

Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008-2009

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs

Drs. R. Pranger
Drs. L. Muller
Dr. T. van Schilt-Mol

Dr. L. Sontag
Drs. M. van Vijfeijken
Drs. A. Vloet

met medewerking van:
Drs. M. Oosterling
Drs. D. Uerz



beleidsonderzoek en advies

Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008-2009

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de
Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs

Tilburg, juni 2009

*Drs. R. Pranger
Drs. L. Muller
Dr. T. van Schilt-Mol
Dr. L. Sontag
Drs. M. van Vijfeijken
Drs. A. Vloet*

*met medewerking van:
Drs. M. Oosterling
Drs. D. Uerz*

Uitgever: IVA
Warandelaan 2
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4668466
Telefax: 013-4668477

IVA is gelieerd aan de UvT

© 2009 IVA

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
1 Inleiding.....	9
1.1 Achtergrond.....	9
1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek.....	10
1.2.1 Doelstelling onderzoek.....	10
1.2.2 Vraagstelling onderzoek.....	11
1.3 Werkwijze onderzoek.....	12
1.4 Leeswijzer.....	13
1.5 Tot slot.....	14
1.6 Woord van dank.....	14
2 Thema's passend onderwijs.....	15
2.1 Inleiding.....	15
2.2 Proces ontwikkeling regionale netwerken.....	15
2.2.1 Bestuurlijke samenwerking.....	15
2.2.2 Samenwerking onderwijs en zorg.....	15
2.3 Inhoudelijke ontwikkelingen.....	16
2.3.1 Eén loket en integrale indicatie.....	16
2.3.2 Onderwijscontinuüm.....	17
2.4 Condities invoering passend onderwijs.....	18
2.4.1 Professionalisering leerkrachten.....	18
2.4.2 Financiering voorzieningen.....	18
2.5 Creëren van draagvlak voor passend onderwijs.....	19
2.5.1 Draagvlak onder leerkrachten.....	19
2.5.2 Draagvlak onder ouders.....	19
3 Koplopers passend onderwijs: introductie.....	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Regio Arnhem.....	21
3.3 Regio Eemland.....	22
3.4 Refo-Zorg.....	23
3.5 Regio Midden-Brabant.....	25
3.6 Regio Almere.....	25
3.7 Regio Noord-Limburg.....	26

3.8	Regio Weert-Leudal-Thornerkwartier	28
3.9	Regio Twente	29
3.10	Regio Deventer	30
4	Bevindingen	32
4.1	Inleiding	32
4.2	Proces ontwikkeling regionale netwerken	32
4.2.1	Bestuurlijke samenwerking	32
4.2.2	Samenwerking onderwijs en zorg	35
4.3	Inhoudelijke ontwikkelingen	36
4.3.1	Eén loket	36
4.3.2	Integrale indicering	37
4.3.3	Onderwijscontinuüm	39
4.4	Conditie invoering passend onderwijs	41
4.4.1	Professionalisering leerkrachten	41
4.4.2	Financiering voorzieningen	42
4.5	Creëren van draagvlak voor passend onderwijs	42
4.5.1	Draagvlak onder leerkrachten	42
4.5.2	Draagvlak onder ouders	44
4.6	Knelpunten rond (verdere) invoering passend onderwijs	45
5	Ontwikkeling kengetallen	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Werkwijze	47
5.2.1	Inleiding	47
5.2.2	Basispopulatie in het verzorgingsgebied	48
5.2.3	Aantal leerlingen en scholen	49
5.2.4	Aantal rugzakleerlingen	49
5.2.5	Aantal leerlingen dat deelneemt aan Herstart of op de Rails	49
5.2.6	Reboundvoorzieningen	49
5.2.7	Plaatsings- en wachttijden in het SBO/(V)SO	49
5.2.8	Thuiszitters	50
5.2.9	Aantal zeer zwakke scholen	50
5.2.10	Aantal bemiddelingsverzoeken onderwijsconsulenten	50
5.2.11	Voor zorgleerlingen beschikbare financiële middelen	50
5.3	Kanttekeningen bij de kengetallen	50
6	Reflectie	53
6.1	Inleiding	53
6.2	Proces ontwikkeling passend onderwijs	53
6.3	Eén loket	56

6.4	Integrale indicering.....	56
6.5	Onderwijscontinuüm en zorgplicht.....	57
6.6	Draagvlak onder leerkrachten	58
6.7	Betrokkenheid ouders	60
6.8	Conclusies.....	61
	Bijlage 1: koplopers nader bekeken.....	63
	Bijlage 2: geïnterviewde personen.....	156
	Bijlage 3: geraadpleegde literatuur	161
	Bijlage 4: gebruikte afkortingen	163

Samenvatting

1 Inleiding

In 2005 signaleerde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) een aantal knelpunten in het onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben en schetste ze hoe de zorgstructuur voor het funderend onderwijs vernieuwd kan worden. In 2007 zette de staatssecretaris van OCW de plannen voor de invoering van passend onderwijs nader uiteen. In die plannen plan staat vorming van regionale netwerken centraal. Deze regionale netwerken moeten één loket inrichten voor handelingsgerichte zorgtoewijzing en indicatiestelling. Ook moeten ze een onderwijscontinuüm bieden - met voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod. Het is bovendien de bedoeling dat zij ervoor zorgen dat ouders betrokken worden bij de uitwerking van passend onderwijs. Ter stimulering van de vorming van regionale netwerken kunnen partijen die al een startsubsidie hebben gekregen en daarmee de regionale samenwerking hebben uitgewerkt, als veldinitiatief in aanmerking komen voor aanvullende subsidie. Regionale netwerken die willen afwijken van de huidige wettelijke bepalingen kunnen een beroep doen op de Experimentenwet.

De Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) is ingesteld om de experimenten en veldinitiatieven Passend onderwijs te evalueren en de staatssecretaris van OCW te adviseren over de verdere vormgeving van Passend onderwijs. In het licht hiervan heeft de ECPO aan IVA beleidsonderzoek en advies opdracht gegeven tot de uitvoering van een onderzoek dat een beeld moet geven van de stand van zaken in de regionale netwerken waaraan in schooljaar 2008/2009 een subsidie voor een veldinitiatief of experiment is toegekend ('koplopers Passend onderwijs'). Het onderzoek dient de startsituatie bij de koplopers te beschrijven en dient bouwstenen op te leveren waarvan de ECPO gebruik kan maken bij haar advies aan de staatssecretaris over de verdere invoering van passend onderwijs.

De regionale netwerken Passend onderwijs waarop het onderzoek betrekking heeft gehad, betreffen zes veldinitiatieven (regio 07 (Arnhem, Veluwe, Betuwe), regio 45 (Refo-zorg), regio 64 (Midden-Brabant), regio 72 (Noord-Limburg), regio 74 (Weert-Leudal-Thornerkwartier) en regio 81 (Twente; inclusief Almelo)) en drie experimenten (regio 13 (Eemland), regio 68 (Almere) en regio 84 (Deventer)).

2 Vraagstelling en opzet onderzoek

De centrale vraag die aan het onderzoek ten grondslag heeft gelegen, is hoe de koplopers werken aan versterking van de kwaliteit van het onderwijs voor kinderen die extra zorg behoeven. Deze vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen, die onder vier categorieën zijn geschaard. De vier categorieën vragen hebben betrekking op:

- het proces van de ontwikkeling van de regionale netwerken (bestuurlijke samenwerking tussen onderwijspartners en samenwerking onderwijs en zorg),
- inhoudelijke ontwikkelingen (één loket, integraal indiceren, onderwijscontinuüm),
- condities voor de invoering van passend onderwijs (professionalisering leerkrachten en financiering van de voorzieningen voor passend onderwijs) en
- creëren van draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten en ouders.

De ECPO heeft ook opdracht gegeven tot het verzamelen en analyseren van een aantal kwantitatieve gegevens over de koplopers Passend onderwijs.

Via documentenanalyse is een eerste beeld gevormd van de stand van zaken bij de koplopers en de plannen die zij op dit moment hebben. Vervolgens zijn in alle koploperregio's interviews afgenomen met een aantal sleutelfiguren en zijn groeps gesprekken gevoerd met schoolleiders, leerkrachten en ouders. De resultaten van de documentenanalyse en de (groeps)interviews zijn verwerkt tot regiorapportages waarin de huidige stand van zaken in en de plannen van de koploperregio's zijn weergegeven. De rapportages zijn aan de regio's voorgelegd en door hen van commentaar voorzien. In elke regio is vervolgens een bijeenkomst belegd waarin met een aantal sleutelfiguren de onderzoeksresultaten zijn besproken en een aantal thema's nog nader uitgediept is. Tijdens het onderzoek zijn tot slot kwantitatieve gegevens over de koploperregio's verzameld en ter verificatie aan hen voorgelegd.

3 Kanttekeningen

- De toekenning van de aanvragen voor een veldinitiatief of experiment die de in het onderzoek centraal staande regionale netwerken bij het ministerie van OCW hebben ingediend, was medio 2008 al bekend. De definitieve beschikkingen voor de zes veldinitiatieven zijn echter pas in januari/februari 2009 rondgekomen. Voor de drie experimenten zijn de beschikkingen tijdens de onderzoeksperiode niet rondgekomen. Als gevolg hiervan zijn lang niet alle activiteiten uit de aanvragen voor het veldinitiatief of experiment volgens planning in uitvoering genomen. Het onderzoek dient in dat licht uitdrukkelijk beschouwd te worden als beschrijving van de stand van zaken in de koploperregio's bij aanvang van het veldinitiatief/experiment, c.q. als nulmeting van de veldinitiatieven/experimenten.
- Bij het verzamelen van de kwantitatieve gegevens over de koploperregio's betreffende aantallen zorgleerlingen, categorieën zorgleerlingen en hun plaats op scholen binnen de regionale netwerken zijn we op dusdanig veel onduidelijkheden gestuit, dat in overleg met de ECPO is besloten om over de kengetallen van de koploperregio's pas op een later tijdstip te rapporteren. De kengetallen zijn daarom niet in deze rapportage opgenomen.

4 Bevindingen

Proces ontwikkeling regionale netwerken

Bestuurlijke samenwerking en schaalgrootte

Alle koploperregio's hebben de samenwerking rond passend onderwijs in een bestuurlijke structuur gegoten waarin aansturing en uitvoering gescheiden zijn. Elke regio kent een regiegroep (soms stuurgroep genoemd) waarin een vertegenwoordiging van de onderwijspartners de kaders vaststelt waarin passend onderwijs vorm krijgt. In zes regio's is Bureau Jeugdzorg (BJZ) daarin vertegenwoordigd. In twee regio's bezetten ouders er een kwaliteitszetel in. In twee regio's is inmiddels niet langer sprake van een regiegroep, maar van een regionaal bestuur passend onderwijs.

Veel van onze gesprekspartners in de regio's menen dat de schaalgrootte waarop passend onderwijs vorm en inhoud moet krijgen, ervoor zorgt dat het proces van netwerkvorming en het komen tot bestuurlijke afspraken complex is en veel tijd vergt. Dat heeft onder andere te maken met het grote aantal partners dat hierbij betrokken is. De afspraken die tot nu toe gemaakt zijn, bevinden zich veelal op het niveau van gezamenlijke intenties en ambities. Realisatie daarvan in de praktijk is nog niet aan de orde of bevindt zich nog in het beginstadium. Een aantal gesprekspartners vraagt zich af of – nu het aan gaat komen op het maken van concrete afspraken over taken, verantwoordelijkheden, verplichtingen en (verdeling van) geld – de bereikte overeenstemming tussen besturen over ambities en plannen onder druk zal komen te staan.

Zorgplicht

Zorgplicht wordt in de koploperregio's niet beschouwd als een Zwaard van Damocles dat boven de schoolbesturen hangt. Zorgplicht is in de interviews vaak in verband gebracht met het onderwijscontinuüm: het creëren van voldoende voorzieningen voor zorgleerlingen wordt gezien als een garantie voor het kunnen voldoen aan de zorgplicht. Of zorgplicht in de koploperregio's een dusdanige invulling krijgt dat het plaatsingsadvies van het ene loket dat onderwijszorgarrangementen gaat toekennen een bindend/verplichtend karakter zal krijgen voor de schoolbesturen, is nog onduidelijk. De oordeelsvorming daarover is nog gaande in de koploperregio's.

Samenwerking onderwijs en zorg

In zes koploperregio's is BJZ vertegenwoordigd in regiegroep/bestuur van het netwerk. Jeugdzorginstanties (BJZ, schoolmaatschappelijk werk, JGZ, leerplicht) participeren vaak in ZorgAdviesTeams. Op dat niveau van samenwerking worden diagnostiek en het opstellen van behandelingsplannen dus vaak samen met jeugdzorginstellingen gedaan. Wat 'het loket' betreft is in sommige regio's sprake van beoogde deelname van BJZ, terwijl in andere regio's jeugdzorginstellingen al deelnemen aan het loket. Andere organisaties die aangeduid zijn als samenwerkingspartner zijn GGD, RIAGG en MEE. In het kader van het creëren van een onderwijscontinuüm voor 0- tot 23-jarigen wordt het in een aantal koploperregio's noodzakelijk geacht samenwerking te zoeken met peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties. Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) wordt hierbij genoemd als aanvulling op het huidige onderwijsaanbod en als mogelijkheid om al in een vroeg stadium specifieke aan-

dacht te (kunnen) besteden aan (potentiële) zorgkinderen. Op dit moment vinden er in een beperkt aantal regio's verkennende gesprekken plaats met deze partners.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

Bij de koplopers staat het inrichten van één loket hoog op de agenda. In drie regio's is nog geen sprake van een functionerend loket. In één regio is er een loket voor het V(S)O, maar nog niet voor het PO. In één regio is er een loket voor PO en een loket voor VO, maar is alleen het eerste opengesteld voor ouders. Bij Refo-zorg is alleen in de subregio Ede een functionerend loket; in de andere subregio's nog niet. In Weert-Leudal-Thornerkwartier is in beide subregio's sprake van een dienstencentrum dat als loket functioneert. In Eemland en Almere is geen sprake van één loket, maar van een aantal voorzieningen, die tezamen een geheel van loketfuncties vervullen.

Bij alle koplopers hangt de doelstelling van het loket samen met onvrede met de situatie waarin ouders - door het grote aantal instanties dat zich met onderwijs(zorg) bezighoudt - niet goed weten waarvoor ze bij wie moeten zijn en geconfronteerd worden met meerdere intakes en onderzoeken. De functies die aan het loket verbonden worden, zijn in alle koploperregio's geformuleerd in termen van informatie/advies voor ouders en scholen, onderzoek, (integrale) indicering, toeleiding naar hulpverlening en toekenning van zorgarrangementen.

In alle koploperregio's is het 'front office/back office'-model uitgangspunt bij de inrichting van het loket, met de front office als toegangspoort en de aan het loket verbonden instanties als back office. De front office krijgt in de meeste regio's de vorm van een fysieke locatie. In twee regio's bestaat de front office alleen uit een telefoondesk. In drie regio's wordt de term één loket niet opgevat als een fysieke locatie, maar als metafoor voor een geheel van verbonden toegangspoorten tot onderwijszorg. Zijn ouders via een bepaalde ingang tot het netwerk toegetreten en moet een ander loketdeel (professional, instantie) betrokken worden, dan krijgen zij daarin begeleiding.

Integrale indicering

Alle koploperregio's willen komen tot handelingsgerichte, integrale indicatiestelling. De meeste verkeren wat betreft dit thema nog in het stadium van oordeelsvorming. Zes regio's willen in hun regio uiteindelijk komen tot één indicatiecommissie onderwijs/zorg, inclusief budgetfinanciering. In twee daarvan lijkt dat ook de inzet voor de verdere planvorming rond integrale indicering. In de andere vier regio's opteert men vooralsnog voor het aaneenschakelen van bestaande indicatieprocedures (met handhaving van de bestaande indicatieorganen en -criteria), waardoor een geïntegreerde procedure voor indicatiestelling ontstaat. Dat gebeurt ook in de drie regio's die vooralsnog niet de ambitie hebben om tot één indicatiecommissie onderwijs en zorg te komen. Eén regio gaat op korte termijn over tot oprichting van een Commissie Indicatiestelling Onderwijs, die PCL en CvI integreert, maar onder het bestaande wettelijke gesternte blijft werken. Een andere regio gaat een pilot beginnen met indicatiestelling in een geïntegreerd orgaan, met handhaving van de bestaande wettelijke taakstellingen en samenstelling van de oorspronkelijke indicatieorganen.

Onderwijscontinuüm

In de koploperregio's zijn de afgelopen jaren allerlei tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs ontwikkeld. Door de regio's is aangegeven dat bepaalde voorzieningen nog niet aanwezig, maar wel in ontwikkeling zijn of ontwikkeld zullen worden. Veel regio's geven aan dat het onderwijscontinuüm pas dekkend is als er voor elke leerling een passende plek is, er geen thuiszitters zijn en er geen wachtlijsten bestaan. De regio's beseffen dat dat maatwerk vergt. Het dusdanig flexibel inrichten van het onderwijscontinuüm dat maatwerk mogelijk is, is in alle koploperregio's het uitgangspunt. Het dominante 'model' daarbij is het model waarin de zorgbreedte van reguliere scholen dusdanig wordt 'opgerekt', dat het grootste deel van de zorgleerlingen in die scholen kan worden opgevangen. Dat zal gebeuren via competentieontwikkeling van leerkrachten, ondersteuning van leerkrachten binnen school/klas (ambulante begeleiding, collegiale consultatie, et cetera) en binnen school of wijk gecreëerde voorzieningen als wisselgroepen, taalklassen en trajectklassen.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

De onderwijspartners in de koploperregio's achten (bij)scholing van leerkrachten, maar ook van andere bij leerlingenzorg betrokken functionarissen (zoals intern begeleiders en zorgcoördinatoren), nodig om de ambities rond passend onderwijs te realiseren. In veel koploperregio's worden daartoe activiteiten ondernomen. In vier regio's gebeurt dat in het kader van een op netwerkniveau opgestelde professionaliseringsagenda. In vier andere regio's valt die agenda op korte termijn te verwachten. In vier regio's is sprake van een gezamenlijk nascholingsprogramma van de onderwijspartners van het regionale netwerk. In drie andere regio's is men bezig met het opstellen daarvan. De regio's zijn niet alleen bezig met scholing/professionalisering van het bestaande personeel, maar ondernemen ook activiteiten om toekomstige leerkrachten/docenten de competenties te laten hebben die in het kader van passend onderwijs nodig worden geacht. In zeven koploperregio's zijn daartoe reeds contacten gelegd met lerarenopleidingen voor het primair en het voortgezet onderwijs.

Financiering voorzieningen

De vraag hoe voorzieningen die in het kader van passend onderwijs tot stand komen gefinancierd gaan worden, is in de koploperregio's onderwerp van gesprek, maar de oordeelsvorming erover is nog gaande. Bundeling van beschikbare zorgmiddelen op het niveau van het regionale netwerk lijkt voor nagenoeg alle regionale netwerken het wenkende perspectief. Als reden daarvoor is door onze gesprekspartners genoemd dat die bundeling de flexibele inzet van middelen mogelijk maakt die nodig is voor het inrichten en in stand houden van een dekkend en flexibel onderwijscontinuüm en het aanbieden van onderwijszorgarrangementen-op-maat. In één regio gaan de gedachten uit naar een model waarin de beschikbare middelen deels naar een centraal regionaal orgaan en deels rechtstreeks naar de schoolbesturen gaan.

Creëren van draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

Onder een groot deel van de leerkrachten in het primair en voortgezet onderwijs in de koploperregio's leeft passend onderwijs (nog) niet. Voor zover ze er bekend mee zijn, heeft het draagvlak voor passend onderwijs te lijden onder onzekerheid en bezorgheid over de gevolgen die het voor de eigen onderwijspraktijk zal hebben. Leerkrachten vragen zich bovendien af of er voldoende tijd en geld beschikbaar is voor competentieontwikkeling. Om meer bekendheid met en draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten te krijgen, zijn in bijna alle koploperregio's het afgelopen jaar één of meer bijeenkomsten georganiseerd waarin leerkrachten op de hoogte zijn gebracht van de plannen rond passend onderwijs. Ook worden leerkrachten geïnformeerd via bijvoorbeeld (digitale) nieuwsbrieven en websites en participeren ze in een aantal regio's in werk/adviesgroepen die de stuur/regiegroep van advies dienen.

In één koploperregio is een leerkrachtenplatform met een klankbord- en adviesfunctie richting regiegroep opgericht binnen het primair onderwijs en zal op korte termijn een dergelijk platform voor het voortgezet onderwijs worden opgericht. Vijf regio's verkeren in het stadium van onderzoek naar of planvorming over de wijze waarop op netwerkniveau leerkrachten betrokken zullen worden bij de ontwikkeling van passend onderwijs. In de rest van de regio's wordt die betrokkenheid georganiseerd via de reeds bestaande medezeggenschapsraden of wordt de wijze waarop die betrokkenheid georganiseerd wordt aan individuele schoolbesturen en -directies overgelaten.

Draagvlak onder ouders

De koploperregio's achten versterking van de positie van ouders bij de ontwikkeling van passend onderwijs van belang. In één regio is in 2008 een regionaal ouderplatform voor het primair onderwijs opgericht met een klankbord- en adviesfunctie richting regiegroep en wil men op korte termijn komen tot een ouderplatform voor primair en voortgezet onderwijs tezamen. In een andere regio is sprake van een ouderplatform in oprichting dat inmiddels één keer bijeengekomen is. In twee regio's is een groep van ouders geformeerd die de opdracht heeft verdere plannen rond de betrokkenheid van ouders uit te werken. In de andere regio's bestaat de intentie om een ouderplatform op te richten, maar is daarvan op dit moment nog geen sprake.

In alle koploperregio's is het uitgangspunt bij de samenstelling van het ouderplatform dat ouders van zorgleerlingen én niet-zorgleerlingen en ouders van alle onderwijssoorten erin vertegenwoordigd moeten zijn. Vooralsnog is niet helder wat de functie van het platform moet zijn. Veelal is sprake van een klankbord- en adviesfunctie. In één regio heeft een aantal ouders aangegeven dat ze aan het platform ook een medezeggenschapsfunctie willen geven. In één regio is er expliciet voor gekozen dat niet te doen. In de andere regio's moet de discussie daarover nog gevoerd worden.

Knelpunten rond (verdere) invoering passend onderwijs

Tijdens de gesprekken in de regio's zijn verschillende knelpunten voor de verdere inrichting en ontwikkeling van passend onderwijs genoemd. Deels hebben die betrekking op de specifieke situatie in een regio (zoals het ontbreken van een bepaalde

voorziening). Deels betreft het knelpunten die niet regiospecifiek zijn. De belangrijkste daarvan zijn de huidige bekostigings- en indicatiesystematiek, het grote aantal onderwijspartners dat bij de ontwikkeling en inrichting van passend onderwijs betrokken is en de beperkte bekendheid met passend onderwijs bij leerkrachten.

5 Conclusies

- Een aantal factoren, waaronder het grote aantal partijen dat in de regionale netwerken bij passend onderwijs betrokken is, heeft ertoe bijgedragen dat het proces om te komen tot gezamenlijke ambities, intenties en plannen relatief traag verlopen is. In de meeste koploperregio's moeten concrete afspraken over verantwoordelijkheden, rechten en plichten en verdeling van geld/budgetten nog gemaakt worden. Dat het proces na deze fase van het formuleren van gezamenlijke ambities, intenties en plannen in een stroomversnelling zal raken, is daardoor geenszins evident. Het is daarom de vraag of het realistisch is te verwachten dat de doelstellingen van passend onderwijs in 2011/2012 volledig gerealiseerd zullen zijn. Dat geldt zeker voor de regionale netwerken die nog aan het begin van hun ontwikkeling richting passend onderwijs staan.
- In het proces speelt het opbouwen van vertrouwen tussen de betrokken partijen een cruciale rol. Dit aspect van het proces zal in elk regionaal netwerk passend onderwijs zijn beslag moeten krijgen. Dat kost tijd en is bij uitstek iets dat alleen 'van onderop', door betrokkenen zelf, vorm en inhoud gegeven kan worden.
- Om het proces meer richting en snelheid te geven, is duidelijkheid vereist over wat in 2011/2012 in concreto gerealiseerd moet zijn ten aanzien van de verschillende thema's die rond de ontwikkeling van passend onderwijs aan de orde zijn.
- Oordeels- en besluitvorming over het al dan niet verplichtende karakter van het advies van het gremium dat in de regio's onderwijszorgarrangementen zal gaan toekennen, heeft in de meeste koploperregio's nog niet plaatsgevonden. Daar zullen heldere afspraken over moeten worden gemaakt om te voorkomen dat bepaalde leerlingen alsnog tussen wal en schip vallen.
- De meeste koploperregio's kiezen vooralsnog voor het stroomlijnen van bestaande indicatieprocedures en het - via het loket en trajectbeleiders - ouders zo min mogelijk belasten met het feit dat bij de afhandeling van hun vraag soms meerdere personen/instanties betrokken zijn. Daar de ambities verder reiken (één regionale indicatiecommissie die werkt met eigen criteria, inclusief budget-financiering), kan zich in de toekomst een situatie voordoen waarin verschillende regionale netwerken verschillende criteria hanteren voor verwijzing naar het speciaal onderwijs. Als dat als een onwenselijke situatie wordt beschouwd, moet de landelijke overheid duidelijkheid verschaffen over de grenzen die zij aan de ambities ten aanzien van integrale indicatiestelling en zorgtoewijzing stelt.

- De oordeelsvorming over hoe de collectieve belangen van ouders (middels een ouderplatform) in het kader van passend onderwijs behartigd dienen te worden, is in de meeste koploperregio's nog gaande. Daar het van belang is ouders vanaf het begin van het proces een duidelijke stem te laten hebben, achten wij voortvarendheid in deze geboden. Het verdient tevens aanbeveling dat er een wettelijk kader komt dat duidelijkheid verschaft over de minimumvoorwaarden waaraan de collectieve belangenbehartiging van ouders moet voldoen.
- Leerkrachten en docenten spelen een cruciale rol in het realiseren van de ambities van passend onderwijs. De bekendheid met passend onderwijs onder leerkrachten en docenten is vooralsnog echter gering. Het is zaak dat schoolbesturen en –directies daarmee snel, voortvarend en op niet vrijblijvende wijze (verder) aan de slag gaan. Datzelfde geldt voor de oordeels- en besluitvorming binnen de regionale netwerken Passend onderwijs over de wijze waarop op netwerkniveau leerkrachten als collectief bij de ontwikkeling en verdere inrichting van passend onderwijs betrokken moeten worden.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de notitie '*Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*' (september 2005) signaleert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) een aantal knelpunten in het onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben en schetst ze op hoofdlijnen hoe de zorgstructuur voor het funderend onderwijs kan worden vernieuwd. Centraal bij dat laatste staat de zorgplicht: scholen en hun besturen krijgen de verantwoordelijkheid voor alle leerlingen, ongeacht hun beperking, een passend onderwijsaanbod te realiseren. Kan een school dit niet verzorgen, dan moet ze dit in overleg met andere scholen/besturen realiseren. De samenwerking is niet vrijblijvend, maar integraal onderdeel van de zorgplicht. Scholen en besturen krijgen vrijheid in de wijze waarop zij leerlingenzorg organiseren. De positie van de ouders wordt versterkt, zowel individueel als collectief. Ook de begrotingssystematiek, de indicatiestelling en het inspectietoezicht zullen worden aangepast.

In de '*Uitwerkingsnotitie vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs*' (september 2006) wordt geconstateerd dat het van belang is dat er breed draagvlak is voor verbetering van de speciale leerlingenzorg. De notitie stelt vast dat overeenstemming bestaat over het volgende: geen kind tussen wal en schip en voor elk kind een passende plek in het onderwijs. Dit betekent dat er geen thuiszitters mogen zijn en wachtlijsten, stroperige indicatieprocedures en onnodige bureaucratie tot het verleden moeten behoren. Een doorgaande lijn, in de vorm van goede aansluiting PO-VO-BVE en een goede afstemming met jeugdzorg en AWBZ, is daarbij voorwaardelijk.

Eind 2007 verschijnt het '*Invoeringsplan passend onderwijs*', waarin de staatssecretaris van OCW haar plannen voor de invoering van passend onderwijs nader uiteenzet. Vorming van regionale netwerken staat centraal, waarbij samenwerking wettelijk verankerd wordt, net als de resultaatsverplichting voor schoolbesturen om voor alle aangemelde of ingeschreven (zorg)leerlingen een passend onderwijszorgaanbod te bieden. Ook moet ieder regionaal netwerk één loket inrichten voor handelingsgerichte zorgtoewijzing voor leerlingen die extra ondersteuning/zorg nodig hebben en moet indicatiestelling voor leerlingen die ook (jeugd)zorg behoeven integraal plaatsvinden. Voorts moet ieder regionaal netwerk een flexibel onderwijscontinuüm in stand houden - met voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod - en moet het ervoor zorgen dat ouders betrokken worden bij de uitwerking van passend onderwijs.

In het invoeringsplan wordt nadrukkelijk gesteld dat passend onderwijs begint in de gewone school voor basis- en voortgezet onderwijs. Bij passend onderwijs gaat het er niet alleen om dat scholen binnen een regionaal netwerk afspraken maken over plaatsing van leerlingen binnen het bestaande 'aanbod' van de scholen. Het is ook de bedoeling dat gewerkt wordt aan versterking van de zorgbreedte van de scholen

en dat - naast plaatsing in het regulier of het speciaal onderwijs - ook allerlei nieuwe en tussenvormen ontwikkeld worden, opdat geen enkel kind meer tussen wal en schip terecht komt. Bij versterking van de zorgbreedte speelt de leerkracht een cruciale rol: naarmate leerkrachten beter om kunnen gaan met de beperkingen van leerlingen, is er minder noodzaak tot verwijzing naar speciale voorzieningen. Hun betrokkenheid bij (de uitwerking van) passend onderwijs is daarom van cruciaal belang.

In het kader van de stimulering van de vorming van regionale netwerken kunnen partijen die een startsubsidie hebben gekregen en daarmee de regionale samenwerking hebben uitgewerkt als *veldinitiatief* in aanmerking komen voor aanvullende subsidie als tegemoetkoming in de kosten van de extra werkzaamheden (mits aan een aantal criteria wordt voldaan). Regionale netwerken die verder willen gaan met de ontwikkeling van passend onderwijs en daarbij willen afwijken van de huidige wettelijke bepalingen kunnen een beroep doen op de Experimentenwet. Regionale netwerken die binnen een *experiment* uitwerking gaan geven aan passend onderwijs krijgen daarvoor een jaarlijkse subsidie (mits aan een aantal criteria wordt voldaan).

1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek

1.2.1 Doelstelling onderzoek

De Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) is ingesteld om de experimenten en veldinitiatieven passend onderwijs te evalueren en de staatssecretaris van OCW te adviseren over de verdere vormgeving van passend onderwijs. In dat kader heeft de ECPO opdracht gegeven tot de uitvoering van een onderzoek dat een beeld moet geven van de stand van zaken in de regionale netwerken waaraan in schooljaar 2008/2009 een subsidie voor een veldinitiatief of experiment is toegekend (in het vervolg van deze rapportage duiden wij deze regionale netwerken aan als de 'koplopers passend onderwijs'). Het onderzoek dient een beschrijving op te leveren van de startsituatie bij de koplopers en staat in het teken van het verzamelen van bouwstenen waarvan de ECPO gebruik kan maken bij haar advies aan de staatssecretaris over de verdere invoering van passend onderwijs.

De regionale netwerken passend onderwijs waarop het onderzoek betrekking heeft:

- Regio 07: Arnhem, Veluwe, Betuwe
- Regio 13: Eemland
- Regio 45: Refo-zorg
- Regio 64: Midden-Brabant
- Regio 68: Almere
- Regio 72: Noord-Limburg
- Regio 74: Weert-Leudal-Thornerkwartier
- Regio 81: Twente (inclusief Almelo)
- Regio 84: Deventer

1.2.2 Vraagstelling onderzoek

De centrale vraag van het onderzoek luidt: *hoe werken de koplopers aan de versterking van de kwaliteit van het onderwijs voor kinderen die extra zorg behoeven?* De ECPO heeft deze vraag uitgewerkt in deelvragen die wij hebben onderverdeeld in vier categorieën. De voor het onderzoek richtinggevende deelvragen luiden als volgt:

Vragen betreffende inhoudelijke ontwikkelingen passend onderwijs

- Hoe concretiseren de regionale netwerken de zgn. één-loket-gedachte en hoe worden daarbij de verschillende soorten expertise bij elkaar gebracht?
- Hoe geven de regionale netwerken vorm aan het principe van 'integraal indiceren'?
- Hoe wordt in de regionale netwerken het onderwijscontinuüm ingevuld?
- Welke overige doelen beogen de regionale netwerken aan het eind van cursusjaar 2008/2009 te hebben gerealiseerd?
- Welke concrete doelen wil men aan het eind van cursusjaar 2010/2011 hebben bereikt?

Vragen betreffende condities invoering passend onderwijs

- Welke initiatieven zijn genomen om leerkrachten met het oog op de ontwikkeling van passend onderwijs bij te scholen?
- Hoe worden de voorzieningen die in het kader van de ontwikkeling van passend onderwijs tot stand komen gefinancierd?
- Wat zijn in de optiek van de regionale netwerken de belangrijkste knelpunten bij de realisering van passend onderwijs?

Vragen betreffende proces van ontwikkeling regionale netwerken

- Hoe is de samenwerking tussen de betrokken partijen in de regionale netwerken geregeld en welke bestuurlijke afspraken zijn gemaakt?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdzorg?
- Op welke wijze worden de vorderingen bij de ontwikkeling van passend onderwijs vastgelegd en welke parameters spelen daarbij een rol?

Vragen betreffende creëren van draagvlak voor passend onderwijs

- Welke concrete initiatieven zijn genomen om schoolleiders en leerkrachten bij de ontwikkeling van passend onderwijs te betrekken en zijn indicaties te geven van de mate waarin bij hen draagvlak bestaat voor gemaakte keuzes bij de invulling van passend onderwijs?
- Welke concrete initiatieven zijn genomen om de ouders bij de ontwikkeling van passend onderwijs te betrekken en zijn eerste indicaties te geven van de mate waarin onder ouders draagvlak bestaat voor gemaakte keuzes bij de invulling van passend onderwijs?

Voor koplopers bij wie sprake is van een experiment gelden nog twee extra vragen:

- In welk opzicht wijkt het regionale netwerk af van de huidige wettelijke bepalingen en welke overwegingen vormen de reden voor deze afwijking?
- Tot welke (positieve en negatieve) effecten lijkt het afwijken van de huidige wettelijke bepalingen te leiden?

De ECPO heeft in het kader van het onderzoek ook opdracht gegeven tot verzameling van de volgende kwantitatieve gegevens over de koplopers passend onderwijs:

- Gebied dat door het regionale netwerk wordt bestreken
- Aantal leerlingen in het verzorgingsgebied van de regio
- Aantal bij het netwerk betrokken scholen (gespecificeerd naar schoolsoort)
- Aantal SBO-leerlingen in het verzorgingsgebied
- Aantal leerlingen in het verzorgingsgebied met een LWOO-indicatie
- Aantal leerlingen van het praktijkonderwijs
- Aantal leerlingen van het (V)SO (gespecificeerd naar schoolsoort)
- Aantal leerlingen in regulier onderwijs dat op basis van (V)SO-indicatie een rugzak ontvangt
- Aantal leerlingen dat ondersteuning vanuit Herstart-, Op de Rails- of Reboundvoorzieningen ontvangt (gespecificeerd naar soort voorziening)
- Gemiddelde doorlooptijd tussen aanmelding voor het SBO en plaatsing
- Gemiddelde doorlooptijd tussen aanmelding voor het (V)SO en plaatsing
- Aantal leerlingen waarmee de Advies Commissie Toelating en Begeleiding bemoeienis heeft
- Aantal thuiszitters
- Aantal scholen in het verzorgingsgebied (gespecificeerd naar schoolsoort) dat door de inspectie tot de 'zeer zwakke scholen' wordt gerekend
- De op basis van de vigerende regelgeving betreffende WSNS-, VO- en (V)SO voor de zorg voor zorgleerlingen beschikbare financiële middelen

1.3 Werkwijze onderzoek

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende stappen gevolgd:

1. In de voorbereidende fase is via een analyse van literatuur, documenten en websites van de verschillende koploperregio's een eerste beeld gevormd van de stand van zaken bij de koplopers en van de plannen die zij op dit moment hebben.
2. Vervolgens zijn face-to-face individuele interviews afgenomen met sleutelfiguren in de regionale netwerken, zoals leden van stuur- of regiegroepen, schoolbestuurders, WSNS- en VO-coördinatoren en REC-managers aan de hand van een in de voorbereidende fase ontwikkelde gespreksleidraad.
3. Ook zijn groepsgesprekken gevoerd met niet in formele overlegstructuren participerende betrokkenen (schoolleiders, leerkrachten en ouders), om een beeld te krijgen van de wijze waarop zij (de invoering van) passend onderwijs percipiëren.
4. De resultaten van de individuele en de groepsinterviews zijn verwerkt tot regiorapportages, waarin de huidige stand van zaken in en de plannen van de koploperregio's zijn weergegeven. Deze regiorapportages hebben wij aan onze contactpersonen bij de koploperregio's voorgelegd en zijn door hen van commentaar voorzien. Het commentaar hebben wij verwerkt in de uiteindelijke regiorapportages.

5. In elke regio is vervolgens een bijeenkomst belegd waarin met een aantal sleutelfiguren uit de regio de resultaten van het onderzoek zijn besproken en waarin een aantal thema's nog nader uitgediept is. Ook de resultaten van deze regionale bijeenkomsten zijn verwerkt in de uiteindelijke regiorapportages.
6. Tot slot zijn kwantitatieve gegevens ten aanzien van de onderzochte regionale netwerken verzameld en geanalyseerd. Deze gegevens zijn ter verificatie voorgelegd aan onze contactpersonen in de koploperregio's.

Bij deze aanpak van het onderzoek willen we drie kanttekeningen plaatsen:

- In bijlage 2 van dit rapport zijn de personen vermeld met wie we in de verschillende koploperregio's een interview hebben gehouden. Zoals uit bijlage 2 blijkt, varieert het aantal personen waarmee we per regio in het kader van het onderzoek gesproken hebben tussen 7 en 30. Het relatief geringe aantal respondenten in de regio's Arnhem (7 personen) en Noord-Limburg (11 personen) heeft te maken met het feit deze regio's – met name vanwege het uitblijven van de definitieve beschikking van het ministerie van OCW – pas laat bereid zijn gevonden medewerking aan het onderzoek te verlenen. In Arnhem hebben we bovendien geen toestemming gekregen leerkrachten, ouders en schoolleiders te interviewen. In Noord-Limburg kregen we pas dusdanig laat toestemming voor het afnemen van interviews, dat het planningstechnisch niet mogelijk was om binnen de voor het onderzoek geldende deadline meer interviews te organiseren.
- Aan de onder punt 3 genoemde gesprekken heeft een beperkt aantal schoolleiders, leerkrachten en ouders deelgenomen. De resultaten ervan kunnen derhalve niet beschouwd worden als representatief voor wat 'de' schoolleiders, 'de' leerkrachten en 'de' ouders in een regio vinden. De interviews die met schoolleiders, leerkrachten en ouders zijn gehouden, geven echter wel een indicatief beeld van wat er binnen die drie groepen in de koploperregio's leeft.
- Bij het verzamelen van de kwantitatieve gegevens over de koploperregio's zijn we op dusdanig veel onduidelijkheden gestuit, dat in overleg met de ECPO is besloten om over de kengetallen van de koploperregio's op een later tijdstip te rapporteren. De kengetallen zijn dus niet in deze rapportage opgenomen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de onduidelijkheden waarop we zijn gestuit.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk lichten wij een aantal thema's dat bij de ontwikkeling van passend onderwijs speelt en in de diverse interviews aan de orde is geweest toe. In hoofdstuk 3 introduceren wij de negen koplopers passend onderwijs. Uitgebreide beschrijvingen van de stand van zaken in en de plannen van de koploperregio's zijn te vinden in bijlage 1. In hoofdstuk 4 presenteren wij de resultaten van een analyse van

de overeenkomsten en verschillen tussen de koplopers ten aanzien van het proces van de ontwikkeling van passend onderwijs, een aantal inhoudelijke thema's, condities voor invoering van passend onderwijs en het creëren van draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten en ouders. In het onderzoek is getracht een aantal kengetallen te ontwikkelen waarmee de invoering van passend onderwijs in de koploperregio's getalsmatig beschreven kan worden. In hoofdstuk 5 doen we verslag van de problemen die we zijn tegengekomen bij het in beeld brengen van die kengetallen. In hoofdstuk 6 reflecteren wij op de resultaten van het onderzoek.

Aan deze rapportage is een aantal bijlagen toegevoegd:

- Bijlage 1 bevat per koploper een uitgebreide beschrijving van de huidige stand van zaken rond de ontwikkeling van passend onderwijs, gebaseerd op de uitgevoerde documentenanalyse en de gevoerde individuele en groeps gesprekken.
- Bijlage 2 geeft per koploper de personen weer met wie in het kader van het onderzoek gesproken is (individueel of in een groeps gesprek).
- Bijlage 3 bevat de voor het onderzoek geraadpleegde literatuur.
- Bijlage 4 bevat een lijst van in het rapport veel gebruikte afkortingen.

1.5 Tot slot

Door diverse gesprekspartners die wij in het kader van het onderzoek gesproken hebben, is opgemerkt dat de toekenning van de aanvragen voor een veldinitiatief of experiment weliswaar medio 2008 al bekend was, maar dat de definitieve beschikkingen (en daarmee de financiering) van de veldinitiatieven pas in januari/februari 2009 zijn rondgekomen. De beschikkingen van de experimenten zijn gedurende de looptijd van dit onderzoek nog niet afgegeven. Als gevolg hiervan zijn lang niet alle activiteiten zoals die beschreven zijn in de aanvraag voor het veldinitiatief of experiment volgens planning in uitvoering genomen. Deze rapportage dient daarom beschouwd te worden als een beschrijving van de stand van zaken in de koploperregio's bij aanvang van het veldinitiatief of experiment. In die zin is sprake van een nulmeting van de veldinitiatieven en experimenten.

1.6 Woord van dank

Onze dank gaat uit naar al onze gesprekspartners in de koploperregio's die tijd hebben vrijgemaakt om met ons een gesprek te hebben. Onze speciale dank gaat uit naar onze contactpersonen bij de regio's. Zij hebben ons enorm geholpen hebben bij het plannen van de gesprekken in de regio's en waren steeds bereid inhoudelijke vragen en vragen om nadere informatie over hun regio snel te beantwoorden.

2 Thema's passend onderwijs

2.1 Inleiding

Zoals gezegd in paragraaf 1.2.2, hebben wij de door de ECPO voor het onderzoek geformuleerde deelvragen onderverdeeld in een viertal categorieën: vragen betreffende het proces van de ontwikkeling van regionale netwerken passend onderwijs, vragen betreffende inhoudelijke ontwikkelingen rond passend onderwijs, vragen betreffende condities voor invoering van passend onderwijs en vragen betreffende het creëren van draagvlak voor passend onderwijs. In dit hoofdstuk geven we voor elk van de vier categorieën bij een aantal thema's een korte toelichting.

2.2 Proces ontwikkeling regionale netwerken

2.2.1 Bestuurlijke samenwerking

Passend onderwijs moet vorm en inhoud krijgen binnen regionale netwerken waarin verschillende onderwijspartners participeren. Het gaat om in principe autonome partijen die – tegen de achtergrond van de door het ministerie van OCW in het vooruitzicht gestelde zorgplicht – moeten samenwerken en tot afspraken moeten komen over de inrichting van passend onderwijs. Samenwerking, het komen tot een gezamenlijke visie op passend onderwijs, het komen tot voor iedereen acceptabele afspraken en het elkaar aanspreken op gemaakte afspraken is niet altijd makkelijk en vanzelfsprekend. Dat heeft te maken met het feit dat partners een deel van hun autonomie moeten opgeven en dat in sommige regionale netwerken een groot aantal onderwijspartners in het geding is. In regionale netwerken waarin grote partijen (besturen met veel scholen) en kleine partijen (eenpitters) met elkaar moeten samenwerken, speelt bovendien de vraag hoe partijen omgaan met dergelijke verschillen.

2.2.2 Samenwerking onderwijs en zorg

Een deel van de leerlingen heeft niet alleen extra ondersteuning, begeleiding en zorg binnen de onderwijssetting nodig, maar ook buiten het onderwijs. Bij dat laatste komen partijen als schoolmaatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, politie en justitie en leerplicht in beeld. Het is voor betrokken leerlingen en hun ouders van groot belang dat het onderwijs en de zorg die binnen de onderwijssetting gegeven wordt goed aansluit bij, c.q. afgestemd is op de zorg die externe partijen geven. In dat kader zijn de afgelopen jaren op veel plaatsen op schoolniveau zorgteams en op bovenschools niveau zorg- en adviesteams (ZAT's) opgericht. Daarin werken onderwijsinstellingen en externe zorgpartners samen aan probleemtaxatie, diagnostiek en voorbereiding van (integrale) indicatiestellingen voor en toeleiding naar jeugdzorg en speciaal onderwijs. Het is de verwachting dat ZAT's in de praktijk een belangrijke toeleidende functie zullen krijgen richting het regionale loket.

De regionale netwerken passend onderwijs staan voor de vraag hoe (procesmatig en inhoudelijk) invulling moet worden gegeven aan de ambitie om tot verdergaande vormen van samenwerking tussen onderwijs en (jeugd) zorg te komen. Daarbij speelt niet alleen het vraagstuk hoe tot bestuurlijke afspraken tussen onderwijsinstellingen en instellingen als Bureau Jeugdzorg gekomen kan worden. Ook heel praktische vragen rond dossieroverdracht tussen onderwijs en zorg en de koppeling van digitale registratie- en meldsystemen van de verschillende instanties met het oog op coördinatie van zorg en vroegtijdige signalering zijn in dit kader aan de orde.

Een laatste punt dat we hier willen noemen, betreft de afstemming met de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Een belangrijke functie daarvan is dat ze als (fysiek en/of digitaal) inlooppunt en vraagbaak voor jeugdigen en ouders fungeren voor vragen over opvoeden en opgroeien en ook lichte hulpverlening bieden. Om dubbel werk, onduidelijkheid bij jeugdigen en ouders over waar ze met welke vragen terecht kunnen en moeten en langs elkaar heen werken te voorkomen, zullen afspraken gemaakt moeten worden met gemeenten over goede afstemming tussen het CJG en het loket dat regionale netwerken passend onderwijs gaan inrichten.

2.3 Inhoudelijke ontwikkelingen

2.3.1 *Eén loket en integrale indicatie*

De regionale netwerken passend onderwijs moeten één loket voor indicatie en hulpverlening opzetten. Doel daarvan is de indicatiestelling en de toegang tot de onderwijszorg te vereenvoudigen en te versnellen. Deze doelstelling komt voort uit de constatering dat de indicatiestelling en onderwijszorgverlening momenteel complex georganiseerd zijn. Voor de diverse vormen van onderwijszorg bestaan verschillende financieringsbronnen en -systemen, elk met hun eigen procedures en commissies voor indicatiestelling (PCL voor SBO, RVC voor LWOO/PrO, Cvl voor (V)SO/REC's). Zijn naast onderwijszorg ook jeugdzorg en/of AWBZ-zorg nodig, dan wordt het extra gecompliceerd en komen er twee indicatiecommissies bij (CIZ voor AWBZ-zorg en Bureau Jeugdzorg voor specialistische jeugdzorg). Dit zorgt voor ouders en onderwijsprofessionals voor veel onduidelijkheid, draagt ertoe bij dat kinderen tussen wal en schip raken en zorgt voor veel bureaucratie en lange doorlooptijden.

De vorming van één loket voor indicatie en hulpverlening moet in deze situatie verandering brengen, waarbij het motto 'indicering, ondersteuning, diagnostisering en advisering onder één dak' richtinggevend is. Veel regionale netwerken passend onderwijs hebben plannen voor de vorming van een dergelijk loket. Bij de vormgeving daarvan is een aantal varianten denkbaar. We noemen de volgende:

- *Front office/back office*: één (regionaal) intakepunt (al dan niet gecombineerd met een fysieke plek) waar ouders en onderwijsprofessionals terecht kunnen met vragen over onderwijszorg en indicatiestelling. Het personeel van de front office vangt ouders op, regelt zo nodig de samenstelling van het dossier, zorgt ervoor dat dit naar het juiste indicatieorgaan gaat en introduceert ouders daar. Na analyse van de vraag wordt de juiste contactpersoon of trajectbegeleider uit

de back office ingeschakeld. Er kan voor gekozen worden om op deze wijze niet alleen de indicatie voor onderwijszorg via het loket te verzorgen, maar ook de indicatie voor jeugdzorg en AWBZ-zorg. Daar er vaak vooronderzoek nodig is om de juiste back office in te kunnen schakelen en mensen goed te verwijzen, kan ook dit vooronderzoek bij de front office worden belegd. Bij deze variant verandert er niet veel vergeleken met de huidige situatie: het aantal verschillende indicatiecommissies blijft en de huidige toewijzing van zorgmiddelen ook.

- *Samengevoegde commissie*: indicatiestelling door één commissie en daaraan verbonden afgestemde hulp- en dienstverlening. Bestaande indicatiecommissies (PCL, RVC en CvI) worden samengevoegd en zo mogelijk wordt ook de (ambulante) hulp- en dienstverlening vanuit REC's, SBO en/of samenwerkingsverbanden gebundeld. Er is één intakepunt en één fysieke plek, van waaruit indicatiestelling wordt verzorgd en hulpverlening wordt geregeld. Het is denkbaar om nog een stap verder te gaan en het loket te integreren met Bureau Jeugdzorg, het Centrum Indicatiestelling Zorg en/of Centrum Jeugd en Gezin. Complicatie is dat er voor de indicaties verschillende wettelijke regelingen blijven gelden. De gevormde commissie moet qua samenstelling voldoen aan de eisen die aan de verschillende, momenteel bestaande commissies worden gesteld en de indicatiebeslissing moet genomen worden volgens de procedures en criteria van de verschillende regelingen. Hoewel deze variant geacht wordt te leiden tot een toegenomen kans op snelle en juiste indicatie en snelle en directe toegang tot hulpverlening, blijven de administratieve lasten van de indicatiestelling bestaan.
- *Eén commissie*: de vorige varianten zijn te realiseren binnen de huidige wettelijke kaders. Dat geldt niet voor de variant waarbij alle zorgmiddelen worden gebundeld, c.q. samengevoegd en terecht komen bij het loket. Dat loket (één regionale indicatiecommissie) bepaalt op basis van de specifieke hulpvraag van de leerling een zorgarrangement-op-maat en stelt daartoe middelen beschikbaar. De huidige verschillende procedures en indicatiecriteria verdwijnen en het regionale netwerk (c.q. de regionale indicatiecommissie) beslist zelf welke leerling welke ondersteuning krijgt aangeboden. Deze variant is vergelijkbaar met de huidige gang van zaken binnen de samenwerkingsverbanden WSNS.

2.3.2 Onderwijscontinuüm

Passend onderwijs betekent niet dat alle leerlingen in een reguliere school voor basis- of voortgezet onderwijs moeten worden opgevangen en dat het speciaal onderwijs op den duur moet verdwijnen. Passend onderwijs veronderstelt wel dat er tussenvormen denkbaar zijn tussen regulier en speciaal onderwijs, zoals de inrichting van een speciale klas binnen een reguliere school, of het tijdelijk plaatsen van leerlingen in een speciale voorziening om via gerichte observatie tot een goede beslissing over plaatsing te komen. Uitgangspunt bij passend onderwijs is dat er binnen basis en voortgezet onderwijs een dusdanig geheel aan onderwijsvoorzieningen wordt gecreëerd, dat voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod kan worden geboden én sprake is van doorgaande leerlijnen PO-VO-(V)SO, opdat onderwijszorg voor zorgleerlingen in de verschillende onderwijssoorten goed op elkaar aansluiten.

In het kader van de ontwikkeling van een dergelijk onderwijscontinuüm gaat het erom dat de verschillende onderwijspartners (c.q. schoolbesturen) binnen een regionaal netwerk met elkaar een visie ontwikkelen op wat voor welke leerlingen een passend onderwijsaanbod is. Ze moeten ook met elkaar afspraken maken over wie welk aanbod kan en wil leveren en over welke nieuwe (tussen)vormen ontwikkeld moeten worden. Het is daarbij denkbaar dat schoolbesturen tot afspraken komen waarbij bepaalde scholen zich specialiseren in de opvang van leerlingen met een bepaalde problematiek (in plaats van versterking van de zorgbreedte over de gehele linie van alle scholen). Hierbij speelt onder andere de vraag hoe ver men wil en kan gaan in de versterking van de zorgbreedte van reguliere scholen en hoe die versterking vormgegeven wordt (zorgverbreding binnen de klas of speciale klassen voor leerlingen met een bepaalde problematiek). Ook is de vraag aan de orde in welke mate men maatwerk wil leveren. Kiest men voor maatwerk per leerling of voor een vorm van 'à la carte' onderwijs waarbij keuzemogelijkheden vooraf zijn vastgesteld en leerlingen/ouders het 'arrangement' kunnen kiezen dat het beste bij het kind past?

2.4 Condities invoering passend onderwijs

2.4.1 Professionalisering leerkrachten

Passend onderwijs is onderwijs dat past bij de behoeften van kinderen die extra zorg nodig hebben en begint in de reguliere school voor basis- en voortgezet onderwijs. Naarmate leerkrachten in die scholen beter kunnen omgaan met de beperkingen van leerlingen, is er minder noodzaak tot verwijzing naar speciale voorzieningen. Niet alle leerkrachten zijn op dit moment echter geëquipeerd om die zorg te bieden. Voor het bieden van kwalitatief hoogwaardig passend onderwijs is het nodig dat die leerkrachten (bij)geschoold worden. Het is aan (scholen/besturen binnen) de regionale netwerken om te beslissen in welke mate en vorm die (bij)scholing wordt geboden.

Dat kan gebeuren op het niveau van het regionale netwerk, maar kan ook overgelaten worden aan de individuele onderwijspartners. In het laatste geval is de vraag of op regionaal niveau afstemming plaatsvindt over de wijze waarop de onderwijspartners de professionalisering van hun personeel vorm en inhoud geven. Die professionalisering kan op verschillende manieren ingericht worden. Het kan in de vorm van door externen verzorgde cursussen en trainingen, maar ook via ondersteuning van docenten in het reguliere onderwijs door docenten uit het speciaal onderwijs, door collega's uit de eigen school, et cetera. Ook ten aanzien van de ambitie om de zorgbreedte van scholen te versterken, zijn al met al keuzes te maken.

2.4.2 Financiering voorzieningen

Zoals eerder gezegd, wordt de zorg voor zorgleerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs vanuit verschillende financieringsstromen gefinancierd. Een belangrijke vraag in deze is of en hoe deze financiële middelen effectiever en efficiënter ingezet kunnen worden. Die vraag wordt eens te meer belangrijk, omdat de verwachting is dat het ministerie van OCW na 2011 – waar dat nu nog niet het geval is, zoals bij de financiering van het LWOO/PrO en (V)SO – over zal gaan op budgetfinanciering. Ook hier zijn verschillende varianten denkbaar. We noemen de volgende twee:

- Eerder is gewezen op de variant waarin alle beschikbare zorgmiddelen worden gebundeld, c.q. samengevoegd en terechtkomen bij het loket (zie 2.3.1), dat op basis van de specifieke hulpvraag van de leerling een zorgarrangement-opmaat bepaalt en de daarvoor benodigde financiële middelen beschikbaar stelt.
- Een andere variant is die waarin de in een regio beschikbare zorgmiddelen op grond van bijvoorbeeld leerlingenaantal worden toegevoegd aan de lumpsum van schoolbesturen. De scholen/schoolbesturen moeten op basis hiervan leerlingen die worden aangemeld of zijn toegelaten passend onderwijs bieden. Eventueel kopen ze een plek in bij een speciale onderwijsvoorziening. In deze variant – die binnen de huidige wettelijke regelingen niet mogelijk is – kunnen bestaande procedures en kosten rondom indicering grotendeels wegvallen.

2.5 Creëren van draagvlak voor passend onderwijs

2.5.1 Draagvlak onder leerkrachten

Zoals eerder opgemerkt, begint passend onderwijs op de reguliere scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Naarmate leerkrachten (of het team van leerkrachten) beter in staat zijn om te gaan met (een diversiteit aan) zorgleerlingen, hoe minder gebruik hoeft te worden gemaakt van speciale voorzieningen voor zorgleerlingen.

Als regionale netwerken (of schoolbesturen daarbinnen) de noodzaak zien om de zorgbreedte van reguliere scholen te versterken, moeten leerkrachten in die scholen niet alleen handelingsbekwaam zijn of worden gemaakt. Het is tevens noodzakelijk dat zij vergroting van hun handelingsbekwaamheid en het werken met (een grotere diversiteit aan) zorgleerlingen als een uitdaging zien. Ook is het belangrijk dat goed naar hun (scholings)wensen én hun kanttekeningen bij en bezwaren tegen passend onderwijs wordt geluisterd. Kortom, het is belangrijk dat er onder leerkrachten draagvlak voor passend onderwijs bestaat, dan wel wordt gecreëerd.

Daarbij is de vraag wat de onderwijspartners in regionale netwerken passend onderwijs doen of van plan zijn te doen om die draagkracht onder leerkrachten te creëren of te vergroten. Ook is de vraag hoe men de betrokkenheid van leerkrachten bij de ontwikkeling van passend onderwijs organiseert. Dat kan bijvoorbeeld via een medezeggenschapsraad op het niveau van het regionaal netwerk, maar dat hoeft niet. Zo niet, dan is de vraag hoe men die betrokkenheid dan organiseert, c.q. hoe leerkrachten dan betrokken zijn bij genoemde ontwikkeling. Ook dat kan men doen op het niveau van het regionaal netwerk, of op het niveau van individuele onderwijspartners. Ook dan is de vraag of op regionaal niveau afstemming plaatsvindt, of dat sprake is van verschillende aanpakken binnen het regionale netwerk.

2.5.2 Draagvlak onder ouders

De keuzes die de onderwijspartners in de regionale netwerken maken ten aanzien van de inrichting van het beoogde ene loket, het onderwijscontinuüm, et cetera hebben consequenties voor hun primaire klanten, leerlingen en hun ouders. In dat kader moeten de regionale netwerken ervoor zorgen dat ouders – individueel en als collec-

tief – betrokken worden bij de uitwerking van passend onderwijs. De na te streven situatie is er één waarin ouders als gelijkwaardige gesprekspartner een rol spelen binnen de lokale onderwijszorgstructuur en bij de onderwijszorg voor hun kind. Daarbij gaat het niet alleen om beslissingen over de onderwijszorg voor een specifiek kind, maar ook om het door de betrokken partijen in de onderwijszorg gevoerde beleid.

Ook hier zijn er door de regionale netwerken keuzes te maken. Keuzes ten aanzien van de wijze waarop individuele ouders betrokken worden bij bepaling van het onderwijszorgarrangement van hun kind. In het verlengde daarvan moeten keuzes gemaakt worden ten aanzien van de wijze waarop en bij wie ouders hun bezwaren tegen een onderwijszorgaanbod kunnen uiten en hoe de procedure voor dergelijke bezwaren wordt ingericht. Als het om ouders als collectief gaat, is de vraag hoe ouderbetrokkenheid bij passend onderwijs wordt georganiseerd. Daarbij kan sprake zijn van een aanpak op het niveau van het regionale netwerk passend onderwijs, maar er kan ook gekozen worden voor een aanpak per onderwijspartner. Wordt een ouderraad ingericht, dan is de vraag wat de taakstelling daarvan wordt. Tot slot speelt bij betrokkenheid van ouders de vraag of niet alleen ouders van zorgleerlingen, maar ook ouders van niet-zorgleerlingen bij het proces betrokken worden.

3 Koplopers passend onderwijs: introductie

3.1 Inleiding

Bijlage 1 bevat per koploperregio een uitgebreide beschrijving van de stand van zaken en van de plannen die bestaan. In dit hoofdstuk introduceren wij de koplopers.

3.2 Regio Arnhem

Het regionaal netwerk Arnhem is één van de koploperregio's die een aanvraag voor een veldinitiatief heeft ingediend. Naar aanleiding van oriënterende gesprekken om te komen tot 'Bureau 023', een loket dat vorm moet gaan geven aan integrale onderwijsindicatie en moet gaan zorgdragen voor afstemming tussen hulpverlening en onderwijszorg, is een regiegroep opgericht en is in kaart gebracht welke initiatieven uitgevoerd werden op het gebied van passend onderwijs. Op basis hiervan is een veldinitiatiefaanvraag ingediend. Momenteel participeren SVW VO 13.1 en vijf WSNS-verbanden (1301, 1302, 1303¹, 1304 en 1402²), waarvan vier het convenant ondertekend hebben. Dat is ook ondertekend door REC Vierland, REC Groot Gelre, REC ZeON, BJZ Gelderland, Mee Gelderse Poort en Team VSV Arnhem.

De leden van de in het regionaal netwerk opererende stuurgroep zijn van mening dat de bestuurlijke samenwerking momenteel goed verloopt. Dit is volgens hen het gevolg van goede samenwerking in het verleden en van een gedeelde visie en een gedeelde doelstelling ten aanzien van passend onderwijs. De stuurgroep bestaat uit drie vertegenwoordigers van schoolbesturen (PO, VO en SO). Deze stuurgroep is aangesteld door de regiegroep, die bestaat uit de vertegenwoordigers van alle betrokken schoolbesturen. In de stuurgroep worden de beleidsmatige plannen voorbereid, die vervolgens worden besproken in de regiegroep. Onder de stuurgroep worden voorbereidingsgroepen ingericht die zich gaan bezighouden met de invulling van specifieke onderdelen van passend onderwijs.

Het regionaal netwerk kent momenteel nog geen één loket. Het streven is om op (zeer) korte termijn een dergelijk loket opgericht te hebben, Bureau 023, dat dient als loket voor indicatiestelling voor het onderwijs. Daarnaast wordt beoogd dat Bureau 023 vorm gaat geven aan de integrale indicatiestelling en daar waar nodig Bureau Jeugdzorg, MEE, REC's, PCL's en RVC betreft. Bureau 023 moet vorm gaan geven aan afstemming van hulpverlening en onderwijszorg. Hiermee moet Bureau 023 een regionaal platform gaan vormen voor diagnostiek, indicatie en toewijzing van inter-

1 WSNS-verband 1303 heeft de aanvraag niet ondertekend. Van dit WSNS-verband heeft uitsluitend het bestuur van 'Veluwezoom' besloten wel aan het regionaal netwerk deel te nemen.

2 Dit WSNS-verband heeft recentelijk besloten deel uit te maken van het regionaal netwerk. De toetreding van dit samenwerkingsverband is d.d. 14-4-2009 doorgegeven aan Cfi.

venties/hulpverlening/begeleiding voor leerling, school en ouders. De front office van het loket zal een fysiek loket zijn, dat gehuisvest is in een gebouw waarin naast het onderwijsloket ook onder meer het Centrum voor Jeugd en Gezin, BJZ, het Veiligheidshuis, ambulante begeleiding en zorgcoördinatoren gevestigd zijn. Dit loket zal ook toegankelijk zijn voor ouders. De back office zal worden gevormd door onder meer de REC's, CJG, BJZ, JZG, MEE, PCL, CIZ en RVC.

Bij de gesprekspartners in de regio bestaat de indruk dat in de regio nog geen sprake is van een dekkend onderwijscontinuüm. Zij geven aan dat een zeer beperkt aantal leerlingen met specifieke zorgproblematieken thuiszit. In het kader van een dekkend onderwijscontinuüm wordt opgemerkt dat dit niet bepaald wordt door het aantal voorzieningen dat aanwezig is, maar door het aantal leerlingen dat hiermee bereikt wordt; het continuüm is dekkend als alle leerlingen een (maatwerk)plaats hebben binnen het onderwijs. Om zowel de leerkracht- als ouderbetrokkenheid te vergroten, is in 2009 een platform opgericht. Dit platform heeft een advies- en klankbordfunctie. In het kader van het vergroten van bekendheid met en draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten worden verschillende acties ondernomen, zoals het organiseren van conferenties en het verspreiden van een digitale nieuwsbrief.

3.3 Regio Eemland

Het regionaal netwerk Eemland is één van de koploperregio's die een experiment-aanvraag op basis van de experimentenwet Onderwijs heeft gedaan. Bij de vorming van het regionaal netwerk passend onderwijs Eemland is het werk- en voedingsgebied van het samenwerkingsverband VO Eemland als startpunt genomen. Het werkgebied met de daarin deelnemende samenwerkingsverbanden PO bepaalt de feitelijke regio. PO-scholen bij de regiogrens of die in een ander netwerkgebied liggen, maar in de bestaande zorginfrastructuur op Eemland zijn georiënteerd, maken een keuze voor één netwerk. Het regionale netwerk Eemland bestaat uit SWV PO NIS, SWV PO PC Eemland, SWV PO Zorgfederatie Kompas, SWV VO Eemland, REC 3 REaCtys en REC 4 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe. De intentieverklaring is in oktober 2007 door alle besturen van genoemde partners ondertekend. Het plan van aanpak bouwt voort op de bestaande regionale infrastructuur. Alle betrokken besturen hebben het plan van aanpak voor regio Eemland geaccepteerd en ondertekend. Er is een bestuur passend onderwijs opgericht waarin bestuurders van de partners zijn vertegenwoordigd. Binnen het regionaal netwerk Eemland is steeds in grote mate sprake geweest van samenwerking met Bureau Jeugdzorg en andere ketenpartners.

Regio Eemland wil één loket inrichten voor zorgtoewijzing. Dit loket moet handlingsgericht werken, integraal indiceren en zorg dragen voor een back office voor afstemming en het realiseren van de 1-zorgroute. De ZAT's hebben een belangrijke toeleidende functie tot dit regionale loket. Het loket en de ZAT's zijn in dit plan verantwoordelijk voor de afstemming van de indicatiestelling met de jeugd/AWBZ-zorg. Wanneer leerlingen onderwijs en (jeugd)zorg nodig hebben, wordt een integraal indicatietraject gestart. Dit betekent dat ouders één aanspreekpunt hebben, zowel voor de aanvraag van de indicatie van extra onderwijsondersteuning als voor (jeugd)zorg.

De indicatiestellers voor onderwijs en (jeugd)zorg maken in de back office afspraken over het gebruik van wederzijdse onderzoeksgegevens. Op dit moment zijn er in de regio Eemland meerdere 'loketten' met verschillende organen. Het inrichten van één loket betekent voor de regio Eemland niet automatisch dat er ook fysiek één loket zal zijn in de regio. Volgens gesprekspartners gaat het om het leggen van de verbinding tussen de verschillende organen waardoor integraal geïndiceerd kan worden.

Volgens de gesprekspartners zijn in Eemland vrijwel alle denkbare onderwijsvoorzieningen op relatief korte afstand aanwezig voor PO en VO. Uitgangspunt is dat kinderen zo thuis nabij mogelijk onderwijs krijgen. Een voorziening die nog gemist wordt, is een vestiging van een cluster 3 school (Mytyschool). Ook is borging van doorgaande (zorg)lijnen tussen regulier en speciaal onderwijs en tussen basis- en voortgezet onderwijs een actiepunt. Momenteel ontwikkelen scholen in het netwerk een zorgprofiel dat inzicht geeft in mogelijkheden en grenzen met betrekking tot hun zorgaanbod.

Het regionaal netwerk Eemland wil een onafhankelijke ouderraad instellen met vertegenwoordigers van ouders die niet vanuit een medezeggenschapsorgaan van een school uit het netwerk afkomstig zijn. Deze ouderraad moet het netwerk gevraagd en ongevraagd adviseren. Het idee is om de leden van de ouderraad daartoe te faciliteren. In 't Gooi is een dergelijke ouderraad reeds actief. Op dit moment zijn nog geen activiteiten ontplooid om de ouderraad op te richten. De leerkrachten PO en docenten VO zijn nauwelijks op de hoogte van de ontwikkelingen rondom passend onderwijs. Zorgcoördinatoren en interne begeleiders zijn meer op de hoogte, mede door de communicatie met de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden. Er worden door de besturen en samenwerkingsverbanden diverse activiteiten ontplooid om leerkrachten en docenten op de hoogte te brengen van de ontwikkeling op het gebied van passend onderwijs, zoals conferenties, werkgroepen en infoblaadjes.

3.4 Refo-Zorg

Het regionaal netwerk Refo-zorg is één van de koploperregio's die een veldinitiatiefaanvraag heeft ingediend. Bij de vorming van het regionaal netwerk is uitgegaan van het samenwerkingsverband voor voortgezet onderwijs. Doordat het SWV VO 37.2 een landelijke spreiding heeft, is het regionaal netwerk eveneens landelijk georganiseerd. Het is opgedeeld in vijf subregio's, gekoppeld aan de vijf deelnemende WSNS-verbanden: Ede (1701), Gouda (3301), Barendrecht (3901), Zwolle (1003) en Refo-zorg Regio Zeeland (4201). Daarnaast wordt samengewerkt met het landelijk samenwerkingsverband FVCS (Federatief Verband van Christelijke Scholen) (5601). Ook een groot aantal REC's participeert in het regionaal netwerk. Doordat het regionaal netwerk door de landelijke spreiding te maken heeft met veel REC's, is met de REC's van de verschillende subregio's afgesproken dat een vertegenwoordiging van de verschillende REC's 2, 3 en 4 per regio aanschuift. Daarnaast maken, waar relevant, ook MBO-instellingen deel uit van de besprekingen op regioniveau. Op landelijk niveau participeren daarnaast Eleos (stichting voor gereformeerde geestelijke gezondheidszorg), SGJ (Stichting Gereformeerde Jeugdzorg), NOHE-OVERSTAP (ar-

beidstraining, -toeleiding en -coaching van jongeren met een arbeidshandicap) en Helpende Handen (collectieve belangenbehartiging ouders).

Op landelijk niveau vindt binnen de stuurgroep afstemming en overleg plaats over bovenregionale zaken. Naast de landelijk projectleider participeren in deze stuurgroep de regionale projectleiders en een afvaardiging van het MBO. Op regionaal niveau wordt passend onderwijs vormgegeven vanuit de 'regiotafels'. Hierin participeren de regionale projectleiders, vertegenwoordigers van schoolbesturen, WSNS, REC's, SGJ en MBO. Per regiotafel zijn werkgroepen ingericht voor specifieke onderwerpen. Volgens de gesprekspartners verloopt de samenwerking in het netwerk goed. Dit is volgens hen in belangrijke mate toe te wijzen aan 'vertrouwen uit het verleden' en de specifieke denominatie van het regionaal netwerk, waarvan de basisgedachte volgens de gesprekspartners naadloos aansluit bij passend onderwijs.

In het regionaal netwerk Refo-zorg is sinds 1 januari 2009 één loket operationeel in de subregio Ede. In de subregio Zeeland is een werkgroep van start gegaan die zich met de vormgeving van het loket zal gaan bezighouden; in de overige regio's zullen op korte termijn werkgroepen hiervoor worden ingericht. In Ede is het loket telefonisch bereikbaar voor scholen en ouders. Het loket beantwoordt de hulpvraag van scholen, voert aanvullend onderzoek uit, wijst zorgarrangementen toe en heeft een helpdesk-adviesfunctie voor ouders. De telefoniste (front office) zorgt ervoor dat de vraag terecht komt bij een zorgmakelaar die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het traject. Zij wijst een trajectbegeleider aan die de ouders begeleidt en zorgt dat de vraag beantwoord wordt door de back office. Die back office bestaat uit de indicatieorganen, REC's, zorgcoördinatoren, IB'ers, een orthopedagoog, SGJ en Eleos. Integrale indicatiestelling vindt momenteel nog niet plaats achter het loket. Doelstelling van Refo-zorg is om te gaan werken met budgetfinanciering. Momenteel wordt in overleg met de landelijk coördinator passend onderwijs en het ministerie van OCW bekeken of gestart kan worden met een experiment op dit gebied.

Volgens de betrokkenen is er nog niet in alle subregio's sprake van een dekkend onderwijscontinuüm. Wel wordt opgemerkt dat het creëren van een dekkend continuüm niet betekent dat alle scholen alle zorg en onderwijsarrangementen moeten kunnen bieden; aangegeven wordt dat bekend moet zijn waar welke zorg geboden kan worden en dat waar nodig verdieping of verbreding van specifieke kennis plaats kan vinden, zodat maatwerk geboden kan worden. In het kader van het vergroten van draagvlak en betrokkenheid van leerkrachten worden op subregionaal niveau verschillende activiteiten ondernomen, zoals conferenties, lezingen en workshops. Er is geen leerkrachtenplatform. Wel is er een ouderplatform opgericht. Hiervoor is contact gezocht met een landelijke ouderbelangenvereniging en zijn ouders via schoolbesturen benaderd om deel te nemen. Doelstelling is dat de ouders aan de regiotafels een breder platform van circa 30 ouders per subregio gaan vertegenwoordigen. De ouders die nu in de regiotafels participeren hebben een klankbord- en adviesrol.

3.5 Regio Midden-Brabant

Het regionaal netwerk Midden-Brabant is één van de koploperregio's die een veldinitiatieaanvraag heeft ingediend. Bij de vorming van het regionaal netwerk is uitgegaan van het gebied dat het samenwerkingsverband VO Midden-Brabant beslaat. De volgende partijen hebben de intentieverklaring Passend Onderwijs ondertekend: SWV VO Midden-Brabant (45-1), WSNS Tilburg (4504), WSNS Moergestel/Oisterwijk (4508), WSNS Goirle/Alphen/Riel/Tilburg (4507) en WSNS Dongen (4403), REC ZeON (REC 2) en REC Midden-Brabant (REC 3 en 4). De samenwerking is in de intentieverklaring uitgesproken en ondertekend. In het veldinitiatief zal vanuit de intentieverklaring verder uitwerking gegeven worden aan de bestuurlijke samenwerking. Dit zal resulteren in een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst tussen alle partijen waarin afspraken worden gemaakt over de gemeenschappelijke inspanningen.

Vanaf februari 2009 is sprake van een bestuur in oprichting; dit is een werkbestuur voor passend onderwijs waarin de schoolbesturen zijn afgevaardigd. De bestuurlijke lijn hiervoor zal nog ontworpen worden. Het werkbestuur bestaat uit drie vertegenwoordigers van PO, VO en REC/cluster 4, drie vertegenwoordigers van ouderverenigingen en twee vertegenwoordigers vanuit (jeugd)zorg. In het regionaal netwerk Midden-Brabant is er nog geen één loket. Momenteel zijn de ideeën vooral gericht op het vormgeven van de één loket functie voor het onderwijs, dat in nauwe samenspraak met de ouders zal worden ingericht. Op langere termijn worden ook instellingen voor (jeugd)zorg betrokken. Wat betreft integrale indicatiestelling is het doel om op korte termijn te komen tot een Commissie Indicatiestelling Onderwijs, als opmaat voor een op langere termijn in te stellen Commissie Indicatiestelling Zorg en Onderwijs.

Bij de gesprekspartners in de regio bestaat de indruk dat in de regio inmiddels sprake is van een redelijk sluitend aanbod aan voorzieningen voor zorgleerlingen. Hoewel zorgen uitgesproken worden over het aantal thuiszitters waarvoor momenteel geen passend aanbod beschikbaar is, heeft de regio zicht op wat er momenteel geboden kan worden en op welke vlakken 'verbeteringen' aangebracht moeten worden. Het regionaal netwerk Midden-Brabant kent geen leerkrachtenplatform. Wel worden verschillende activiteiten, zoals studiedagen, voorlichtingsbijeenkomsten en conferenties, georganiseerd om de bekendheid met en draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten te bevorderen. Vanwege het belang dat gehecht wordt aan de mening van ouders, wordt er in de regio Midden-Brabant een ouderplatform opgezet waarin ouders de ontwikkelingen rondom passend onderwijs volgen; zij monitoren wat in het veld gebeurt en zullen in de regio een rol gaan spelen als 'toezichthouder' op de plannen van diverse organisaties in het veld rondom passend onderwijs.

3.6 Regio Almere

Het regionaal netwerk Almere is één van de koploperregio's die een experimentaanvraag op basis van de experimentenwet Onderwijs heeft gedaan. Bij de vorming van het regionaal netwerk is voortgebouwd op de resultaten van het experiment Gewoon Anders. Op dit moment participeren alle Almeerse schoolbesturen voor PO, VO en

MBO (samenwerkingsverbanden 0508, 0512, 5609 en 5.00). REaCtys Midden-Nederland (REC 3) en REC Flevoland (REC 4) nemen ook deel aan het experiment.

Het regionaal netwerk heeft voor de ontwikkeling van passend onderwijs gekozen voor een programmastructuur met een programmabureau, een regiegroep, een programmagroep en adviesgroepen. De regiegroep verstrekt opdrachten aan en neemt besluiten op basis van adviezen van de programmagroep, die leiding geeft aan de uitvoering van het experiment. De kerngroep van de programmagroep bestaat uit vertegenwoordigers van Stichting Leerlingenzorg Almere (SLA) PO en SLA VO, Stichting Gewoon Anders (sGA), regulier onderwijs en de gemeente; de brede groep bestaat uit vertegenwoordigers van alle domeinen en partners (onder meer REC 3 en 4, ROC, Jeugdzorg, VVE). Leden van de programmagroep geven leiding aan projecten die door de projectgroepen worden uitgevoerd. De adviesgroepen (bestaande uit ouders, docenten en leerlingen) adviseren de programmagroep.

In Almere is het streven dat de toeleiding naar extra of specialistische zorg plaats gaat vinden via één loket. Doelstelling is dat in 2011 sprake is van een dergelijk loket en van volledige harmonisatie van de indicatiestellingen voor onderwijs en zorg. De term één loket impliceert wat de regio Almere betreft niet dat de toegang tot onderwijszorg slechts op één fysieke plaats mogelijk is: het gaat om een bundeling van diensten ten behoeve van zorgvragers, zodat bureaucratie tot een minimum wordt beperkt en zorgvragers niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Binnen deze één-loket-gedachte wordt de instelling waar een zorgvrager zijn vraag stelt gezien als front office; zijn voor beantwoording van die vraag meerdere personen of instellingen (back offices) nodig, dan dient de zorgvrager daar niets van te merken.

Bij de gesprekspartners in de regio bestaat de indruk dat er voor 95 procent van de leerlingen sprake is van een dekkend onderwijscontinuüm. Aangegeven wordt dat er behoefte bestaat aan uitbreiding in het aanbod voor leerlingen met cluster 4 problematiek. Reeds in de eerste fase van de planontwikkeling ten aanzien van passend onderwijs zijn zowel ouders als leerkrachten actief betrokken. Voor de leerkrachten is een adviesgroep opgericht, die zich vooral gericht heeft op de positionering van docenten tijdens het traject naar een experiment passend onderwijs en tijdens de implementatie en uitvoering hiervan. In het kader van het vergroten van de bekendheid met en draagvlak voor passend onderwijs onder alle leerkrachten wordt een nieuwsbrief verspreid. Ook ouders zijn al in de planfase betrokken bij de inrichting van het experiment. De oudergroep heeft als doelstelling geformuleerd betrokken te willen zijn bij het ontwerp en de realisatie van passend onderwijs vanuit het principe van vraagsturing, zodat ouders beter in positie komen bij beslissingen over onderwijs en eventuele zorg aan hun kinderen. Deze oudergroep is in januari 2009 geformaliseerd door een vertegenwoordiger ervan te laten participeren in de programmagroep.

3.7 Regio Noord-Limburg

Het regionaal netwerk Noord-Limburg is één van de koploperregio's die een veldinitiatieaanvraag heeft ingediend. Bij de vorming van het regionaal netwerk is uitgegaan

van reeds bestaande samenwerking en initiatieven binnen het primair en voortgezet onderwijs en het MBO. Tot nu toe hebben de volgende partners de intentieverklaring Passend Onderwijs ondertekend: de WSNS-verbanden Tegelen, Gennep, Venray, Horst, Helden, Baarlo-Blerick en Venlo, het samenwerkingsverband VO (51-1) en ROC Gilde Opleidingen. De volgende REC's zijn bij het initiatief betrokken: Sensis (REC 1), ZeOn (REC 2), REC Limburg (REC 3) en Direct (REC 4).

Het regionaal netwerk Noord-Limburg heeft er bij de organisatie en samenwerking bewust voor gekozen niet uit te gaan van de besturen van de verschillende samenwerkingsverbanden, maar van de verschillende schoolbesturen. Alle schoolbesturen hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid uitgesproken voor het creëren van passend onderwijs en zijn allen 'eigenaar' van het regionaal netwerk. Deze vorm van samenwerking wordt door de onderwijspartners aangeduid als één van de succesfactoren van het regionaal netwerk en de fase van ontwikkeling waarin het netwerk zich momenteel bevindt. De samenwerking tussen de onderwijspartners is vastgelegd in een bestuurlijke organisatie die bestaat uit de regiegroep passend onderwijs, de stuurgroep passend onderwijs primair onderwijs, het bestuur samenwerkingsverband VO 51.1, de netwerken bovenschoolse zorgcoördinatoren PO/SO en zorgcoördinatoren VO/VSO/MBO, de projectgroep en de projectleiding.

Vanaf 1 maart 2007 wordt in het regionaal netwerk in het (speciaal) voortgezet onderwijs gewerkt met een (zorg)loket. Het loket heeft een consultatieve en signalerende functie. Het loket voert hiertoe de wettelijke taken van de PCL uit, beoordeelt de aanvragen voor tijdelijke bovenschoolse onderwijszorgarrangementen en oordeelt over de toelaatbaarheid voor LWOO+ regionale voorziening Maasland, de toekenning van zorgniveau 4 en de toelaatbaarheid van leerlingen voor de bovenschoolse zorgvoorziening, Herstart en Op de Rails. Leerlingen die besproken (moeten) worden in het loket worden hiertoe aangemeld door de zorgcoördinator van de betreffende leerling. Het loket bestaat structureel uit de leidinggevende onderwijs (voorzitter), een gedragswetenschapper van BCO Onderwijsadvies, een gedragswetenschapper Speciaal Onderwijs/Interdisciplinair Team (IDT), medewerkers van Bureau Jeugdzorg, de coördinator Bovenschoolse Zorgvoorziening (BZV), de zorgcoördinator MBO en de zorgcoördinator van de aanmeldende school. Voor het primair onderwijs is vooralsnog geen loket werkzaam. Op zeer korte termijn zal een pilot gestart worden om na te gaan wat de beste werkwijze is voor een loket in het primair onderwijs.

Bij een aantal gesprekspartners in de regio bestaat de indruk dat er sprake is van een redelijk dekkend aanbod aan voorzieningen voor zorgleerlingen. Andere gesprekspartners merken op dat er al wel veel is, maar dat er, gezien de fase waarin de ontwikkeling van passend onderwijs zich in de regio bevindt, nog geen sprake kan zijn van een dekkend aanbod. Door de leden van de regiegroep wordt opgemerkt dat een onderwijscontinuüm feitelijk nooit dekkend kan zijn: de voorzieningen die op een bepaald moment nodig zijn, zijn afhankelijk van de onderwijszorgbehoefte van de leerlingen die op dat moment naar school (moeten) gaan. Binnen het regionaal netwerk worden (nog) geen activiteiten ondernomen die specifiek gericht zijn op het vergroten van de bekendheid met en draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten. Wel zijn er netwerken voor zorgcoördinatoren PO/SO en VO. Deze netwer-

ken hebben naast het uitwisselen van kennis en ervaringen als functie (on)gevraagd advies uit te brengen aan respectievelijk de stuurgroep PO/SO en het SWV VO. In het kader van het vergroten van de bekendheid met en betrokkenheid bij passend onderwijs onder ouders is onlangs een ouderplatform opgericht. Samen met de ouders zal de functie van het platform en de rol van ouders erin worden vormgegeven.

3.8 Regio Weert-Leudal-Thornerkwartier

Bij de vorming van het regionaal netwerk Weert-Leudal-Thornerkwartier is uitgegaan van de samenwerking tussen de samenwerkingsverbanden Weert en Leudal-Thornerkwartier en de al gerealiseerde samenwerking van beide regio's met jeugdzorg. In het regionale netwerk participeren ook het SWV VO Weert (52-02), VO St. Ursula, de REC-partners en Jeugdzorg. Tot nu toe hebben de volgende kernpartners het veldinitiatief (juni 2008) ondertekend: het WSNS-verband Leudal-Thornerkwartier (5204), het WSNS-verband Weert (5202), SWV VO Weert (52.2) en VO St. Ursula, de Aloysiusstichting (REC 4), SSO NML (REC 3), De Taalbrug (REC 2), BJZ en Algemeen Maatschappelijk Werk Midden-Limburg en de Mussaersstichting.

De samenwerking tussen de onderwijspartijen is, volgens onze gesprekspartners, gestart vanuit de inhoud. Het bestuurlijk organiseren van de samenwerking is later gestart. In het kader van passend onderwijs zijn gesprekken gevoerd over bestuurlijke verantwoordelijkheden en worden bestuurlijke constructen gevormd. Sommige gesprekspartners hebben een voorkeur voor een netwerk regio Midden-Limburg.

Enige jaren geleden zijn in beide samenwerkingsverbanden dienstencentra opgericht, dienstencentrum Weert en dienstencentrum Leudal-Thornerkwartier. In deze dienstencentra worden onderwijszorg en jeugdzorg gebundeld. In de gehele regio (Weert en Leudal-Thornerkwartier) is er behoefte aan ruimte om het onderwijs en het zorgaanbod verder te ontwikkelen. De dienstencentra spelen hierin een centrale rol. Vanuit deze centra worden vragen opgepakt, initiatieven genomen en wordt de samenwerking bevorderd. Integraal indiceren en handelingsgerichte indicatie vindt voor een belangrijk deel plaats in deze dienstencentra. Vanwege de wettelijke beperkingen worden de verschillende indicatiestellingen niet op korte termijn geïntegreerd.

Voor het realiseren van een onderwijscontinuüm voor de jeugdigen in de leeftijd van 4-18 jaar geldt dat de praktijk en de praktische vraagstellingen waarmee de regio geconfronteerd wordt leidend zijn. Een deel van het zorgbudget wordt gereserveerd om ervaringen hiermee op te doen. Een voorbeeld hiervan is de syntheseklas waarin REC 4 leerlingen een erkend diploma of certificaat kunnen krijgen voor een reguliere opleiding. In de regio wordt op dit moment binnen de scholen van PO en VO een digitaal overdrachtsformulier ingevoerd. Daarnaast wordt gewerkt aan een sluitend signaleringssysteem om onderwijszorgtrajecten over de instellingen heen te volgen.

Ouders worden via (G)MR'en op de hoogte gehouden van ontwikkelingen rondom passend onderwijs in de regio. Ook op ouderavonden is er aandacht besteed aan passend onderwijs. Er is een periodiek overleg met ouders over passend onderwijs.

Deze ouders participeren op vrijwillige basis. Het veldinitiatief wordt gebruikt om de structurele inbedding van ouderbetrokkenheid steviger neer te zetten. Het veldinitiatief passend onderwijs is volgens de gesprekspartners nog summier bekend bij de leerkrachten. Er is nog geen gezamenlijke vertaalslag gemaakt van passend onderwijs naar de werkvloer. Door middel van digitale nieuwsbrieven, een website, klankbordgroepbijeenkomsten, conferenties en workshops worden leerkrachten op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen. Er wordt nog over inspraak/advies of medezeggenschap voor leerkrachten inzake passend onderwijs nagedacht.

3.9 Regio Twente

Het regionaal netwerk Twente is één van de koploperregio's die een veldinitiatiefaanvraag heeft ingediend. Het regionaal netwerk bestaat uit vier subregio's, te weten Almelo, Hengelo (inclusief Haaksbergen), Enschede en Noord-Oost Twente. Eind 2007 hebben alle WSNS-samenwerkingsverbanden, samenwerkingsverbanden VO en betrokken REC's de intentieverklaring ondertekend. Voor het primair onderwijs zijn dat de WSNS verbanden 0601, 0602, 0603, 0605, 0606, 0701, 0802, 0803, 0804 en 0805. Voor het voortgezet onderwijs betreft het de samenwerkingsverbanden VO 6.01 en 7.01. Daarnaast hebben ook REC ZeON (REC 2), REC Oostmarke (REC 3) en REC Oost-Nederland (REC 4) de intentieverklaring ondertekend.

Volgens onze gesprekspartners bevinden de ontwikkelingen ten aanzien van passend onderwijs zich nog in de planfase. Door enkele betrokkenen wordt aangegeven dat nog geen sprake is van een gedeelde visie op passend onderwijs tussen de verschillende subregio's. Bovendien kan de omvang van de regio en het verschil in onder meer mate van stedelijkheid in de subregio's er volgens onze gesprekspartners in de toekomst toe leiden dat de thema's die in het kader van passend onderwijs ontwikkeld worden in de subregio's verschillend zullen worden geconcretiseerd.

Binnen het regionaal netwerk vindt planvorming rondom passend onderwijs plaats in de stuurgroep. Deze bestaat uit vertegenwoordigers uit het primair en voortgezet onderwijs, de Twentse samenwerkingsverbanden, het (voortgezet) speciaal onderwijs, gemeenten, zorginstellingen en ouders. De stuurgroep heeft zes regionaal opererende werkgroepen ingericht die zich onder meer bezighouden met het uitwerken van de doelstellingen die de stuurgroep opgesteld heeft ten aanzien van passend onderwijs.

Op dit moment is er in Twente nog geen sprake van operationele onderwijsloketten. Doelstelling is om één loket in te richten voor centrale indicatiestelling, waar gewerkt wordt op basis van handelingsgerichte diagnostiek en handelingsgericht werken. De huidige indicatiecriteria zullen in de toekomst vervallen. Momenteel zijn nog geen afspraken gedaan over de exacte vormgeving en werking van het loket. Wel wordt opgemerkt dat er niet noodzakelijkerwijs één Twents loket komt, maar dat het de bedoeling is om op regionaal niveau te komen tot afspraken over handelingsgericht diagnosticeren, zodat leerlingen zo snel, intensief, thuisnabij en handelingsgericht mogelijk geholpen kunnen worden. Daarnaast wordt aangegeven dat de stuurgroep

waar mogelijk aan zal sluiten en gebruik zal maken van de uitwerkingen en opbrengsten van de reeds bestaande arrangementen die een relatie hebben met het loket.

In de regio Twente zijn alle lopende en geplande activiteiten die uitgevoerd worden in het kader van passend onderwijs geïnventariseerd. Op basis daarvan houdt een werkgroep zich bezig met het uitwerken van het onderwijscontinuüm. Daarnaast hebben alle scholen de opdracht gekregen uiterlijk 2010 te beschikken over een dynamisch zorgprofiel op basis waarvan het onderwijscontinuüm voor alle betrokkenen duidelijk is. Om bekendheid met en draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten te creëren, is leerkrachten middels informatie- en discussiebijeenkomsten en een website de mogelijkheid geboden te reageren op de ontwikkelingen. Momenteel worden de mogelijkheden onderzocht om een bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad of een personeelszetel in de stuurgroep in te richten. Er is reeds een kwaliteitszetel voor ouders in de stuurgroep beschikbaar. Daarnaast wordt gesproken over het inrichten van een ouderplatform, -senaat en -vereniging. Uitgangspunt daarbij is voornamelijk dat het niet gaat om een grote groep ouders, maar om een beperkte groep ouders die ieder een grote groep ouders dient te vertegenwoordigen.

3.10 Regio Deventer

Het regionaal netwerk Deventer en omstreken is één van de koploperregio's die een experimentaanvraag op basis van de experimentenwet Onderwijs heeft gedaan. Bij de vorming van het netwerk is uitgegaan van het gebied dat Sine Limite, federatief samenwerkingsverband WSNS Deventer e.o. (bestaande uit acht schoolbesturen voor primair onderwijs), beslaat. Het gebied van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs 9.03 (Etty Hillesum Lyceum) komt grotendeels met dat gebied overeen. Eind 2007 hebben de volgende partijen de intentieverklaring Passend Onderwijs ondertekend: Sine Limite, Etty Hillesum Lyceum (incl. samenwerkingsverband 9.03), Rentray Onderwijs (REC 4), de Ambelt (REC 4), de Bolster (REC 4) en de Onderwijsspecialisten, de Linde (REC 3, Groot Gelre). Ook de REC-scholen 1 en 2 hebben de verklaring ondertekend, maar nemen niet deel aan het experiment.

Het regionaal netwerk Deventer en omstreken is een relatief klein regionaal netwerk. In het netwerk participeert slechts één samenwerkingsverband WSNS en slechts één VO-school (Etty Hillesum Lyceum). De relatief beperkte schaal van de regio, het beperkt aantal gemeenten dat in het geding is en het feit dat in het netwerk slechts één VO-school participeert, heeft er volgens de onderwijspartners met wie gesproken is toe bijgedragen dat de samenwerking in het regionale netwerk goed verloopt. Volgens die onderwijspartners zijn de lijnen kort, bestaat de wil om samen te werken en wordt het regionale debat over de inrichting en uitwerking van passend onderwijs op open wijze gevoerd. Ook het feit dat in de regio in het kader van WSNS al vroeg de samenwerking met REC 3 en 4 is gezocht, heeft volgens de onderwijspartners bijgedragen aan de totstandkoming van een goede regionale samenwerkingscultuur.

In Deventer heeft op dit moment twee onderwijslokets, een loket PO en een loket VO. Het PO-loket is in 2008 opengesteld voor ouders. Het is vijf dagen per week

open en geeft advies, beantwoordt vragen over procedures en onderwijszorgarrangementen en kent bovenschoolse arrangementen toe in de zgn. ring 1 (zorg in groep/klas) en ring 2 (zorg in klas/groep met ondersteuning van kind en/of leerkracht). Ook aanvragen voor arrangementen in ring 3 (zorg buiten groep) en ring 4 (S(B)O) kunnen bij het loket worden aangemeld. Het loket zorgt dan voor bespreking van de dossiers in (PoVo)ZAT. Rond de wijze waarop de indicatiestelling vormgegeven wordt, is de regio nog in de planfase. De gedachten gaan uit naar een model waarin het loket lichtere vormen van onderwijszorg toekent en het ZAT de zwaardere vormen. In de plannen komt er een commissie van beroep of advies waar ouders terecht kunnen als ze het met de toegekende arrangementen niet eens zijn.

Bij de gesprekspartners in de regio bestaat de indruk dat in de regio inmiddels sprake is van een redelijk dekkend aanbod aan voorzieningen voor zorgleerlingen. Hoewel nog enige verbetering in het aanbod mogelijk is (bijvoorbeeld cluster 2 voorziening voor primair onderwijs), is de gedachte dat verdere verbreding van het zorgpalet beperkt zal blijven. In het kader van het vergroten van de bekendheid met en draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten, is in 2008 voor het basisonderwijs een leerkrachtenplatform opgericht. Voor het voortgezet onderwijs is de bedoeling dat een dergelijk platform per augustus 2009 wordt opgericht. Voor het basisonderwijs is in 2008 ook een ouderplatform opgericht met een klankbord- en adviesfunctie richting de regiegroep passend onderwijs. Het is de bedoeling dat het platform ook een functie voor het voortgezet onderwijs krijgt, zodat er één gezamenlijk ouderplatform voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs ontstaat.

4 Bevindingen

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben wij een aantal bij de ontwikkeling en inrichting van passend onderwijs relevante thema's de revue laten passeren. In de in bijlage 1 opgenomen beschrijvingen van de koploperregio's is te lezen wat de stand van zaken ten aanzien van die thema's in de koploperregio's is, alsmede wat hun plannen met betrekking tot die thema's zijn. In dit hoofdstuk nemen we de thema's onder de loep en geven wij de overeenkomsten en verschillen tussen de koploperregio's weer. Wij sluiten af met een weergave van de belangrijkste knelpunten rond de (verdere) invoering van passend onderwijs die door onze gesprekspartners in de regio's zijn genoemd.

Alvorens we tot weergave van de onderzoeksbevindingen overgaan, merken we nogmaals op dat die bevindingen beschouwd moeten worden als een beschrijving van de startsituatie in de koploperregio's. Zoals opgemerkt in paragraaf 1.5, heeft dat te maken met het feit dat de definitieve beschikkingen voor de veldinitiatief- en experimentaanvragen van de koploperregio's pas in januari/februari 2009 zijn rondgekomen. Als gevolg hiervan zijn veel van de activiteiten die beschreven zijn in die aanvragen nog niet in uitvoering genomen of is daarmee maar net begonnen. De resultaten van het onderzoek moeten daarom beschouwd worden als een opname van de stand van zaken bij de koploperregio's bij aanvang van veldinitiatief of experiment³.

4.2 Proces ontwikkeling regionale netwerken

4.2.1 Bestuurlijke samenwerking

Alle koploperregio's hebben de samenwerking rondom de invoering van passend onderwijs in een bestuurlijke structuur gegoten. De regio's kennen een structuur waarbij de aansturing en de directe uitvoering gescheiden zijn. Hoewel de diverse benamingen van de geledingen verschillen, is deze structuur in alle regio's terug te vinden. Elke regio kent een regiegroep (in Twente stuurgroep genoemd) waarin een vertegenwoordiging van de onderwijspartners (samenwerkingsverbanden en/of schoolbesturen) de kaders vaststelt waarin passend onderwijs vorm zal krijgen. In zes regio's is Bureau Jeugdzorg in die regiegroep vertegenwoordigd. In de regio Deventer is ervoor gekozen dat niet te doen, omdat passend onderwijs door de onderwijspartners aldaar vooraleerst als een zaak van het onderwijs wordt gezien. Hoewel zij onderkennen dat samenwerking met jeugdzorg in het kader van passend onderwijs nodig is, menen zij dat de regie over passend onderwijs bij het onderwijs behoort te liggen.

³ Voor de experimenten betekent dit dat de vraag tot welke (positieve en negatieve) effecten het afwijken van de huidige wettelijke bepalingen lijkt te leiden in dit onderzoek niet beantwoord kan worden.

De regiegroepen bereiden beleidsplannen voor, geven leiding aan de uitvoering en communiceren met de achterban. Vertegenwoordigers in de projectgroepen (ook wel taakgroepen, adviesgroepen, werkgroepen of voorbereidingsgroepen genoemd) houden zich bezig met de specifieke invulling van bepaalde onderdelen van passend onderwijs. De projectgroepen rapporteren aan de stuur- en regiegroepen. In de regio's is een adviserende rol weggelegd voor de adviesgroepen en (nog op te richten of in oprichting zijnde) platforms van ouders en leerkrachten.

In de regio's Eemland en Midden-Brabant is inmiddels niet langer sprake van een regiegroep, maar van een regionaal bestuur passend onderwijs. In Midden-Brabant bestaat het bestuur in oprichting uit drie vertegenwoordigers van ouderverenigingen, drie vertegenwoordigers uit het onderwijs en twee vertegenwoordigers van zorginstellingen (waaronder Bureau Jeugdzorg). In Eemland bestaat het bestuur uit leidinggevenden van de vier deelnemende samenwerkingsverbanden en de twee deelnemende REC's. Tot slot merken wij op dat behalve in Midden-Brabant ook in Twente ouders vertegenwoordigd zijn in het gremium dat de centrale regie over passend onderwijs voert. De ouders (en zorginstellingen) bezetten daar een kwaliteitszetel.

In vijf koploperregio's zijn door diverse gesprekspartners opmerkingen gemaakt over het proces van bestuurlijke samenwerking in het kader van vorming van het regionale netwerk en het maken van afspraken tussen de partners in het netwerk. Deze opmerkingen hadden allemaal betrekking op het feit dat er in de regio heel veel partners bij genoemd proces betrokken zijn en dat dit het een complex en lastig proces maakt. Op de eerste plaats is dat planningstechnisch lastig, omdat het veelal gaat om drukbezette mensen, waardoor het lastig is om overleggen te plannen. Dat zorgt ervoor dat het proces niet snel verloopt. Op de tweede plaats is het een lastig proces, omdat de informatieoverdracht naar en het creëren van draagvlak voor (voorgenomen) besluiten bij de diverse achterbannen van degenen die aan de overleggen deelnemen volgens onze gesprekspartners de nodige tijd kost. Daarbij speelt ook mee dat de mandaten die degenen die het overleg voeren niet altijd duidelijk zijn, of dat de mandaten niet volledig zijn, waardoor vaak slechts sprake kan zijn van 'voorgenomen besluiten' waarover met de achterban(nen) overlegd moet worden.

Op de derde plaats is het volgens onze gesprekspartners ook inhoudelijk een lastig proces. Dat heeft te maken met het gegeven dat er rekening gehouden moet worden met verschillende beelden of percepties van passend onderwijs bij de verschillende onderwijspartners. Het op één lijn krijgen van die percepties is een proces dat tijd kost, aldus onze gesprekspartners. Ook moet rekening gehouden worden met het gegeven dat er verschillende belangen in het geding zijn en dat (bestuurlijke) samenwerking (in ieder geval in de perceptie van sommige partijen) gepaard gaat met het gedeeltelijk opgeven van autonomie. Al met al menen veel van onze gesprekspartners in de regio's dat de schaalgrootte waarop passend onderwijs in hun regio's vorm en inhoud moet krijgen ervoor zorgt dat het proces van netwerkvorming en het komen tot bestuurlijke afspraken complex is en de nodige tijd vergt.

Door een aantal gesprekspartners is in het kader hiervan gezegd dat de bestuurlijke afspraken die tot nu toe gemaakt zijn zich nog op het niveau van *'het uitspreken van*

gezamenlijke intenties en ambities' bevinden en dat het nog te vroeg is voor concrete afspraken over ieders taken, verantwoordelijkheden en verplichtingen. Kijken we in dat verband bijvoorbeeld naar de regio Deventer, dan moet het strategisch beleidsplan 2009-2013 - waarin onderlinge relaties, verantwoordelijkheden en zeggenschap vastgelegd worden - nog geschreven worden. In Midden-Brabant zal vanuit de door de partners ondertekende intentieverklaring verder uitwerking worden gegeven aan de bestuurlijke samenwerking, resulterend in een samenwerkingsovereenkomst waarin afspraken worden gemaakt over de gemeenschappelijke inspanningen.

Hoewel slechts een beperkt aantal van onze gesprekspartners zich daarover uitgelaten heeft, is het ons inziens vermeldenswaard dat degenen die dat wel gedaan hebben zich over de komende fase (waarin genoemde afspraken gemaakt moeten gaan worden) uitspreken in termen à la *'nu wordt het spannend'*. Betreffende gesprekspartners gaven daarbij als nadere toelichting aan dat zij benieuwd zijn of de inmiddels bereikte overeenstemming over ambities, intenties en plannen in de regio's onder druk zal komen te staan als er concrete afspraken over taken, verantwoordelijkheden, verplichtingen en (verdeling van) geld gemaakt moeten gaan worden.

Een vraag die in het kader van de bestuurlijke samenwerking relevant is, is hoe in de regionale netwerken over de zorgplicht gedacht wordt. Een eerste opmerking die we daarover willen maken, is dat zorgplicht in de interviews die wij in het kader van het onderzoek gehouden hebben niet als 'hot issue', dan wel een Zwaard van Damocles dat boven de regionale netwerken en schoolbesturen hangt werd beschouwd. In de interviews werd zorgplicht heel vaak in verband gebracht met het onderwijscontinuüm. De achterliggende gedachte daarbij is dat als de regionale netwerken erin slagen een dekkend onderwijscontinuüm te creëren, het voldoen aan de zorgplicht geen probleem zal opleveren. Het creëren van voldoende voorzieningen voor zorgleerlingen wordt met andere woorden als een garantie voor het door schoolbesturen kunnen voldoen aan de zorgplicht gezien. In de interviews werd ook vaak opgemerkt dat er de afgelopen tijd dusdanig vertrouwen tussen de schoolbesturen is ontstaan, dat verwacht mag worden dat er rond de zorgplicht geen conflicten zullen ontstaan.

Het is denkbaar dat zorgplicht in de regionale netwerken de invulling krijgt waarin de toekenning van een bepaald onderwijszorgarrangement door bijvoorbeeld 'het loket' of het ZAT voor schoolbesturen een bindend karakter heeft. Als het oordeel is dat een bepaalde leerling het meest gebaat is bij plaatsing op school X, dan heeft het schoolbestuur van X de verplichting de betreffende leerling op X op te nemen. Uit de reacties die we in de interviews hebben gekregen op de vraag of zorgplicht in de regio's een dergelijke invulling zal krijgen, blijkt dat over dit onderwerp in de meeste regionale netwerken nog geen oordeels- of besluitvorming heeft plaatsgevonden.

In de regio Deventer gaven de twee kwartiermakers passend onderwijs aan dat er in hun regio expliciet voor gekozen is om zorgplicht niet een dergelijke invulling te geven. Mocht een schoolbestuur bezwaar hebben tegen plaatsing van een leerling op één van zijn scholen, dan zal er met dat bestuur wel gesproken worden en zal het daarop worden aangesproken door de andere besturen, maar men wil in de regio niet zover gaan dat het advies van het ZAT/loket bindend zal zijn. Ook uit andere re-

gio's kregen we van de personen die we daar gesproken hebben een dergelijk antwoord, maar met de kanttekening dat daarover in de regio de oordeelsvorming nog gaande is en er nog geen besluiten in deze genomen zijn. Bij Refo-zorg geven de leden van de stuurgroep aan dat zij van mening zijn dat het loket een school moet kunnen verplichten tot plaatsing van een leerling. Ook bij Refo-zorg heeft hierover binnen het regionale netwerk echter nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

4.2.2 Samenwerking onderwijs en zorg

Op bestuurlijk niveau kan de samenwerking tussen onderwijspartijen en zorgpartijen vorm krijgen door deelname van een zorgpartij in bestuur of regiegroep van het regionale netwerk. Dat is in zes van de koploperregio's het geval, in de vorm van deelname van een vertegenwoordiger van Bureau Jeugdzorg in regiegroep of bestuur van het regionale netwerk (in Twente gaat het om een kwaliteitszetel; in Almere is sprake van een waarnemer namens BJZ in de regiegroep). Alleen in Arnhem, Deventer en Eemland is Bureau Jeugdzorg niet vertegenwoordigd in het hoogste besluitvormende orgaan in het regionaal netwerk (noch een andere zorgpartij).

Wat betreft de samenwerking tussen onderwijs- en zorgpartijen in de koploperregio's zien we dat jeugdzorg (BJZ, schoolmaatschappelijk werk, JGZ, leerplicht) in veel ZAT's participeert. Op dit niveau van samenwerking worden diagnostiek en het opstellen van behandelings- en ondersteuningsplannen dus in samenwerking met jeugdzorginstellingen gedaan. Wat betreft deelname aan 'het loket' zien we een divers beeld. In sommige koploperregio's is sprake van beoogde deelname van BJZ, in andere koploperregio's is reeds sprake van deelname door jeugdzorginstellingen. Verder treffen we nog allerlei andere samenwerkingsvormen tussen onderwijs en zorg aan (zoals deelname van BJZ aan netwerken van zorgcoördinatoren).

Andere organisaties die door de verschillende gesprekspartners aangeduid worden als samenwerkingspartner zijn GGD, RIAGG en MEE. Deze instellingen zijn over het algemeen vooral betrokken bij bepalen van passende onderwijszorgarrangementen. In de meeste gevallen gebeurt dit 'achter het loket'. In een aantal regio's vindt dit plaats binnen ZAT's. Ook politie en leerplichtambtenaren worden genoemd als partners bij het toekennen van onderwijszorgarrangementen. In een aantal regio's wordt in dit kader samengewerkt met instellingen die gericht zijn op het vinden van een geschikte baan op de arbeidsmarkt. Dit zijn eveneens regio's waarbinnen sprake is van een intensieve samenwerking met MBO-instellingen.

Op het gebied van de vormgeving van zorgstructuren worden in vrijwel alle regio's gesprekken gevoerd met betrokken gemeentes. Een beeld dat hierbij zichtbaar is, is dat deze samenwerking intensiever is bij de geografisch kleinere regionale netwerken. In een aantal regio's is er op het gebied van zorgstructuren en zorgplicht eveneens sprake van contacten met provincies. Tot slot wordt door een aantal regio's ook specifiek ingegaan op (beoogde) samenwerking met peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties. In het kader van het creëren van een onderwijscontinuüm voor 0 tot 23 jarigen wordt opgemerkt dat het noodzakelijk is samenwerking te organiseren met deze partners. Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) wordt hierbij genoemd als aanvulling op het huidige onderwijsaanbod en als mogelijkheid om al in een vroeg

stadium specifieke aandacht te (kunnen) besteden aan (potentiële) zorgkinderen. Op dit moment vinden er in een beperkt aantal regio's verkennende gesprekken plaats met deze partners; in geen van de regio's is al sprake van concrete samenwerking.

4.3 Inhoudelijke ontwikkelingen

4.3.1 *Eén loket*

Uit de door ons in het kader van het onderzoek geanalyseerde documenten en de interviews die wij gehouden hebben, blijkt dat in alle koploperregio's het inrichten van één loket hoog op de agenda staat. De huidige stand van zaken ten aanzien van de vorming/inrichting van dat loket is als volgt. In drie regio's is nog geen sprake van een functionerend loket. In één regio is er wel een loket voor het V(S)O, maar nog niet voor het PO. In één regio is er een loket voor PO en een loket voor VO, maar is alleen nog het eerste opengesteld voor ouders (en is het loket VO alleen bestemd voor scholen). Bij Refo-zorg is er alleen in de subregio Ede een functionerend loket; in de andere subregio's nog niet. In de regio Weert-Leudal-Thornerkwartier is in beide subregio's sprake van een dienstencentrum dat als loket functioneert. In Eemland en Almere is niet zozeer sprake van één loket, maar van een aantal voorzieningen die tezamen een geheel van loketfuncties vervullen (voor een toelichting, zie hierna).

Qua doelstelling en functies die aan het loket verbonden worden, bestaan tussen de koploperregio's geen wezenlijke verschillen. Overal is die doelstelling gerelateerd aan onvrede met de situatie waarin ouders door het oerwoud aan instanties die zich met onderwijs(zorg) bezighouden – op het terrein van informatievoorziening, hulpverlening of indicatiestelling – niet goed weten waarvoor ze bij wie moeten zijn, met veel instanties te maken krijgen, geconfronteerd worden met meerdere intakes en onderzoeken, et cetera. Ook qua functies die aan het loket verbonden worden, bestaan geen wezenlijke verschillen. Informatie en advies voor ouders en scholen, toeleiding naar hulpverlening, toekenning van zorgarrangementen, onderzoek/diagnostisering en indicering zijn functies die in alle koploperregio's aan het loket verbonden worden.

Ook is in alle koploperregio's het 'front office/back office'-model het uitgangspunt bij de (geplande) inrichting van het loket. De front office dient daarbij als toegangspoort tot de diverse functies van het loket en de aan het loket verbonden instanties (voor hulpverlening en indicatiestelling) in de back office. Centraal staat daarbij het uitgangspunt dat ouders zo min mogelijk moeten merken van het feit dat bij beantwoording van hun vraag 'in de back office' soms verschillende personen/instanties betrokken zijn. Kijken we naar de wijze waarop de loketten in de verschillende koploperregio's worden vormgegeven (in realiteit of in de plannen die rond de loketten bestaan), c.q. naar wat onder één loket wordt verstaan, dan zien we echter wel verschillen.

Grosso modo zien we ten aanzien van de invulling van de front office de volgende twee 'modellen'. In het eerste model is de front office een fysieke locatie (al dan niet tezamen met bijvoorbeeld CJG, Veiligheidshuis, et cetera). De front office is in dit model een fysieke voorziening (met een personele bezetting). Soms gaat het daarbij om één fysieke locatie (zoals in Arnhem), soms om meerdere locaties per regionaal

netwerk (zoals in Weert-Leudal-Thornerkwartier). Soms bestaat de fysieke voorziening alleen uit een telefoondesk waarnaar gebeld kan worden (zoals in Deventer en bij Refo-zorg). In het tweede model (Eemland, Almere, Noord-Limburg) wordt de term één loket niet opgevat als een fysieke locatie, maar als een metafoor voor een geheel van verbonden toegangspoorten tot onderwijszorg.

In Eemland wordt in het kader van het laatste gesproken van een samenhangend geheel van loketdelen en -functies. Scholen met hun interne zorgstructuur, voorzieningen op bovenschools/samenwerkingsverbandniveau als ZAT's en voorzieningen op het niveau van het regionaal netwerk zoals het zorgplatform vormen allemaal ingangen (front offices) tot het totaalnetwerk van onderwijszorgvoorzieningen. Dat netwerk heeft vele ingangen, maar het is de bedoeling dat ouders slechts één ingang hoeven te gebruiken. Zijn ze via die ingang tot het netwerk toegetreden en moet in het vervolgtraject een ander loketdeel (professional, instantie) betrokken of bezocht worden, dan wordt ouders daarin begeleiding geboden. In het plan van aanpak van het experiment Eemland wordt daarover gezegd: *"Zodra je in dat netwerk komt via de meest nabije deur heb je de toegangsfase gehad. Wat er daarna gebeurt is back-office en voor zover ouders daarin een rol hebben, worden zij dan begeleid"*.

4.3.2 Integrale indicering

In de plannen van alle koploperregio's wordt de intentie uitgesproken om te komen tot handelingsgerichte, integrale indicatiestelling. Die intentie wordt ingegeven door onvrede met de huidige gang van zaken (zorgvraag en achterliggende problematiek die vanuit verschillende perspectieven wordt beoordeeld, waardoor een integrale beoordeling van die vraag en een integraal antwoord bemoeilijkt wordt; ouders die te maken krijgen met meerdere instanties, contactpersonen, procedures, et cetera). Enerzijds gaat het daarbij om de intentie om te komen tot integrale indicatiestelling binnen het onderwijs (harmonisatie of integratie van de indicatiestellingen van PCL, RVC en Cvl). Anderzijds gaat het om de intentie om te komen tot harmonisatie of integratie van de indicatiestellingen van onderwijs en zorg (Bureau Jeugdzorg en ClZ).

De meeste koplopers verkeren wat betreft dit thema nog in het stadium van plan- en oordeelsvorming. Dat heeft te maken met het gegeven dat de beschikkingen voor de veldinitiatieven en experimenten pas begin 2009 zijn afgegeven, waardoor de plannen nog niet in uitvoering zijn genomen. Het heeft volgens onze gesprekspartners in de regio's echter ook te maken met het gegeven dat dit complexe materie is, waarover de oordeelsvorming nog in volle gang is. Dat dit het geval is en aanleiding kan zijn tot aanscherping/bijstelling van de plannen laten de volgende voorbeelden zien:

- In de aanvraag voor het veldinitiatief van de regio Twente wordt gesproken van *'bundeling van kennis, professionals en indicatiecriteria om te komen tot een operationele vorm van indiceren in één regionaal loket (...). De verschillende, al bestaande loketten (...) worden gekoppeld en ZAT's en netwerken worden aaneengeschakeld op weg naar één loket'*. In de recent opgestelde Strategische Beleidsagenda Passend Onderwijs Twente wordt inmiddels gesproken van het toewerken naar een situatie in 2011 waarin *'in de regio Twente geen sprake meer zal zijn van indicatiestelling op basis van de vigerende indicatiecriteria en*

indicatiestellingen. De huidige commissies voor indicering en toekenning van plaatsing en bekostiging komen te vervallen (...)'.

- In de experimentaanvraag van de regio Deventer is sprake van plannen om te komen tot geïntegreerde indicatiestelling bij één loket PO/VO, waarbij de indicering door de partners in het samenwerkingsverband gezamenlijk wordt gedaan. In de uitwerking van die plannen is voor de toekenning van de zwaardere vormen van onderwijszorg (SBO, PrO, cluster 3, 4) in eerste instantie voorzien in vorming van het Regionale Indicatieteam (RIT). Inmiddels gaan de gedachten uit naar een model waarin toekenningen van plaatsing binnen SBO of SO door het ZAT worden gedaan. In plaats van het RIT zou er dan een commissie van beroep/advies komen waar ouders rechtstreeks kunnen aanmelden als ze een toekenning willen die (nog) niet gehonoreerd wordt in de doorlopende zorgroute.

Een andere indicatie voor het feit dat verschillende regio's nog bezig zijn met plan- en oordeelsvorming rond integrale indicering is dat er in de regio's Midden-Brabant, Refo-zorg en Weert-Leudal-Thornerkwartier op gepreludeerd wordt om op termijn over te gaan tot de aanvraag van een experiment op grond van de Experimentenwet onderwijs. Het samenvoegen van de verschillende bestaande indicatieorganen en het overgaan tot budgetfinanciering (conform de in 2.3.1 als derde genoemde optie) zal waarschijnlijk een essentieel onderdeel uitmaken van die experimentaanvragen.

Al met al verkeren de koploperregio's momenteel nog in het stadium van nadere plan- en oordeelsvorming over hoe invulling aan integrale indicering moet worden gegeven en wordt nog gewerkt met de bestaande procedures en organen voor indicatiestelling⁴. Hoe de integrale indicering er in de verschillende koploperregio's in praktijk uit komt te zien, is gezien de fase waarin ze zich op dit moment in hun oordeelsvorming bevinden nog niet helder. Kijken we evenwel naar de huidige plannen van de koploperregio's ten aanzien van dit thema, dan ontstaat het volgende beeld:

- In zes regio's is expliciet de ambitie uitgesproken tot realisatie van de derde in 2.3.1 genoemde optie te komen (één indicatiecommissie onderwijs en zorg (integratie PCL, RVC, Cvl, BJZ en CIZ), inclusief budgetfinanciering).
- In twee van die regio's (Deventer en Twente) lijkt dat ook de inzet te zijn voor de verdere plan-, oordeels- en besluitvorming rond integrale indicering.
- In de andere regio's die de ambitie tot realisatie van genoemde optie hebben uitgesproken gaat men, daar invoering van die optie vooralsnog op wettelijke beperkingen stuit, voorlopig een ander pad bewandelen. Dat pad komt neer op de eerste in 2.3.1 genoemde optie. Die bestaat in het aaneenschakelen van bestaande indicatieprocedures (met handhaving van de bestaande indicatieorga-

⁴ Dat geldt niet voor alle regio's. In Eemland geeft de PCL-VO - op grond van een door het ministerie van OCW afgegeven beschikking - beschikkingen voor LWOO en PrO af in plaats van de RVC en is BJZ geïntegreerd in Cvl-cluster 4. Ook is in Eemland in 2008 een provinciaal loket gestart waarin clusters 1, 2, 3 en 4 met BJZ, MEE en CIZ samenwerken op basis van het kader integraal indiceren.

nen en indicatiecriteria), waardoor een geïntegreerde procedure voor indicatiestelling ontstaat. Aanvragen komen via het loket binnen, waarna er via de inzet van trajectbegeleiders voor moet worden gezorgd dat ouders geen onnodige extra handelingen hoeven te verrichten en/of procedurele stappen hoeven te zetten en niet meer met meerdere instanties in contact hoeven te treden. In alle gevallen worden bij deze aaneenschakeling ook BJZ en ClZ meegenomen.

- In één van die vier andere regio's (Midden-Brabant) gaat men op korte termijn bovendien over tot oprichting van de Commissie Indicatiestelling Onderwijs, die PCL en Cvl integreert, maar onder het bestaande wettelijke gesternte gaat werken. Dit vormt een invulling van de in 2.3.1 als tweede genoemde optie.
- In de drie regio's die de ambitie om tot realisatie van de derde in 2.3.1 genoemde optie te komen niet (expliciet) hebben uitgesproken, zal integrale indicering de invulling krijgen van eerdergenoemde aaneenschakeling van bestaande indicatieprocedures tot één geïntegreerde procedure (met handhaving van de bestaande indicatieorganen). In één van die regio's (Arnhem) gaat men een pilot beginnen met indicatiestelling in een geïntegreerd orgaan, met handhaving van de bestaande wettelijke taakstellingen en samenstelling van de oorspronkelijke indicatieorganen (PCL's, RVC, Cvl's en BJZ) (in lijn met de tweede in 2.3.1 genoemde optie).

4.3.3 *Onderwijscontinuüm*

Passend onderwijs betekent niet dat alle zorgleerlingen in een reguliere school voor basis- of voortgezet onderwijs moeten worden opgevangen en dat het speciaal onderwijs moet verdwijnen. Het impliceert wel dat de mogelijkheden om leerlingen die momenteel naar het speciaal (basis)onderwijs gaan binnen het regulier onderwijs te houden, moeten worden uitgebreid, dan wel geoptimaliseerd. Het impliceert ook dat waar mogelijk en nodig tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs moeten worden gecreëerd. Uitgangspunt is dat er in basis- en voortgezet onderwijs een dusdanig geheel aan onderwijs(zorg)voorzieningen ontstaat, dat er voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod kan worden geboden én sprake is van doorgaande leerlijnen PO-VO-(V)SO. Dat laatste is nodig om ervoor te zorgen dat onderwijszorg voor zorgleerlingen in de verschillende onderwijssoorten goed op elkaar aansluiten.

Kijken we naar het aanbod aan voorzieningen in de koploperregio's, dan zien we dat in al die regio's allerlei tussenvormen tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs ontwikkeld zijn. We zien ook dat door de regio's wordt aangegeven dat bepaalde voorzieningen, c.q. voorzieningen voor bepaalde typen zorgleerlingen nog niet aanwezig zijn, maar wel in ontwikkeling zijn of ontwikkeld zullen worden. Wij achten het niet zinvol op deze plaats in te gaan op de details van de voorzieningen die in de regio's bestaan, nog worden gemist of op termijn gecreëerd worden. Duidelijk is dat in de regio's een breed pallet aan voorzieningen tussen regulier en speciaal onderwijs is ontstaan. Eveneens is duidelijk dat in alle regio's nog voorzieningen gecreëerd zullen worden in het kader van het ontwikkelen van een dekkend onderwijscontinuüm.

Dat laatste roept de vraag op wanneer het onderwijscontinuüm dekkend wordt geacht. Waarop is met andere woorden het in de gesprekken die wij in de regio's gehouden hebben naar voren gebrachte oordeel gebaseerd dat het ontwikkelde onderwijscontinuüm dekkend, dan wel nog niet dekkend genoeg is? De meeste van onze gesprekspartners in de regio's geven aan dat het onderwijscontinuüm pas dekkend kan worden genoemd als er voor elke leerling in de regio een passende plek is, er geen thuiszitters zijn en er geen wachtlijsten bestaan. In de regio Deventer wordt het criterium voor de dekkendheid van het onderwijscontinuüm getalsmatig uitgedrukt. Dat criterium luidt dat 80% van de leerlingen in de regio binnen ring 1⁵ een plek moet hebben, maximaal 15% een beroep moet doen op zorg binnen ring 2, maximaal 3% op speciale zorg in ring 3 en maximaal 2% op (tijdelijke) zorg in ring 4.

Het criterium dat het onderwijscontinuüm pas dekkend is als er voor elke leerling een passende plek is, impliceert dat sterk wordt ingezet op het leveren van maatwerk, zoals door diverse van onze gesprekspartners in de regio's is aangegeven. Illustratief voor dit uitgangspunt is het volgende citaat: *“Op basis van de specifieke zorgvraag van leerlingen wordt bekeken welk onderwijszorgarrangement het meest geschikt is voor een leerling. Is hiervoor nog geen voorziening beschikbaar, dan wordt deze gecreëerd. Er is dus in zeer grote mate sprake van maatwerk”*. Op basis van de interviews die wij in het kader van het onderzoek gehouden hebben, constateren wij dat de ambitie tot het dusdanig flexibel inrichten van het onderwijscontinuüm dat dit soort maatwerk mogelijk is in alle koploperregio's het uitgangspunt vormt.

In 2.3.2 is opgemerkt dat het denkbaar is dat schoolbesturen tot afspraken komen waarbij bepaalde scholen zich specialiseren in de opvang van leerlingen met een bepaalde problematiek. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit in geen van de koploperregio's als wenkend perspectief wordt beschouwd. Als reden daarvoor is aangevoerd dat dit de keuzevrijheid van ouders te zeer beperkt en conflicteert met het uitgangspunt van thuisnabij onderwijs. Ouders met kinderen met een specifieke beperking/ondersteuningsbehoefte kunnen in die optie immers alleen bij de daarin gespecialiseerde school terecht. Het dominante 'model' is dat waarin de zorgbreedte van reguliere scholen dusdanig wordt 'opgerekt', dat het grootste deel van de zorgleerlingen in die scholen kan worden opgevangen. Door competentieontwikkeling van leerkrachten, extra ondersteuning van leerkrachten binnen school/klas (via ambulante begeleiding, collegiale consultatie, et cetera) en binnen school of wijk gecreëerde voorzieningen als wisselgroepen, taalklassen en trajectklassen.

Ten aanzien van het onderwijscontinuüm merken wij tot slot op dat de doorgaande leerlijn PO-VO in de koploperregio's nog als een belangrijk aandachtspunt voor de (nabije) toekomst wordt beschouwd. Dat wil niet zeggen dat er de afgelopen tijd wat dit betreft niet al het nodige gedaan en bereikt is (zoals verbetering van de overdracht tussen PO en VO en vorming van ZAT's die zich specifiek op de overgang

⁵ De ringen geven de aard van de zorg weer. Ring 1 = standaardzorg in groep/klas. Ring 2 = zorg in groep/klas, maar met ondersteuning van kind en/of leerkracht, bijvoorbeeld via ambulante begeleiding, collegiale consultatie of onderwijsassistent. Ring 3 = zorgactiviteiten vinden niet meer uitsluitend in, maar ook buiten de groep plaats, bijvoorbeeld wisselgroep en taalschakelklas. Ring 4 = (tijdelijke) plaatsing in het speciaal (basis) onderwijs.

van PO naar VO richten). Desondanks wordt in alle koploperregio's gesteld dat de overgang van primair naar voortgezet onderwijs verbetering behoeft, teneinde te voorkomen dat de onderwijszorg van beide scholen niet goed op elkaar aansluit.

Een laatste opmerking die wij bij het thema onderwijscontinuüm maken, is dat tijdens de interviews in veel koploperregio's door met name schoolbestuurders, samenwerkingsverbandcoördinatoren en schoolleiders is gesteld dat de ontwikkelde 'tussenvormen' tussen regulier en speciaal onderwijs niet direct aan de operatie passend onderwijs gekoppeld kunnen worden. Veel van die tussenvormen zijn – onder andere in het kader van WSNS – al eerder ontwikkeld. Passend onderwijs wordt wat betreft het nadenken over en het creëren van nieuw aanbod voor zorgleerlingen door deze gesprekspartners aangemerkt als voortzetting van een al eerder ingezette ontwikkeling. Passend onderwijs (in het bijzonder de in het vooruitzicht gestelde zorgplicht) geeft echter volgens hen wel een nieuwe impuls aan die ontwikkeling.

4.4 **Conditie invoering passend onderwijs**

4.4.1 *Professionalisering leerkrachten*

Uit de aanvragen voor de veldinitiatieven en experimenten en de interviews die wij gehouden hebben, blijkt dat in de regio's breed wordt onderkend dat (bij)scholen van leerkrachten/docenten nodig is om de ambities rond passend onderwijs te realiseren. Ook ten aanzien van intern begeleiders, zorgcoördinatoren, ZAT-leden en anderen die bij de zorgstructuur rond leerlingen betrokken zijn, wordt in de koploperregio's breed onderkend dat (bij)scholing nodig is in het kader van passend onderwijs. Al in gang gezette of geplande scholings/professionaliseringsactiviteiten zijn dan ook niet alleen op leerkrachten/docenten, maar ook op genoemde functionarissen gericht.

De regio's zijn niet alleen bezig met scholing/professionalisering van het bestaande personeel, maar ondernemen ook activiteiten om toekomstige leerkrachten/docenten de competenties te laten hebben die in het kader van passend onderwijs nodig worden geacht. In zeven koploperregio's zijn daartoe reeds contacten gelegd met leraaropleidingen voor het primair en het voortgezet onderwijs, teneinde tot een op genoemde competenties aangepast curriculum te komen. In één regio is gewag gemaakt van de noodzaak ook tot dergelijke contacten met ROC's te komen, in verband met mogelijke aanpassing van de opleiding voor onderwijsassistenten.

Over scholing/professionalisering van het huidige onderwijspersoneel kan geconstateerd worden dat in veel regio's daarop gerichte activiteiten ondernomen worden. In vier koploperregio's gebeurt dat in het kader van een op het niveau van het regionale netwerk opgestelde professionaliseringsagenda. In vier andere regio's valt die agenda op termijn te verwachten (variërend van twee maanden tot twaalf maanden). In vier regio's wordt gewag gemaakt van de aanwezigheid van een gezamenlijk nascholingsprogramma van de onderwijspartners van het regionale netwerk. In drie andere regio's is men bezig met het opstellen van zo'n nascholingsprogramma. Al met al kan geconstateerd worden dat er in de meeste regio's sprake is van of gestreefd wordt naar een op het niveau van het netwerk geformuleerd aanbod aan scholings-

activiteiten. In één regio wordt expliciet gesteld dat het versterken van de handlingsbekwaamheid en de ondersteuning van leerkrachten primair een zaak is van de individuele schoolbesturen in de regio. De rol van de regiegroep wordt geformuleerd in termen van het binnen de eigen mogelijkheden stimuleren van die besturen. Dit wordt in verband gebracht met het (nog) bestaan van verschillende beelden in de regio ten aanzien van de gewenste ontwikkeling van scholen en leerkrachten.

4.4.2 Financiering voorzieningen

Door de veelheid van onderwerpen die tijdens de interviews aan bod diende te komen, is er in de interviews relatief weinig aandacht besteed aan de vraag naar de wijze van financiering van voorzieningen die in de regio's in het kader van passend onderwijs ontwikkeld worden. In paragraaf 2.4.2 zijn in dat kader twee mogelijke varianten genoemd. Grosso modo kunnen die twee varianten getypeerd worden als 'bundelen van de beschikbare middelen op het niveau van het regionale netwerk' en 'toevoegen van beschikbare zorgmiddelen aan de lumpsum van de schoolbesturen'.

Uit de aanvragen voor de veldinitiatieven en experimenten en de interviews die wij in het kader van het onderzoek gehouden hebben, is ons op de eerste plaats duidelijk geworden dat dit thema in de regio's weliswaar onderwerp van gesprek is, maar dat de oordeelsvorming hierover nog gaande is. Op de tweede plaats is bij ons het beeld ontstaan dat de eerste variant voor nagenoeg alle regionale netwerken het wenkende perspectief is. Als belangrijkste argument daarvoor wordt aangevoerd dat het inrichten en in stand houden van een dekkend en flexibel onderwijscontinuüm en het aanbieden van onderwijszorgarrangementen-op-maat de mogelijkheid van een flexibele inzet van beschikbare financiële middelen vergt. Ontschotting van de bestaande financieringsstromen en bundelen van de beschikbare middelen lijkt als beste garantie voor een dergelijke flexibele inzet van die middelen te worden beschouwd.

Alleen bij Refo-zorg wordt een mengmodel van genoemde twee varianten in overweging genomen. In dat mengmodel gaan de middelen deels naar een centraal regionaal orgaan en deels rechtstreeks naar de schoolbesturen. Men wil nader onderzoek uitvoeren naar een dergelijk mengmodel, waarbij vooralsnog verschillende verdelingen meegenomen worden (50% naar schoolbesturen en 50% naar een centrale dienst, maar ook bijvoorbeeld 80% naar schoolbesturen en 20% naar die dienst).

4.5 Creëren van draagvlak voor passend onderwijs

4.5.1 Draagvlak onder leerkrachten

Het onderzoek bij de koplopers geeft aanleiding tot de constatering dat er wat betreft betrokkenheid van leerkrachten bij en draagvlak onder leerkrachten voor passend onderwijs twee kwesties spelen. Enerzijds de vraag of leerkrachten bekend zijn met (ontwikkelingen in hun school en regionale netwerk rond) passend onderwijs en de consequenties die passend onderwijs voor hun eigen onderwijspraktijk zal hebben. Anderzijds de vraag of er draagvlak onder leerkrachten bestaat: voelen leerkrachten zich geïnteresseerd om die consequenties te dragen en te werken aan het verkrijgen van eventueel ontbrekende competenties om die consequenties te kunnen dragen?

Uit alle geledingen binnen de regionale netwerken waarvan wij vertegenwoordigers gesproken hebben (bestuurders, schooldirecteuren, coördinatoren, leerkrachten) komt het beeld naar voren dat het begrip passend onderwijs onder een groot deel van de leerkrachten in PO en VO binnen de regionale netwerken nog niet 'leeft'. Wat er aan (inhoudelijke) ontwikkelingen binnen hun regionale netwerk speelt en wat precies de consequenties daarvan zijn voor hun eigen onderwijspraktijk is volgens onze gesprekspartners bij een groot deel van de leerkrachten niet of nauwelijks bekend.

Voor zover het begrip passend onderwijs onder leerkrachten wel bekend is, heeft het draagvlak voor passend onderwijs volgens onze gesprekspartners in de regionale netwerken te lijden onder een aantal zaken. Op de eerste plaats bestaat onzekerheid over en angst voor de gevolgen die passend onderwijs voor de eigen onderwijspraktijk zal hebben: met welke diversiteit aan zorgleerlingen krijg ik straks te maken en kan ik die diversiteit wel aan? Op de tweede plaats heerst bezorgdheid over die gevolgen: zal de aandacht die we aan zorgleerlingen moeten besteden niet ten koste gaan van de rest van de leerlingen? Op de derde plaats bestaat vrees voor verzwaring van werkdruk en de administratieve lasten voor leerkrachten. Tot slot leeft de vraag of er wel voldoende tijd en geld beschikbaar is voor competentieontwikkeling.

Tegelijkertijd bestaat bij al onze gesprekspartners de indruk dat leerkrachten wel bereid zijn te 'investeren' in zorgleerlingen. Met name de leerkrachten en schoolleiders die wij gesproken hebben menen echter dat leerkrachten niet goed weten hoe ze dat op zo effectief en efficiënt mogelijke wijze moeten doen en daartoe deels nog de vereiste competenties missen. Over de bereidheid van leerkrachten om te 'investeren' in zorgleerlingen is meerdere malen, door zowel leerkrachten en schoolleiders als bestuurders en coördinatoren, opgemerkt dat er een verschil is tussen PO en VO. Hun indruk is dat die bereidheid binnen PO en VMBO groter is dan die binnen HAVO en VWO. Daar wij geen representatief onderzoek gedaan hebben onder leerkrachten, kunnen wij geen uitspraak doen over het waarheidsgehalte van die indruk.

In de gesprekken die wij gevoerd hebben, brachten vooral leerkrachten eerdergenoemde zorgen van leerkrachten over de impact van passend onderwijs op hun onderwijspraktijk naar voren. Bestuurders en coördinatoren benadrukken echter in meerdere of mindere mate dat passend onderwijs geen nieuwe ontwikkeling is, maar een (geïntensiveerde) voortzetting van reeds bestaand beleid. Dat geldt met name voor het PO, waar in het kader van WSNS al jaren aandacht is voor onderwijs aan zorgleerlingen. Genoemde gesprekspartners onderkennen echter de 'beelden' die onder leerkrachten over passend onderwijs leven en erkennen dat er nog werk aan de winkel is om de in hun ogen verkeerde beeldvorming te corrigeren.

Om meer bekendheid over en draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten te krijgen, zijn diverse activiteiten ondernomen. In bijna alle regio's zijn het afgelopen jaar één of meer regionale voorlichtings/discussie/informatiebijeenkomsten (al dan niet in combinatie met themaworkshops) voor leerkrachten georganiseerd, waarin leerkrachten op de hoogte zijn gebracht van de plannen rond passend onderwijs. In twee regio's staat een dergelijke bijeenkomst voor komend jaar op de agenda. In één regio zijn nog geen activiteiten die specifiek gericht zijn op het in het kader van pas-

send onderwijs bij elkaar brengen van leerkrachten/docenten ondernomen. Daarnaast worden leerkrachten over passend onderwijs geïnformeerd via bijvoorbeeld (digitale) nieuwsbrieven en websites en participeren leerkrachten in een aantal regio's in werk/adviesgroepen die de stuurgroep of regiegroep van advies dienen.

Wat betreft de meer formele kant van het betrekken van leerkrachten bij het proces van de ontwikkeling van passend onderwijs laat het onderzoek een divers beeld zien. In één regionaal netwerk is een leerkrachtenplatform met een klankbord- en adviesfunctie richting regiegroep opgericht binnen het primair onderwijs en zal op korte termijn een dergelijk platform voor het voortgezet onderwijs worden opgericht. Vijf regio's verkeren in het stadium van onderzoek naar of planvorming over de wijze waarop op netwerkniveau leerkrachten betrokken worden bij de ontwikkeling van passend onderwijs. In de rest van de regio's wordt die betrokkenheid georganiseerd via de reeds bestaande medezeggenschapsraden of wordt de wijze waarop die betrokkenheid georganiseerd wordt aan individuele schoolbesturen en -directies overgelaten. In twee regio's is aangegeven dat de vraag hoe het adviesrecht van het personeel ten aanzien van zaken rond passend onderwijs op netwerkniveau vormgegeven moet worden lastig te beantwoorden is en dat dit nader onderzocht wordt.

4.5.2 Draagvlak onder ouders

Uit zowel de documenten van de koploperregio's die wij in het kader van het onderzoek bestudeerd hebben, als de gesprekken die wij in de regio's gevoerd hebben, blijkt dat in alle koploperregio's door alle betrokkenen het belang van versterking van de positie van ouders onderkend wordt. Op individueel niveau gaat daarbij de aandacht vooral uit naar de vraag hoe de lasten voor ouders bij het verkrijgen van een op de situatie van hun kind toegesneden onderwijszorgarrangement, inclusief eventuele indicatie, zo beperkt mogelijk gehouden kunnen worden. Zoals uit hetgeen in de paragraaf over de 1-loket-gedachte gezegd is, vormt (nadere) inrichting van dat loket in alle koploperregio's bij de beantwoording van die vraag het uitgangspunt.

Op collectief niveau staan de regionale netwerken voor de vraag hoe zij ouders als collectief zullen betrekken bij de ontwikkeling en inrichting van passend onderwijs. In één regio is in 2008 een regionaal ouderplatform opgericht met een klankbord- en adviesfunctie richting regiegroep. Het gaat om een ouderplatform voor het primair onderwijs. Het is de bedoeling op korte termijn te komen tot een ouderplatform voor primair en voortgezet onderwijs tezamen. In een andere regio is sprake van een ouderplatform in oprichting dat al één keer bijeengekomen is. Men spreekt in die regio uitdrukkelijk nog van een platform in oprichting, omdat nog niet helder is wat de functie van het platform moet zijn (klankbord, adviesorgaan, medezeggenschapsorgaan) en omdat nog niet alle beoogde geledingen in het platform vertegenwoordigd zijn.

In twee regio's is een kerngroep van ouders geformeerd die de opdracht heeft gekregen verdere plannen rond de betrokkenheid van ouders uit te werken. In één van die regio's is een lid van die kerngroep lid van de regionale stuurgroep passend onderwijs. In de andere regio is het de bedoeling dat een lid van de kerngroep in het programmamanagement gaat participeren, maar is er nog geen geschikte kandidaat

daarvoor gevonden. In de andere vijf regio's bestaat wel de intentie om een ouderplatform op te richten, maar is daarvan op dit moment nog geen sprake.

Een vraag die wat betreft de ouderplatforms (in oprichting) speelt, is wat de functie ervan moet zijn. Soms wordt alleen gesproken over een klankbordfunctie (maar willen bestuurders en/of ouders ook een adviesfunctie aan het platform geven). Veelal is sprake van een klankbord- en adviesfunctie. In één regio heeft een aantal ouders dat wij gesproken hebben aangegeven dat ze aan het platform ook een medezeggenschapsfunctie willen geven. In één regio is er expliciet voor gekozen dat niet te doen, terwijl de discussie daarover in de andere regio's nog gevoerd moet worden.

Wat betreft de samenstelling van de ouderplatforms is in alle koploperregio's het uitgangspunt dat vanuit alle onderwijssoorten (PO, VO, SO; in een aantal regio's ook MBO) ouders vertegenwoordigd moeten zijn. Ook is in alle regio's het uitgangspunt dat ouders van zowel zorgleerlingen als niet-zorgleerlingen in het ouderplatform vertegenwoordigd moeten zijn. In veel regio's blijkt het vooralsnog lastig ouders te vinden die in een ouderplatform willen participeren. Door een aantal gesprekspartners vanuit verschillende regio's is aangegeven dat het vooral lastig is ouders van niet-zorgleerlingen bij het ouderplatform (en meer in het algemeen bij de ontwikkelingen rond passend onderwijs) te betrekken. Een laatste punt dat in twee regio's bij de samenstelling van de ouderplatforms (in oprichting) speelt, is de vraag of het met name om ouders moet gaan die zich professioneel met (zorg)leerlingen bezighouden, of dat dergelijke expertise geen criterium moet zijn voor deelname aan het platform.

4.6 Knelpunten rond (verdere) invoering passend onderwijs

Tijdens de gesprekken in de regio's zijn verschillende knelpunten en aandachtspunten voor de verdere inrichting en ontwikkeling van passend onderwijs genoemd. Deels hebben die betrekking op de specifieke situatie in een regio (zoals het ontbreken van een bepaalde voorziening). Deels betreft het knel- en aandachtspunten van meer algemene aard die niet regiospecifiek zijn. Wij hebben ervoor gekozen om ons in dit hoofdstuk te beperken tot dat laatste type knel- en aandachtspunten. Wij noemen de drie knel- en aandachtspunten die in nagenoeg alle regio's zijn genoemd:

- De huidige bekostigings- en indicatiesystematiek wordt om een aantal redenen als obstakel voor het realiseren van de ambities rond passend onderwijs gezien:
 - Bepaalde voorzieningen die in het kader van het ontwikkelen van een dekend onderwijscontinuüm noodzakelijk worden geacht, passen niet binnen de huidige systematiek en vallen financieel gezien tussen wal en schip⁶.

⁶ Als voorbeeld hiervan is door één van onze gesprekspartners genoemd: een kind dat bij het SO staat ingeschreven, bezoekt één dag per week een school voor regulier onderwijs. Het kind kan dan geen (of moeilijker) aanspraak maken op de voorzieningen die het nodig heeft en die in het SO vanzelfsprekend zijn en worden gefinancierd, bijvoorbeeld een doventolk, een persoonlijk verzorger en dergelijke. Een ander voorbeeld dat is genoemd: in een achterstandswijk is behoefte aan een lokaal plus leerkracht met expertise (Z)MLK. De bekostiging is heel lastig: uit welke pot moet dit betaald worden? Een derde voorbeeld dat is genoemd: schoolbesturen vormen samen een stichting

- Bepaalde voorzieningen die in het kader van het ontwikkelen van een dekend onderwijscontinuüm noodzakelijk worden geacht, bevatten soms elementen die in de huidige regelgeving tot verschillende categorieën van zorg worden gerekend, waardoor financiering uit verschillende bronnen nodig is. Dat zorgt voor een hoop bureaucratie⁷.
- Wettelijk is voorgeschreven dat een leerling niet zo maar naar het speciaal onderwijs kan worden doorverwezen. De school moet eerst aantonen dat het niet verder kan met het kind, c.q. moet haar handelingsverlegenheid kunnen aantonen. Daardoor het kan een half jaar duren voordat een indicatie voor het speciaal onderwijs kan worden aangevraagd. Deze procedure werkt belemmerend voor het tijdig bieden van de juiste zorg en stimuleert curatief handelen, terwijl preventief handelen beter wordt geacht.
- In de grote regionale netwerken wordt het aantal onderwijspartners dat bij de ontwikkeling en inrichting van passend onderwijs betrokken is als belemmerend voor de snelheid van het proces gezien. In de kleinere regio's zoals Deventer is in dat kader opgemerkt dat het, gezien de tijd en moeite die het in een relatief kleine regio als Deventer al kost om partijen voor overleg bij elkaar te brengen en om tot bestuurlijke afspraken te komen, de vraag is of passend onderwijs in veel regio's niet op te grote schaalgrootte moet worden georganiseerd.
- De vooralsnog beperkte bekendheid met passend onderwijs bij leerkrachten wordt in veel regio's als belangrijk aandachtspunt beschouwd. Vanuit de gedachte dat passend onderwijs voor een groot deel door leerkrachten/docenten in het regulier onderwijs vormgegeven moet worden, is het volgens veel van onze gesprekspartners zaak dit punt snel en voortvarend op te pakken.

Orthopedagogisch Instituut waar de SBO onder valt. De schoolbesturen willen de lokale taalschakelvoorziening ook onderbrengen bij de stichting, maar dan tellen die leerlingen mee als SBO-leerling, wat tot een stijging van het deelnamepercentage SBO leidt. Dat wordt als ongewenst beschouwd.

⁷ Als voorbeeld is hier genoemd: SO-leerlingen die worden opgevangen in een aanleunklas staan wel ingeschreven bij het SO, maar maken gebruik van reguliere voorzieningen. Daarover moeten tussen de scholen afspraken worden gemaakt. Wie betaalt de ringleiding voor bijvoorbeeld dove leerlingen? Dezelfde vraag betreft de inzet van personeel. Een ander voorbeeld dat is genoemd: op drie basisscholen is een gespecialiseerde leerkracht afkomstig van de SBO aan het werk met kinderen met een hulpvraag op het gebied van sociaal-emotionele problematiek. Zij begeleidt ouders en school naar de aanvraag van een rugzak. Deze begeleiding dient eigenlijk door een ambulante begeleider te gebeuren. Als de rugzak binnenkomt, betaalt de school de gespecialiseerde leerkracht uit de rugzak, maar daarnaast moet er een ambulante begeleider komen, terwijl de activiteiten van een ambulante begeleider ook door genoemde leerkracht gedaan kunnen worden. In dit traject worden allerlei gelden/facturen verstuurd en overgeheveld.

5 Ontwikkeling kengetallen

5.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 vermeld, heeft de ECPO opdracht gegeven tot verzameling van een aantal kwantitatieve gegevens over de koplopers die belangrijk zijn bij de vormgeving van passend onderwijs, het mogelijk maken leerlingen die extra zorg nodig hebben getalsmatig in beeld te brengen en iets zeggen over kenmerken van de regio's in relatie tot de doelstelling van passend onderwijs. Door gedurende het proces van ontwikkeling van passend onderwijs in de koploperregio's een aantal maal die kengetallen te verzamelen, kunnen de ontwikkelingen in de regio's cijfermatig gemonitord worden. De opdracht van de ECPO betrof de volgende kengetallen:

1. Basispopulatie in het verzorgingsgebied
2. Aantal leerlingen en scholen
3. Aantal rugzakleerlingen
4. Aantal leerlingen met ondersteuning vanuit Herstart en Op de Rails
5. Aantal leerlingen in Reboundvoorzieningen
6. Plaatsingslijsten en wachttijden in SBO en (V)SO
7. Aantal thuiszitters
8. Aantal zeer zwakke scholen
9. Aantal bemiddelingsverzoeken onderwijsconsulenten
10. Voor de zorg voor zorgleerlingen beschikbare financiële middelen

In hoofdstuk 1 is eveneens vermeld dat we bij het verzamelen en analyseren van de kwantitatieve gegevens op dusdanig veel onduidelijkheden zijn gestuit, dat in overleg met de ECPO is besloten om over de kengetallen pas in een later stadium verslag te doen. In dit hoofdstuk worden derhalve geen kengetallen over de koploperregio's passend onderwijs gepresenteerd. Wij hechten er echter wel aan om in dit hoofdstuk de werkwijze die wij bij het verzamelen van de kengetallen gevolgd hebben weer te geven en om de onduidelijkheden te vermelden die aanleiding zijn geweest tot het besluit om pas in een later stadium over de kengetallen te rapporteren.

5.2 Werkwijze

5.2.1 Inleiding

In overleg met de ECPO is er bij het ontwikkelen van de kengetallen voor gekozen die kengetallen zoveel mogelijk te baseren op bestaande (landelijke) administratieve gegevens en databestanden. Daar is voor gekozen om de regionale netwerken zo min mogelijk te belasten met verzoeken tot het opzoeken en leveren van gegevens (daar de netwerken al bereid waren relatief veel tijd te investeren in het houden van

(groeps)gesprekken voor het onderzoek). Er is ook voor gekozen, omdat het de vergelijkbaarheid tussen de regionale netwerken vergroot en omdat bij eventuele herhalingsonderzoeken de vergelijkbaarheid over de jaren heen beter is gegarandeerd.

De eerste stap die vervolgens gezet is, betrof het geografisch in kaart brengen van de regionale netwerken door vast te stellen welke gemeenten er wel en niet toe behoren. De afbakening van de netwerken is in eerste instantie gebaseerd op de gemeenten waarvan de coördinatoren van de regionale netwerken hebben aangegeven dat deze tot hun netwerk behoren (gebaseerd op de gegevens van de nulmeting van het volgsysteem Passend Onderwijs en Cfi-lijsten). Voor het vaststellen van de onderwijsvoorzieningen/scholen die tot het netwerk behoren, is in overleg met de EC-PO besloten om de adreslijsten die door de regionale netwerken zijn aangeleverd als uitgangspunt te nemen, omdat deze naar verwachting het meest betrouwbaar zouden zijn. De aangeleverde lijsten leverden soms onduidelijkheden op ((tik)fouten in brinnummers, ontbreken van brin- en/of vestigingsnummers en andere brin- en/of vestigingsnummers dan in de Cfi-registratie). De brin- en vestigingsnummers zijn zoveel mogelijk gecontroleerd en waar nodig en mogelijk aangepast. Op basis van deze aldus gecorrigeerde lijsten van de regionale netwerken zijn de aan de regionale netwerken deelnemende scholen en/of vestigingen daarvan geselecteerd.

De afbakening van het netwerk op basis van gemeenten en brinnummers van scholen is uitgangspunt geweest voor de berekening van alle kengetallen. Naast de registraties van CBS en Cfi is daarvoor ook gebruik gemaakt van geregistreerde gegevens van de WEC-raad, onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs en de registratie van de ACTB/Onderwijsconsulenten. Helaas bleken niet alle databestanden geschikt om informatie op het juiste (school)niveau te geven. Bij enkele kengetallen is geen informatie op schoolniveau beschikbaar, maar bijvoorbeeld wel op het niveau van het samenwerkingsverband VO of van de gemeente (gemeentenamen).

Na berekening van de gegevens zijn deze teruggekoppeld naar de coördinatoren van de regionale netwerken met het verzoek deze te controleren. Omdat veel van de gevraagde gegevens niet (systematisch) in de netwerken geregistreerd worden, konden deze niet altijd door de coördinatoren worden gecontroleerd. De reacties vanuit de regionale netwerken op genoemd verzoek betroffen enerzijds de kengetallen zelf, anderzijds de keuzes en selecties die eraan ten grondslag lagen. De opmerkingen en wijzigingen zijn doorgevoerd en de kengetallen zijn na de correcties opnieuw vastgesteld. Een aantal regionale netwerken heeft aangegeven dat de cijfers volgens hen niet (helemaal) kloppen, maar konden niet aangeven wat de juiste cijfers waren.

Hierna wordt voor elk kengetal aangegeven hoe het is berekend. In paragraaf 5.3 gaan we in op de onduidelijkheden die aanleiding zijn geweest tot het besluit om over de kengetallen separaat en in een later stadium te rapporteren.

5.2.2 Basispopulatie in het verzorgingsgebied

Onder de basispopulatie in het verzorgingsgebied verstaan wij de inwoners in de leerplichtige leeftijd die in het verzorgingsgebied wonen en potentieel gebruik kunnen maken van de onderwijsvoorzieningen in dat gebied. Het gaat dus ook om kinderen

die (tijdelijk) niet ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling of aan niet bekostigd onderwijs deelnemen. Leerplicht geldt voor kinderen van 5 tot en met 16 jaar. Veel kinderen gaan echter al naar school als ze 4 jaar zijn. Na het laatste schooljaar begint de kwalificatieplicht, die eindigt op de dag dat de leerling een startkwalificatie haalt of 18 jaar wordt. Daarom is bij bepaling van de basispopulatie gekozen voor de leeftijdsafbakening van 4 tot en met 17 jaar. Bij het bepalen van de basispopulatie op basis van CBS-gegevens is de regioafbakening gebaseerd op de gemeenten waarvan de coördinatoren hebben aangegeven dat ze tot het netwerk behoren (gebaseerd op de gegevens van het volgsysteem Passend Onderwijs).

5.2.3 Aantal leerlingen en scholen

Bij de bepaling van het aantal leerlingen, scholen en vestigingen is uitgegaan van de lijsten van aan de regionale netwerken passend onderwijs deelnemende scholen, zoals die door de regionale netwerken zijn aangeleverd en gecheckt. Op Cfi-bestanden is deze selectie van scholen (brinnummers en vestigingen) toegepast.

5.2.4 Aantal rugzakleerlingen

Rugzakleerlingen zijn leerlingen die op basis van de wet Leerlinggebonden Financiering een indicatie hebben voor het speciaal onderwijs, maar met behulp van een rugzak onderwijs volgen op een reguliere school. Gegevens over deze leerlingen zijn betrokken uit de Registratie Geïndiceerde Leerlingen van Cfi. De selectie van scholen/vestigingen is gebaseerd op de door de regionale netwerken geleverde lijsten.

5.2.5 Aantal leerlingen dat deelneemt aan Herstart of op de Rails

Het aantal leerlingen dat in een Herstart-traject is geplaatst, is vastgesteld op basis van gegevens die de WEC-raad ter beschikking heeft gesteld. In deze registratie zijn geen brinnummers geregistreerd, waardoor de gegevens niet op vergelijkbare wijze berekend konden worden als andere kengetallen. De gegevens van de WEC-raad geven de plaatsnaam waar een leerling het laatst onderwijs heeft gevolgd. Deze zijn vervolgens vergeleken met de gemeentenamen volgens het volgsysteem Passend Onderwijs. Gegevens waren niet altijd of slechts gedeeltelijk beschikbaar.

5.2.6 Reboundvoorzieningen

Van het aantal leerlingen in een Reboundvoorziening bestaat geen landelijke registratie. Aan de coördinatoren van de regionale netwerken is gevraagd gegevens te verstrekken over de omvang van de Reboundvoorzieningen. Niet alle regio's hebben (adequaat) geantwoord op ons verzoek gegevens aan te leveren over het aantal leerlingen in een Reboundvoorziening.

5.2.7 Plaatsings- en wachttijden in het SBO/(V)SO

De gegevens over de omvang van de plaatsingslijsten en de wachttijden in SBO en (V)SO zijn betrokken uit de door de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks uitgevoerde inventarisatie van de plaatsingsproblematiek in speciale scholen voor basisonderwijs en in het (voortgezet) speciaal onderwijs. SBO-gegevens zijn verzameld op niveau van WSNS-samenwerkingsverbanden (niet per school of brin). Een uitsplitsing naar regionaal netwerk is daardoor lastig. Gegevens op regioniveau zijn berekend door alle tot een regio behorende WSNS-samenwerkingsverbanden mee te tellen, wat het

risico op overschatting per regio met zich meebrengt. Gegevens over het (V)SO zijn wel op schoolniveau (brin) beschikbaar. Voor de beschrijving per regionaal netwerk zijn alle (volgens de door de regionale netwerken aangeleverde lijsten) tot het netwerk behorende scholen geselecteerd. Daarbij is geen verdere uitsplitsing naar vestigingsnummer mogelijk. Alle vestigingen van de betreffende school (brin) zijn dus geselecteerd. Dit kan leiden tot overschatting voor bepaalde regio's. Bij berekening is aangesloten bij door de Inspectie gehanteerde definities en berekeningswijzen⁸.

5.2.8 Thuiszitters

Gegevens over het aantal thuiszitters zijn gebaseerd op de jaarlijkse inventarisatie door de Inspectie van de plaatsingsproblematiek in speciale scholen voor basisonderwijs en in het (voortgezet) speciaal onderwijs. SBO-gegevens zijn vastgesteld op niveau van WSNS-samenwerkingsverbanden, (V)SO-gegevens zoveel mogelijk op schoolniveau. Ook hier is aangesloten bij de door de Inspectie gehanteerde definitie⁹.

5.2.9 Aantal zeer zwakke scholen

De Inspectie publiceert op Internet lijsten met zeer zwakke scholen. De huidige lijst dateert van februari 2009. Op basis van de inspectielijst met brinnummers van zeer zwakke scholen per februari 2009 en de door de regionale netwerken aangeleverde lijsten met deelnemende scholen is bepaald hoeveel scholen c.q. vestigingen in een regionaal netwerk als zeer zwak zijn beoordeeld.

5.2.10 Aantal bemiddelingsverzoeken onderwijsconsulenten

In de berekening zijn 'reguliere casussen' en 'minicasussen' waar onderwijsconsulenten mee bezig zijn geweest meegenomen. Uitgaande van het bestand van reguliere scholen die tot het regionale netwerk behoren, is daar het bijbehorende postcodegebied bijgezocht. Daarbij is uitgegaan van (hele) gemeenten. Van de casussen waar de onderwijsconsulenten bemiddeld hebben, is de postcode van het woonadres van de leerling gebruikt om te bepalen of een leerling behoort tot een regionaal netwerk.

5.2.11 Voor zorgleerlingen beschikbare financiële middelen

Vanwege de complexiteit van de wet- en regelgeving rond voor zorgleerlingen beschikbare financiële middelen was in overleg met de ECPO reeds besloten de verzameling van gegevens over die middelen op een later tijdstip uit te voeren.

5.3 Kanttekeningen bij de kengetallen

In dit onderzoek is getracht kengetallen rondom passend onderwijs in kaart te brengen. Tijdens het verzamelen en analyseren van de kengetallen zijn wij gestuit op een aantal onduidelijkheden en ongerijmdheden, hetgeen twijfel heeft doen rijzen aan de betrouwbaarheid van de verzamelde kengetallen. Daar de ECPO wel graag eind mei 2009 over de rapportage over de documentenstudie en interviews wil beschikken en wij niet in staat zijn geweest de betrouwbaarheid van de kengetallen voor die datum

⁸ Inspectie van het Onderwijs (2008). *Wachlijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs*

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Wachlijsten in het speciaal basisonderwijs*

⁹ Ibid.

afdoende te controleren, is in overleg met de ECPO besloten de kengetallen niet in deze rapportage op te nemen, maar de tijd te nemen om de kengetallen zorgvuldig te checken en waar nodig actie te ondernemen om de betrouwbaarheid ervan te vergroten. Hierna geven wij de belangrijkste redenen weer voor onze conclusie dat wij de betrouwbaarheid van de kengetallen onvoldoende kunnen garanderen.

- Eén van de kengetallen is het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bij vaststelling van dit kengetal stuitte we op het gegeven dat veel (V)SO-scholen en vestigingen daarvan niet exclusief tot één regionaal netwerk behoren. Leerlingen van een (V)SO-school of vestiging daarvan kunnen uit verschillende netwerken passend onderwijs afkomstig zijn. Daarom hebben wij contact gezocht met op de door de regionale netwerken aangeleverde lijsten voorkomende (V)SO-scholen. Bij navraag van de aantallen tot een bepaald regionaal netwerk behorende leerlingen op die scholen is door een aantal scholen aangegeven dat volgens hen de door ons gehanteerde lijst van (V)SO-scholen niet correct is. Volgens onze contactpersonen ontbraken scholen of stonden scholen ten onrechte op de lijst. Dit heeft twijfel doen rijzen over de correctheid van de ons ter beschikking staande lijsten van deelnemende (V)SO-scholen.
- Vergelijking van de door de regio's geleverde lijsten met door Cfi gehanteerde lijsten van bij de veldinitiatieven betrokken scholen leverde voor sommige netwerken discrepanties op. Ook dat heeft twijfel doen rijzen aan de correctheid van de ons door de regionale netwerken ter beschikking gestelde lijsten van deelnemende scholen. Daar, zoals uit 5.2 duidelijk is geworden, bij de berekening van een aantal kengetallen gebruik is gemaakt van die lijsten, zijn we tot de conclusie gekomen dat wij de betrouwbaarheid van die kengetallen momenteel niet kunnen garanderen.
- Een aantal uitkomsten van de vaststelling van kengetallen heeft nader voer gegeven aan deze conclusie. Zo blijkt er een discrepantie tussen de basispopulatie en de berekende leerlingaantallen te bestaan. De leerlingaantallen ('schoolpopulatie') van de netwerken zijn niet zonder meer te vergelijken met de basispopulatie, omdat het selectie criterium bij beide verschillend is. Bij de basispopulatie is uitgegaan van de gemeenten die volgens de regionale netwerken tot de regio behoren. Per gemeente is nagegaan hoeveel 4-12 en 13-17 jarigen in die gemeente woonachtig zijn. Bij de bepaling van het aantal leerlingen is uitgegaan van de door de regionale netwerken aangeleverde lijsten van deelnemende scholen. De selectie van scholen sluit daarom niet één op één aan bij de selectie van gemeenten. Als gevolg hiervan zijn er in alle regio's verschillen waarneembaar tussen de aantallen kinderen in de schoolgaande leeftijd die in de regio wonen en het aantal kinderen dat in die regio naar school gaat. De schoolpopulatie is in alle gevallen minder groot dan de basispopulatie. In sommige regio's zijn de verschillen groot, met name waar het om basisschoolleerlingen gaat.
- Een ander opvallend resultaat is dat in twee regio's het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs hoger is dan het aantal leerlingen in het primair onderwijs,

terwijl (naar verwachting) in de andere regio's het door ons berekende aantal PO-leerlingen substantieel groter is dan het aantal VO-leerlingen.

- Tot slot merken wij op de dat wij na berekening van de kengetallen deze teruggekoppeld hebben naar de coördinatoren van de regionale netwerken met het verzoek ze te controleren. Omdat veel van de gevraagde gegevens niet (systematisch) in de netwerken geregistreerd worden, konden deze niet altijd door de coördinatoren worden gecontroleerd. De reacties vanuit de regionale netwerken op genoemd verzoek betroffen enerzijds de kengetallen zelf, anderzijds de keuzes en selecties die eraan ten grondslag lagen. Een aantal regionale netwerken heeft aangegeven dat de cijfers volgens hen niet (helemaal) kloppen, maar konden niet aangeven wat de juiste cijfers waren. Van de controle van de kengetallen door de coördinatoren van de regionale netwerken hebben wij in het licht van dit alles onvoldoende gebruik kunnen maken voor de vaststelling van de betrouwbaarheid van de door ons ontwikkelde kengetallen.

6 Reflectie

6.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is ten aanzien van een aantal thema's een beeld geschetst van de stand van zaken in de negen koploperregio's passend onderwijs en van de plannen die in de regio's rond de thema's op dit moment ontwikkeld zijn. In dit hoofdstuk willen wij op een aantal van onze bevindingen nader reflecteren. Die reflectie staat mede in het teken van wat de staatssecretaris van OCW in de tweede voortgangsrapportage passend onderwijs d.d. 24 november 2008 heeft medegedeeld over de tot dan toe opgedane ervaringen met (de invoering van) passend onderwijs en van wat naar aanleiding van die voortgangsrapportage besproken is in het algemeen overleg over passend onderwijs van de Tweede Kamer d.d. 4 december 2008.

Wij hechten eraan nogmaals op te merken dat de beschikkingen voor de veldinitiatieven van de koploperregio's pas begin 2009 zijn afgegeven. De beschikkingen voor de experimenten zijn nog onderwerp van overleg met het ministerie van OCW. Als gevolg daarvan moet grotendeels nog gestart worden met uitvoering van de plannen die in de aanvragen voor de veldinitiatieven en experimenten zijn beschreven. Van realisatie van die plannen kan dus nog geen sprake zijn. In dat licht moeten de onderzoeksbevindingen beschouwd worden als een weergave van de stand van zaken bij aanvang van de veldinitiatieven en experimenten in de koploperregio's.

In dit hoofdstuk reflecteren wij zoals gezegd op een aantal van de bevindingen van het onderzoek. We hechten eraan op te merken dat die reflecties weliswaar gebaseerd zijn op en ingegeven zijn door die bevindingen, maar dat de reflecties een weergave vormen van onze duiding van die bevindingen. Met onze reflecties willen wij een bijdrage leveren aan de verdere gedachtevorming rond passend onderwijs, alsmede aan het debat over mogelijke landelijke wetgeving rond passend onderwijs.

6.2 Proces ontwikkeling passend onderwijs

Bij de ontwikkeling van passend onderwijs is vanuit de nationale overheid gekozen voor een benadering waarbij de ontwikkeling van passend onderwijs 'van onderop' moet komen. Het onderwijsveld, i.e. de regionale netwerken wordt de ruimte geboden passend onderwijs vorm te geven. De wijze waarop ze dat doen en de ervaringen die daarbij worden opgedaan vormen de basis voor het te ontwikkelen wettelijk kader. De bevindingen van het onderzoek geven ons aanleiding tot de volgende reflecties ten aanzien van het proces van de ontwikkeling van passend onderwijs.

In de interviews die wij gehouden hebben, is door veel van onze gesprekspartners opgemerkt dat het grote aantal onderwijspartners dat bij het proces betrokken is niet

bevorderlijk is voor de snelheid van het proces. Kort door de bocht geformuleerd: hoe meer partijen, hoe meer overleg, afstemming met achterbannen en afstemming van belangen noodzakelijk is en hoe langzamer het proces en de besluitvorming binnen de regionale netwerken zullen verlopen. De schaalgrootte waarop passend onderwijs georganiseerd wordt, lijkt een dergelijke procesgang met zich mee te brengen.

Dat het thema van de 'juiste' schaalgrootte ook in de koploperregio's speelt, blijkt uit het feit dat in sommige regio's de inrichting van passend onderwijs deels op het niveau van subregio's georganiseerd wordt. Dat is overigens niet alleen ingegeven door argumenten die met schaalgrootte te maken hebben. In Twente is het bijvoorbeeld mede ingegeven door de constatering dat tussen de subregio's verschillen in invulling van passend onderwijs bestaan. De regiegroep heeft besloten zulke verschillen tussen de subregio's te waarderen en centraal te stellen in de ontwikkeling van passend onderwijs. Een overweging die daarbij echter wel een rol gespeeld heeft, is dat de schaal van de subregio's volgens de regiegroep het meest geschikt is om scholen en leerkrachten te ondersteunen richting passend onderwijs.

Tegen de achtergrond van de in de ogen van veel van onze gesprekspartners in de regio's relatief trage procesgang en de constatering dat de bekendheid met passend onderwijs onder leerkrachten gering is, wordt nogal eens de term 'bestuurlijke drukte' gebezigd. Hiermee wordt de suggestie gewekt dat besturen – om het zo te formuleren – vooral bezig zijn met zichzelf en elkaar, zonder oog te hebben voor wat er op de werkvloer leeft en zonder met die werkvloer te communiceren over de in gang gezette of op til zijnde ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de werkvloer.

Een dergelijke kwalificatie veronachtzaamt ons inziens dat de wijze waarop het proces momenteel verloopt deels samenhangt met het grote aantal partijen dat erbij betrokken is. Ook mag ons inziens niet uit het oog verloren worden dat het gaat om een proces waarin inhoud gegeven moet worden aan abstracte begrippen als passend onderwijs en zorgplicht. In dat proces ontmoeten partners vanuit verschillende denominaties en (onderwijskundige) tradities elkaar, die met elkaar en met in achtname van die verschillen inhoud aan die begrippen moeten geven. In het proces spelen bovendien verschillen in belang en macht en angst voor (gepercipieerd) autonomieverlies ongetwijfeld een rol. Tot slot mag niet uit het oog verloren worden dat het proces zich afspeelt tegen de achtergrond van complexe wet- en regelgeving. Gegeven deze kenmerken van het proces van de ontwikkeling van passend onderwijs mag de relatieve traagheid ervan ons inziens geen verbazing wekken.

Of – nu de fase van ontwikkeling van een gezamenlijke visie, gezamenlijke ambities en plannen om die ambities te realiseren voorbij lijkt te zijn – het proces in een dussdanig tempo zal verlopen dat die ambities in 2011 (of 2012) gerealiseerd zullen zijn, moet de toekomst leren. Een aantal van onze gesprekspartners heeft aangegeven dat het nu pas spannend wordt, omdat de vraag is of de inmiddels bereikte overeenstemming over visie, ambities en plannen onder druk zal komen te staan als er concrete afspraken over verantwoordelijkheden, rechten en plichten en (verdeling van) geld gemaakt moeten worden. Of dat het geval zal zijn en of dat een remmende wer-

king zal hebben op het proces van de ontwikkeling van passend onderwijs en uitvoering van de gemaakte plannen, zal de toekomst zoals gezegd moeten uitwijzen.

Wij komen tot de conclusie dat het gezien de kenmerken van het proces van de ontwikkeling van passend onderwijs geen verbazing mag wekken dat het een relatief traag verlopend proces is. Plaatsen wij deze conclusie in het licht van het feit dat veel andere regio's nog aan het begin van dit proces staan, dan is de vraag of het realistisch is te verwachten dat passend onderwijs in 2011/2012 overal ingevoerd zal zijn.

Ongetwijfeld kunnen andere regio's leren van de ervaringen van de koploperregio's, bijvoorbeeld wat betreft de bestuurlijke organisatie van passend onderwijs en de wijze waarop leerkrachten en ouders bij het proces betrokken kunnen worden. Andere regio's hoeven sommige wielen niet opnieuw uit te vinden. Het is echter de vraag of het proces van het formuleren van gezamenlijke ambities, intenties en afspraken over bestuurlijke samenwerking daarmee in die andere regio's veel sneller zal verlopen. Uit de beschrijvingen die onze gesprekspartners in de koploperregio's gegeven hebben, komt naar voren dat dat een proces is waarin het opbouwen van vertrouwen tussen de verschillende partners in de regionale netwerken een centrale rol speelt.

Dat - volgens onze gesprekspartners in de regio's zeer belangrijke - aspect van het proces laat zich ons inziens niet makkelijk versnellen en zal in elk regionaal netwerk passend onderwijs zijn beslag moeten krijgen. Dat kost tijd en is bij uitstek iets dat alleen 'van onderop', door betrokkenen zelf, vorm en inhoud gegeven kan worden.

Voor een laatste opmerking in dit verband grijpen we terug op de hiervoor gestelde vraag of het realistisch is te verwachten dat passend onderwijs in 2011 of 2012 overal in Nederland ingevoerd zal zijn. Die vraag kan niet beantwoord worden zonder een antwoord op de vraag wát er dan precies in 2011/2012 'af' moet zijn. Wat betekent in concreto dat passend onderwijs dan een feit moet zijn? Voor bepaalde thema's is die vraag eenvoudiger te beantwoorden dan voor andere. Ten aanzien van betrokkenheid van ouders en leerkrachten bijvoorbeeld is in ieder geval duidelijk dat er dan een goed functionerend ouderplatform, respectievelijk leerkrachtenplatform moet zijn, de rechten en plichten waarvan helder omschreven moeten zijn.

Ten aanzien van andere thema's is echter minder duidelijk wat er in 2011/2012 gerealiseerd moet zijn. Hoe dient de doelstelling dat er voor elke leerling een passend plek moet zijn geduid te worden tegen de achtergrond van de in een aantal koploperregio's gemaakte opmerking dat het streven tot een dekkend onderwijscontinuüm tot permanent maatwerk noopt? Kennelijk kan het onderwijscontinuüm nooit 'af' zijn, maar wordt het permanent op zorgbehoeftes afgestemd. Die constatering brengt de noodzaak met zich mee eenduidig te formuleren wat het criterium is waaraan ten aanzien van het onderwijscontinuüm de situatie in 2011/2012 getoetst zal worden. Meer in het algemeen constateren wij dat helderheid over wat er dan met betrekking tot de diverse thema's rond passend onderwijs gerealiseerd dient te zijn noodzakelijk is om het ontwikkelingsproces van passend onderwijs richting (en snelheid) te geven.

6.3 Eén loket

Een door veel van onze gesprekspartners in de koploperregio's genoemd en ook in de veldinitiatief- en experimentaanvragen geadresseerd aandachtspunt ten aanzien van de inrichting/taakstelling van het onderwijsloket betreft de relatie met de Centra voor Jeugd en Gezin. Eén van de functies daarvan is dat ze een fysiek inlooppunt voor ouders en kinderen/jeugdigen moeten zijn waar men terecht kan voor vragen over opgroeien en opvoeden. Dat roept de vraag op hoe de onderwijsloketten zich verhouden tot de fysieke inlooppunten van de Centra voor Jeugd en Gezin (die ook als een soort loket beschouwd kunnen worden). Zal ouders duidelijk zijn waar ze met welke vragen moeten zijn? Ontstaan er twee loketten waar ouders met dezelfde vragen terecht kunnen? Is het zinvol en uitvoerbaar om beide loketten te integreren?

Wat hier bovendien een rol speelt, is dat CJG's geacht worden een belangrijke rol te spelen in de coördinatie van hulpverlening aan gezinnen. Bezien we de plannen van de koploperregio's ten aanzien van hun loketten, dan zien we dat ook voor die loketten een rol wordt weggelegd in de coördinatie van hulpverlening (namelijk tussen hulpverlening binnen de onderwijscontext en hulpverlening vanuit de jeugdzorg). Dat roept de vraag op of niet het risico ontstaat dat sprake zal zijn van twee (deels) langs elkaar heen werkende coördinatiepunten, met alle gevolgen van dubbel werk, onduidelijkheid bij ouders en leerlingen en niet goed afgestemde hulpverlening van dien.

Zoals een aantal van onze gesprekspartners duidelijk hebben gemaakt en ook verwoord is in de veldinitiatief- en experimentaanvragen, zijn deze vragen op dit moment nog niet van een duidelijk antwoord voorzien. Overleg met gemeenten en jeugdzorgverleningsinstanties is nodig om de activiteiten die in het kader van het onderwijsloket ondernomen zullen worden af te stemmen met de Centra voor Jeugd en Gezin. In een dergelijk overleg is in veel van genoemde aanvragen dan ook voorzien.

In dit kader merken we op dat ten aanzien van de vorming van zowel het onderwijsloket als van de CJG's door betrokken ministeries gekozen is voor een bottom up benadering. Dat kan ertoe leiden dat verschillende gemeenten/regio's tot verschillende afspraken komen over de afstemming en/of taakverdeling tussen de loketten van onderwijs en CJG. Wij kunnen op dit moment niet overzien of daar sprake van zal zijn en hoe groot de diversiteit aan afspraken zal zijn. Noch of de diverse afspraken binnen de door beide ministeries gestelde kaders rond onderwijsloket, respectievelijk CJG's zullen vallen. Wellicht is afstemming tussen beide ministeries opportuun.

6.4 Integrale indicering

Ten aanzien van de ambities en plannen die de koploperregio's hebben ten aanzien van integrale indicering valt te constateren dat de meeste regio's vooralsnog opteren voor het stroomlijnen van de bestaande indicatieprocedures en het via het loket en inzet van trajectbeleiding ouders zo min mogelijk belasten met het gegeven dat voor de afhandeling van hun vraag soms meerdere personen en instanties betrokken zijn.

Het is echter duidelijk dat de ambities van veel koploperregio's verder reiken. Een aantal koplopers heeft immers uitgesproken dat ze toe willen werken naar het in 2.3.1 als derde genoemde model (één regionale indicatiecommissie die werkt met eigen criteria, plus budgetfinanciering). Daarmee ontstaat mogelijk de situatie dat in de ene regio andere criteria worden gehanteerd voor bijvoorbeeld toelating tot (en financiering van) een cluster 4 voorziening dan in een andere regio. Er zou dan ook voor dat soort voorzieningen een situatie ontstaan die momenteel al bestaat ten aanzien van toelating tot het speciaal basisonderwijs. Daar kan elk samenwerkingsverband WSNS (de PCL daarvan) immers eigen criteria voor die toelating hanteren.

Het is niet aan ons te beoordelen of dat een wenselijke situatie is of niet. De regionale netwerken de ruimte bieden om in deze keuzes te maken en de ervaringen daarmee gebruiken als basis voor het te ontwikkelen wettelijk kader, kan betekenen dat genoemde verschillen in gehanteerde criteria op een gegeven moment ontstaan. Dan kan met andere woorden de situatie zich voordoen waarin kind A in regio X tot een cluster 4 voorziening wordt toegelaten, terwijl een vergelijkbaar kind B in regio Y tot zo'n voorziening geen toegang krijgt. Als dat op voorhand als een onwenselijke situatie beschouwd wordt (ten aanzien van bepaalde type voorzieningen), lijkt het van belang dat vanuit de landelijke overheid duidelijkheid wordt verschaft over de grenzen die aan genoemd model van de invulling van integrale indicering worden gesteld.

6.5 Onderwijscontinuüm en zorgplicht

Zoals in 4.2.1 is opgemerkt, is ons tijdens de interviews opgevallen dat zorgplicht niet als een 'hot issue' wordt beschouwd in de koploperregio's. Ook is ons opgevallen dat zorgplicht vaak in verband wordt gebracht met het creëren van een dekkend onderwijscontinuüm. De gedachte daarbij is dat het creëren van een dekkend aanbod aan voorzieningen de garantie vormt voor het door schoolbesturen kunnen voldoen aan de zorgplicht. Uit de interviews is gebleken dat in bijna geen van de koploperregio's besluitvorming heeft plaatsgevonden over de vraag of het (plaatsings)advies van het loket dat in het regionale netwerk onderwijszorgarrangementen gaat toekennen al dan niet een bindend/verplichtend karakter moet hebben voor schoolbesturen.

In reflectie hierop merken wij op dat een dekkend onderwijscontinuüm zonder meer een noodzakelijke voorwaarde is voor het door schoolbesturen kunnen voldoen aan de zorgplicht. Kan een schoolbestuur een leerling immers niet op één van zijn scholen opvangen, dan kan het alleen aan de zorgplicht voldoen als elders binnen het regionale netwerk wel een passende plek voor die leerling aanwezig is. In dat licht is de relatie die tussen zorgplicht en onderwijscontinuüm wordt gelegd begrijpelijk.

Het begrip zorgplicht kent ons inziens echter ook een andere betekenis, die we aan de hand van de volgende hypothetische situatie toelichten. Stel dat een schoolbestuur van mening is dat het een bepaalde leerling niet op één van zijn scholen een passende plek kan bieden, terwijl eerdergenoemd loket van mening is dat dat wel zou moeten kunnen (bijvoorbeeld op basis van het binnen het regionale netwerk vigerende criterium à la Deventer dat 80% van de (zorg)leerlingen binnen de reguliere

setting moet worden opgevangen). Volgt er dan een goed gesprek met het betreffende schoolbestuur, maar behoudt het het recht om de leerling te weigeren? Of wordt het op een of andere wijze verplicht om de leerling toch op te nemen? En als het niet aan die verplichting wil voldoen, volgt er dan een sanctie vanuit het netwerk?

De geschetste situatie en zeker de idee dat schoolbesturen vanuit het netwerk gesanctioneerd kunnen worden, lijkt wellicht vergezocht. Toch is dat laatste in zekere zin in sommige samenwerkingsverbanden WSNS aan de orde (namelijk daar waar is afgesproken dat scholen tot een bepaald verwijzingspercentage naar het SBO een beroep kunnen doen op de middelen van het verband (solidariteitsprincipe), maar boven dat verwijzingspercentage zelf op moeten draaien voor de kosten).

Uit de interviews is duidelijk geworden dat het debat en de oordeelsvorming hierover in de regionale netwerken nog gaande is of nog gevoerd moet worden. Het lijkt ons echter duidelijk dat er binnen samenwerkingsverbanden heldere afspraken moeten worden gemaakt over wat er in situaties als de hierboven geschetste zal of moet gebeuren. Vrijblijvendheid in deze brengt immers het risico met zich mee dat ondanks alle ambities en intenties bepaalde leerlingen alsnog tussen wal en schip vallen.

In dit verband merken we tot slot op dat het in netwerken belangrijk is dat de balans tussen voor- en nadelen voor alle partijen 'klopt'. De vraag is of met name voor echt 'moeilijke' leerlingen toch niet een gevoel tussen de betrokken instellingen zou kunnen gaan ontstaan dat sommigen te weinig 'op hun bord' krijgen en anderen te veel. Netwerken worden disfunctioneel, opportunistisch of anderszins suboptimaal als partijen calculerend gedrag (kunnen) gaan vertonen. Om dat te vermijden, achten wij genoemde afspraken en het niet blijven hangen in vrijblijvendheid van groot belang.

6.6 Draagvlak onder leerkrachten

Leerkrachten zijn niet bekend met passend onderwijs en zijn niet competent genoeg om met een diversiteit aan zorgleerlingen goed om te gaan. Het draagvlak onder leerkrachten voor passend onderwijs is bovendien niet groot en heeft te lijden onder onder andere onbekendheid met en angst voor de consequenties ervan en vrees voor nog grotere administratieve lasten voor leerkrachten. Aldus een korte samenvatting van de signalen die wij van verschillende kanten hebben gekregen uit de koplopperregio's over het draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten.

In reflectie daarop merken we op dat zulke signalen uit het onderwijs niet bepaald nieuw zijn. In 2004 werd in de brede evaluatie van WSNS geconstateerd dat op het niveau van de klas het achterblijven van verbeteringen in het didactisch handelen van leerkrachten het belangrijkste knelpunt was en dat leerkrachten nog over onvoldoende vaardigheden beschikken om onderwijs op maat te bieden. Ook werd geconstateerd dat het in het onderwijs ontbreekt aan de noodzakelijke materialen, tijd voor reflectie, collegiale consultatie en dergelijke om leerkrachten hierbij te ondersteunen.

Kennelijk hebben we het niet over een nieuw fenomeen. Dat is in overeenstemming met wat we – zij het vanuit een andere invalshoek – van bestuurders, coördinatoren van samenwerkingsverbanden, zorgcoördinatoren en IB'ers uit verschillende regio's in de interviews hebben gehoord: wij zijn in onze regio al jaren bezig met het vormgeven aan ondersteuning van zorgleerlingen en het creëren van tussenvoorzieningen tussen regulier en speciaal onderwijs; passend onderwijs is een voortzetting van die ontwikkeling. Geconstateerd kan worden dat er ook wat de ervaren knelpunten betreft weinig nieuws onder de zon is: beperkt draagvlak voor uitbreiding van leerlingenzorg, behoefte aan verdere professionalisering van leerkrachten op dat gebied en de roep vanuit de werkvloer om meer tijd en middelen daarvoor (klassenverkleining, meer handen in de klas, meer tijd voor collegiale consultatie, et cetera).

Hier kan zich een interessant fenomeen voordoen. Onderwijsbestuurders, coördinatoren van samenwerkingsverbanden, et cetera maken zich enerzijds druk over de onbekendheid met passend onderwijs onder leerkrachten en vrezen voor een beperkt draagvlak voor uitbreiding van de leerlingenzorg in het regulier onderwijs (i.e. voor versterking van de zorgbreedte van reguliere scholen). Anderzijds menen ze dat passend onderwijs een voortzetting is van een al bestaande praktijk. In dit kader zou het contraproductief kunnen zijn leerkrachten te 'bestoken' met een campagne om het draagvlak voor passend onderwijs te vergroten. Een dergelijke campagne zou bij leerkrachten immers de gedachte kunnen doen postvatten dat passend onderwijs wel degelijk iets nieuws is, nóg meer zorgleerlingen in de klas betekent, et cetera.

Aldus kan de campagne een beeld oproepen dat bestuurders, et cetera nu juist willen vermijden, namelijk het beeld dat passend onderwijs iets volstrekt nieuws in plaats van een voortzetting van een al bestaande praktijk in het regulier onderwijs. Dit is een lastig dilemma voor schoolbestuurders en -directies. Als de discussie over overbelasting te veel aandacht krijgt, dreigt het Thomas-theorema te gaan werken: *if man defines a situation as real, it will be real in its consequences*. Dit risico is in de onderwijssector, met voortdurende discussies over werkdruk, zeker niet denkbeeldig.

Dit laat onverlet dat draagvlak creëren onder leerkrachten/docenten hoogstnoodzakelijk is en, zo concluderen wij naar aanleiding van de gesprekken in de regio's, met name in HAVO/VWO een fikse krachtsinspanning zal vergen. Leerkrachten/docenten zijn de frontlinie professionals die moeten signaleren dat er iets mis gaat met een kind en op een betrokken en competente wijze voor ondersteuning moeten zorgen. De meest wenselijk oplossing zou zijn dat de zorg voor een passende plek gezien wordt als een inherent onderdeel van het leraarschap en dat vooral de vraag aan de orde is hoe deze vanzelfsprekende taak het beste geregeld kan worden. Dat is een subtiel, maar volgens ons doorslaggevend verschil ten opzichte van taakverzwaring.

In dat verband juichen wij toe dat de staatssecretaris in de tweede voortgangsrapportage passend onderwijs heeft aangegeven dat ze verwacht dat scholen een handlingsplan opstellen: geen dik rapport, maar een hulpmiddel voor leerkrachten in het regulier onderwijs om onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben doelgericht vorm te geven. Overigens geldt ook hier dat regelruimte belangrijk is: als

leraren het gevoel hebben dat ze in strakke procedures gevangen zijn, zal dat meer druk opleveren dan wanneer zij ook zelf oplossingen kunnen en mogen aandragen¹⁰.

Tot slot merken wij op dat het in het licht van de constatering dat leerkrachten en docenten in passend onderwijs een cruciale rol spelen van belang is dat zij actief betrokken worden bij het proces van (verdere) vormgeving van passend onderwijs. In dat verband wijzen wij erop dat een aantal koploperregio's nog verkeren in het stadium van onderzoek naar of planvorming over de wijze waarop op netwerkniveau leerkrachten betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van passend onderwijs. Voortvarendheid en voorkomen van vrijblijvendheid lijkt ons in deze geboden.

6.7 Betrokkenheid ouders

Het ontwikkelen van een sluitend systeem van verantwoordelijkheden voor het onderwijs om voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te bieden, kan volgens de staatssecretaris niet zonder versterking van de positie van de ouders. Zowel op individueel als op collectief niveau acht zij het van belang dat ouders kunnen kiezen voor een school en dat zij mee kunnen praten over het onderwijs aan hun kind.

Op het moment dat wij de interviews in de koploperregio's gehouden hebben, was in twee regio's sprake van een ouderplatform (waarvan één vooralsnog alleen voor het primair onderwijs en één 'in oprichting'). In de andere regio's is men wel bezig met uitwerking van plannen rond ouderbetrokkenheid of bestaat de intentie een ouderplatform op te richten, maar is van zo'n platform nog geen sprake. Ook blijkt dat de koplopers nog zoekend zijn naar het antwoord op de vraag wat status en taakstelling van het ouderplatform moeten zijn. Vooralsnog wordt daarover veelal gesproken in termen van 'klankbord en adviesorgaan dat regie- en/of stuurgroep (on)gevraagd advies over passend onderwijs mag geven en mee mag praten over de inrichting daarvan'. Wat de relatie met bestaande medezeggenschapsorgaanen moet zijn (die niet op het niveau van de regionale netwerken georganiseerd zijn), is nog niet duidelijk.

In reflectie op deze bevindingen merken wij op dat - wil collectieve belangbehartiging van ouders ten aanzien van passend onderwijs niet in vrijblijvendheid blijven steken en al op korte termijn concreet gestalte krijgen - genoemde vragen snel van een antwoord moeten worden voorzien. Dat achten wij van belang, omdat in deze fase van de ontwikkeling van passend onderwijs belangrijke beslissingen genomen worden.

In dat verband wijzen we op het feit dat in de regio's beslissingen genomen (of voorbereid) worden over de (verdere) inrichting van het onderwijscontinuüm. Zulke beslissingen zijn gebaseerd op een oordeel over de dekkendheid van het huidige aanbod aan voorzieningen. Dat oordeel wordt op dit moment geveld door de gezamenlijke schoolbesturen (maar ongetwijfeld wel ook ingegeven door het oordeel van specifieke ouders rondom concrete aanbiedingen voor hun kind). Hier doemt het beeld op

¹⁰ Karasek en Theorell spreken over high strain jobs als sprake is van een hoge psychologische aanspraak op professionals, gecombineerd met een geringe regelruimte. Karasek, R., & Theorell, T. (1990) Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life. New York: Basic Books

van schoolbesturen die het aanbod onderling regelen en ouders voor een voldongen feit zetten. Wij hebben geen aanleiding te stellen dat hiervan in de koploperregio's sprake is, maar zien hier wel grond voor ons pleidooi snel werk te maken van formalisering van de rol van ouders bij de besluitvorming over passend onderwijs.

De snelheid die hier ons inziens geboden is, verhoudt zich wellicht slecht met het uitgangspunt dat de uitkomsten van de veldinitiatieven en experimenten richtinggevend zullen zijn voor eventuele wetgeving. We kunnen namelijk niet inschatten hoe snel de collectieve belangenbehartiging van ouders in de koploperregio's geregeld zal zijn. Noch of daarbij (grote) verschillen tussen de regio's ontstaan. Een wettelijk kader dat aangeeft waarbinnen de antwoorden op genoemde vragen rond collectieve belangenbehartiging van ouders zich moeten bewegen, kan wellicht uitweg bieden uit de spanning tussen de noodzaak van snelheid (en ook van de ons inziens noodzakelijke landelijke uniformiteit wat betreft de rechten van ouders) en het uitgangspunt om de ontwikkelingen in het veld de basis te laten vormen voor wet- en regelgeving.

Tot slot merken we over dit thema op dat een aantal van onze gesprekspartners in de koploperregio's erop gewezen heeft dat tegenover de zorgplicht van schoolbesturen ook rechten moeten staan. Het moet volgens betreffende gesprekspartners duidelijk zijn waar de grenzen van de zorgplicht liggen, c.q. waar de grenzen van het 'zorgrecht' van ouders/leerlingen liggen. Wij adviseren om ook hieraan in bovengenoemd aanbevolen wettelijk kader expliciet aandacht te besteden.

6.8 Conclusies

- Als gevolg van het laat afgeven van de beschikkingen voor de veldinitiatieven en de nog niet afgegeven beschikkingen voor de experimenten van de koploperregio's door het ministerie van OCW, zijn veel van de in de aanvragen voor de veldinitiatieven en experimenten geplande activiteiten nog niet in uitvoering genomen of nog in een eerste fase van uitvoering. Het onderzoek dient dan ook beschouwd te worden als een beschrijving van de stand van zaken in de koploperregio's bij aanvang van veldinitiatief/experiment.
- Een aantal factoren, waaronder het grote aantal partijen dat in de regionale netwerken bij de ontwikkeling van passend onderwijs betrokken is, heeft ertoe bijgedragen dat het proces van het komen tot gezamenlijke ambities, intenties en plannen ten aanzien van (de ontwikkeling van) passend onderwijs relatief traag verlopen is. In de meeste koploperregio's moeten concrete afspraken over verantwoordelijkheden, rechten en plichten en verdeling van geld/budgetten nog gemaakt worden. Dat het proces na genoemde fase van formulering van gezamenlijke ambities, intenties en plannen in een stroomversnelling zal raken, is daardoor geenszins evident. Het is daarom de vraag of het realistisch is te verwachten dat de doelstellingen van passend onderwijs in 2011/2012 volledig gerealiseerd zullen zijn. Dat geldt zeker voor de regionale netwerken die nog aan het begin van hun ontwikkeling richting passend onderwijs staan.

- In het proces speelt het opbouwen van vertrouwen tussen de betrokken partijen een cruciale rol. Dit aspect van het proces zal in elk regionaal netwerk passend onderwijs zijn beslag moeten krijgen, kost tijd en is bij uitstek iets dat alleen 'van onderop', door betrokkenen zelf, vorm en inhoud gegeven kan worden.
- Om het proces meer richting en snelheid te geven, is duidelijkheid vereist over wat in 2011/2012 in concreto gerealiseerd moet zijn ten aanzien van de verschillende thema's die rond de ontwikkeling van passend onderwijs aan de orde zijn.
- De zorgplicht wordt in de koploperregio's niet als een boven de regio's hangend Zwaard van Damocles gezien. Het creëren van een dekkend onderwijscontinuum wordt in veel koploperregio's beschouwd als de beste garantie voor schoolbesturen om straks aan de zorgplicht te kunnen voldoen. Oordeels- en besluitvorming over het al dan niet verplichtende karakter van het advies van het gremium dat in de regio's onderwijszorgarrangementen zal gaan bepalen heeft in de meeste koploperregio's nog niet plaatsgevonden. Daar zullen echter heldere afspraken over moeten worden gemaakt om te voorkomen dat vrijblijvendheid in deze ertoe leidt dat bepaalde leerlingen alsnog tussen wal en schip vallen.
- De meeste koploperregio's kiezen vooralsnog voor stroomlijning van bestaande indicatieprocedures en het - via het loket en inzet van trajectbeleiding - ouders zo min mogelijk belasten met het feit dat bij de afhandeling van hun vraag soms meerdere personen/instanties betrokken zijn. Daar de ambities verder reiken (één regionale indicatiecommissie die werkt met eigen criteria, inclusief budgetfinanciering), kan zich in de toekomst een situatie voordoen waarin verschillende regionale netwerken verschillende criteria hanteren voor verwijzing naar het speciaal onderwijs. Als dat als een onwenselijke situatie wordt beschouwd, is het van belang dat de landelijke overheid duidelijkheid verschaft over de grenzen die aan die ambitie ten aanzien van integrale indicering worden gesteld.
- De oordeels- en besluitvorming over de wijze waarop de collectieve belangen van ouders (middels een ouderplatform) in het kader van passend onderwijs behartigd dienen te worden, is in de meeste koploperregio's nog gaande. Daar het ons inziens van belang is om ouders vanaf het begin van het proces een duidelijke stem te laten hebben, achten wij voortvarendheid in deze geboden. Het verdient ons inziens tevens aanbeveling dat er een wettelijk kader komt dat duidelijkheid verschaft over de minimumvoorwaarden waaraan de collectieve belangenbehartiging van ouders in de regionale netwerken moet voldoen.
- Leerkrachten en docenten spelen een cruciale rol in het realiseren van de ambities van passend onderwijs. De bekendheid met passend onderwijs onder leerkrachten en docenten is vooralsnog echter gering. Het is zaak om daarmee als schoolbesturen en -directies snel, voortvarend en op niet vrijblijvende wijze (verder) aan de slag te gaan. Dat geldt ook voor de oordeels- en besluitvorming over de wijze waarop op netwerkniveau leerkrachten als collectief bij de ontwikkeling en verdere inrichting van passend onderwijs betrokken moeten worden.

Bijlage 1: koplopers nader bekeken

In het kader van het onderzoek zijn voor elke koploperregio documenten bestudeerd en interviews gehouden om een beeld te krijgen van de stand van zaken ten aanzien van passend onderwijs en van de plannen die de koplopers hebben. In deze bijlage wordt voor elk van de koplopers verslag gedaan van deze studie.

Regio Arnhem

Inleiding

Vanuit het bestuurlijk overleg onderwijs, waarin de schoolbesturen primair onderwijs en voortgezet onderwijs en de wethouder van onderwijs van Arnhem participeren, zijn de eerste stappen gezet richting de vorming van het regionaal netwerk Arnhem. Naar aanleiding van plannen om te komen tot 'Bureau 023', een loket dat vorm moet gaan geven aan integrale onderwijsindicatie en moet gaan zorgen voor afstemming tussen hulpverlening en onderwijszorg, zijn oriënterende gesprekken gevoerd met verschillende partners en is een regiegroep opgericht. Die heeft in kaart gebracht welke initiatieven uitgevoerd werden op het gebied van passend onderwijs. Op basis daarvan is een veldinitiatief aanvraag ingediend. Momenteel participeren vijf WSNS-verbanden (1301, 1302, 1303¹¹ 1304 en 1402¹²), het SVW VO 13.1 en REC Vierland, REC Groot Gelre en REC ZeON. Daarnaast is het convenant ook ondertekend door Bureau Jeugdzorg Gelderland, Mee Gelderse Poort en Team VSV Arnhem.

De gemeenschappelijke visie van de bij het regionaal netwerk betrokken partijen is dat in passend onderwijs kansen voor alle kinderen centraal staan en dat zij de verantwoordelijkheid hebben dat alle kinderen in de regio naar school gaan op een plek die bij ze past. Uitgangspunt hierbij is dat de basis hiervoor in het reguliere onderwijs ligt: *'Wij gaan geen omvangrijke voorzieningen maken; we willen dat dat zoveel mogelijk in de scholen gebeurt'*. In het convenant passend onderwijs Arnhem e.o. wordt niet alleen deze visie benoemd, maar worden ook concrete actiepunten genoemd waarop het netwerk zich wil richten. Ten eerste het ontwikkelen en operationeel houden van een Bureau 023 dat zich richt op de één loketfunctie i.c. (afgestemde) indicatiestelling, (onderwijs)zorgtoewijzing en (afgestemde) hulpverlening (in tweede of derde lijn). Ten tweede de ontwikkeling van een integraal indicatiestelsel. Ten derde het ontwikkelen en ondersteunen van pilots voor de totstandkoming van passend onderwijs en uitwerking van het continuüm aan onderwijszorg in Arnhem e.o. Ten vierde de inrichting van een samenhangende (onderwijs)zorgstructuur waarin alle functies van melding, signalering, indicatie en hulpverlening effectief en effici-

11 WSNS-verband 1303 heeft de aanvraag niet ondertekend; van dit WSNS-verband heeft uitsluitend het bestuur van 'Veluwezoom' besloten wel aan het regionaal netwerk deel te nemen.

12 Dit WSNS-verband heeft recentelijk besloten deel uit te maken van het regionaal netwerk. De toetreding van dit samenwerkingsverband is d.d. 14-4-2009 doorgegeven aan Cfi.

ent geregeld zijn en waarin zowel preventieve als curatieve (onderwijs)zorg wordt verleend. Ten vijfde de verdere verbetering van de overgangen PO-VO en VO-MBO.

Proces ontwikkeling regionaal netwerk

Samenwerking onderwijspartijen

In de regiegroep zitten vertegenwoordigers van de betrokken schoolbesturen uit primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Overige partners die het convenant ondertekend hebben, maar niet structureel deelnemen aan de regiegroep, worden uitgenodigd als het in de regiegroep te bespreken onderwerp hiertoe aanleiding geeft. De regiegroep komt drie à vier keer per schooljaar bijeen. Door de regiegroep is een stuurgroep ingericht, bestaande uit drie vertegenwoordigers van schoolbesturen (PO, VO en SO) en een projectleider. In de stuurgroep worden de beleidsmatige plannen voorbereid, die vervolgens worden besproken in de regiegroep. Onder de stuurgroep worden voorbereidingsgroepen ingericht die zich gaan bezighouden met de invulling van specifieke onderdelen (zoals één loket, integraal indiceren, ambulante dienstverlening, zorgcontinuüm en handelingsgericht werken).

Door de leden van de stuurgroep wordt opgemerkt dat de bestuurlijke samenwerking momenteel goed verloopt. Dit is volgens hen het gevolg van goede samenwerking in het verleden en van een gedeelde visie en een gedeelde doelstelling ten aanzien van passend onderwijs. De leden van de stuurgroep is gevraagd om aan te geven welke gevolgen een werkend loket en (toekomstige) budgetfinanciering kunnen hebben op de bestuurlijke samenwerking. Door één van de gesprekspartners wordt hierover opgemerkt: *'Straks begint pas het gesteggel over wie geld krijgt. Nu heeft iedereen hetzelfde voor ogen. De visie en het doel liggen bij elkaar. Als wij het 'geld-volgt-de-leerling'-principe in gaan voeren, dan vindt de toekenning van geld bovenschools plaats. Nu is er in woord en schrift een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid uitgesproken. Hoe dat daadwerkelijk in de praktijk is, moeten we afwachten'.*

Samenwerking onderwijs en zorg

In de aanvraag voor het veldinitiatief is het volgende opgemerkt over samenwerking met zorg: *'alle leerlingen in de regio moet een passend onderwijsarrangement geboden worden, waar wenselijk in combinatie met jeugdhulpverlening en zo nodig jeugdbescherming. Om dat mogelijk te maken wordt met betrekking tot de samenwerking gestreefd naar: 1) koppeling met jeugdzorgindicatie bij toelating tot een reboundvoorziening, zodat er meteen aan de gedragscomponent gewerkt kan worden, 2) een koppeling tussen de ZAT's en de Centra voor Jeugd en Gezin en de onderwijszorgindicatie en 3) met betrekking tot de organisatie van de zorg wordt gestreefd naar zorg die zoveel mogelijk naar de leerling gebracht wordt i.p.v. de leerling naar de zorg en thuis- en kindnabijheid is het uitgangspunt bij zorgverlening.'*

Vanaf de start van het regionaal netwerk zijn externe partners benaderd om te participeren. Voor de meeste partners beperkt deze betrokkenheid zich vooralsnog tot de uitspraak dat zij de visie op passend onderwijs delen en het initiatief steunen. Zo hebben bijvoorbeeld peuterspeelzalen het convenant ondertekend, maar zijn nog niet actief betrokken. Eén van de gesprekspartners merkt op: *'De externe partners heb-*

ben bij ons vaste plaatsen in de ZAT's, maar zij denken in beperkte vorm mee over hoe het netwerk eruit moet zien. Vanuit school komt input op een dossier, maar jeugdzorg kan ook een input hebben op een leerling die bij ons op school zit. Maar het kind zit op school en de schoolcarrière moet het uitgangspunt zijn'. Uitspraken over het betrekken van de Centra voor Jeugd en Gezin bij het regionaal netwerk en meer specifiek bij de vormgeving van passend onderwijs kunnen volgens de gesprekspartners nog niet gedaan worden: 'De relatie met CJG is nog onduidelijk. Daar zal op de één of andere manier een klik tussen gemaakt moeten worden. Daar is nog geen projectgroep voor opgericht, dat zal de regiegroep nog moeten uitdokteren'.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

Het gezamenlijk streven is om op (zeer) korte termijn één loket opgericht te hebben dat dient als loket voor indicatiestelling voor het onderwijs. De hoofdfuncties die onderscheiden worden, zijn 1) het vormgeven aan integrale indicatiestelling met (jeugd)zorg; doelstelling is dat Bureau 023 vorm gaat geven aan de integrale indicatiestelling en waar nodig Bureau Jeugdzorg, MEE, REC's, PCL's en RVC's betreft en 2) het afstemmen van hulpverlening en onderwijszorg; Bureau 023 moet zorg gaan dragen voor de coördinatie van de tweedelijns (onderwijs)zorg. Hiermee vormt het een regionaal platform voor diagnostiek, indicatie en toewijzing van interventies, hulpverlening en begeleiding voor leerling, school en ouders. In de veldinitiatieaanvraag wordt daarnaast opgemerkt: 'Bureau 023 moet aansluiten bij de vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin en verbindingen leggen tussen onderwijszorg en jeugdzorg. In plaats van het creëren van (weer) een nieuwe organisatie naast de bestaande, wordt geopteerd voor het onder één dak brengen van bestaande activiteiten en diensten en de afstemming daarvan, zodat er voor leerlingen en ouders, medewerkers van scholen en professionals op het gebied van jeugd en onderwijs een heldere en eenduidige toegang ontstaat tot het (onderwijs-)zorgaanbod'.

De onderwijspartners waarmee gesproken is, geven aan dat er idealiter sprake zal zijn van een front office en een back office. Eén van de gesprekspartners merkt hierover op: 'Wij hebben in het regionaal netwerk de termen van het CJG overgenomen. Voor ons is een front office dus het ZAT en heel Bureau 023 de back office'. Uitgaande van de terminologie zoals die gehanteerd wordt, is de front office in het regionaal netwerk Arnhem een fysiek loket dat gehuisvest is in een gebouw waar naast het onderwijsloket ook onder meer het Centrum voor Jeugd en Gezin, BJZ, het Veiligheidshuis, ambulante begeleiding en zorgcoördinatoren gevestigd zijn. Dit loket is ook toegankelijk voor ouders. De back office wordt gevormd door onder meer de REC's, CJG, BJZ, JZG, MEE, PCL, CIZ en RVC's. Leerlingen met problemen die niet opgelost kunnen worden binnen het onderwijs of leerlingen waarvoor een indicatie gesteld moet worden, kunnen ingebracht worden bij de back office van het loket. Geïntegreerde indicatie zal vervolgens achter het loket plaatsvinden. Wanneer ouders zelf een kind aanmelden, krijgen zij een trajectbegeleider toegewezen die zorg draagt voor de samenhang in het aanbod van begeleiding.

De meningen over wanneer het loket operationeel zal zijn, verschillen; zo wordt enerzijds aangegeven dat het loket theoretisch direct zou kunnen starten, anderzijds wordt opgemerkt dat dit, onder meer vanwege het feit dat verschillende functies van het loket nog nader ingevuld moeten worden, op zijn vroegst 1 augustus 2009 zal zijn. Momenteel is er binnen het voortgezet onderwijs sprake van *'een soort één loket': als we in een ZAT-team constateren dat er iets niet van de grond komt, dan vormen we een zorgoverleg en kijken we met de betrokkenen waar het stagneert. We gaan nu proberen dat iedereen daar zit, de gemeentelijk leerplicht ambtenaar, politie, BJJ. Iedereen zat er nu op persoonlijke titel, maar dat zijn we aan het formaliseren. (...) Dat is het doorbraakteam. Dat wordt ook onderdeel van het loket.'*

Als het loket operationeel zal zijn, is het de bedoeling dat centrale regie bij het loket komt te liggen: de back office van het loket zal, als groep, het mandaat krijgen om onderwijszorgarrangementen vast te stellen en te beslissen op welke school een leerling geplaatst moet worden. Momenteel ligt het mandaat voor de beslissingen die ten aanzien van onderwijszorgarrangementen voor het voortgezet onderwijs worden genomen bij de directeur van het SWV VO. Mocht een school bezwaar hebben tegen de plaatsing van een leerling, dan kunnen zij bij hem bezwaar aantekenen.

Door de leden van de stuurgroep uit het primair onderwijs wordt aangegeven dat voor het primair onderwijs geldt dat (vrijwel) geen kinderen thuis zitten, waardoor *'dit onderwerp minder op de agenda staat'*. De gesprekspartners geven aan dat het de bedoeling is dat het regionaal netwerk 'eigenaar' wordt van het loket. Idealiter coördineert één persoon het loket vanuit het regionaal netwerk en krijgt hij/zij hiervoor zeggenschap vanuit alle partners en schoolbesturen. Volgens enkele gesprekspartners zal dit er in de toekomst toe leiden dat de verschillende deelnemende SWV opgeheven worden en als één netwerk gaan opereren.

Integrale indicatie

Momenteel is er (nog) geen sprake van integrale indicatie. De bedoeling is dat het loket hier in belangrijke mate zorg voor zal gaan dragen. In de aanvraag voor het veldinitiatief wordt hierover het volgende opgemerkt: *'Alle leerlingen in de regio moet een passend onderwijsarrangement geboden worden, waar wenselijk in combinatie met jeugdhulpverlening en zo nodig jeugdbescherming. Om dat mogelijk te maken, wordt met betrekking tot indicering en toekenning van zorgmiddelen gestreefd naar een heldere en transparante lijn rond indicatie en hulp, die ook kort en snel tot indicatie en hulp leidt en integrale indicering voor onderwijs en jeugdzorg'*

Eén van de leden van de regiegroep merkt in het kader van indiceren op: *'We willen naar een indicatiesysteem waar we kijken naar de leerlingen zelf, zodat we meer op maat aan kunnen passen. En dat komt achter het loket.'* Ten aanzien van integrale indicatie wordt door een ander lid van de regiegroep opgemerkt: *'Ik denk dat ouders maar één loket willen hebben waar integraal geïndiceerd wordt. Ik ben er wel een voorstander van om de indicatie op één plaats te stellen. Dat is op dit moment nog niet het geval. Iedereen doet het nu gescheiden, maar in het kader van het projectplan staat dat men toe wil naar één integrale indicatie.'*

Onderwijscontinuüm

Door verschillende gesprekpartners wordt aangegeven dat er (nog) geen sprake is van een geheel dekkend onderwijscontinuüm in de regio Arnhem. Aangegeven wordt dat een zeer beperkt aantal leerlingen, vaak zeer specifieke gevallen, thuiszitten. Concrete voorbeelden die hierbij genoemd worden zijn ZMOK-leerlingen met een zeer hoge intelligentie en HAVO/VWO-leerlingen met externaliserend gedrag. Tijdens de regionale terugkoppeling d.d. 16 april 2009 werd door de betrokkenen uit het VO opgemerkt dat voor deze leerlingen momenteel een onderwijsvoorziening opgestart wordt. Ook wordt opgemerkt dat WSNS er zorg voor gedragen heeft dat het niveau van zorgvoorzieningen in het basisonderwijs sterk is toegenomen.

Over het streven naar een dekkend onderwijscontinuüm wordt in de veldinitiatieaanvraag het volgende opgemerkt: 'Alle leerlingen in de regio moet een passend onderwijsarrangement geboden worden, waar wenselijk in combinatie met jeugdhulpverlening en zo nodig jeugdbescherming. Om dat mogelijk te maken wordt met betrekking tot het realiseren van een onderwijscontinuüm gestreefd naar: 1) meer flexibele inzet van hulp. Vanaf de klas moet een flexibel onderwijs- en zorgcontinuüm beschikbaar zijn. Daarbij is thuis- en kind nabijheid het uitgangspunt. Een leerling gaat alleen door naar het volgende hulpniveau als het echt nodig is; 2) ontkokering van de verlening van zorg, clusterdoorbrekend werken en afstemming of integratie van de overige zorgvoorzieningen (SBO, Jeugdzorg, Zorg, SVW); 3) het beëindigen van het "rondtrekken met kinderen" voor ouders. Ouders worden begeleid in het traject van indicatie, schoolplaatsing en hulpverlening. Er wordt door instanties een eenduidig antwoord gegeven op hun vragen en men krijgt adequate antwoorden op zorgvragen; 4) een dekkend en flexibel onderwijscontinuüm. Dat aanbod is van passende kwaliteit. Het uitgangspunt is om kinderen 'op hun eigen plek' te laten. De andere plek komt alleen maar in beeld als het echt niet anders kan.'

Door de leden van de regiegroep is opgemerkt dat de 'dekkendheid' van het onderwijscontinuüm bepaald wordt door de onderwijszorgvraag van de leerlingen: aangegeven wordt dat op basis van de specifieke zorgvraag van leerlingen wordt bekeken welk onderwijszorgarrangement het meest geschikt is voor een leerling. Is hiervoor nog geen voorziening beschikbaar, dan wordt deze gecreëerd. Er is dus sprake van maatwerk. In dit kader is door één van de leden van de stuurgroep opgemerkt: '*het onderwijscontinuüm is dekkend als alle leerlingen een passende plek hebben*'. Door verschillende partners wordt aangegeven dat er voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs al verschillende initiatieven gestart zijn die naadloos aansluiten bij passend onderwijs. Hierbij worden onder meer de volgende initiatieven genoemd:

- Kleurenwaaier: op deze basisschool participeren negen rugzakleerlingen vanuit een aanleungroep een gedeelte van de onderwijstijd in reguliere groepen.
- Wisselklassen: binnen het voortgezet onderwijs wordt gebruik gemaakt van wisselklassen. Dit zijn langlopende voorzieningen waar kinderen die dat nodig hebben een deel van de dag naar toe kunnen. Deze klassen worden niet gebruikt voor leerlingen die op een indicatie wachten, maar vooral voor rugzakleerlingen uit klas 3, 4 en 5.

- Opvanggroepen: aan het begin van het schooljaar wordt bekeken welke leerlingen nog niet aangenomen zijn op een school voor voortgezet onderwijs. Deze leerlingen worden opgevangen in de opvanggroep. Deze groep is gesitueerd in een school voor voortgezet onderwijs en wordt begeleid door een VO-docent. De leerlingen starten met lespakketten op niveau (vmbo tot havo). Vervolgens wordt bekeken waarom de leerlingen nog niet geplaatst zijn en wordt getracht de leerlingen alsnog op een voor hen geschikte plek te plaatsen.

Daarnaast worden zowel in de gesprekken als in de aanvraag enkele initiatieven genoemd die momenteel uitgevoerd/verder ontwikkeld worden:

- De Laar West: drie scholen voor basisonderwijs, die onder verschillende schoolbesturen en regio's vallen, vangen gezamenlijk rugzakleerlingen op in een wisselgroep. Deze leerlingen worden begeleid door gespecialiseerde leerkrachten. Doel is zoveel mogelijk leerlingen te behouden in het regulier onderwijs.
- Het Doorbraakteam: binnen dit project monitoren betrokkenen uit het voortgezet onderwijs en leerplicht leerlingbestanden op langdurig verzuim en thuiszitters. Getracht wordt voor deze leerlingen snelle en passende oplossingen te vinden.

Op het gebied van het zorgcontinuüm wordt opgemerkt dat in het voortgezet onderwijs al lange tijd gewerkt wordt met ZAT's en zorgplannen. Binnen het basisonderwijs is de afspraak gemaakt om vanaf volgend schooljaar vanuit een 1-zorgroute handlingsgericht te gaan werken. Voorlichting over de 1-zorgroute verloopt getrapt: eerst zijn de bestuurders geïnformeerd, vervolgens de directeuren en de IB'ers. Momenteel vindt voorlichting hierover plaats op de scholen zelf. Binnen de 1-zorgroute is het de bedoeling dat een leerkracht in eerste instantie met de IB'er overleg voert over een leerling. Indien noodzakelijk vindt er vervolgens overleg plaats met een consultant, die als orthopedagoog werkzaam is bij de onderwijsbegeleidingsdienst. Mocht blijken dat een multidisciplinaire benadering gewenst is, dan wordt de leerling besproken in het zorgplatform. Ouders moeten hierbij tekenen voor akkoord. Op basis van de bevindingen van het platform, waar de school als gelijkwaardige partner deel van uitmaakt, wordt vervolgens een plan van aanpak opgesteld.

Eén van de gesprekspartners merkt op: *'We hebben een nauwe samenwerking met cluster 3 en cluster 4, we hebben een cluster doorbrekend aanbod en het zorgplan, de verschillende werkgroepen waarin gesproken wordt over aansluitingen tussen PO en VO, en tussen VO en ROC. In potentie is het allemaal aanwezig. Alleen werkt het te los van elkaar. Het is onze kerntaak om het allemaal aan elkaar te smeden'.*

Tot slot is door enkele gesprekspartners opgemerkt dat er wat hen betreft nog een slag gemaakt kan worden op het gebied van overdracht tussen primair en voortgezet onderwijs. Zo geeft één van hen aan dat het formulier dat gebruikt wordt voor de koude overdracht verbeterd zou kunnen worden. Bovendien moet er volgens deze gesprekspartner ook meer aandacht besteed worden aan warme overdracht en aan de bereidheid van docenten in het voortgezet onderwijs om iets te doen met de informatie die zij ontvangen. Een andere gesprekspartner geeft aan dat het in de praktijk soms voorkomt dat zorgcoördinatoren wel op de hoogte zijn van de aanwezigheid

van zorgleerlingen, de problematiek(en) die bij de leerlingen spelen en de specifieke wijze waarop met deze leerlingen moet worden omgegaan, maar dat dit niet bekend is bij de docenten die de leerlingen daadwerkelijk in de klas hebben.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

Om leraren/docenten in staat te stellen om te gaan met diversiteit in de klas op het gebied van zorg en speciale onderwijsvragen, zijn de partners in het regionaal netwerk voornemens in te steken op professionalisering. De veldinitiatieaanvraag merkt hierover op: 'Met betrekking tot professionalisering en kwaliteitsverbetering [wordt] gestreefd naar 1) professionele ondersteuning van de leraar. Hij heeft geleerd/leert passend om te gaan met leerlingen met speciale onderwijsvragen. Hij heeft geleerd/leert beter om te gaan met diversiteit in de klas. Zijn handelingsbekwaamheid op het gebied van zorg is gegroeid. Daarbij is een verbreding van de zorgstructuur in de school georganiseerd: symbiose, mentorstructuur, projectklassen, dubbelplaatsingen et cetera, 2) handelingsgericht werken op alle niveaus en 3) verdere uitwerking en implementatie van de kwaliteitseisen voor de ZAT's en de zorgcoördinator.'

In de gesprekken komt naar voren dat professionalisering op het gebied van handelingsgericht werken prioriteit heeft. Volgens betrokkenen valt er op dit gebied vooral in het voortgezet onderwijs, waar diagnostiek vaak slagboomdiagnostiek is, nog een slag te maken. Omdat handelingsgericht werken gezien wordt als een belangrijke verbindende competentie, wordt bij professionalisering niet alleen ingestoken op leerkrachten en docenten, maar ook op onder meer leden van de ZAT's, intern begeleiders en leden van de indicatieorganen. Zo staat handelingsgericht werken bijvoorbeeld centraal tijdens de studiemiddagen van IB'ers. Naast handelingsgericht werken zal ook aandacht besteed worden aan het omgaan met gedragsproblemen en het vergroten van de handelingsbekwaamheid van leerkrachten/docenten.

De verantwoordelijkheid voor algemene professionalisering ligt bij de schoolbesturen, de samenwerkingsverbanden en het regionaal netwerk. Professionaliseringsactiviteiten die een directe relatie hebben met passend onderwijs vallen onder verantwoordelijkheid van het regionaal netwerk. Hierbij zal niet alleen aandacht besteed worden aan huidige docenten/leerkrachten, maar zullen ook gesprekken gevoerd worden met de Pabo's in de regio, met de instellingen die de Master Special Educational Needs (WOSO-partners) verzorgen en met de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs over 'betere aansluiting van het competentieprofiel van uitstromende studenten bij de eisen die het Passend Onderwijs in de regio stelt, alsmede over hun mogelijke bijdrage aan de professionalisering van zittende leraren.'

Financiering voorzieningen

Er zijn binnen het regionaal netwerk nog geen concrete plannen over de wijze waarop de financiering van de voorziening vormgegeven moet worden. Wel bestaat de wens om bij de verdeling van de zorgmiddelen voor geïndiceerde leerlingen te komen tot een 'het-geld-volgt-de-leerling'-principe. In de initiatieaanvraag wordt hierover opgemerkt: 'De basis voor het flexibel onderwijscontinuüm ligt in de aansluiting

bij de onderwijsvraag van het kind in de (reguliere) klas. Het onderwijscontinuüm krijgt primair vorm binnen de reguliere klas en school. Het (zorg)budget moet zoveel mogelijk daar beschikbaar komen, opdat er op schoolniveau passende keuzes gemaakt kunnen worden'.

Monitoring ontwikkelingen

Momenteel wordt er in het regionaal netwerk niet gewerkt met prestatie-indicatoren. Deze zullen wel worden opgenomen in de verschillende projectplannen die worden opgesteld. In deze projectplannen worden doelstelling, tijdstermijn, beoogde resultaten en de wijze van toetsing (meten van de doelstellingen) opgenomen, alsmede de wijze waarop de resultaten teruggekoppeld dienen te worden aan de regiegroep.

Draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

Door vrijwel alle gesprekspartners wordt opgemerkt dat bekendheid met (de invoering en vormgeving van) passend onderwijs onder leerkrachten beperkt is. Wel wordt tijdens alle gesprekken aangegeven dat het voor het draagvlak onder leerkrachten en docenten van groot belang is dat zij voldoende op de hoogte zijn van passend onderwijs en van de consequenties die dit voor hen in de praktijk heeft. Ook is er volgens de betrokkenen sprake van bereidheid om met zorgleerlingen te werken.

De mate waarin leerkrachten/docenten hiertoe in staat zijn, verschilt volgens enkele gesprekspartners per onderwijstype en -niveau: *'Ik vind wel dat leerkrachten goed met zorgleerlingen om kunnen gaan. Ik heb daar bewondering voor. Bij de cluster 3 aanmeldingen die voor ambulante begeleiding komen, kunnen ouders altijd de naam van de IB'er noemen. Die is verantwoordelijk voor de zorgstructuur. Ik vind dat daar een slag in gemaakt is in het primair onderwijs'. 'Kunnen alle docenten omgaan met zorgleerlingen? Nee, maar toch lukt het vaak. Voor een deel heeft dat in havo/vwo te maken met het feit dat een docent zich meer betrokken voelt met het vak dan met de pedagogische taak'. 'VMBO-docenten reageren anders dan 1^{ste} graders havo/vwo. Die willen gewoon hun verhaal doen. Dat zijn we aan het doorbreken, maar dat is niet makkelijk, want het zijn gewoon de grootste groepen. Havo/vwo zit gewoon vol. Als je er dan drie zorgleerlingen bij hebt zitten, dan heb je je handen gewoon vol.*

Bovendien is er volgens gesprekspartners uit zowel primair als voortgezet onderwijs sprake van een verschil in bereidheid tussen leerkrachten in het basis- en docenten uit het voortgezet onderwijs: *'In het voortgezet onderwijs wordt er met een beetje distantie naar gekeken: we wachten het wel even af en we zien wel welke consequenties het gaat hebben. In het basisonderwijs is Weer Samen Naar School een succes geweest en lijkt het te werken. In het voortgezet onderwijs is dat een beetje mislukt door verschillende innovaties en is er dus een houding van "we zien het wel".'*

Om de bekendheid met en het draagvlak voor passend onderwijs te vergroten, worden acties ondernomen. Zo is er een digitale nieuwsbrief en wordt een conferentie georganiseerd waarin gesproken zal worden over wat er in het regionaal netwerk gebeurt op het terrein van passend onderwijs. Daarnaast is binnen de regiegroep de

afpraak dat alle schoolbesturen hun eigen personeel op de hoogte houden van de ontwikkelingen. Tot slot worden de leerkrachten en docenten op korte termijn uitgenodigd met de regiegroep na te gaan op welke wijze leerkrachten/docenten in het regionaal netwerk kunnen participeren en op welke wijze dit vormgegeven kan worden.

Draagvlak onder ouders

De bekendheid onder ouders met passend onderwijs is gering. In de aanvraag voor het veldinitiatief wordt opgemerkt dat er acties ondernomen dienen te worden op het gebied van zowel individuele ondersteuning van ouders, als collectieve ondersteuning van ouders. Bij individuele ondersteuning wordt vooral bedoeld op de wijze waarop de ouders begeleid moeten worden in een onderwijs(zorg)traject. Bij collectieve ondersteuning wordt aangegeven dat 'de betrokkenheid van de ouders en het personeel bij het project Passend Onderwijs in Arnhem e.o. wordt vormgegeven door de installatie van een Regionaal Platform Passend Onderwijs, samen te stellen vanuit de democratisch gelegitimeerde GMR's van de deelnemende schoolbesturen'.

Over het algemeen delen de gesprekspartners de mening dat de primaire functie van het ouderplatform die van klankbordgroep is. Daarnaast wordt ook door een aantal gesprekspartners gesproken over een adviesorgaan. Over de exacte wijze waarop het ouderplatform vorm moet gaan krijgen, worden nog geen uitspraken gedaan:

'Een aantal zaken kunnen we nu wel in een projectplan zetten en andere zaken moeten iets verder gedefinieerd worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij ouderbetrokkenheid. Daarvan hebben we gezegd: we gaan geen voorgekookt idee neerleggen, we nodigen de ouders op een avond uit en vragen ze naar hun ideeën en visie. We hebben alle schoolbesturen gevraagd ouders te benaderen uit de GMR, vanaf het schoolplein of iets anders, om te vragen of ze op 23 maart willen komen om er met elkaar over te praten. (...) Hierbij nemen we de ouders en leerkrachten samen'. Tijdens de bijeenkomst d.d. 23 maart is besloten dat er een platform voor zowel ouders als leerkrachten opgericht wordt dat geen formele status heeft, maar wel als klankbord- en adviesgroep zal fungeren. Tijdens de eerstvolgende bijeenkomsten zullen themagewijs enkele onderwerpen met betrekking tot passend onderwijs toegelicht worden. Leden van de klankbordgroep zal dan eveneens gevraagd worden hierop te reflecteren. Aan de klankbordgroep nemen vooralsnog vijf ouders en vijf leerkrachten deel. Alle onderwijsvormen (met uitzondering van MBO) zijn vertegenwoordigd.

Knelpunten

De knelpunten in het regionaal netwerk Arnhem worden volgens de gesprekspartners vooral veroorzaakt door wet- en regelgeving. De huidige structuur van indicatiestelling en daaraan gekoppelde financiering wordt ervaren als een belangrijk obstakel. De gesprekspartners geven aan dat de middelen flexibel ingezet moeten kunnen worden. Daarnaast zijn zij van mening dat niet uitsluitend curatief geïndiceerd moet worden, maar bij voorkeur (ook) preventief: *'Gelijk de intake doen, kijken wat de problemen zijn en daarmee aan de slag gaan. Dat kan nou niet, want de indicatiestelling is slagboomdiagnostiek. Eerst laten vastlopen en dan een indicatie geven. Je zou juist moeten kijken naar wat een wel kind kan en niet naar wat het niet kan'.*

Daarnaast wordt de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs aangeduid als knelpunt: verbetering van de koude en warme overdracht en meer aandacht voor informatieverstrekking over specifieke leerlingen onder alle bij deze leerling betrokken docenten binnen het voortgezet onderwijs worden hierbij genoemd als belangrijke aandachtspunten. Ook wordt de omvang van het regionaal netwerk en daarmee het grote aantal betrokken externe partners ervaren als knelpunt bij het realiseren van samenwerking: *'In hoeverre zijn externe partners bereid om daadwerkelijk mee te doen? Het zijn allemaal autonome organisaties.'* Tot slot wordt de onduidelijkheid over de verhouding van de REC's tot de regionale netwerken als knelpunt benoemd. Door één van de leden van de stuurgroep (bij een ander regionaal netwerk bestuurlijk betrokken vanuit een REC), wordt opgemerkt dat het onduidelijk is of (onder meer bij het indiceren en plaatsen van leerlingen) uitgegaan moet worden van de grenzen van een REC of de grenzen van een netwerk. Hij merkt in de dit kader op: *'De REC's staan haaks op de vorming van regionale netwerken'*.

Naast knelpunten worden ook randvoorwaarden en succesfactoren benoemd voor een goede implementatie van passend onderwijs binnen een regionaal netwerk:

- Een gemeenschappelijke ambitie is noodzakelijk voor een goed functionerend regionaal netwerk.
- Het is noodzakelijk dat alle partners zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor zowel onderwijs als zorg binnen de regio.
- Er mag geen sprake zijn van onderlinge concurrentie.
- Binnen de bestuurlijke structuur moet duidelijk zijn welke taken en verplichtingen de verschillende organen hebben en met welk mandaat personen deelnemen aan deze organen.
- Een regionaal netwerk moet aansluiten bij bestaande initiatieven.

Tot slot hebben enkele gesprekspartners aanmerkingen op de wijze waarop de ontwikkelingen rondom de koploperregio's gemonitord worden. Onderzoek naar de veldinitiatieven en experimenten is volgens de betrokkenen nog niet opportuun, daar de toekenning van de aanvragen weliswaar voorafgaand aan de start van schooljaar 2008-2009 bekend waren, maar de financiering hiervan pas definitief vastgesteld is in februari 2009. Als gevolg hiervan zijn niet alle activiteiten zoals die beschreven zijn in de aanvraag volgens planning gestart en uitgevoerd. De gesprekspartners merken hierover op: *'Het onderzoek komt heel vroeg. We hebben pas vorige week de bekostigingsbrief gekregen. Wat jullie nu horen in de gesprekken is heel vaak nog niet ondersteund door de visie.'* *'We hebben wel snel te horen gekregen dat het akkoord was. We hoorden al van de zomer dat de aanvraag OK was, pas op 18 februari hebben we gehoord dat het geld rond het veldinitiatief OK was. We hebben dus nog niet veel uitgegeven. Dat speelt wel mee in wat we tot nu toe gedaan hebben.'*

Regio Eemland

Inleiding

Bij de vorming van het regionaal netwerk Eemland is het werk- en voedingsgebied van het samenwerkingsverband VO Eemland als startpunt genomen. Het netwerk passend onderwijs Eemland wordt gevormd door SWV PO NIS (bestaande uit 15 schoolbesturen PO), SWV PO PC Eemland (bestaande uit 6 PC schoolbesturen PO), SWV PO Zorgfederatie Kompas (bestaande uit 4 gereformeerde schoolbesturen PO), SWV VO Eemland (bestaande uit 10 schoolbesturen VO), REC 3 REaCtys (bestaande uit 7 besturen) en REC 4 't Gooi, Utrecht, West-Veluwe (bestaande uit 9 besturen). In de regio zijn de gemeenten Amersfoort (centrumgemeente), Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest en Woudenberg vertegenwoordigd.

Binnen het regionaal Netwerk Eemland wordt al langer samengewerkt met Bureau Jeugdzorg en andere ketenpartners. De partners binnen de regio kenden elkaar goed en hebben samengewerkt bij het opstellen van een plan van aanpak voor passend onderwijs. Dit plan bouwt voort op de regionale infrastructuur en gaat verder dan de wettelijke kaders. De regio wil daarom waar nodig gebruik maken van de experimentele status. Doel is passend onderwijs zodanig vorm en inhoud te geven dat geen enkel kind tussen wal en schip komt. Kernpunten van het beleid zijn het inrichten van een goed regionaal netwerk en heldere samenwerkingsafspraken, zodat er een inhoudelijke agenda ontstaat, gebaseerd op een gezamenlijke visie en missie.

De regio wil een transparante onderwijs- en zorgstructuur realiseren die uitgaat van doorlopende leer-, ontwikkelings- en zorglijnen en wil de effectiviteit en efficiëntie van leerlingenzorg verbeteren. De regio wil werken vanuit het beginsel dat het personeel de basis is voor passend onderwijs en dat betrokkenheid van het onderwijspersoneel essentieel is voor het welslagen van de beoogde activiteiten. Tot slot is een belangrijk doel in de regio ouders beter in positie te brengen (zowel individueel als collectief) bij beslissingen over onderwijs en zorg aan hun kinderen.

Proces ontwikkeling regionaal netwerk

Samenwerking onderwijspartijen

De besturen in Eemland staan achter het plan van aanpak voor de regio en de visie op passend onderwijs. Het plan is van onderop ontstaan. In eerste instantie is vooral met leraren en directeuren over het plan gesproken. Pas in een latere fase kwamen de bestuurders in beeld. Uit de gesprekken blijkt dat het proces van planvorming niet vanzelf is gegaan en dat er de nodige discussie is geweest over de inhoud en de faserings. Inhoudelijk is er kritiek op de accenten in het plan. Uitgangspunt was volgens een aantal respondenten datgene wat de leerkracht in de klas nodig heeft. In het huidige plan staat de structuur van passend onderwijs te veel centraal. Uit de gesprekken blijkt dat bestuursleden ook meer flexibiliteit wensen om ruimte te bieden voor bestaande verschillen in aanpak binnen de regio. Kortom, op het niveau van intenties is er draagvlak onder de besturen, maar de daadwerkelijke uitvoering van het plan vraagt nog veel aandacht. Het bestuur Passend Onderwijs regio Eemland krijgt een belangrijke taak om de uitvoering de slagkracht te geven die nodig is.

Het regionaal netwerk wordt aangestuurd door een bestuur dat onlangs is geïnstalleerd. Het bestuur bestaat uit zes leden, de leidinggevenden van de vier deelnemende samenwerkingsverbanden en de twee deelnemende REC's. Het bestuur wil een bestuur op afstand zijn. Het komt enkele keren per jaar bijeen en houdt zich met name bezig met begrotingen en jaarverslagen en niet met de inhoud van passend onderwijs. De projectleiding is aanwezig bij de vergaderingen van het bestuur, maar maken geen deel uit van het bestuur. Naast het bestuur is er een projectgroep. Deze projectgroep heeft het plan van aanpak 'experiment Eemland' opgezet. In de projectgroep zitten de directeuren en coördinatoren van de deelnemende partners. De projectgroep bewaakt de ambitie, doelstellingen en actiepunten, zoals aangegeven in het plan van aanpak. De projectgroepleden zorgen voor communicatie met en namens de achterban in het eigen netwerkdeel.

Binnen de projectgroep zijn twee personen die de projectleiding hebben over passend onderwijs. Eén van de twee is contactpersoon voor het regionaal netwerk en zit tevens de projectgroep voor. De belangrijkste taken voor de projectleiding zijn het uitwerken en coördineren van het plan van aanpak, voorbereiden en uitwerken van stuurgroepvergaderingen, coördineren van informatievoorziening en communicatie binnen het netwerk met onderwijs en externe partners, met ouderraad en andere belanghebbenden. Jaarlijks vindt verantwoording plaats aan de deelnemende besturen van de voortgang van het plan van aanpak en de behaalde resultaten.

Er is bij de deelnemende besturen een grote mate van overeenstemming over de visie op passend onderwijs. Centraal staat dat er geen kind tussen wal en schip mag vallen en dat alle scholen in de regio daar met elkaar vorm aan geven. De zorgplicht is een verantwoordelijkheid voor het hele regionale netwerk. Over het algemeen geven de gesprekspartners aan dat zorgplicht niet veel nieuws teweeg brengt. Zij zijn al bezig met de zorg op maat voor iedere leerling. Daarbij is het van belang dat scholen zich inzetten voor leerlingen die extra aandacht vragen en samen met andere scholen binnen het regionaal netwerk zorg dragen dat dit proces in goede banen wordt geleid. Uit de gesprekken komt naar voren dat er weliswaar overeenstemming is op visie, maar dat er geen afspraken zijn over wie het mandaat heeft als het gaat om het plaatsen van leerlingen. In principe zijn de besturen verantwoordelijk voor het al dan niet toelaten van een leerling. De coördinatoren gaan er vanuit dat als het zorgplatform heeft bepaald dat een leerling op een bepaalde school het beste geholpen kan worden, dit geen problemen zal opleveren. Kennis over het zorgprofiel van de scholen is daarbij van belang; een match tussen zorgbehoefte en -aanbod is cruciaal.

Samenwerking onderwijs en zorg

Uit de gesprekken blijkt dat het in de regio Eemland de praktijk is dat het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en ook de zorginstellingen veelal '*hun zaken, zoals de intake of de inrichting van de zorg, regelen binnen de eigen sector*'. Er wordt echter waar mogelijk en nodig samengewerkt, zoals op het gebied van indicatiestelling. Zo participeert het voortgezet onderwijs in het Zorgplatform met andere partners, zoals cluster 3 en 4 en externe partners als BIZ, CIZ en MEE.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

De regio wil één loket inrichten voor zorgtoewijzing, dat handelingsgericht werkt, integraal indiceert en zorg draagt voor afstemming en realisatie van de 1-zorgroute. Doel van het loket is tevens snel passende ondersteuning te bieden bij problemen, om te voorkomen dat problemen ernstiger worden en leerlingen uitvallen. De ZAT's moeten een belangrijke toeleidende functie tot dit loket krijgen. Het loket en de ZAT's zijn verantwoordelijk voor afstemming met de indicatiestelling voor jeugd- en AWBZ-zorg. Als leerlingen (jeugd)zorg nodig hebben, wordt een integraal indicatietraject gestart. Dit betekent dat ouders één aanspreekpunt hebben, zowel voor de aanvraag van de indicatie van extra onderwijssteuning als voor (jeugd)zorg. In de regio zijn op dit moment de volgende organisaties actief op het gebied van indicatiestelling:

- (Bovenschools) Zorg Advies Team (ZAT) in PO. De drie SWV'en PO hebben eigen bovenschoolse indicatieorganen met verschillende samenstelling. Deze organen bepalen de benodigde zorg en leiden zo nodig rechtstreeks naar speciale voorzieningen. Binnen één van de samenwerkingsverbanden is een bovenschools ZAT werkzaam. Het is de bedoeling dat ook binnen de andere verbanden zo'n ZAT wordt ingericht. Het huidige ZAT-team is breed samengesteld. Het ZAT wordt niet alleen ingezet voor individuele kinderen met problemen, maar ook voor het in brede zin initiëren, ondersteunen en begeleiden van zorgarrangementen en voor het afstemmen van het onderwijs op specifieke onderwijsbehoeftes. Een gesprekspartner geeft als voorbeeld dat het ZAT ingezet is op een school met relatief veel zorgleerlingen. Het ZAT heeft een plan voor de school opgesteld en trajectbegeleiding geboden om het proces te ondersteunen. Het traject heeft zowel voor leerlingen als voor de gehele school winst opgeleverd.
- Jong centraal. In Jong centraal (CJG) Amersfoort kunnen ouders terecht met vragen over opvoeden, opgroeien en onderwijs. Na analyse van de vraag wordt de juiste contactpersoon of trajectbegeleider ingeschakeld. Er wordt gewerkt met een multidisciplinair team met expertise uit onder andere WSNS, onderwijsbegeleidingsdienst, schoolmaatschappelijk werk, bureau jeugdzorg en GGD.
- Zorgplatform VO. In het voortgezet onderwijs speelt het Zorgplatform een belangrijke rol. In dit platform nemen partners deel uit WSNS, SWV VO, de Werkgroep Uitbreiding Leerlingzorg (WUL), REC 3, REC 4 en externe partners zoals BJZ, GGD en RIAGG. Het platform kan trajecten uitzetten waarbij relaties worden gelegd tussen onderwijs, zorg, welzijn, politie en justitie. Het Zorgplatform zorgt voor probleeminventarisatie, diagnostiek, informatie, consultatie en advisering, opvang, terug- of doorgeleiding en bemiddeling. Er is een belangrijke rol weggelegd voor de trajectbegeleider. Hij is casemanager en coördineert de begeleidingsactiviteiten. Zo begeleidt hij trajecten naar externe opvang en lesplaatsen en begeleidt de overstap naar een andere school. Tijdens de begeleiding blijft de leerling op de school ingeschreven. Ook blijft deze school verantwoordelijk voor de voortgang van het onderwijsprogramma. Er is regelmatig contact tus-

sen de trajectbegeleider en de school. Dit Zorgplatform wordt in het kader van het experiment doorontwikkeld naar een bovenschools ZAT.

- PCL-VO. Vanaf 1 januari 2009 beschikt de PCL in plaats van de RVC voor het Netwerk Eemland. Uit de gesprekken blijkt dat er vragen zijn over deze verandering, zoals de vraag naar de meerwaarde voor passend onderwijs en de vraag naar de kwaliteit. Het samenwerkingsverband VO participeert in het zorgplatform. De PCL draagt zorg voor de diagnostiek voor het zorgplatform en leidt toe naar geïntegreerde voorzieningen zoals Rebound, Op de Rails, Herstart en/of gecombineerde onderwijsarrangementen.
- Provincie Utrecht. In de provincie Utrecht is een meldpunt/loket waar ouders met vragen terecht kunnen. Afhankelijk van de vraag zorgt het meldpunt voor ondersteuning of doorleiding. Het meldpunt werkt samen met het Zorgplatform.

Uit de gesprekken die wij in de regio gevoerd hebben, komt naar voren dat bovenstaande voorzieningen in de regio Eemland en de samenwerking daartussen in het algemeen goed functioneren. De kracht zit in het leggen van verbindingen tussen verschillende organisaties. Ouders worden niet 'van het kastje naar de muur gestuurd'. In die zin is volgens onze gesprekspartners sprake van één loket waar indicatieprocedures goed aansluiten en waar de verschillende organisaties gegevens uitwisselen. Dit betekent overigens niet altijd dat er niets dubbel gedaan wordt of beter kan. De gesprekspartners geven aan dat de regio nu nog niet zo ver om de verschillende indicatieorganen te integreren, maar daar wel naar toe gaat en wil werken.

Integrale indicatie

In Amersfoort is een convenant afgesloten tussen alle ketenpartners (organisaties op het terrein van onderwijs, welzijn, zorg, justitie en politie). In het partneroverleg vindt afstemming en regieoverleg plaats ten aanzien van het CJG. Provinciaal werken de clusters samen op het gebied van indicatie cluster 1, 2, 3 en 4, BJJ en CIZ. Hier wordt gewerkt vanuit het kader integraal indiceren. Daarnaast kunnen alle zorgtoewijzing en niet-clustergebonden indicatiestellingen in de regio, die buiten het kader van integraal indiceren vallen, in het regionaal zorgplatform integraal met Jeugdzorg worden opgepakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor alle LWOO- en PrO-indicaties en de inzet van het regionaal zorgbudget en de middelen voor Rebound en Op de Rails.

Onderwijscontinuïum

In de regio Eemland zijn volgens onze gesprekspartners in de regio vrijwel alle voorzieningen aanwezig of op relatief korte afstand aanwezig. Dat geldt voor PO, VO en speciale voorzieningen. Uitzondering betreft een vestiging van een cluster 3 school (Mytyschool). Op dit moment wordt in de regio gekeken of die vestiging gerealiseerd kan worden. Ondanks het feit dat de regio een breed aanbod van voorzieningen kent, komt het voor dat leerlingen vanwege capaciteitsproblemen op een REC-school op een wachtlijst staan. Uitgangspunt in de regio is kinderen zo thuis nabij mogelijk onderwijs te geven. Een aantal schoolbesturen in Amersfoort heeft de wens uitgesproken om aparte klassen in basisscholen te formeren voor kinderen die extra zorg behoeven, zodat deze kinderen minder hoeven te reizen. Het gaat bijvoorbeeld om

hoogbegaafde leerlingen die in een aparte klas buurtbij geholpen worden. Het samenwerkingsverband ondersteunt deze scholen bij de realisatie.

Naast het aanbod van voorzieningen wordt in de regio aandacht besteed aan de verbanden tussen deze voorzieningen. Zo is het borgen van doorgaande (zorg)lijnen tussen regulier en speciaal onderwijs een actiepunt. Ook de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs krijgt expliciet aandacht; docenten voeren een gesprek met de groepsleerkracht van groep 8 over de leerlingen en er worden overdrachtsformulieren ingevuld. Ook vindt er afstemming plaats tussen primair en voortgezet onderwijs over zaken als het onderwijskundig rapport, kennismaking en aanmelddata. Onze gesprekspartners uit het PO geven aan dat de overgang van primair naar voortgezet onderwijs verbeterd kan worden. Dit betreft met name de wijze van lesgeven en de groepering van leerlingen. Een derde voorbeeld van het leggen van verbanden tussen voorzieningen is het schakeljaar binnen het LWOO. Deze voorziening herbergt leerlingen met hulpvragen in het grensgebied van LWOO, PrO en/of REC-4-psychiatrie. De kwaliteit van het aanbod is een punt van aandacht.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

Vanuit de samenwerkingsverbanden is er een scholingsaanbod voor leerkrachten, ambulante begeleiders, intern begeleiders, zorgcoördinatoren, onderwijsondersteunende disciplines en management. Dit varieert van meerjarige trajecten om beter zorg op maat te kunnen bieden via één zorgroute tot handicapspecifiek aanbod als autisme in de klas. In het plan van aanpak worden de diverse scholingstrajecten genoemd vanuit de netwerkdelen. In het primair onderwijs loopt sinds drie jaar het Project Afstemming. Kern daarvan is dat alle scholen en andere betrokkenen de omslag maken naar denken en werken vanuit specifieke (onderwijs)behoeftes van leerlingen en daar het onderwijs op afstemmen. In dit kader worden bijvoorbeeld trainingen handelingsgericht werken verzorgd. Niet alleen de diagnostiek moet handelingsgericht zijn, maar ook de inrichting van het onderwijs. Het Project Eén-Zorgroute sluit aan op het Project Afstemming. Doel is leerkrachten en IB'ers steun te bieden, zodat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften vroegtijdig gesignaleerd en adequaat begeleid worden. Doel is tevens leerkrachten en IB'ers om te leren gaan met de vaak grote verschillen in onderwijsbehoeften tussen leerlingen in een groep.

In het voortgezet onderwijs wordt vanuit het samenwerkingsverband de laatste jaren ingezet op netwerkvorming en ondersteuning op school- en bovenschools niveau. Thema's die daarbij aan de orde zijn gekomen, zijn de rol van de zorgcoördinator, zelfevaluatie en ontwikkelagenda zorg, het ZAT en producten ter ondersteuning, zoals handelingsplannen en dyslexieprotocol. Ook is er een aanbod aan deskundigheidsbevordering onder de naam ReaCtys Academie (REC 3). Het scholingsaanbod is erop gericht iedereen die met de doelgroep werkt de mogelijkheid te geven om zich verder te professionaliseren. Daarnaast is er vanuit de federatie voor scholen voor cluster 4 SO en VSO in het REC 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe deskundigheidsbevordering gericht op verbetering van de kwaliteit op niveau van school, REC en de ambulante begeleiding. Er worden vanuit deze federatie ook scholingsactivitei-

ten aangeboden gericht op vergroting van deskundigheid ten aanzien van omgang met specifieke vragen betreffende onderwijs aan cluster 4 leerlingen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de zorg in het primair onderwijs aardig op de rails staat en dat leerkrachten handelingsbekwamer zijn geworden. In het voortgezet onderwijs moet in het algemeen nog veel gebeuren op het gebied van zorg. Vooral omgaan met moeilijke leerlingen op gedragsmatig gebied en met leerlingen met psychiatrische problemen vraagt aandacht. Tot slot is gewezen op de rol van de Pabo's. De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden hebben aangegeven contacten met de Pabo's van belang te vinden voor de lange termijninvesteringen. Zij menen dat Pabo's verplicht zouden moeten zijn te zorgen voor nascholingsaanbod in het kader van passend onderwijs. Het initiatief lijkt nu van het netwerk te moeten komen.

Financiering voorzieningen

Regio Eemland wil budgetfinanciering van de grond krijgen. Op dit moment loopt men nog tegen een aantal wettelijke regels aan die belemmerend werken voor de uitvoering van het plan. De regio wil de huidige middelen voor de aan zorggerelateerde geldstromen bundelen. Het gaat om de middelen uit het WSNS-budget, het SWV-deel van het zorgbudget, reboundmiddelen, herstart- en op de railsmiddelen. Dit gebeurt vanuit het principe 'geld volgt de leerling'.

Monitoring ontwikkelingen

De regio Eemland wil bestaande kwaliteitssystemen koppelen op aspecten zoals samenwerking, transparantie voor ouders, efficiency in zorgtoewijzing en uitvoering. Onderzoek naar deze aspecten moet antwoord geven op de vraag of regio Eemland de dingen goed uitvoert. Daarnaast is het plan om via monitoring en evaluatie na te gaan of de in het plan van aanpak gestelde doelen bereikt worden. In de regio werken de gemeenten, vooruitlopend op de Verwijsindex risicoleerlingen, samen met de jeugdketenpartners aan de opbouw van een risicosignaleringsstelsel. Daarnaast zijn in het plan van aanpak met betrekking tot het registreren verschillende actiepunten geformuleerd die tot doel hebben om alle leerlingen in beeld te brengen. Samen met de onderwijs- en externe partners wordt een sluitend geheel nagestreefd van registratie, risicosignalering, beoordeling en interventies.

Draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

Uit de gesprekken komt naar voren dat in het primair onderwijs met name de interne begeleiders redelijk tot goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen rond passend onderwijs. Er is voor deze groep een conferentie geweest en IB'ers worden op de hoogte gehouden via de coördinator van hun samenwerkingsverband. Het beeld is dat leraren veel minder goed geïnformeerd zijn. Het doordringen tot de werkvloer blijkt moeilijk. Volgens enkele gesprekspartners is een mogelijke oorzaak gelegen in het feit dat vooral is geïnvesteerd in de interne begeleiders. Zij hebben de kennis en leerkrachten vragen aan hen wat ze moeten doen met een zorgleerling. De scholing en de facilitering van leerkrachten blijft echter achter. Wat het laatste betreft is gewezen op de groeps grootte. Om passend onderwijs goed vorm te kunnen geven, zou-

den er volgens enkele gesprekspartners niet meer dan twintig leerlingen in een klas moeten zitten. Er worden op dit moment meer activiteiten uitgevoerd om leraren op de hoogte te brengen van de ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs. Zo zijn er werkgroepen opgericht, leerkrachten via nieuwsbrieven geïnformeerd en worden themadagen of workshops voor leraren georganiseerd.

In het voortgezet onderwijs is passend onderwijs voor docenten relatief onbekend. Zorgcoördinatoren zijn gestart met het informeren van de docenten over de aanpak van de regio. Het beeld is dat er bij docenten wel draagvlak is om meer op maat te gaan werken. Wel zijn er vragen over de grenzen aan de zorg. Ook blijkt dat de verschillen tussen docenten groot zijn. Sommige docenten vinden het leuk om te werken met leerlingen die extra zorg behoeven en coachen leerlingen, terwijl andere docenten zich liever bezig houden met hun vak. Tot slot is gewezen op de werkdruk en op de deskundigheid. Een voorbeeld van het belang van het laatste is dat op een school voor elke LWOO-leerling een handelingsplan gemaakt moet worden. Het probleem van de leerling moet vertaald worden naar een hulpvraag en er moeten acties opgezet worden. Om hier goed invulling aan te kunnen geven, is een investering in het personeel nodig om de benodigde deskundigheid op peil te brengen.

Draagvlak onder ouders

Het regionaal netwerk Eemland wil een onafhankelijke ouderraad instellen voor passend onderwijs. Het gaat om een groep ouders die niet vanuit een vertegenwoordiging of medezeggenschapsorgaan van een school uit het netwerk afkomstig zijn. Deze ouderraad moet het netwerk gevraagd en ongevraagd adviseren. De bedoeling is om de leden van de ouderraad daartoe te faciliteren. Op het moment van het onderzoek waren nog geen activiteiten ontplooid om de ouderraad op te richten. Wel worden er plannen gemaakt voor het organiseren van een conferentie voor ouders over passend onderwijs en worden ontmoetingsavonden voor ouders georganiseerd.

Knelpunten

Tijdens de gesprekken is een aantal algemene knelpunten benoemd:

- Wachtlijsten in het speciaal onderwijs: sommige kinderen zitten een periode thuis, omdat ze niet terecht kunnen op de voor hen geschikte school. Het platform treedt dan wel op, maar de basisschool heeft de vrijheid om het kind een periode niet toe te laten.
- De geldstromen: de verschillende geldstromen maken het organiseren van passend onderwijs nodeloos ingewikkeld.
- De indicatiestelling en de zorgvoorzieningen: het duurt te lang voordat een leerling de juiste indicatie heeft en vervolgens is er een beperkt aantal plekken waar de leerling naar toe geleid kan worden.
- De complexiteit van de regio: organisaties in de regio (REC's) hebben te maken met meerdere regionale netwerken die allemaal in een verschillend stadium verkeren wat betreft ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs.

Wat betreft het Experiment Eemland is gewezen op vijf punten die aandacht vragen:

- Ten eerste is er in het primair onderwijs een gemis aan een tussenvoorziening bij gedragsmatig bepaalde uitval. Er zijn geen plaatsingsmogelijkheden die voorzien

in overbruggingssituaties bij leerlingen die tijdelijk niet binnen de klas of school te handhaven zijn. Het Zorgplatform biedt oplossingen (zoals overbruggingsarrangementen en trajectbegeleiding), maar deze oplossingen zijn financieel op grond van de formele regelgeving niet te verantwoorden.

- Ten tweede wordt in het voortgezet onderwijs gebruik gemaakt van een zogenaamde schakelgroep. Deze voorziening bestaat voor LWOO-geïndiceerde leerlingen die bij binnenkomst al een vijfjarig traject ingaan voor een schoolperiode die bedoeld is voor vier jaar. In de ogen van de onderwijsinspectie past dit onderwijskundig niet bij de eisen die de wet stelt bij de onderbouw. In het voortgezet onderwijs speelt ook een knelpunt voor de RVC. Er gaat veel tijd verloren voordat de uiteindelijke beschikking wordt afgegeven, terwijl er een compleet dossier ligt dat volledig is voorbereid door de PCL. De rol van de RVC heeft dan geen toegevoegde waarde. Tot slot is gewezen op Rebound. Leerlingen die in groep 8 van het basisonderwijs dreigen uit te vallen of uitvallen en een overbrugging of ondersteuning nodig hebben naar het voortgezet onderwijs kunnen niet gefinancierd worden met gelden die geormerkt zijn voor het VO.
- Ten derde is gewezen op knelpunten binnen cluster 3 en 4. Op de momenten dat PO of VO geen oplossingen ziet, biedt het Zorgplatform de garantie dat er een oplossing komt vooruitlopend op de definitieve Cvl-beschikking. Deze tussenoplossingen kunnen niet geboden worden binnen de huidige constructies in relatie tot onder andere de indicatiestelling, maar worden wel noodzakelijk geacht.
- Ten vierde is gewezen op de financiën. Binnen het regionaal netwerk zijn er problemen met de financiële verantwoording van trajecten. De beoordeling is gebaseerd op geormerkte budgetten. Omdat de regio de budgetten ook op andere manieren inzet, past dit niet. De verwachting is dat een aantal voorzieningen de komende jaren fors toeneemt (bovenregionale voorzieningen zoals HAVO-VWO-voorziening voor leerlingen met ASS-problematiek/cluster 4 beschikking). Deze voorzieningen passen niet in een eventuele regionale budgetfinanciering.

Regio Refo-Zorg

Inleiding

Het regionaal netwerk Refo-zorg heeft bij de totstandkoming de samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs als uitgangspunt genomen. Doordat het SWV VO 37.2 een landelijke spreiding heeft, was de consequentie dat het regionaal netwerk eveneens landelijk georganiseerd moest worden. Het regionaal netwerk is opgedeeld in vijf subregio's, gekoppeld aan de vijf deelnemende WSNS-verbanden: Ede (1701), Gouda (3301), Barendrecht (3901), Zwolle (1003) en Refo-zorg Regio Zeeland (4201). Daarnaast wordt samengewerkt met het landelijk samenwerkingsverband FVCS (Federatief Verband van Christelijke Scholen) (5601). Naast de betreffende SWV'en participeert ook een groot aantal REC's in het regionale netwerk.

Het regionaal netwerk heeft door de landelijke spreiding te maken met veel REC's. Daarom is met de REC's van de verschillende subregio's afgesproken dat een vertegenwoordiging van de verschillende REC's 2, 3 en 4 per regio aanschuift. Voor één

regio geldt dat REC 2, 3 en 4 vertegenwoordigd wordt door één persoon, voor een andere regio dat REC 3 en 4 vertegenwoordigd wordt door één afgevaardigde. Daarnaast maken, waar relevant, ook de MBO-instellingen deel uit van de besprekingen op regioniveau. Op landelijk niveau participeren Eleos (stichting voor gereformeerde geestelijke gezondheidszorg), SGJ (Stichting Gereformeerde Jeugdzorg), NOHE-OVERSTAP (arbeidstraining, -toeleiding en -coaching van jongeren met een arbeidshandicap) en Helpende Handen (collectieve belangenbehartiging ouders).

Een belangrijk onderscheid met de overige koploperregio's is dat bij de vormgeving van passend onderwijs uitgegaan wordt van de reformatorische grondslag. Dit is bepalend voor de wijze waarop invulling gegeven wordt aan passend onderwijs: gezin en kerk en school worden gezien als eenheid en hebben ieder een even belangrijke rol voor het realiseren van onderwijs dat voldoet aan de reformatorische grondslag en daarmee voor het realiseren van passend onderwijs.

Het netwerk Refo-zorg heeft een aanvraag voor een veldinitiatief toegekend gekregen. Het is de bedoeling dat per 1 augustus 2009 dit veldinitiatief omgezet wordt in een experiment met een looptijd van meerdere jaren. Voornaamste reden hiervoor is dat voor een aantal gewenste aanpassingen van de huidige situatie een beroep op de experimentenwet onderwijs noodzakelijk wordt geacht. Dan gaat het om de wens om tot budgetfinanciering over te gaan, een flexibele en sectordoorbrekende opvang van leerlingen door flexibele inschrijving en bekostiging, de mogelijkheid tot individuele leertrajecten door flexibilisering LWOO-PrO, de opvang van leerlingen die (net) niet aan indicatie voor LWOO of PrO voldoen en de mogelijkheid voor halfjaarlijkse instroom in het voortgezet onderwijs (PrO, VMBO, HAVO, VWO).

In het projectplan zijn tien thema's, inclusief prestatie-indicatoren per thema, benoemd waaraan aandacht besteed wordt in het kader van passend onderwijs:

Thema	Specificatie activiteit	Prestatie-indicator
Communicatie	Informeren achterban	Communicatieplan; Draagvlak
Eén loket	Centraal loket voor heel de subregio voor advisering, verwijzing en indicatiestelling	Geïntegreerde indicatiestelling via backoffice, via één gezamenlijk loket (frontoffice); vraagbaakfunctie voor ouders en scholen via één loket (via backoffice); samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg geregeld via één loket
Kenniscentrum	Realiseren van expertisecentra c.q. OPDC's	Bundeling van expertise in de brede zorgvoorziening; opvoedingsondersteuning via spreekuur, cursussen, begeleiding, et cetera; expertise van REC's wordt ingezet voor alle leerlingen die dat nodig hebben
Sluitend onderwijszorgaanbod	Dekkend netwerk van voorzieningen kdc, po, vo, (v)so en mbo	Continuüm aan zorginstellingen en/of zorgarrangementen; inrichten geïntegreerde voorzieningen van cluster 2, 3, 4, SBO en BAO; leegstand inzetten voor opvang zorgleerlingen; inrichten instelling met geïntegreerd aanbod van onderwijs, zorg en opvang van leerlingen met verstandelijke beperkingen; reboundvoorziening en integratieklas Cluster 4 VO; begeleiding van studenten die vroegtijdig af dreigen te haken; jobcoaching
Zorgstructuur	Nader uitwerken van de drie zorgniveaus	Onderzoek en (leraar)begeleiding staan in het teken van handelingsgerichte procesdiagnostiek en -begeleiding of varianten daarvan; werken met handelingsplannen: groepsplannen en individuele plannen; deeltijdbehandeling op school

Sectordoorbrekend werken	Handelingsgericht werken met als focus de mogelijkheden van het kind	Sectordoorbrekende onderwijszorgarrangementen worden gezamenlijk gedragen en verzorgd; in het kader van de groeibeheersing (gefaseerde) terugplaatsing, zodra dit verantwoord is; individuele leertrajecten door flexibilisering PrO-LWOO; opvang van leerlingen die (net) niet aan LWOO of PrO indicatie voldoen; halfjaarlijkse instroom in VO; aansluitende zorgarrangementen in MBO
Ondersteuning en scholing	Professionalisering van de leraar	Integraal plan voor scholing, gericht op handelingsgericht werken d.m.v. handelingsgerichte procesdiagnostiek
Kwaliteitsbeleid	Inzet kwaliteitssystemen	Monitoring van de kwaliteit door horizontale verantwoording
Digitaal leerling dossier	Geïntegreerd dossier, geschikt voor overdracht	Digitaal dossier; LVS sluit aan op vervolgonderwijs
Ouderbetrokkenheid	Horizontale dialoog	Ouders formeel betrokken via individuele lijn en collectieve lijn
Bekostiging	Opheffen diversiteit aan bekostigingssystemen	Budgetfinanciering; flexibele en sectordoorbrekende opvang leerlingen door flexibele inschrijving en bekostiging

De verschillende subregio's hebben de mogelijkheid hierin zelf prioriteiten te stellen, waarbij de doelstelling moet zijn alle thema's eind 2011 geïmplementeerd te hebben. Een lid van de stuurgroep merkt op: *'Alle regio's hebben dezelfde structuur, maar op inhoud mogen ze verschillen. Het moet natuurlijk wel passend onderwijs zijn. Ze moeten het kwalitatief goed doen en elk kind opvangen. Ik vind het interessant om kennis te nemen van de inhoud, maar hoe ze het doen, mogen ze zelf weten.'*

Proces ontwikkeling regionale netwerk

Samenwerking onderwijspartijen

Zoals eerder opgemerkt is bij de totstandkoming van het regionaal netwerk Refo-zorg het landelijk werkende (denominatieve) SWV VO 37.2 als uitgangspunt genomen. Hieraan zijn de vijf WSNS-verbanden die werkzaam zijn vanuit de reformatorische grondslag en het landelijk samenwerkingsverband FVCS (Federatief Verband van Christelijke Scholen) gekoppeld. Besloten is om het regionaal netwerk onder te verdelen in vijf subregio's, die ingedeeld zijn op basis van de eerder genoemde WSNS-verbanden. Deze vijf subregio's zijn Ede, Gouda, Zwolle, Barendrecht en Zeeland. Ook vindt samenwerking plaats met MBO-instellingen.

De samenwerking tussen de verschillende onderwijspartijen is georganiseerd in de volgende projectstructuur. In de landelijke stuurgroep (waarin de landelijk projectleider, de regionale projectleiders en een afvaardiging van SWV VO, SWV PO, MBO, NOHE-Overstap, SGJ, Eleos en Driestar Educatief participeren) vindt naast afstemming overleg plaats over bovenregionale zaken. Hierbij worden specifiek genoemd: jeugdzorg, digitaal leerlingendossier, pilot budgetfinanciering en pilot kwaliteitszorg. De vijf 'regiotafels' (waarin de regionale projectleider, schoolbesturen PO en coördinator WSNS, schoolbesturen VO, REC's, SGJ en MBO participeren) zijn verantwoordelijk voor het uitwerken en implementeren van de tien thema's die landelijk zijn vastgesteld. De uitwerking van de thema's vindt per subregio plaats in werkgroepen.

Op het gebied van samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs vinden in enkele subregio's specifieke initiatieven plaats. Eén voorbeeld dat door enkele gesprekspartners is genoemd, is de uitwisseling tussen IB'ers en zorgcoördinatoren in de regio Barendrecht. Doel daarvan is zowel kennisoverdracht als het wegnemen van vooroordelen over elkaars werkwijze. Bovendien leidt de uitwisseling tot inzichten over hoe de overdracht van leerlingen beter vormgegeven kan worden. Het initiatief wordt door alle betrokken partijen als erg positief en voor herhaling vatbaar ervaren. Ook wordt in het kader van overdracht van primair naar voortgezet onderwijs of van regulier naar speciaal onderwijs gewerkt aan een digitaal leerlingendossier. Doel is alle relevante leerlinggegevens beschikbaar te hebben en geschikt te maken voor overdracht. Hiervoor wordt een applicatie ontworpen. Onder meer vanwege de kosten daarvan wordt onderzocht of het mogelijk is de ontwikkeling van dit digitaal systeem gezamenlijk uit te zetten met de regionale netwerken Deventer en Eemland.

Samenwerking onderwijs en zorg

Het regionaal netwerk Refo-zorg hecht aan samenwerking met externe partners en zorginstellingen. Zo maken SJG en Eleos in Ede deel uit van het loket, bovendien participeren zij in veel gevallen in de ZAT's. Daarnaast is de belangenvereniging voor ouders, Helpende Handen, betrokken bij het regionaal netwerk. Tot slot wordt aandacht besteed aan de toeleiding naar de arbeidsmarkt. De gedachte is dat passend onderwijs er ook toe moet leiden dat na het onderwijs een passende arbeidsplaats wordt gevonden. Daarom wordt samengewerkt met het MBO (Hoornbeekcollege), Eleos en NOHE-OVERSTAP (een reformatorische organisatie voor begeleid werken, werkervaringsprojecten en sociale activering, gericht op arbeidstoeleiding en -reïntegratie van PrO-schoolverlaters en arbeidsgehandicapten).

Eén van de initiatieven die vorm geeft aan de samenwerking tussen onderwijs en zorg is thema 3 (kenniscentrum) uit het projectplan. Dit thema is in vier van de vijf regio's in de definitiefase. In Ede wordt een projectplan geschreven voor de ontwikkeling van een expertisecentrum. Bedoeling is dat de scholen in de subregio beschikken over een kenniscentrum passend onderwijs: Orthopedagogisch Didactisch Centrum. Het centrum hoeft niet in elke subregio dezelfde functies te hebben, maar het heeft in ieder geval een clusterdoorbrekende Ambulante Dienst, die ook preventieve activiteiten verricht. Vanuit de kenniscentra moeten diverse soorten specialistische ondersteuning van leerlingen met eenvoudige en complexe hulpvragen voor ouders, leraren, IB'ers, zorgcoördinatoren en remedial teachers beschikbaar zijn. De expertise in het centrum is deels afkomstig uit de speciale voorzieningen binnen de subregio, maar ook is het mogelijk om de expertise in te zetten vanuit de basisscholen.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

De veldinitiatieaanvraag formuleert de ambitie om binnen iedere subregio te komen tot één loket. Dit loket, met een front office en een back office, heeft vier functies:

- beantwoording van de hulpvraag van de leerling/school en het eventueel beschikbaar stellen van hulp;
- verrichten aanvullend onderzoek, gebaseerd op handelingsgerichte diagnostiek;

- toewijzen van onderwijs(zorg)arrangementen (zowel (meer) permanente voorzieningen als tussenvormen);
- helpdesk- en adviesfunctie voor ouders.

In de back office zullen de ZAT's, alsmede SGJ, Elios en de REC's participeren. Het is de bedoeling om centrale indicering plaats te laten vinden achter het loket. In het projectplan wordt opgemerkt dat op dit moment het indiceren door verschillende instellingen gebeurt, maar dat de indicatiestelling ondergebracht zal (moeten) worden in het centrale loket. Omdat in een veldinitiatief niet kan worden afgeweken van de huidige wetgeving, wordt het loket vooralsnog binnen de huidige wetgeving vormgegeven. Het loket wordt geoperationaliseerd als aaneenschakeling van de indicatieprocedures, waardoor een geïntegreerde procedure voor indicatiestelling ontstaat. Dit betekent dat de bestaande indicatietrajecten met elkaar worden verbonden.

In de subregio Zeeland is een werkgroep bezig met de vormgeving van het loket in deze regio. De regio's Barendrecht, Gouda en Zwolle moeten hiervoor nog werkgroepen oprichten. Een knelpunt dat speelt bij de regio's Barendrecht en Gouda is dat de bereidheid van REC's om deel te nemen aan één loket beperkt is. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat de loketten van het netwerk Refozorg in deze regio's in grote mate geografische overlap vertonen met andere regionale netwerken. Daarnaast wordt door de gesprekpartners vanuit de REC's aangegeven dat het te maken heeft met het late tijdstip waarop de REC's betrokken zijn bij de vormgeving van passend onderwijs in de betreffende subregio's.

In de subregio Ede is per 1 januari 2009 sprake van een loket dat voorziet in eerdergenoemde functies. Momenteel zijn twee zorgmakelaars en twee trajectbegeleiders aangesteld om de back office te bemensen. Deze worden door de telefoniste van de front office geïnformeerd over binnenkomende zorgvragen. De zorgmakelaars leiden specifieke vragen naar zorgroutes toe en schakelen trajectbegeleiders in. De trajectbegeleiders worden ingezet voor complexe, meervoudige en specifieke hulpvragen. Zij fungeren gedurende het hele traject als contactpersoon voor óf de school, IB'er en zorgcoördinator óf de ouders. De back office van het loket bestaat uit een multidisciplinair team, waarin de verschillende indicatieorganen, zorgcoördinatoren/IB'ers, orthopedagogen en op afroep SGJ en Eleos participeren. De doelgroep van het loket, scholen én ouders, zijn via een folder op de hoogte gebracht van het loket.

Integrale indicatie

Integrale indicatie is een belangrijk onderdeel van het loket. De verschillende indicatieprocedures worden achter het loket aaneengeschakeld, zodat een geïntegreerde procedure voor indicatiestelling ontstaat. Hierbij wordt uitgegaan van handelingsgericht indiceren, waarbij het ontwikkelingsperspectief van de leerling centraal staat. Het is de bedoeling dat de indicatieorganen binnen twee weken na aanmelding van een zorgvraag antwoord geven. In de subregio's worden afspraken met SJG gemaakt om te komen tot een integrale indicatiestelling voor leerlingen die naast een onderwijs- ook een (jeugd)zorgindicatie nodig hebben. Omdat, zoals eerder opgemerkt, in een veldinitiatief niet kan worden afgeweken van de huidige wetgeving, wordt het loket binnen de huidige wettelijke kaders vormgegeven. In het netwerk Re-

fo-zorg leeft de ambitie om de schotten tussen de indicatiestellingen op te heffen. Het netwerk streeft naar het realiseren van volledige budgetfinanciering en is van plan per 1 augustus 2009 op dat terrein een experiment te starten in Ede.

Onderwijscontinuüm

Volgens betrokkenen is nog niet in alle subregio's sprake van een dekkend onderwijscontinuüm. Vanaf schooljaar 2010-2011 zullen alle subregio's PrO-voorzieningen hebben. Binnen het netwerk zijn de subregio's verantwoordelijk voor het creëren van een sluitend onderwijs- en zorgaanbod, inclusief de afstemming tussen de diverse sectoren en de jeugdzorg. Dit betekent dat de gezamenlijke besturen de resultaatsverplichting hebben dat er geen wachtlijsten zijn en er geen leerlingen thuis zitten.

Naast PrO-voorzieningen wordt gesproken over cluster 4 voorzieningen in het basis-onderwijs. Eén van de oorzaken voor het nog niet dekkend zijn van het onderwijscontinuüm is volgens enkele gesprekspartners de wens om alle onderwijstypen aan te kunnen bieden binnen de eigen denominatie. Daar waar geen speciaal onderwijs met reformatorische grondslag aanwezig is, wordt door zowel de ouders als de docenten vaak gekozen voor opvang binnen de eigen reguliere reformatorische school. De wens bestaat dan ook om in alle subregio's scholen voor speciaal onderwijs in te richten die voorzieningen bieden voor cluster 2, 3 en 4 leerlingen.

Om voldoende zorg te kunnen bieden binnen het VO is op iedere VO-school een ZAT aanwezig. Hierin participeren zorgcoördinator, mentor, orthopedagoog, leerplicht ambtenaar, schoolarts en SJG. Op afroep zijn andere partners beschikbaar. De ZAT's komen eens in de zes à acht weken bij elkaar om leerlingen te bespreken die binnen de school aangedragen worden. Indien de problematieken (te) complex zijn, worden leerlingen in Ede ingebracht in het multidisciplinair team 'achter het loket'. De docenten op de VO-scholen kunnen worden begeleid door ambulante begeleiders. Zorg binnen het basisonderwijs vindt voornamelijk plaats via de IB'ers, die met de leerkracht een zorgleerling bespreekt. Indien noodzakelijk worden hier overige deskundigen bij betrokken. Leerlingen met een complexe problematiek kunnen net als in het voortgezet onderwijs aangemeld worden bij het multidisciplinair team.

Alle gesprekspartners geven aan dat zij van mening zijn dat het creëren van een onderwijs- en zorgcontinuüm niet betekent dat alle scholen alle zorg en verschillende onderwijsarrangementen moeten kunnen bieden of alle specialistische kennis in huis moeten hebben. Door één van de gesprekspartners wordt dit als volgt verwoord: *'Niet alle scholen moeten alles kunnen, als we maar weten waar we naar moeten verwijzen. Dat zit in het zorgplicht-verhaal. De sociale kaart tussen scholen en alle andere betrokkenen moeten we in beeld brengen.'* Zowel uit de gesprekken als uit de bestudeerde documenten blijkt dat deze sociale kaart al in beeld gebracht is. Op landelijk niveau beschikt het regionaal netwerk over gegevens over voorzieningen die ingezet worden ten behoeve van zorgleerlingen, zoals integratieklassen, hulpklassen, opvanggroep hoogbegaafde leerlingen, time-out opvang, trajectgroepen, individuele leertrajecten, plusklas rekenen, structuurgroepen en zorggroepen. Daarnaast is landelijk op school- en leerlingniveau een overzicht beschikbaar van hulpmiddelen en zorgaanbod dat ingezet wordt ter begeleiding van rugzakleerlingen.

Binnen het netwerk Refo-zorg is sectordoorbekend werken één van de thema's die uitgewerkt moeten worden. Bij de inrichting van sectordoorbekend werken worden de mogelijkheden van het kind, en in het verlengde daarvan ook handelingsgericht werken, als uitgangspunt genomen. In het projectplan wordt over sectordoorbekend werken opgemerkt dat het de bedoeling is dat scholen het onderwijs en de organisatie zo inrichten, dat uitgegaan wordt van de ontwikkelingsbehoeften van de leerlingen. De onderwijsbegeleidingsdiensten worden hierbij ingezet en houden met dit uitgangspunt rekening bij begeleiding van scholen en leerkrachten. Onderzoek en leerkrachtbegeleiding staan in het teken van handelingsgerichte diagnostiek en handelingsgerichte begeleiding. Daarnaast is het de bedoeling dat gekomen wordt tot enkele geïntegreerde (nieuwe) instellingen, gericht op integrale opvang voor leerlingen die aangewezen zijn op Kinderdagcentra, (speciaal) basisonderwijs, REC cluster 2,3 of 4 onderwijs, Jeugdzorg (SGJ) en/of GGZ (Eleos).

Voor deze geïntegreerde onderwijs/zorginstellingen zal een onderwijsconcept worden ontwikkeld. Het is de bedoeling dat leerlingen zo kort mogelijk in een speciale voorziening worden geplaatst. In het te ontwikkelen kenniscentrum wordt met behulp van ambulante begeleiders uit de verschillende REC's een arrangement voor een leerling ontwikkeld. Om terugkeer naar de reguliere school mogelijk te maken, wordt het van belang geacht nauw samen te werken met een reguliere school, zodat gestart kan worden met een gedeeltelijke terugplaatsing. Zodra dat verantwoord is, gaat het kind weer naar de school in de eigen woonomgeving. De scholen voor speciaal (basis)onderwijs en de te starten kenniscentra worden geen grootschalige voorzieningen, maar flexibele instellingen, waar door professionals een arrangement wordt samengesteld dat het mogelijk maakt leerlingen weer naar de eigen school te geleiden.

Dit initiatief bevindt zich in vier van de vijf regio's nog in de definitiefase. In de regio Ede is een startnotitie geschreven rond sectordoorbekend werken (vastgesteld in december 2008). Hierin worden acht thema's beschreven die in 2009 en 2010 uitgewerkt en ingevuld zullen worden: samenwerking/integratie tussen BAO/SBAO/SO; samenwerking/integratie tussen VO/PrO/VSO/ZML; uitdenken en opstarten van individuele leertrajecten (hiervoor is de status van experiment noodzakelijk); halfjaarlijkse instroom vanuit (S)BAO in VO/PrO; aansluitende zorgarrangementen VMBO/PrO op MBO; (extra) voorzieningen voor cluster 4 leerlingen van 12 tot 18 jaar; mogelijkheden voor onderwijs aan meervoudig gehandicapte leerlingen; MBO-leerlingen die startkwalificatie niet halen via een Leer Werk Centrum (LWC) een certificaat geven.

De gesprekspartners geven aan dat zorgplicht niet beschouwd wordt als een op zichzelf staand 'doel', maar onderdeel is van het onderwijszorgcontinuüm. Het loket heeft niet altijd een mandaat, maar feitelijk kunnen scholen niet anders dan het zorgarrangement, dat gezamenlijk door de betrokkenen achter het loket wordt vastgesteld, accepteren. Belangrijk punt is dat er niet veel scholen zijn met reformatoische grondslag: om een kind reformatoisch onderwijs aan te bieden, moeten ze het arrangement wel uitvoeren. Door de betrokkenen achter het loket wordt aangegeven dat zij vinden dat scholen het ook moeten accepteren: bij het vaststellen van een arrangement en het kiezen van een school wordt gekeken naar wat een school kan bieden, wat een school aan kan en naar wat het beste is voor een kind. In geval van

weigering van de school vinden de betrokkenen dat zij het mandaat moeten kunnen hebben een school te verplichten het kind op te nemen. Dit staat nog niet op papier, maar hierover zal wel nader gesproken gaan worden. Ouders kunnen uiteraard niet verplicht worden zich te conformeren aan het advies van het loket. Een belemmerende factor kan zijn dat het mandaat alleen geldt voor de reformatorische scholen.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

Zowel de bestuurders als de docenten waarmee gesproken is, geven aan dat goed gekeken moet worden naar de grenzen van passend onderwijs. De competenties van docenten spelen hierbij een belangrijke rol. Daarentegen moet volgens enkele docenten de grens van passend onderwijs niet gelegd worden bij de (competenties van) docenten, maar bij het kind: *'De grens van passend onderwijs hangt af van het kind. Is een kind niet gelukkig in de huidige setting, dan is dat de grens. Je moet zorg bouwen om een kind, maar als er geen sprake is van welbevinden, dan is dat de grens. Als een leerkracht het moeilijk vindt om met een kind om te gaan, dan moet je aan de deskundigheid van de leerkracht werken of hulp bieden.'* Dit wordt onderschreven door enkele onderwijspartners, die aangeven dat ondersteuning en scholing van leerkrachten van groot belang is. Wel wordt hierbij opgemerkt dat scholen en individuele leerkrachten niet van alles op de hoogte dienen te zijn: *'Niet alle scholen moeten alles kunnen, als we maar weten waar we naar moeten verwijzen'*.

Scholing en ondersteuning worden in het regionaal netwerk van groot belang geacht. Het is één van de thema's die beschreven zijn in het projectplan. Momenteel is dit thema in de regio Ede uitgewerkt in de conceptstartnotitie, bij de overige regio's zijn nog geen notities uitgewerkt, maar worden wel specifieke scholingsactiviteiten aangeboden, zoals de cursus gedrag en motivatie en HGPD-scholing. In het projectplan wordt opgemerkt dat als gevolg van passend onderwijs de diversiteit op didactisch gebied toeneemt. Dit vraagt een grote differentiatiecapaciteit van scholen en leerkrachten. Daar niet alleen deze capaciteit, maar ook welbevinden en betrokkenheid graadmeters zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, heeft het regionaal netwerk het werken aan betrokkenheid, professionalisering van individuele leraren en teams en het organiseren van de ondersteuning van leraren aangeduid als belangrijke ambitie.

In de conceptstartnotitie van de subregio Ede wordt niet alleen ingegaan op verschillende mogelijkheden voor structurele scholing en nascholing, maar ook op de verankering van leerkrachtvaardigheden ten aanzien van passend onderwijs in het integraal personeelsbeleid. Opgemerkt wordt dat het de bedoeling is het scholingsaanbod te verankeren binnen het bestaande personeelsbeleid, waarbij concreet gedacht wordt aan het instrument competentierentmeesterschap. Scholen hanteren de SBL-competenties voor leraren als uitgangspunt. Deze zijn per school uitgewerkt in concrete gedragsindicatoren. Door hieraan indicatoren op het gebied van Passend Onderwijs toe te voegen, wordt het onderwerp bespreekbaar gemaakt tijdens de gesprekken van de gesprekscyclus. Eventuele na- en bijscholing op het gebied van Passend Onderwijs krijgt dan een plaats in het Persoonlijk OntwikkelingsPlan (POP).

Naast ondersteuning en scholing van huidige leerkrachten vindt het netwerk het van belang na te gaan wat de invoering van passend onderwijs betekent voor aankomende leerkrachten. Daarom worden momenteel contacten gelegd met Hogeschool Driestar Educatief (waar de meeste leerkrachten die werkzaam zijn bij scholen met een reformatorische grondslag hun opleiding volgen) om te kijken naar mogelijke en in het kader van passend onderwijs noodzakelijke aanpassingen van het curriculum.

Financiering voorzieningen

De regio Refo-zorg heeft de ambitie te gaan werken met budgetfinanciering. Binnen de huidige wetgeving is dit niet haalbaar. Men wil bijvoorbeeld leerlingen tijdelijk of gedeeltelijk kunnen plaatsen in het speciaal onderwijs en leerlingen met een LWOO-indicatie (tijdelijk) in het PrO kunnen plaatsen. Daartoe moet het mogelijk zijn leerlingen op meerdere plaatsen in te kunnen schrijven. De huidige bekostigingssystematiek vormt volgens het netwerk Refo-zorg een belemmering voor de invoering van deze en andere ideeën. Het is de bedoeling dat verschillende indicatieorganen samengevoegd worden in het regionale loket waar handelingsgerichte toewijzing van extra ondersteuning plaatsvindt. Als voorwaarde voor het samenvoegen van verschillende indicatieorganen in één loket dat handelingsgerichte zorg kan toewijzen, noemt het netwerk Refo-zorg budgetfinanciering, waarbij de financiële stromen binnen de leerlingenzorg goed worden afgestemd en (waar mogelijk) geïntegreerd. Het budget bestaat uit alle zorgmiddelen, dus de middelen voor PrO, LWOO, middelen voor de samenwerkingsverbanden primair (inclusief de speciale scholen voor basisonderwijs) en voortgezet onderwijs en de REC's, Leerling Gebonden Financiering én de meerkosten van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Budgetfinanciering wordt niet als doel op zich gezien, maar als *'voorwaardenscheppend om te komen tot een inhoudelijke oplossing voor handelingsgericht werken en centrale indicering, terwijl het ook een efficiëntievoordeel oplevert'*. Ook is budgetfinanciering een randvoorwaarde om te bewerkstelligen dat leerlingen sectordoorbekend onderwijs kunnen volgen, zoals deels SBO en BAO of PrO en LWOO of VMBO en MBO. Tevens biedt het de mogelijkheid om leerlingen die nu niet voldoen aan de LGF-criteria toch een extra zorgbudget te kunnen geven. Tot slot geeft het de ruimte om in het onderwijszorgloket geïntegreerd te kunnen indiceren, zodat zelfs AWBZ-gelden (pgb) ingezet kunnen worden in het onderwijs en de inzet van de jeugdzorgmiddelen gecombineerd kunnen worden met het onderwijs.

Als voordelen van budgetfinanciering worden genoemd: de mogelijkheid tot meer flexibiliteit in de inrichting en organisatie van het onderwijs, het groter worden van de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van de toe te kennen en de te ontvangen subsidies en de afname van administratieve en bestuurlijke lasten tussen overheid en instellingen vanwege een sterk vereenvoudigd regelkader. Daarentegen worden het onvoldoende (of verkeerd) benutten van de flexibiliteit in de inrichting van het onderwijs, het ontoereikend blijken van toegekende budgetten en een zwaardere verantwoording van de besteding van de gelden achteraf genoemd als mogelijke nadelen.

Binnen het veldinitiatief worden voorbereidende activiteiten uitgevoerd om te verkenen of het inrichten van budgetfinanciering haalbaar is, op welke wijze dit het geval is

en welke gevolgen dit zal hebben. Er is een conceptnotitie opgesteld waarin achtergronden, motieven en voor- en nadelen van het werken met budgetfinanciering zijn beschreven. In een verkennend onderzoek is een voorkeur geformuleerd voor de aard van de verdelingsnorm, maar verder onderzoek moet bepalen hoe dit kan worden vormgegeven in hanteerbare bekostigingsregels. Daarbij kan gedacht worden aan een (regionaal) orgaan dat een coördinerende rol gaat spelen. In dit orgaan worden de middelen verdeeld. Zo'n centraal orgaan kan ook rechtstreeks van de overheid middelen ontvangen. Er ontstaat dan een mengmodel waarbij de middelen én deels naar een centraal orgaan én deels rechtstreeks naar de schoolbesturen gaan. De regio wil nader onderzoek doen naar zo'n mengmodel. Bepalend voor de verdeling tussen centraal orgaan en schoolbesturen zijn de afspraken die gemaakt worden rond de inrichting van het sluitend onderwijszorgaanbod. Daarbij is het zo dat met de focus op handelingsgericht werken er veel meer nadruk komt te liggen op het schoolniveau. De financiering volgt deze inhoudelijke keuzes. In overleg met de landelijk coördinator passend onderwijs en OCW wordt momenteel bekeken of gestart kan worden met een experiment op het gebied van budgetfinanciering.

Monitoring ontwikkelingen

De ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs in het netwerk Refo-zorg worden in kaart gebracht door de landelijke projectleider. Hiervoor leveren de subregio's beknopte overzichten aan waarin de stand van zaken met betrekking tot de tien geformuleerde thema's is aangegeven. Hierbij wordt uitgegaan van de prestatie-indicatoren die in het projectplan aan de thema's gekoppeld zijn. Eén van de thema's die centraal staat bij de ontwikkeling van passend onderwijs is kwaliteitsbeleid. Doelstelling is dat scholen met regelmaat de kwaliteit van het onderwijs evalueren.

Belangrijke aandachtspunten zijn de kwaliteit van het onderwijsaanbod en de handelingsbekwaamheid van leerkrachten. Op basis van de evaluatie moeten scholen verbeterdoelen en -projecten opstellen. De scholen dienen niet alleen verantwoording af te leggen aan de inspectie, maar ook aan de samenwerkingsverbanden en ouders. Mocht de kwaliteit onvoldoende blijken, dan heeft de betreffende regiotafel een coördinerende en stimulerende rol in de dialoog over de kwaliteit tussen de schoolbesturen en het samenwerkingsverband. Volgens het projectplan moet in de structurele evaluatie in ieder geval worden gekeken naar de kwaliteit van onderwijs en zorg, de helderheid van de zorgstructuur (zowel in- als extern), van de gehanteerde procedures, van de communicatielijnen en van de verantwoordelijkheden, de waarborging van de continuïteit van de zorg, de mate waarin sprake is van een sluitend netwerk van voorzieningen rond de zorgleerling en de professionalisering van het personeel.

Draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

Zowel de docenten als de ouders en de onderwijspartners waarmee gesproken is, geven aan dat naar hun inschatting lang niet alle docenten op de hoogte zijn van de ontwikkelingen rondom passend onderwijs. Voor de docenten die wel op de hoogte zijn, lijkt er volgens de gesprekspartners sprake van een verschil tussen PO- en VO-docenten in het omgaan met zorgleerlingen. Leraren in het primair onderwijs zijn

over het algemeen meer betrokken bij zorgleerlingen. Zij zijn bezig met handelingsgericht werken en proberen dat handen en voeten te geven op de werkvloer. In het voortgezet onderwijs is daar volgens de gesprekspartners in mindere mate sprake van en is het werken met zorgleerlingen nog geen gemeengoed.

De IB'ers en zorgcoördinatoren geven aan dat het sterk leerkrachtafhankelijk is of een leerkracht bereid en capabel is om met een diversiteit van zorgproblematieken om te gaan. Enkele ouders geven aan dat leerkrachten meestal wel willen, maar vaak niet weten hoe: *'Leerkrachten moeten veel meer toegerust worden om om te gaan met specifieke leerlingen in de groep. IB'ers ook. (...) Je hebt leerkrachten die wel willen, maar niet weten hoe ze ermee om moeten gaan'*. De docenten waarmee gesproken is, geven aan dat zij zo goed mogelijk om willen gaan met zorgleerlingen, maar dat zij hierin door de huidige klassengrootte en beschikbare (onderwijs)tijd beperkt worden. Eén van de gesprekspartners uit de stuurgroep onderschrijft dit en merkt op dat mensen in het onderwijs wel een groot pedagogisch hart hebben en bereid zijn tot inzet, maar dat de werkdruk in het onderwijs dat soms belemmert.

Om de betrokkenheid van leerkrachten en daarmee ook het draagvlak voor passend onderwijs te vergroten, worden op subregionaal niveau verschillende activiteiten ondernomen. Zo vindt op 13 mei 2009 een conferentie plaats in de regio Ede, waarin naast een lezing over 'passend onderwijs in de praktijk' ook diverse workshops op het gebied van passend onderwijs georganiseerd worden. *'Betrokkenheid van leraren hebben we via de organisaties zelf geregeld. De aftrap hebben we op 13 mei gesteld. Naar aanleiding hiervan moeten de scholen het er in hun teams over hebben'*.

Draagvlak onder ouders

De projectleiding heeft in een vroeg stadium contact gezocht met de belangenvereniging Helpende Handen, een organisatie die zich oorspronkelijk richtte op ouders van verstandelijk beperkte kinderen, maar vanwege de ontwikkelingen rond passend onderwijs besloten heeft de doelgroep uit te breiden naar ouders van zorgleerlingen in het algemeen. Helpende Handen participeert momenteel in diverse regiotafels. De ouders die deelnemen aan de regiotafels vormen een breed ouderplatform, een klankbordgroep. Idealiter bestaat dit platform per regio uit ongeveer dertig ouders, waarbij wordt gestreefd naar vertegenwoordiging van ouders van zowel zorgleerlingen als niet-zorgleerlingen. Ouders die via scholen/GMR'en benaderd zijn om plaats te nemen aan de regiotafels en/of deel te nemen aan de klankbordgroep zullen door ouders van Helpende Handen gecoacht worden in hun adviserende rol.

De gesprekspartners uit de stuurgroep en het onderwijs zijn over het algemeen van mening dat advisering de voornaamste functie is van de ouders die participeren in de regiotafels. Daarnaast wordt regelmatig het begrip klankbord genoemd. Volgens de ouders waarmee gesproken is, zouden ouders ook beslisrecht moeten krijgen. Zij merken tevens op dat veel ouders niet goed op de hoogte zijn van passend onderwijs. Ouders informeren over wat passend onderwijs is, zou volgens hen dan ook één van de speerpunten moeten zijn. Als mogelijke acties worden voorlichtingsavonden en nieuwsbrieven genoemd. Het initiatief om scholen hiertoe te bewegen, zou volgens de ouders moeten liggen bij de stuurgroep; de uiteindelijke verantwoordelijk-

heid ligt echter bij de scholen zelf. Ter volledigheid dient opgemerkt te worden dat in Ede nieuwsbrieven verspreid worden om ouders te informeren.

Knelpunten

Binnen het netwerk Refo-zorg worden de beperkingen die door de huidige wetgeving bestaan rondom indicatie en toekenning van zorgmiddelen ervaren als belangrijkste knelpunt. Daarnaast is een aantal andere knelpunten genoemd:

- Om te beginnen is gewezen op het ontbreken van de mogelijkheid tot preventieve ambulante begeleiding.
- Ten tweede is gesteld dat leraren en ouders te weinig op de hoogte zijn van ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs en dat het zaak is hun betrokkenheid te vergroten. Ouders geven aan dat zij niet alleen advies-, maar ook beslissingsrecht willen hebben aan de regiotafels.
- Ten derde was de bereidheid van de REC's in de regio's Barendrecht en Gouda volgens enkele betrokkenen aanvankelijk beperkt. Dit werd ervaren als een belangrijk knelpunt, omdat dit belemmerend werkt voor de invulling van enkele van de landelijke thema's (zoals de inrichting van een kenniscentrum).
- Ten vierde wijzen de gesprekspartners op het feit dat het netwerk landelijk georganiseerd is en daardoor geografische overlap heeft met veel andere regionale netwerken. Dit wordt aangeduid als (potentieel) knelpunt. Eén van gesprekspartners merkt hierover op: *'Op het moment groeit het me bijna boven mijn hoofd dat we als reformatorisch samenwerkingsverband te maken hebben met heel veel organisaties binnen de regio. Dat is een onbehapbaar stukje aan het worden'*.
- Ten vijfde is aangegeven dat alle betrokkenen te maken hebben met werkdruk, wat de samenwerking binnen het netwerk soms bemoeilijkt: *'Er is echt een tijdsprobleem om met elkaar aan de tafel te kunnen zitten'*.
- Tot slot wordt als knelpunt opgemerkt dat het netwerk Refo-zorg vanwege het uitblijven van de beschikking nog niet alles heeft kunnen realiseren dat beoogd was. Eén van de gesprekspartners merkt hierover op: *'Toen was alles rond, maar hadden we nog geen geld of akkoord. Het resultaat is dat mensen niet investeren, enorme stapels rekeningen hebben en dat scholen hebben voorgefinancierd. Doordat we de financiën nog niet hadden, konden de scholen mensen ook niet vrijroosteren: iedereen heeft het erbij gedaan. (...) Ik vind het wel jammer, want we hadden al zoveel meer kunnen bereiken'*.

Er zijn door de gesprekspartners ook verschillende succesfactoren genoemd die er volgens hen toe geleid hebben dat het regionaal netwerk inmiddels aangeduid kan worden als 'koploper'. Samengevat zijn dit de volgende:

- De partners in het netwerk zien elkaar als partners en niet als concurrenten.
- Passend onderwijs sluit als concept naadloos aan op de reformatorische visie op onderwijs: *'Vanuit ons geloof hechten wij veel waarde aan de juiste zorg voor het kind. Een kind moet hoogstaand en passend onderwijs krijgen'*.
- Er is waar mogelijk aansluiting gezocht bij al lopende initiatieven en ambities.
- Om passend onderwijs te realiseren moet volgens de betrokkenen voldaan worden aan drie voorwaarden: een gedeelde visie, goede communicatie en de wil

om passend onderwijs te realiseren. Aan deze voorwaarden wordt binnen het netwerk volgens de gesprekspartners voldaan.

- De invoering van passend onderwijs in kleine stapjes laten verlopen.

Regio Midden-Brabant

Inleiding

In de regio Midden-Brabant zijn in 2006 door vertegenwoordigers van primair, speciaal en voortgezet onderwijs, instellingen voor (jeugd)zorg en ouderverenigingen ambities uitgesproken ten aanzien van het creëren van passend onderwijs voor leerlingen met speciale onderwijs- en zorgbehoeften. Bij de vorming van het regionaal netwerk is uitgegaan van gebied dat het samenwerkingsverband VO Midden-Brabant beslaat. De volgende partijen hebben de intentieverklaring Passend Onderwijs ondertekend: SWV VO Midden-Brabant (45-1), WSNS Tilburg (4504), WSNS Moergestel/Oisterwijk (4508), WSNS Goirle/Alphen/Riel/Tilburg (4507) en WSNS Dongen (4403), REC ZeON (REC 2), REC Midden-Brabant (REC 3 en 4). Deze samenwerking is in de intentieverklaringen uitgesproken en ondertekend.

In het veldinitiatief zal uitwerking gegeven worden aan de bestuurlijke samenwerking. Dit zal resulteren in een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst tussen alle partijen waarin afspraken worden gemaakt over de gemeenschappelijke inspanningen. Opgemerkt moet worden dat er vanaf februari 2009 sprake is van een bestuur in oprichting; dit is een werkbestuur voor passend onderwijs, waarin de schoolbesturen zijn afgevaardigd. De bestuurlijke lijn hiervoor zal nog ontworpen worden. Gezien het feit dat alle nota's en een deel van de interviews waarop de onderzoeksresultaten gebaseerd zijn dateren uit de periode vóór deze veranderde organisatievorm, wordt in onderhavige beschrijving de term stuurgroep gehanteerd.

Proces ontwikkeling regionaal netwerk

Samenwerking onderwijspartijen

Zoals reeds opgemerkt, is er vanaf februari 2009 sprake van een bestuur in oprichting; dit is een werkbestuur voor passend onderwijs, waarin de schoolbesturen zijn afgevaardigd. De bestuurlijke lijn hiervoor zal nog ontworpen worden. Het werkbestuur bestaat uit drie vertegenwoordigers van PO, VO en REC/cluster 4, drie vertegenwoordigers van ouderverenigingen en twee vertegenwoordigers vanuit zorg (waaronder BJZ). Naast de samenwerkingsverbanden WSNS en VO en de REC's participeren ook Fontys SOM en Fontys OSO in het bestuur en de projectleiding van het regionaal netwerk. Het werkbestuur is op dit moment eenmaal bijeengekomen. De betrokkenen geven aan dat deze bijeenkomst als zeer positief is ervaren.

In de aanvraag voor het veldinitiatief worden vier activiteiten beschreven die binnen het regionaal netwerk behoren tot bestuurlijke samenwerking:

- De definitieve vaststelling van het werkgebied (wie nemen deel, wie zijn partners, waar liggen regionale grenzen, relatie met REC 1 en 2 en dergelijke).

- De formulering van een vervolg op de intentieverklaring, waarin de bestuurlijke verantwoordelijkheden inzake financiën, verantwoordelijkheid en verantwoording worden vastgelegd. In deze verklaring is de vormgeving van de positie van ouders en de instellingen voor zorg en jeugdhulpverlening opgenomen.
- De formulering van de regionale afspraken inzake de invulling van de zorgplicht. Daartoe zullen, mede op basis van de huidige afspraken en protocollen, nieuwe werkwijzen en afspraken worden ontwikkeld.
- De geleidelijke ombouw van de huidige samenwerkingsverbanden naar het Regionaal Netwerk Passend Onderwijs Midden-Brabant en de organisatorische vormgeving daarvan, waaronder de aansturing van activiteiten en regievoering.

Samenwerking onderwijs en zorg

Voorafgaand aan de bestuurlijke verandering participeerden MEE regio Tilburg en Bureau Jeugdzorg als volwaardige partners en vertegenwoordigers van de instellingen voor (jeugd)zorg in de regio Midden-Brabant in de stuurgroep. Momenteel wordt bekeken hoe de twee beschikbare plaatsen in het werkbestuur vanuit (jeugd)zorg ingevuld zullen worden. Naast MEE en VJZ maken ook de gemeente Tilburg, Platform VG regio Midden-Brabant, KansPlus, Balans en Stichting Down Syndroom als partners deel uit van het regionaal netwerk. De oudervereniging Balans heeft een speciaal oudersteunpunt Passend Onderwijs in het leven geroepen. Dit steunpunt is één ochtend in de week telefonisch en gedurende de hele week via e-mail bereikbaar. Ouders kunnen hier terecht met vragen over passend onderwijs en voor ondersteuning bij het vinden van een passende onderwijsplek voor hun kind. Daarnaast inventariseert het steunpunt knelpunten op het gebied van passend onderwijs.

Ten aanzien van samenwerking met gemeentes in het werkgebied van het SWV VO Midden-Brabant vindt in de komende periode afstemming plaats. Met de gemeente Tilburg hebben eerste oriënterende besprekingen reeds plaatsgevonden. Samenwerking met de gemeentes is volgens de gesprekspartners vooral gewenst in verband met afstemming en samenwerking tussen het onderwijs en de Centra voor Jeugd en Gezin. Belangrijk aandachtspunt daarbij is de relatie met de ZAT's, omdat zowel in de ZAT's als in het CJG vrijwel dezelfde instellingen voor (jeugd)zorg functioneren. Afstemming over en coördinatie van zorg zijn daarmee sleutelbegrippen voor zowel onderwijs als zorg. Ook zijn er contacten met de Provinciale Raad voor Maatschappelijke Zorg. In overleg hiermee is een informatiebijeenkomst georganiseerd over Passend Onderwijs voor vrijwel alle instellingen voor (jeugd)zorg.

Over de relatie tussen onderwijs- en zorginstellingen wordt door enkele gesprekspartners opgemerkt dat deze goed verloopt. Het belang van samenwerking wordt door beide partijen onderschreven. De ontwikkelingen rondom passend onderwijs bieden volgens de gesprekspartners de mogelijkheid om de samenwerking vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid op te pakken en uit te werken. Ten aanzien van de samenwerking met BJZ wordt door enkele onderwijsbestuurders opgemerkt dat die soms moeizaam verloopt, doordat het idee bestaat dat BJZ geen prioriteit geeft aan passend onderwijs, maar aan de wachtlijsten voor de geïndiceerde zorg.

Tot slot wordt door een aantal gesprekspartners opgemerkt dat de deelname van ouders en zorginstellingen in het werkbestuur een belangrijk winstpunt is van het regionaal netwerk: vanuit de gezamenlijke visie op passend onderwijs blijkt het mogelijk samen te werken vanuit gemeenschappelijke én verschillende belangen.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

Op dit moment is er binnen het regionaal netwerk Midden-Brabant nog geen één loket aanwezig. In de periode waarin de ambitie uitgesproken is om gezamenlijk passend onderwijs te realiseren (2005-2006) is gesproken over het inrichten van een onderwijszorgloket of regionaal steunpunt. Momenteel wordt binnen het regionaal netwerk gesproken over de wijze waarop de één loketfunctie vormgegeven kan worden. Zowel ouders als instellingen voor (jeugd)zorg worden hierbij betrokken.

Door gesprekspartners vanuit het voortgezet onderwijs wordt opgemerkt dat de zorgcoördinatoren in het VO, door hun bekendheid met andere zorgcoördinatoren en samenwerking met andere organisaties, momenteel fungeren als aanspreekpunt. Ook weten de besturen en schoolleiders elkaar volgens de gesprekspartners momenteel goed te vinden om een adequate invulling te kunnen geven aan passend onderwijs.

De oudervertegenwoordiging waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken, geeft aan dat het voor ouders van belang is dat er één 'punt' is waar ouders naar verwezen kunnen worden. Dit 'punt' zou bemand moeten worden door professionals die beschikken over de juiste competenties en in staat zijn om een goed gesprek te voeren en te luisteren naar de ouders.

Integrale indicatie

Vormgeven aan centrale indicatie wordt in het kader van passend onderwijs door de stuurgroep beschouwd als kernopgave. De stuurgroep heeft ervoor gekozen centrale indicatie vorm te gaan geven in een Commissie Indicatiestelling Zorg en Onderwijs (CIZO). In de aanvraag van het veldinitiatief wordt hierover opgemerkt: 'Vanuit de gedachte dat elk kind recht heeft op passend onderwijs en de zorg die daarbij noodzakelijk is, zullen de samenwerkende partners moeten werken aan de inrichting van een stelsel, waarbij sprake is van een flexibele en transparante inrichting van de indicatiestelling, de ter beschikking stelling van middelen en de inrichting van speciale onderwijszorg. Wij willen toewerken naar een regio, waarin scholen in staat zijn aan de zorgplicht te voldoen en leerlingen op basis van een geformuleerde hulpvraag en op basis van een eenduidige indicatiestelling geplaatst worden in het voor de leerling meest geschikte, door ouders gewenste en meest thuisnabij mogelijke werkveld'.

In het veldinitiatief zal worden uitgewerkt hoe dit vorm gaat krijgen. Uitgangspunt daarbij is dat er sprake zal zijn van handelingsgerichte indicatiestelling met resultaatverplichting en van advisering van plaatsing. De financiële middelen zullen daaraan gekoppeld worden. Ouders zullen betrokken worden bij de vormgeving van CIZO. In het schooljaar 2007/2008 hebben zowel binnen het primair als het voortgezet onderwijs oriënterende besprekingen plaatsgevonden tussen de PCL's van het samenwer-

kingsverband WSNS Tilburg en SWV VO Midden-Brabant, de Cvl en MEE regio Tilburg. Tijdens deze gesprekken is gesproken over mogelijke werkwijzen, de wettelijke grondslag en het perspectief op een verregaande integratie van indicatiestelling. Eén van de resultaten van deze besprekingen is het stappenplan dat opgesteld is om toe te werken naar een Commissie Indicatiestelling Onderwijs (CIO). Deze zal dienen als basis voor de toekomstige CIZO.

Door enkele onderwijspartners wordt opgemerkt dat er momenteel in de praktijk vooral sprake is van slagboomdiagnostiek. Dit staat haaks op de wens om te komen tot handelingsgerichte indicatiestelling. De schoolleiders geven dan ook aan dat er zeker nog slagen nodig zijn om te komen tot handelingsgerichte indicatiestelling.

Onderwijscontinuüm

Binnen het regionaal netwerk wordt voor de inrichting van speciale onderwijzorgarrangementen momenteel uitgegaan van drie werkvelden: speciaal binnen reguliere setting (werkveld 1), thuisnabije onderwijzorgcentra voor multifunctionele speciale onderwijzorg (werkveld 2) en regionale expertisecentra voor zeer gespecialiseerde onderwijzorg (werkveld 3). In werkveld 1 gaat het om speciale onderwijzorgarrangementen die worden uitgevoerd binnen het reguliere onderwijs. Het speciaal onderwijs of instellingen voor (jeugd)zorg kunnen deze arrangementen mee vorm geven en ondersteunen de reguliere school bij de uitvoering hiervan. Daarnaast kan ook gericht gewerkt worden aan de overdracht van expertise vanuit speciaal naar regulier onderwijs. Arrangementen worden in werkveld 1 vraaggestuurd vormgegeven.

In de kadernotitie 'Koersen op de kansen van het kind' wordt opgemerkt dat in het kader van passend onderwijs binnen het eerste werkveld alle reguliere scholen in staat moeten zijn minimaal om te gaan met dyslexie, dyscalculie en lichte gedragsproblemen. Om dat te kunnen realiseren, is een professionaliseringstraject uitgezet. Door gesprekspartners uit het primair onderwijs wordt opgemerkt dat er in het kader van zorgplicht binnen het PO de afspraak is gemaakt dat men onderling naar elkaar door kan verwijzen, zodat het kind op de school komt die het voor hem of haar meest geschikte onderwijs(zorgarrangement) kan verzorgen.

Het tweede werkveld bevat thuisnabije (wijkgebonden) onderwijsvoorzieningen voor leerlingen waarvan de hulpvraag te complex is om in de reguliere setting te beantwoorden. De kadernotitie vermeldt dat voor het primair onderwijs geldt dat de huidige voorzieningen voor speciaal onderwijs en een deel van de REC-voorzieningen worden geïntegreerd in het regulier onderwijs. Doelstelling is dat naast onderwijs ook passende mogelijkheden geboden worden voor onder meer voor-, tussen- en naschoolse opvang, aanvullende behandeling, zorg en voorlichting. Voor het voortgezet onderwijs geldt dat werkveld 2 scholen bevat die LWOO en/of Pro aanbieden.

Voorzieningen in het derde werkveld zijn gericht op leerlingen met zeer complexe hulpvragen. Het betreft hier vooral de inzet van WEC-REC voorzieningen. Opgemerkt wordt dat het speciaal onderwijs in dit werkveld de zorgplicht overneemt van de reguliere scholen, waar mogelijk in combinatie met de werkvelden 1 en 2. Over de toekomstige vormgeving van deze werkvelden merkt de kadernotitie op: 'De streef-

richting is dat de drie werkvelden ten opzichte van elkaar zich ontwikkelen tot "ontschot, zo mogelijk geïntegreerde, expertisecentra voor speciale onderwijszorg", die op basis van de hulpvraag van de leerling hun onderwijs en zorg aanbieden'.

Volgens de gesprekspartners is er binnen de regio sprake van een redelijk dekkend aanbod aan onderwijszorgvoorzieningen voor leerlingen met specifieke onderwijs- en/of zorgbehoeften. Desondanks blijkt dat er nog steeds leerlingen zijn waarvoor het aanbod niet passend is en waar met passen en meten een oplossing voor gevonden moet worden. In dergelijke gevallen wordt de vraag gesteld of uitbreiding van trajecten of een andere variant van alternatieve trajecten georganiseerd moeten worden. Opgemerkt wordt dat het veld in ontwikkeling is, waardoor nieuwe mogelijkheden in het aanbod ontstaan. Eén van de gesprekspartners uit het voortgezet onderwijs merkt in dit kader op dat de ontwikkelingen in zowel de vraag- als de aanbodzijde ook periodiek in beeld gebracht zouden moeten worden. Ook is in de gesprekken aangegeven dat zich in de praktijk de vraag voordoet of een school zich geschikt moet maken voor alle vormen van passend onderwijs of dat in de regio gezamenlijk nagegaan moet worden welke school zich specifiek richt op een bepaalde doelgroep.

Daarnaast is opgemerkt dat er weliswaar sprake is van een redelijk aantal voorzieningen, maar dat elke voorziening ook leerlingen uitsluit. Een winstpunt van de huidige samenwerking is dat de schoolbesturen elkaar gemakkelijk weten te vinden en er getracht wordt om gezamenlijk oplossingen te vinden. Ook is er sprake van goede contacten met de gemeente. Hoewel er nog geen passend onderwijs is voor alle leerlingen, geven de gesprekspartners aan wel in beeld te hebben waar verbeteringen aangebracht moeten worden. Als voorbeeld wordt hierbij het grensvlak tussen 'een onderwijsprobleem of een zorgprobleem' genoemd en daaraan gekoppeld de vraag wanneer overdracht naar jeugdzorg plaats dient te vinden. Daarnaast is, zowel door de ouders als door de onderwijspartners, opgemerkt dat de groep 0 tot 4 jarigen (nog) beter in beeld moet komen. Ook worden door enkele gesprekspartners de zorgstructuren binnen het MBO aangeduid als 'zorgpunt': volgens hen is er sprake van relatief veel schooluitval bij de overgang van VO naar MBO. Om dit te verminderen, is op basis van een protocol 'overgang VMBO-MBO' gestart met een zorgvuldige warme overdracht, waarbij nagegaan wordt of alle leerlingen die op een specifieke school ingeschreven worden ook daadwerkelijk op deze school starten.

Naast genoemd protocol wordt in het kader van schoolovergangen ook gewerkt aan de uitvoering van enkele concrete projecten, zoals de inzet van zorgcoaches, kwaliteitsverbetering, voorlichting en advisering bij de overgang naar het MBO. Ten aanzien van de schoolovergangen wordt in de initiatieaanvraag opgemerkt: 'Continuïteit en doorgaande lijnen zijn voor zorgleerlingen van essentieel belang. Het betreft dan zowel continuïteit ten aanzien van de inhoud van het onderwijs als ten aanzien van aanvullende en extra maatregelen in verband met leerlingenzorg. De Stuurgroep Passend Onderwijs Midden-Brabant staat op het standpunt dat deze continuïteit van groot belang is voor de kwaliteit van de schoolloopbaan van de leerling'.

Uit de gesprekken blijkt dat er wat betreft de overgangen van PO naar VO overeenstemming bestaat over de normen waaraan voldaan moet worden. De wijze waarop

dit in de praktijk tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs vormgegeven wordt, hangt in grote mate samen met de uit- en instroomrelatie tussen de scholen. Enkele gesprekspartners geven aan dat daar waar sprake is van zorgleerlingen, bij de overgang van PO naar VO niet alleen gebruikt gemaakt zou moeten worden van toetscores, maar ook van informatie met betrekking tot de specifieke zorg van een leerling. Inmiddels is in januari 2009 een start gemaakt met het Digitaal Onderwijskundig Rapport Tilburg. Dit wordt ingezet bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs. De verwachting is dat dankzij dit instrument de overdracht van informatie over de schoolloopbaan van vooral zorgleerlingen completer en efficiënter zal verlopen. Het is de bedoeling van het SWV VO Midden-Brabant dat deze digitale informatieoverdracht op termijn ook zal worden toegepast bij de overgang van het VMBO naar het MBO. Overleg hierover wordt gevoerd met de gemeente Tilburg.

Momenteel vindt ten aanzien van verschillende registratiesystemen afstemming plaats tussen het primair onderwijs, samenwerkingsverbanden WSNS en instellingen voor (jeugd)zorg. Het betreft hier het werken met systemen als het Elektronisch Kinddossier, Zorg voor Jeugd, Digitaal Onderwijskundig Rapport WSNS, signaalinbrengformulier en dergelijke. Het aanbrengen van samenhang tussen deze verschillende informatiestromen vindt momenteel plaats in het kader van de ontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Een juiste afstemming van deze informatiestromen is volgens de betrokkenen essentieel voor de coördinatie van de zorg.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

In samenwerking met Fontys OSO is een professionaliseringsplan ontwikkeld dat vanaf augustus 2008 operationeel is en gebaseerd is op deze uitgangspunten:

- Professionalisering richt zich op de vraag van de scholen en deelnemers die zich gaan professionaliseren in de doelstelling van 'Passend Onderwijs Midden-Brabant'. Daar waar mogelijk zal de professionalisering plaatsvinden in samenwerking met ouders en instellingsvertegenwoordigers of in te vormen (inhoudelijke) netwerken. De scholen zijn de 'motor' voor deze ontwikkeling.
- Het professionaliseringsplan kent een competentiegerichte structuur, zodat de context en ambities waarin de school en medewerkers willen en kunnen functioneren leidraad is voor de mate van ontwikkeling. Voor individuele deelnemers bevat het professionaliseringsplan een palet aan scholingsmogelijkheden.
- Het plan kent gespecialiseerde kennisaspecten. De professional heeft te maken met een breed kennis- en vaardigheidsgebied. Bij zo'n 'opleidingstraject' is het niet altijd mogelijk alle kennisinhouden/vaardigheden aan bod te laten komen.
- Het plan kent een 'voortbouwende structuur'. Aan eenmaal gevolgde inhouden en behaalde competenties wordt een bepaald gewicht toegekend. Deze punten-systematiek kan van toepassing zijn voor eventuele vervolgopleidingen.
- Het plan sluit aan bij het wettelijk kader in relatie tot a) integraal personeelsbeleid (kwaliteiten van onderwijspersoneel worden benut om de onderwijskundige ambities van de school te realiseren) en b) Wet Beroepen in het Onderwijs (bevorderen dat onderwijspersoneel blijft voldoen aan een minimumkwaliteit. Het gaat niet alleen om bekwaam zijn, maar ook om bekwaam blijven).

Om de competenties van leerkrachten in kaart te brengen, hebben in juni 2008 gesprekken plaatsgevonden. Doel hiervan was competenties te formuleren voor de leraren in PO en VO die gericht zijn op het realiseren van passend onderwijs, het ontwikkelen van een instrument waarmee deze competenties in kaart gebracht kunnen worden, te komen tot een aanpak waarmee een beeld geschetst kan worden van de actuele en van de gewenste situatie met betrekking tot de competenties van de leraren en te komen tot een aanpak waarmee scholen vanuit een vooraf bepaalde visie verantwoorde beleidskeuzes kunnen maken ten aanzien van de scholing van leraren.

Financiering voorzieningen

De subsidiemiddelen die gekoppeld zijn aan het veldinitiatief stelt de regio in staat de initiatieven op het gebied van samenwerking, uitvoeren van vernieuwende activiteiten, vergroten van draagvlak, organisatieondersteuning en communicatieactiviteiten (zoals het inrichten van een bestuurlijk platform, faciliteren van stuurgroep en projectleiding, organiseren van conferenties, opzetten van de innovatiecatalogus Midden-Brabant en de website) financieel te ondersteunen. Daarnaast worden ook meer inhoudelijke activiteiten bekostigd uit de subsidiemiddelen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen activiteiten die uitgevoerd worden ten behoeve van de regio als geheel en activiteiten die uitgevoerd worden ter stimulering van vernieuwende activiteiten voor de ontwikkelingen van de drie werkvelden. In de initiatiefaanvraag worden de volgende activiteiten genoemd voor de gehele regio:

- Inrichting van een Commissie Indicatiestelling Onderwijs en op termijn de Commissie Indicatiestelling Zorg en Onderwijs.
- Inrichting van een ouderplatform Passend onderwijs Midden-Brabant, ten behoeve van de collectieve en individuele belangenbehartiging van ouders.
- Het implementeren van opgedane kennis en ervaringen bij inkluderende activiteiten binnen andere locaties in de regio.

Ten aanzien van de activiteiten is opgemerkt dat de middelen die ingezet worden, besteed moeten worden aan voorzetting van in gang gezette kleinschalige, vernieuwende, inkluderende activiteiten. Om de projectplannen die ingediend worden te beoordelen, zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld. Het belangrijkste criterium is dat de plannen voldoen aan de uitgangspunten van passend onderwijs Midden-Brabant.

Monitoring ontwikkelingen

In de veldinitiatiefaanvraag wordt opgemerkt dat het voor een adequate vormgeving van passend onderwijs en in het kader van de noodzaak rekening te houden met de ontwikkelingen binnen de werkvelden van belang is zicht te hebben op de kwantitatieve gegevens van de regio. Het betreft dan vooral cijfermateriaal over in-, door- en uitstroom en kwalitatieve data voor verklaring van betreffende stromen. Concreet gaat het om telgegevens (leerlingaantallen), stroomgegevens tussen de drie werkvelden, achtergronden en motieven van verplaatsingen van leerlingen en financiële consequenties van de leerlingenstromen. Op basis van de resultaten van een inventarisatie van beschikbare databestanden zijn in mei 2008 door vertegenwoordigers

van de Stuurgroep Passend Onderwijs Midden-Brabant de volgende conclusies getrokken ten aanzien van het in kaart brengen van de kwantitatieve gegevens:

- Er kan met behulp van bestaande databestanden een monitor worden ingericht om leerlingenaantallen van en -stromen tussen onderwijssectoren (PO, VO, MBO, HO) in Tilburg in kaart te brengen en gedurende langere tijd te volgen.
- De monitor beperkt zich vooralsnog tot primair en voortgezet onderwijs (en eventueel de uitstroom naar MBO en HO), voor de leeftijdsgroep van 4 tot en met 18 jaar. In het kader van de ontwikkelingen rondom passend onderwijs moet de monitor kunnen worden uitgebreid naar het hele werkveld van passend onderwijs, evenals de uitstroom naar de arbeidsmarkt. Daartoe zouden ook de mogelijkheden die lokale instrumenten (Digitaal Klantdossier of Digitaal overdrachtdossier) binnen de regio Tilburg bieden moeten worden bekeken.

Draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

Om draagvlak onder de leerkrachten te vergroten en leerkrachten te betrekken bij de regionale ontwikkelingen ten aanzien van passend onderwijs zijn in de afgelopen periode verschillende activiteiten georganiseerd. Zo zijn directieleden en IB'ers via studiedagen op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen en zijn in het schooljaar 2007/2008 drie studiemiddagen georganiseerd over recente ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs, de inrichting van de zorg- en adviesteams en het CJG. Daarnaast heeft een spelsimulatie Passend onderwijs plaatsgevonden waarmee de kernproblemen ten aanzien van passend onderwijs aan zorgleerlingen zijn verkend en waarmee gezocht is naar collectieve vormen van samenwerking en afstemming. Tevens zijn de zorgcoördinatoren van alle scholen binnen het SWV VO Midden-Brabant regelmatig geïnformeerd over de ontwikkelingen en is binnen het IB-overleg en het directieoverleg van het samenwerkingsverband WSNS Tilburg vanaf 2007 stelselmatig aandacht besteed aan passend onderwijs. De directeur van het betreffende samenwerkingsverband heeft op verschillende studiedagen van scholen voorlichting verzorgd voor leraren. Ook is eind oktober 2008 een startconferentie georganiseerd om het veld op de hoogte te brengen van de stand van zaken.

Door de gesprekspartners wordt aangegeven dat, ondanks alle activiteiten, passend onderwijs nog niet 'leeft' op de werkvloer. De VO-coördinator geeft aan dat dit vooral geldt voor de term passend onderwijs: de leerkrachten hebben volgens hem *'veelal het hart op de goede plek'* en passen passend onderwijs, zonder het als zodanig aan te duiden, toe in de klas. Door gesprekspartners vanuit het REC wordt aangegeven dat leerkrachten belangrijke partijen zijn bij de vormgeving van passend onderwijs. Zij geven aan dat leerkrachten niet in alle gevallen een sterke drijfveer hebben om zorgleerlingen in de klas te houden. Volgens hen vereist dit een attitudeverandering die niet bij iedereen mogelijk is. Over het algemeen ervaren zij dat leerkrachten tevreden zijn met de hulp die zij vanuit het REC krijgen bij de begeleiding van zorgleerlingen. Door de vertegenwoordigers van het REC wordt aanvullend opgemerkt dat dit niet altijd het geval is op managementniveau: door schoolleiders wordt soms opgemerkt dat zij liever rechtstreeks gelden zouden ontvangen voor de zorgleerlingen, zo-

dat zij zelf een invulling kunnen geven aan de begeleiding. Volgens het REC realiseren deze schoolleiders zich niet altijd voldoende dat het uitvoeren van handelingsplannen voor zorgleerlingen specifieke expertise en kennis vereist.

Door de leerkrachten met wie in het kader van dit onderzoek gesproken is, wordt ten aanzien van draagvlak en -kracht opgemerkt dat er een grens is aan het aantal rugzakleerlingen in een klas. Deze grens wordt zowel bepaald door groepsprocessen in de klas (een te groot aantal rugzakleerlingen gaat ten koste van de meerwaarde die de interactie met deze leerlingen kan opleveren), als door de mogelijkheden en bereidheid van een leerkracht om hiermee om te gaan. Zo vereist het opstellen van handelingsplannen niet alleen specifieke competenties, maar ook een tijdsinvestering. Daarnaast wordt door leerkrachten uit het primair onderwijs opgemerkt dat zij vrezen voor een neerwaartse spiraal die kan ontstaan doordat de aanwezigheid van veel zorgleerlingen ten koste gaat van het primaire proces van de 'gewone' leerlingen. Ze wijzen erop dat daardoor de toetscores kunnen afnemen (wat, in combinatie met de vaak slechtere scores van zorgleerlingen, kan leiden tot negatieve beoordeling van de inspectie), het imago van de school daalt en daardoor meer zorgleerlingen worden aangemeld en, in het kader van de zorgplicht, ook aangenomen.

Ook geven de leerkrachten aan dat zij een grote tijdsdruk ervaren en het gevoel hebben dat er *'langs alle kanten aan je getrokken wordt'*: niet alleen moeten de toetscores van de leerlingen omhoog, ook moeten leerkrachten gedifferentieerd omgaan met alle zorgaspecten van de leerlingen in de klas. De leerkrachten geven aan dat zij wel bereid zijn leerlingen een zo passend mogelijk onderwijsaanbod te bieden, maar dat hiervoor in de praktijk de tijd ontbreekt. Tot slot geven zij aan dat niet alle leerkrachten in de praktijk ondersteuning, verlichting of verrijking ervaren door de inzet van experts bij de dagelijkse begeleiding van zorgleerlingen.

Draagvlak onder ouders

Ouders zijn in de regio Midden-Brabant vanaf de start actief betrokken bij de vormgeving van passend onderwijs, onder meer doordat zij deel uitmaakten van de stuurgroep. Ook in de nieuwe projectstructuur zullen ouders deel uit blijven maken van het werkbestuur. De vertegenwoordiging van ouders in het bestuur heeft tot gevolg dat de ouders als collectief een stem hebben met betrekking tot alle ontwikkelingen die binnen de regio in gang gezet zijn en in gang gezet zullen gaan worden, onder meer door het participeren in de werkgroepen die zullen worden ingesteld om uitwerking te geven aan het Plan van Aanpak 2008-2012. Onderdeel van dit plan van aanpak is het vormgeven van de mogelijkheden voor (onafhankelijke) ondersteuning van individuele ouders in het kader van indicering en begeleiding van hun kind.

Om te komen tot een platform dat erkend wordt als vertegenwoordiger van ouders vanuit diverse invalshoeken wordt momenteel toegewerkt naar afspraken met bestaande ouderverenigingen en organisaties. De veronderstelling is dat dit leidt tot verbetering van de positie van ouders, waardoor hun inbreng ook in diverse groepen kan worden waargemaakt. Het platform, momenteel aangeduid als platform in oprichting, heeft de volgende doelen: draagvlak bieden voor ouders die met passend on-

derwijs te maken hebben, groeien naar een adviespunt voor ouders en zorgen dat er een herkenbaar adviespunt is en sparringpartner zijn voor onderwijs en zorg.

De momenteel bij het platform (i.o.) betrokken ouders geven aan dat het moeilijk is om ouders bereid te vinden te participeren in het platform. Dit heeft volgens de ouders voornamelijk te maken met het feit dat het gezien de complexiteit van de materie een (te) grote tijdsinvestering van de ouders vraagt, onder andere voor het door nemen van alle nota's, wat nodig is om een gelijkwaardige gesprekspartner te kunnen zijn van de professionals en de schoolbestuurders. Bovendien zijn volgens de betrokkenen niet alle ouders in staat te reflecteren op het overstijgende niveau ten aanzien van passend onderwijs dat participatie aan een platform vereist. Daarnaast merken de ouders op dat zij van mening zijn dat deelname aan het regionaal netwerk het vrijwilligersniveau overstijgt, mede omdat de oudervertegenwoordiging een achterban moet representeren en deze dus geregeld moet raadplegen.

Ook geven de ouders aan dat sprake is van mogelijke verschillen tussen de visie van ouders en de visie van het regionaal netwerk. Zo merken zij op dat zij zich kunnen voorstellen dat meer gestuurd zal gaan worden op het behouden van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs, terwijl zij van sommige ouders horen dat deze hun kinderen het liefst geplaatst zien in een speciale onderwijssetting. Daarnaast geven de ouders aan dat de mogelijkheden van de subsidieregelingen van passend onderwijs weinig bekend zijn bij voorzieningen in de voorschoolse periode, zoals consultatiebureau, peuterspeelzaal en kinderdagverblijf. Tot slot merken de ouders op dat zij vrezen dat passend onderwijs beperkingen gaat opleveren voor de mogelijkheden voor zorgleerlingen: volgens hen heeft passend onderwijs tot gevolg dat de open-eind financiering zal verdwijnen, waardoor feitelijk een bezuinigingsmaatregel plaatsvindt.

Door de schoolleiders die wij in het kader van het onderzoek gesproken hebben, wordt opgemerkt dat ouders de laatste jaren meer en beter geïnformeerd zijn. Dit heeft als consequentie dat ouders niet altijd makkelijk te overtuigen zijn van de extra mogelijkheden die het regulier onderwijs kan bieden aan zorgleerlingen. Daarnaast geven de schoolleiders aan dat met name allochtone ouders veelal een negatief beeld hebben van het S(B)O. Tot slot merken zij op dat het naar hun mening steeds belangrijker wordt om in het kader van passend onderwijs het kind en zijn/haar ouders mee te nemen in het proces en om gezamenlijk op te trekken in de zorg.

Knelpunten

Door de verschillende gesprekspartners in de regio Midden-Brabant zijn enkele knelpunten genoemd ten aanzien van (de ontwikkeling van) passend onderwijs:

- Ten eerste is opgemerkt dat hoewel in het voortraject van de ontwikkeling van passend onderwijs al veel in gang is gezet, de late toekenning van de beschikking voor het veldinitiatief ertoe geleid heeft dat activiteiten zich in de startfase bevinden. De gesprekspartners zien dit onderzoek dan ook als een nulmeting.
- Ten tweede is opgemerkt dat er (nog) niet voldoende zicht is op specifieke groepen. Er bestaat zorg over de toename van het aantal leerlingen met gedragsmoeilijkheden. Ook ontbreekt zicht op het aantal thuiszitters. Het gaat hierbij

vooral om leerlingen die uit huis geplaatst worden zonder dat onderwijs geregeld is, leerlingen die teruggeplaatst worden, maar waarbij de oude school de leerlingen niet meer wil opnemen en allochtone leerlingen van Poolse en Somalische afkomst die niet aangemeld zijn of tijdelijk het Nederlandse onderwijs verlaten.

- Ten derde geven de schoolbestuurders aan dat er geen eenduidigheid is over betekenis en implicaties van het begrip zorgplicht. De vraag wordt gesteld of sprake is van zorgplicht als ouders hun kind aanmelden bij een school(type) waarvan vanuit het basisonderwijs aangegeven wordt dat dit ongeschikt is voor hun kind. Meer duidelijkheid over zorgplicht wordt aangemerkt als 'prangend'.
- Ten vierde is opgemerkt dat onderwijs meer vraaggericht ingezet dient te worden, terwijl zorgaanbieders vooralsnog aanbodgericht (b)lijken te werken. Hierdoor is het aanbod van zorgaanbieders niet goed afgestemd op het onderwijs.
- Tot slot bestaan er vragen over de relatie tussen de oprichting van het CJG en de vormgeving van de ZAT's; volgens de onderwijsbestuurders liggen de doelstellingen hiervan erg dicht bij elkaar. De vraag wordt gesteld of het CJG en de ZAT's elkaar gaan versterken of dat er sprake zal zijn van 'dubbel werk'.

Regio Almere

Inleiding

Bij de vorming van het netwerk passend onderwijs is in Almere voortgebouwd op het experiment Gewoon Anders. In de regio participeren alle Almeerse schoolbesturen voor PO, VO en MBO en omliggende REC's die onderwijs verzorgen in Almere. Het betreft de Almeerse Scholen Groep, Prisma, SKOFV, De Kleine Prins, Amarantis (Baken scholen), ROC Flevoland, Groenhorstcollege, Eduvier (Aquarius, Nautilus), Vrije School Raphaël, Evangelische Broeder Gemeente Almer, Stichting Islamitische School (Al-Iman), VGPO – HAAL (De Waterspiegel), Evangelische school De Oase, Mozarthof, Leren met Plezier en SHON (Hindoeschool Shri Ganesha).

Passend onderwijs in Almere wil aansluiten bij en lering trekken uit Gewoon Anders. Een aantal lopende projecten kan als 'quick wins' fungeren voor de komende periode waarin passend onderwijs vorm krijgt. Vele geïnterviewden geven aan dat passend onderwijs een doorontwikkeling is van de huidige zorgstructuur. Het kan verder ontwikkeld worden door het inrichten van een breed aanbod aan voorzieningen, betere afstemming van bestaande zorgvoorzieningen, zorgroutes, loketten, indicatieprocedures en passende financiering. Om passend onderwijs vorm en inhoud te geven, is een brede aanpak nodig. Dit impliceert dat naast de lokale onderwijspartners ook regionale partners, het MBO en het gemeentelijk jeugdbeleid betrokken zijn. De ambities voor verdere samenwerking worden in een convenant vastgelegd, dat de totale Almeerse populatie van 2-23 jaar omvat, inclusief de leerlingen die via verschillende financieringsstromen geïndiceerd worden (WSNS, LWOO, PrO, REC of LGF). Alle jeugdigen moeten in hun eigen stad passend onderwijs kunnen volgen.

De regio werkt aan een Convenant Passend onderwijs Almere dat uiterlijk 1 augustus 2009 gereed zal zijn. De partners daarin zijn de onderwijsbesturen, de gemeente Almere, REC's en provincie Flevoland (jeugdzorg). Het plan bevat drie onderdelen.

Ten eerste de uitwerking van een sluitend zorgcontinuüm van voorzieningen voor onderwijs en zorg voor iedereen in de leeftijd van 2 tot en met 23 jaar. Ten tweede een nulmeting en een voorstel voor de inrichting van een monitor passend onderwijs in relatie tot de lokale educatieve agenda. Ten derde het plan van aanpak voor de uitvoeringsfase. Daarnaast is een aantal ambities uitgesproken voor de regio. In 2010 is in de regio sprake van één uitvoeringsorganisatie voor de gecombineerde middelen voor extra en specialistische zorg. In 2011 is er één loket en is de indicatiestelling voor onderwijs en zorg volledig geharmoniseerd. Per 1 augustus 2011 is een passend bestuurlijk construct geëffectueerd en in 2012 zijn de Almeerse onderwijszorgvoorzieningen onder een passend bestuurlijk construct gebracht.

Proces ontwikkeling regionaal netwerk

Samenwerking onderwijspartijen

Het netwerk Passend onderwijs Almere bestaat uit alle schoolbesturen PO, VO en MBO en een vertegenwoordiging vanuit de REC's die onderwijs verzorgen in Almere. Er is gekozen voor een programmastructuur die bestaat uit een bestuurlijke regiegroep die namens alle besturen de regie voert over passend onderwijs. De regiegroep bestaat uit vertegenwoordigers uit de diverse domeinen. Onderwijs vaardigt een lid af vanuit Bestuurlijk Beraad Almere Primair Onderwijs (BBA-PO), BBA-VO, het ROC en de REC's. Ook de gemeente neemt deel aan de regiegroep. Jeugdzorg vaardigt een waarnemer af naar de regiegroep vanwege de verbinding onderwijsjeugdzorg. De Stichting Leerlingzorg Almere Primair Onderwijs (SLA PO) en SLA VO en stichting Gewoon Anders (sGA) nemen geen plaats in de regiegroep. De regiegroep komt vier keer per jaar bij elkaar, verstrekt opdrachten aan het programmamanagement en neemt besluiten op basis van voorstellen daarvan.

Het programmamanagement, hierna programmagroep genoemd, geeft leiding aan de uitvoering van het experiment, bewaakt de samenhang, zet opdrachten uit en signaleert knelpunten en rapporteert terug aan de bestuurlijke regiegroep. Er is een onafhankelijke programmaleider die tevens voorzitter is en aan de regiegroep rapporteert. Er is gekozen voor een kerngroep en een brede groep. De kerngroep bestaat uit een vertegenwoordiger van SLA PO, SLA VO, sGA, regulier onderwijs (PO, VO, MBO) en gemeente. Leden van de programmagroep geven leiding aan de onderliggende projectgroepen. De leden van de kerngroep zijn vanuit hun organisatie gefaciliteerd voor deze werkzaamheden. Zij overleggen eens per twee weken.

In de programmagroep 'breed' zijn alle domeinen en partners vertegenwoordigd. Naast de kerngroep zijn dit in ieder geval REC 3, REC 4, ROC, Jeugdzorg en de voorschoolse educatie. De programmagroep kan worden uitgebreid met bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van de initiële lerarenopleidingen. De programmagroep 'breed' komt ongeveer acht maal per jaar bijeen. Het programmamanagement is ondergebracht in het programmabureau. Het bureau is gehuisvest bij stichting Gewoon Anders. Tot slot zijn er adviesgroepen van ouders, docenten en leerlingen. Daarnaast is er behoefte aan een expertgroep waarin externe wetenschappers, beleidsmakers en andere professionals plaatsnemen.

Samenwerking onderwijs en zorg

Volgens landelijke statistieken doen zich bij circa een tiende van de leerlingen problemen voor op een terrein dat niet meer tot de competentie van de school gerekend mag worden. Dan is aansluiting op hulpverlening noodzakelijk. Dat krijgt in de regio gestalte via het ZAT. Hierin zijn alle zorgdisciplines vertegenwoordigd en kan de schakel worden gemaakt naar het externe zorgaanbod, waarbij het Centrum voor Jeugd en Gezin (in Almere Oké-punt genoemd) voor de niet-geïndiceerde zorg de meest voor de hand liggende (netwerk)voorziening is om mee samen te werken. Het Oké-punt is recentelijk opgezet, waardoor de geïnterviewde leerkrachten en schoolleiders er nog geen contact mee gehad hebben. Mocht er samenwerking komen, dan gebeurt dat niet op het niveau van leerkrachten met jeugdzorgwerkers, maar veelal getrapd via de leerlingbegeleider, schoolmaatschappelijke werker, orthopedagoog of via het ZAT. Leraren kunnen kwesties rond kinderen aangeven in een wekelijkse vergadering. In die situaties dat geïndiceerde jeugdzorg noodzakelijk wordt geacht, vindt verwijzing dan wel warme overdracht naar Bureau Jeugdzorg plaats. Zowel het Oké-punt als Bureau Jeugdzorg participeren in de ZAT's.

Onder aansturing van de gemeente werkt een kerngroep jeugd en een adviesgroep jeugd aan versterking van het jeugdbeleid door middel van het maken van bindende afspraken met alle partners, waaronder het onderwijs. Almere werkt inmiddels met het 'opschalingsmodel risicojeugd', heeft zoals reeds aangegeven Centra voor Jeugd en Gezin (Oké-punten), er zijn ZAT's en er is een scholingsaanbod onderwijszorg.

Omdat de beelden rond de term 'zorg' volgens een aantal gesprekspartners uit het onderwijs met wie wij in het kader van het onderzoek gesproken hebben nog sterk uiteenlopen - zowel tussen professionals op het gebied van onderwijs en zorg als binnen het onderwijs - zal de afstemming onderwijs en zorg in de ontwerpfase nog onderwerp van discussie zijn. Het programmamanagement zal een voorstel formuleren voor de reikwijdte van het begrip zorg in het kader van passend onderwijs en voor een definitie van het begrip zorgmiddelen.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

Om het dekkend onderwijsaanbod beschikbaar en toegankelijk te maken, wil de regio één loket inrichten voor de toeleiding naar extra of specialistische onderwijszorg. Uiterlijk 2011 moet sprake zijn van één loket waarachter de indicatiestelling voor onderwijs en zorg volledig geharmoniseerd is. De term 'één loket' impliceert overigens niet dat de toegang tot de extra op specialistische zorg slechts op één fysieke plaats mogelijk is, maar duidt op bundeling van diensten ten behoeve van zorgvragers, zodat deze niet van het kastje naar de muur worden gestuurd en de bureaucratie bij het verkrijgen van de juiste onderwijszorg tot een minimum wordt beperkt.

Het loket zal werken met een front office en een back office. Ouders/leerlingen en scholen kunnen zich melden bij het loket (front office), waarachter (back office) een passend onderwijsarrangement zal worden geformeerd. De wens van ouders/leerling is een belangrijk uitgangspunt en samen met hen wordt bekeken welk aanbod het

meest geëigend is. In principe moet het zo zijn dat het voor ouders en leerlingen niet moet uitmaken waar ze als eerste aankloppen: bij een school, BJZ of het CJG (Oké-punt). Belangrijk is dat ouders en leerlingen een laagdrempelig loket vinden. Het programmamanagement heeft vastgesteld dat één gecombineerde indicatie onderwijs-jeugdzorg niet mogelijk is door de huidige wet- en regelgeving. Daarom is een pragmatische weg ingeslagen en is ervoor gekozen de intake gezamenlijk te gaan doen. Eén intaker voor jeugdzorg en één voor onderwijs verzorgen samen de intake. De beoogde winst moet zijn dat ouders maar één keer hun verhaal hoeven te doen.

Uit de gesprekken met ouders komt naar voren dat zij het van belang vinden dat bij dit loket professionals werken die goed geïnformeerd zijn over alle mogelijkheden die er zijn. Momenteel is het, volgens de gesprekspartners, vanwege de grote hoeveelheid aan regels voor mensen uit het onderwijs moeilijk ouders goed voor te lichten.

Integrale indicatie

In de regio worden veel knelpunten ervaren op het gebied van indicatiestelling vanwege de bestaande wet- en regelgeving. De ervaring is dat er sprake is van gescheiden werelden, waarbij kinderen tussen wal en schip vallen. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat andere factoren een soepel indicatietraject bemoeilijken. Zo is gewezen op zorgcoördinatoren of interne begeleiders die de neiging hebben om uit routine of onbekendheid voor iedere leerling steeds dezelfde route te kiezen, terwijl die niet altijd past. Ook ouders willen niet altijd meewerken aan een bepaald indicatietraject.

Het is de bedoeling te komen tot één indicatieorgaan voor onderwijs en zorg. Dit orgaan heeft drie functies: functionele indicatiestelling, toewijzen van zorgbudget (geld volgt leerling) en plaatsing op een school of voorziening (in samenwerking met de school). Functionele indicatiestelling betekent dat Almere op termijn met eigen criteria kan indiceren. De verwachting is dat hier veel efficiencywinst is te behalen. Bundeling van financieringsstromen is een voorwaarde om de doelstelling van flexibele en op maat gesneden onderwijs(zorg)arrangementen te realiseren. Dat betekent dat er een orgaan/organisatie moet komen dat/die ook budgetten toewijst.

Er is een stuurgroep werkzaam bestaande uit SLA PO, SLA VO, ROC, sGA, BJZ en MEE die de kaders stelt voor de harmonisatie van indicatiestelling. Er is een werkgroep die in de uitvoering zoekt naar afstemming van de verschillende trajecten. De stuurgroep is gericht op één intakeprocedure voor de verschillende indicatietrajecten. Een loket (aanmeldingspunt en intaker) is het doel waaraan gewerkt wordt. Er is sprake van een gefaseerde aanpak die in de loop van 2009 wordt gestart.

Onderwijscontinuüm

In 1997 is het experiment 'Gewoon Anders' van start gegaan in Almere. Er is een convenant gesloten, waarin het rijk met alle schoolbesturen heeft afgesproken af te zien van aanvragen voor scholen voor speciaal onderwijs en alle leerlingen zo veel mogelijk binnen Almere onderwijs te bieden. In het kader van de ontwikkeling van een onderwijszorgcontinuüm zijn in de afgelopen jaren verschillende integratiemodellen ontwikkeld om het onderwijsaanbod zo thuisnabij mogelijk in te richten, zoals Kind in groep, Groep in school en Groep gekoppeld aan school.

Voor het grootste deel van de leerlingen biedt de huidige zorgstructuur voldoende steun voor een succesvolle schoolloopbaan. Samenwerkingsverbanden SLA PO en SLA VO zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van de zorgstructuur binnen het regulier basis- en voortgezet onderwijs. Hierbij is het professioneel handelen van de leerkracht een belangrijk aspect. Daarnaast zijn ze mede verantwoordelijk voor de zorg binnen en vanuit het SBO, LWOO, PrO en OPDC. De REC's hebben expertise met betrekking tot het speciaal onderwijs en ambulante begeleiding van geïndiceerde leerlingen in het regulier onderwijs (cluster 1 tot en met 4). De stichting Gewoon Anders werkt nauw samen met omliggende REC's: REC Flevoland (cluster 4), REaCtys (cluster 3) en REC Noord-Holland Flevoland (cluster 2).

In de ontwerpfasen van passend onderwijs wordt gestreefd naar een dekkend netwerk aan onderwijsvoorzieningen, waarbij het nog niet duidelijk is wat er aan aanvullende voorzieningen nodig is. In het basisonderwijs zijn er in de regio Almere voorzieningen zoals een plusgroep voor leerlingen met een tijdelijke zorgvraag en leerlingen met een rugzak, een cluster 4 groep volgens het groep-in-schoolmodel, een interdisciplinair team waarin basisscholen, peuterspeelzaal en onderwijs- en ketenpartners samenwerken in een zorgteam op wijkniveau om vroegsignalering, diagnostisering, extra of specialistische onderwijszorg en eventuele doorverwijzing voor leerlingen te realiseren. Ook is er een time out voorziening voor het primair onderwijs. Daarnaast is er maatwerk in ambulante dienstverlening vanuit het speciaal basisonderwijs. Het SBO en Triade/Papageno kennen een schoolvoorbereidingsgroep voor kinderen met een verstandelijke beperking. Vanuit deze groep vindt doorstroming naar het SBO of een vorm van specialistische zorg plaats. Daarnaast is er een behandel-onderzoeksgroep voor dagbehandeling onder schooltijd. Het betreft een groep op SBO-school De Klimop voor leerlingen met een lage cognitieve IQ 55-85 en gedragsproblemen.

In het voortgezet onderwijs komt er een Havo/vwo-voorziening voor leerlingen met een diagnose in het autistisch spectrum en havo/vwo-capaciteiten. Ook loopt er een project waarin de reboundvoorzieningen, zoals Time Out, Op de Rails en opvangklassen, zo veel mogelijk in samenhang met elkaar worden gebracht. In het speciaal onderwijs wordt er per augustus 2009 gestart met een ZMOK-voorziening primair onderwijs. Ook zijn er dagarrangementen ZML/ZMOK primair en voortgezet onderwijs voor laagfunctionerende leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Er is een aanvraag gedaan voor een combinatievoorziening cluster 3 en 4. De voorziening vormt een uitbreiding van het huidige aanbod en is bestemd voor leerlingen met een combinatie van ZML- en ZMOK-problematiek. Ook is er specifieke aandacht voor voortijdig schoolverlaten. De gemeente Almere (Stuurgroep Startkwalificatie) heeft de Taskforce VSV gevraagd een aantal projecten uit te voeren in het kader van voorkomen en terugdringen van voortijdig schoolverlaten en de verbetering van de aansluiting op het MBO. Tot slot start er in augustus 2009 een kopklas VSO voor instroom in het MBO, met als doel deze overgang succesvoller te laten verlopen.

In de regio Almere streeft men naar een meer preventieve aanpak. Doel is de groep leerlingen die extra of specialistische zorg nodig heeft terug te brengen. Dat impliceert dat het regulier onderwijs ondersteund wordt door begeleiding in de klas te bieden door een zorgteam. Het zorgteam is gelinkt aan het Oké punt. De disciplines die

aan tafel zitten, zijn schoolmaatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, de leerlingbegeleiding en mensen uit het speciaal onderwijs. Ook schuift de politie regelmatig aan of iemand uit het gezondheidscentrum. BJZ en GGz-kinderpsychiatrie ontbreken nog vanwege de beschikbare financiële middelen. Een andere invulling van de preventietaak is het programma Oké op school. Hier leren kinderen met anderen omgaan en hun onmacht te kanaliseren. Structureel wordt dit gefinancierd in het VO; er is nu een pilot in PO. De resultaten zijn positief; een aantal kinderen vertoont minder gedragsproblemen, zodat het niet meer nodig is geïndiceerde zorg aan te vragen.

De gesprekken die wij in de regio gevoerd hebben, maken duidelijk dat er ondanks deze initiatieven nog hiaten bestaan. Zo is er voor het basisonderwijs gewezen op de aansluiting van peuterzorg 2-4 jarigen op onderwijs(zorg) vanaf 4 jaar. Dit initiatief betreft de aansluiting van het peuterspeelzaalwerk, kinderdagopvang en voor- en vroegschoolse educatie op het basisonderwijs. De gemeente en de beide samenwerkingsverbanden WSNS hebben onlangs een inventarisatie laten uitvoeren met als doel de zorgstructuur van 0-4 jarigen te verbeteren. De realisatie van een doorgaande lijn naar het basisonderwijs is één van de thema's. Een tweede voorbeeld is de 'Observatiegroep diffuse problematiek (6+)'. Het betreft een groep kinderen binnen cluster 4 (PI-geïndiceerden) met een complexe en/of diffuse problematiek. Er is nu geen voorziening voor deze groep in Almere aanwezig. Een derde voorbeeld betreft de hoogbegaafden. Hiervoor is weinig structurele aandacht geweest in Almere. Met name potentiële uitvallers en onderpresteerders verdienen aandacht. Een vierde voorbeeld is de preventieve ambulante begeleiding op de scholen. Elke school zou binnen de interne zorgstructuur over preventieve ambulante begeleiding moeten kunnen beschikken. Niet als noodgreep ter overbrugging van een periode voor indicatiestelling, maar ter voorkoming van toestroom naar extra zorg en specialistische zorg. Een vijfde voorbeeld is de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Deze overgang wordt als een 'breukvlak' ervaren. Er is onvoldoende aansluiting tussen de schoolsoorten. Het percentage LWOO-leerlingen is relatief hoog in Almere.

Ook voor het voortgezet onderwijs zijn voorbeelden van hiaten genoemd. Ten eerste het ontbreken van een 'Integratiemodel groep-in-school'. Diverse initiatieven zijn in het planstadium blijven hangen. Er zijn pogingen gedaan voor ASS-groepen in havo/vwo en een ZMLK-groep in het VMBO. Nader onderzoek naar de succesfactoren zou deze ontwikkeling kunnen stimuleren. Ten tweede de verbetering van de aansluiting tussen voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Ook deze overgang wordt als een 'breukvlak' ervaren. Een deel van de uitstromende VO-leerlingen arriveert niet op het MBO en een deel van de studenten valt in de startfase uit. Het percentage uitvallende studenten is hoog. Voor studenten met een extra zorgvraag is de kans op uitval nog groter. Er zijn plannen in ontwikkeling om deze overgang te verbeteren.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

Mede in het licht van het inspectierapport en het daaropvolgende onderzoeksrapport op basis van de resultaten van tien jaar focus op zorgleerlingen in Almere, wordt er een kwaliteitsimpuls gegeven voor verdergaande professionalisering van leraren.

Willen de doelstellingen van passend onderwijs worden gehaald, dan dient volgens de partners van het regionaal netwerk Almere het handelingsrepertoire van leraren in reguliere onderwijssettings én daar waar extra of specialistische zorg geboden moet worden, kwalitatief te worden uitgebreid. Het is primair aan de professionals zelf om hier vorm aan te geven. In de gewenste omslag van curatie naar preventie zal het competentieprofiel van leerkrachten een andere zijn dan nu.

In 2009 heeft de regiegroep het programmamanagement opdracht gegeven om een voorstel op te stellen voor de facilitering van personeel vanuit de scholen, dat betrokken is bij de ontwikkeling van het ontwerp passend onderwijs. Een lerengroep, bestaande uit vertegenwoordigers van PO, VO en MBO en de onderwijszorgaanbieders, zal actief worden betrokken bij de uitwerking van het ontwerp passend onderwijs. Tevens zullen zij de bouwstenen leveren voor een breed scholingsbeleid dat ondersteunend is voor de doelstellingen van passend onderwijs. Momenteel verkeert dit proces nog in de planfase. Als men duidelijk heeft aan welke competenties leerkrachten in de nabije toekomst moeten voldoen, worden de Pabo's en lerarenopleidingen betrokken. Er is een Almeerse Pabo en de leerkrachten die daar afgeleverd worden, moeten op de hoogte zijn van de Almeerse opzet. 90% van de leerkrachten in spé loopt ook in Almere stages. De Pabo denkt ook mee in de gedachtevorming over passend onderwijs en wat dit van toekomstige leerkrachten vraagt.

Vanuit het sGA werkt men in toenemende mate vraaggestuurd. Wat scholen vragen en wat de medewerkers van sGA collectief zien als vragen is leidend voor het begeleidings- en scholingsaanbod aan scholen. De vragen per school lopen wel zeer uiteen. Er is behoefte aan uitwisseling tussen leerkrachten. Voor leerkrachten die zich vaak alleen voelen in het helpen van een specifiek kind is bovenschoolse intervisie wellicht een uitkomst. Er worden ook 'manco's' gesignaleerd waarvoor geldt dat een scholingsaanbod op zijn plaats zou zijn, terwijl de vraag niet groot is. Zo'n bijscholingsonderwerp is bijvoorbeeld het voeren van signaleringsgesprekken met ouders.

Financiering voorzieningen

Een bundeling van financieringsstromen is volgens de partners van het regionale netwerk voorwaarde om de doelstelling van flexibele en op maat gesneden onderwijs(zorg)arrangementen te realiseren en om op snellere, meer flexibele en meer doelmatige wijze vorm te kunnen geven aan indicering en zorgtoewijzing. Zoals de secretaris van het programmamanagement voor passend onderwijs verwoordt: *'Om dit te realiseren wil men naar de mogelijkheden van budgetfinanciering kijken. We willen van landelijke criteria af, omdat deze zo gedetailleerd zijn en daardoor veel geld opslokken, vanwege de onderzoeken die ermee gemoeid zijn. Het traject duurt heel lang, terwijl scholen al lang weten wat er aan de hand is. Er moeten dossiers aangemaakt worden, terwijl we denken dat het gemakkelijker kan. We willen niet de landelijke criteria overboord gooien en de Almeerse criteria erin gooien, maar dit in een geleidelijk proces invoeren, waarbij we dicht bij de landelijke criteria beginnen en die in de tijd vereenvoudigen, zodat je flexibeler kan zijn en met minder overlap'.*

Ouders geven aan dat de besteding van de huidige financiering rond de 'rugzakjes' naar hun mening niet voldoende transparant gemaakt kan worden. Schoolleiders en

leerkrachten geven aan dat er extra financiering zal moeten komen om bijvoorbeeld verbouwingen te bekostigen. *'Het lokaal moet veranderen, want je moet kleinere groepen maken, je hebt kleine ruimtes nodig en je moet nieuwe materialen aanschaffen'*. Ook zijn financiën nodig voor extra personeel. Naar hun inschatting zal er echt veel geld nodig zijn om een en ander goed vorm te kunnen geven.

Monitoring ontwikkelingen

Bij de start van het experiment passend onderwijs gaat Almere vooralsnog uit van de de volgende globale verdeling die aansluit bij algemene statistische gegevens. Landelijk gezien is gemiddeld 85% van de leerlingen gebaat bij het reguliere onderwijs en begeleiding vanuit de interne zorgstructuur, circa 10% kan uit de voeten met extra zorg en begeleiding om een doorgaande schoolloopbaan te realiseren en circa 5 % behoeft specialistisch onderwijs en zorg. In de ontwerpfase wordt een nulmeting uitgevoerd op basis waarvan de samenstelling van de leerlingpopulatie wordt gevolgd.

In de regio is aangegeven dat monitoring noodzakelijk is om het succes van sluitende (onderwijs) zorgstructuur te kunnen volgen. De mate van succes valt uiteindelijk af te meten aan drie maatschappelijke uitkomsten, namelijk het aantal jeugdigen dat ongeacht zorgvraag 1) het maximale eindniveau behaalt dat bij hen past, waarbij tenminste sprake is van de wettelijke startkwalificatie, 2) duurzaam een zelfstandig inkomen uit arbeid weet te verwerven en 3) actief participeert in de samenleving. Om deze maatschappelijk resultaten te kunnen meten, zal monitoring plaatsvinden van een aantal indicatoren op het niveau van de onderwijsvoorziening.

Naast bovengenoemde maatschappelijke resultaten geldt voor Almere de specifieke situatie dat zo'n twintig procent van de SO-geïndiceerde leerlingen onderwijs volgt buiten Almere. Voor een deel van deze groep wordt de door hen (of hun ouders) gewenste onderwijsvorm in Almere niet geboden. Nadere analyse van deze groep maakt onderdeel uit van de nulmeting in de ontwerpfase.

De regio wil het Amerikaanse model van 'result based accountability' introduceren. Dit model leent zich volgens de gesprekspartners goed voor de regio Almere vanwege de eenvoud om resultaten zichtbaar te maken. De systematiek is niet gericht op 'afrekenen', maar is toekomst- en actiegericht en verbindt partijen in de richting van een gezamenlijk doel. Monitoring van streefcijfers en resultaten is daarbij een noodzakelijke voorwaarde. Het systematisch verzamelen van data over de Almeerse jeugd is tot nu toe mondjesmaat gebeurd. In de regio wil men in 2013 met meer zekerheid uitspraken kunnen doen over de opbrengsten van passend onderwijs. De gemeente voorziet in het kader van de LEA ook in een monitor, waarvan de monitor voor passend onderwijs deel zou kunnen uitmaken. In de ontwerpfase wordt een voorstel voor inrichting van een monitor passend onderwijs gedaan op basis van een nulmeting die in de eerste helft van 2009 zal plaatsvinden. Uiteraard wordt waar mogelijk aansluiting gezocht bij de landelijke monitor passend onderwijs.

Draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

De leraren (PO en VO) zijn in de planfase als partners betrokken. Er is gewerkt met een breed geformuleerde opdracht, gericht op positionering van leraren in de voorbereiding, implementatie en uitvoering van het traject naar een experiment passend onderwijs. In het basisonderwijs is al veel aandacht besteed aan passend onderwijs vanuit het samenwerkingsverband. Er is in de afgelopen anderhalf jaar geïnvesteerd in gesprekken met basisschoolteams, omdat er naar aanleiding van ervaringen in het verleden weerstand was op de werkvloer. Toen is een top down model gehanteerd om inclusief onderwijs van de grond te krijgen. Bestuurders hebben aangegeven nu eerst goed naar leerkrachten te willen luisteren. In deze gesprekken is door hen weliswaar weerstand tegen passend onderwijs onderkend ('*nog meer zorgleerlingen*'), maar is wel oog voor de waarde van wat bereikt is in de afgelopen jaren.

Dit beeld wordt volgens de schooldirecteuren en leerkrachten waarmee wij gesproken hebben ook door leerkrachten neergezet. Hoewel passend onderwijs bekend is, wordt het volgens hen niet door alle leerkrachten toegejuicht. Dat heeft te maken met het gegeven dat een leerkracht in de huidige situatie al veel leerlingen met problemen in de klas kan hebben. Ook wordt onderwijs door sommige leerkrachten ervaren als zwaar en passend onderwijs als nog eens een verzwaring erbij. Er zijn ook leraren die passend onderwijs minder als een probleem zien, maar als een uitdaging om mee aan de slag te gaan. Leerkrachten geven veelal aan extra handen in de klas nodig te hebben. De huidige middelen hiervoor uit het rugzakje van zorgleerlingen worden als onvoldoende ervaren. Daarnaast is ondersteuning gewenst bij het schrijven van handelingsplannen. Ook het acceptatieproces van ouders waarvan het kind zich niet volgens verwachting ontwikkelt/gedraagt, wordt als knelpunt ervaren.

Volgens vertegenwoordigers van de docentengroep is bij het VO het begrip passend onderwijs nog vaag, leeft het nauwelijks en is er meer sprake van persoonlijke interesse van docenten dan van een structureel beleid op schoolniveau. Dit ondanks het feit dat er nieuwsbrieven worden verspreid. Twee jaar geleden is in het kader van het voortraject passend onderwijs wel een aantal docenten van het VO geraadpleegd en is het tijdelijk wat meer gaan leven, maar daarna is het weer verloren gegaan. Het beeld is dat vooral VMBO-docenten over het algemeen oog hebben voor de pedagogische omgeving van jongeren en dat daar de meeste mogelijkheden zijn. Het MBO is pas zeer recent aangesloten. De urgentie werd bij het MBO aanvankelijk niet ervaren, maar die neemt toe door deelname in het programmamanagement en door gezamenlijke gesprekken VO-MBO over het verminderen van de uitval in het MBO.

Draagvlak onder ouders

In de regio Almere worden ouders binnen passend onderwijs gezien als afnemer van passende onderwijszorg. Vanaf de eerste fase van de planontwikkeling is dan ook een Almeerse oudergroep actief. Dit is niet alleen ingegeven vanuit het idee dat de ouders de wettelijk vertegenwoordigers zijn van de leerling, maar ook vanuit de visie dat ouders en daarmee het gezin één van de belangrijkste levensdomeinen vormt

voor leerlingen, naast hun vriendengroep, sportclubs en de digitale wereld. Alle domeinen beïnvloeden leerprestaties en spelen dus een rol binnen passend onderwijs.

Het programmamanagement heeft het vraagstuk van de betrokkenheid van ouders en docenten van meet af aan geagendeerd. De vraag was vooral hoe dit vorm moest gaan krijgen, ook omdat hier landelijk nog weinig ervaringsgegevens over beschikbaar zijn. Er is voor gekozen ouders als partners te betrekken en met een open opdracht te werken. Bij de samenstelling van de oudergroep is ingezet op een vertegenwoordiging van regulier basis- en voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. MBO en de voorschoolse fase zijn niet vertegenwoordigd.

De oudergroep passend onderwijs Almere heeft het verzoek gekregen voorstellen te doen die passen in een experiment passend onderwijs. De vraag was tweeledig, namelijk 1) op welke manier moet de positie van Almeerse ouders (en jongeren) formeel georganiseerd worden tijdens de uitvoering van het experiment en 2) op welke onderwerpen en hoe willen ouders (en jongeren) betrokken worden bij het inhoudelijk ontwerpplan passend onderwijs en eventueel de uitvoering van het experiment?

De ouders hebben een plan van aanpak geschreven dat integraal deel uitmaakt van de bestuurlijke besluitvorming. De hoofdpunten van het plan zijn de volgende:

- De oudergroep wil voortbouwen op de ervaring die in Almere is opgedaan met integratiemodellen vanuit Gewoon Anders en wil werken aan kwalitatief goed en geschikt onderwijs voor kinderen met en zonder extra ondersteuningsbehoefte.
- Passend onderwijs heeft de taak 'voor elk kind een passende plek in het onderwijs te vinden'. De oudergroep gaat ervan uit dat 'passend' ook 'binnen Almere' inhoudt en verwacht dat de school in de buurt straks voldoende kennis/middelen heeft om leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte goed onderwijs te bieden.
- De oudergroep gaat ervan uit dat passend onderwijs vraaggestuurd wordt georganiseerd. Dit gaat verder dan vraaggericht onderwijs. De groep omschrijft dit als volgt: 'Vraaggestuurd onderwijs geeft niet alleen richting aan het onderwijsaanbod, zoals bij vraaggericht onderwijs, maar bepaalt ook zelf de inhoud daarvan. De machtsmiddelen om met de vraag het aanbod te sturen liggen bij de ouders. Vraagsturing heeft betrekking op het institutionele niveau, op de relatie tussen schoolbesturen en ouders. De wensen van de ouders als uitgangspunt nemen voor de vormgeving van de voorzieningen'.
- De oudergroep geeft aan betrokken te willen zijn bij ontwerp en realisatie van passend onderwijs vanuit het principe van vraagsturing, zodat ouders beter in positie komen (individueel en collectief) bij beslissingen over onderwijs en eventuele zorg aan hun kinderen. Gelijkwaardigheid van alle betrokkenen (bestuur, personeel en ouders) is voor het bereiken van die doelstelling basisvoorwaarde.

De regiegroep heeft besloten tot formalisering van de oudergroep. Een vertegenwoordiger van de oudergroep participeert in het programmamanagement. Hiervoor zijn middelen beschikbaar gesteld. Ook heeft de regiegroep opdracht gegeven aan het programmamanagement om samen met de oudergroep ervoor zorg te dragen dat 1) er vanuit MBO wordt deelgenomen door ouders en/of deelnemers, 2) er inbreng is van ouders van kinderen die buiten Almere onderwijs volgen, 3) in de werk-

wijze wordt betrokken dat er vanuit verschillende leeftijdscategorieën en verschillende onderdelen vanuit de zorgstructuur onderscheid gemaakt kan worden en 4) een procesgang wordt ontworpen waarin na een fase van ontwerp en besluitvorming de resultaten volgens de reguliere WMS-procedures kunnen worden besproken.

Ondanks het feit dat de positie van de ouders formeel goed geregeld is, blijkt de praktijk weerbarstig. In het kader van dit onderzoek is gesproken met een zogenoemd voorhoedegroep van ouders. In het gesprek dat met deze ouders is gehouden, komt naar voren dat men vermoedt dat de oudergroep nog aardig wat aanvaringen zal krijgen met de regiegroep. *'Volgens ons is het de bedoeling dat ouders op gelijk niveau meegenomen worden als schoolbesturen, en die erkenning is er nog helemaal niet. Er is veel ruis over wat de minister heeft bedoeld met collectieve vertegenwoordiging en individuele inspraak van ouders'*. Er wordt aangegeven dat zijzelf wel mondige ouders zijn en goed geïnformeerd zijn over passend onderwijs, maar dat dat geen representatief beeld geeft: *'Het is een klein topje dat mondig is; daaronder zit hele berg niet mondige ouders'*. Ook geeft een aantal van hen aan dat zij zich in het verleden niet serieus genomen voelden door vertegenwoordigers van scholen, maar dat hier in de afgelopen periode wel een kentering in is gekomen. Tot slot is opgemerkt in de gesprekken dat er in Almere een niet te onderschatten groep ouders is die niet voor het integratiemodel kiest. Sommige ouders zijn er niet van overtuigd dat het beter is om naar de buurtschool te gaan en willen kwalitatief goed speciaal onderwijs op een speciale school. Er is dan ook een groeiende groep kinderen die buiten Almere naar het S(B)O gaat op initiatief van hun ouders.

Knelpunten

Een belangrijk knelpunt dat is benoemd, is scholen, ouders en anderen betrokken krijgen op passend onderwijs. Er is veel potentieel aan projecten die als katalysator kunnen werken, maar de afgelopen anderhalf jaar is de energie voor een groot deel in bestuurlijke processen gaan zitten en dat heeft tot motivatieverlies op de werkvloer geleid. Passend onderwijs kan als een moloch overkomen en dat is een valkuil.

Een tweede knelpunt is de regie op schoolniveau. Vanuit het perspectief van de schoolleiding is de hoop gevestigd dat passend onderwijs hen een instrument in handen geeft om regie te voeren. Volgens de schoolleiders met wie we gesproken hebben, is de school nu erg afhankelijk van ouders en andere instellingen; zelfs als ouders hun kind op school aanmelden, voelen schoolleiders zich er buiten staan vanwege alle procedures die doorlopen moeten worden door de ouders als er extra zorg voor het kind nodig is. De ouders zijn ook de gesprekspartner bij alle indicatiecommissies en de schoolleider is in deze periode vooraf helemaal niet in beeld, terwijl de school vervolgens wel het onderwijs moet verzorgen. Als alles achter de rug is en de kinderen in wezen definitief geplaatst zijn, dan wordt de schoolleider pas gesprekspartner. De positie van de school en de schoolleider vraagt aandacht.

Een derde knelpunt betreft de kennis die van de ouders verwacht wordt om regie te kunnen voeren. Een vierde knelpunt betreft de start op het basisonderwijs. Leerlingen komen zonder dossier binnen, terwijl bij de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf al veel geconstateerd is. De gemeente Almere heeft het beleid rond de zorg voor

0-4 jarigen hoge prioriteit gegeven. Het belang van vroegtijdige signalering van kinderen met ontwikkelingsachterstanden of opvallend gedrag wordt breed onderkend.

Een laatste knelpunt dat door een aantal onderwijsvertegenwoordigers is genoemd, is de insteek vanuit het landelijke beleid. *'Enerzijds geeft men aan dat passend onderwijs van onderop moet komen, maar als men vervolgens vraagt op welke wijze(n) men dit het best van de grond kan tillen, moet zelf het wiel uitgevonden worden. Anderzijds klaagt diezelfde overheid over de traagheid van het proces. Dat wordt ook nog eens in de hand gewerkt door het verplicht formeren van regio's. Ze hadden misschien bij ouders of leerkrachten moeten beginnen. Natuurlijk zijn dat voor de overheid nauwelijks te beïnvloeden processen en maakt dat het ook kwetsbaar, maar deze dubbele boodschappen zijn ook moeilijk te vertalen in de praktijk.'*

Naast de knelpunten zijn in Almere ook enkele kansen benoemd. Het betreft:

- De jongerenparticipatie via Stichting Alexander. Er is aandacht voor de positie van de Almeerse jongeren die als partner binnenkort worden betrokken bij de totstandkoming van passend onderwijs (eind basisonderwijs / VO-MBO-leeftijd). Het gaat om jongeren met en zonder extra/specialistische zorgvraag.
- De mogelijkheden die Almere heeft om aan te sluiten bij het bestaande voorzieningenaanbod dat is ontstaan vanuit Gewoon Anders.
- De vroegtijdige betrokkenheid van ouders en leraren, zodat passend onderwijs mede vanuit de werkvloer vorm en inhoud krijgt.

Regio Noord-Limburg

Inleiding

Bij de vorming van het regionaal netwerk Noord-Limburg is uitgegaan van bestaande initiatieven binnen het primair en voortgezet onderwijs. Op de eerste plaats hebben de besturen primair onderwijs in de regio Noord-Limburg enkele jaren geleden het initiatief genomen om passend onderwijs voor te bereiden. Dit heeft onder meer geleid tot een contourennota voor een zorgstructuur en contacten met OCW om de mogelijkheid van een 'regelvrije zone' te verkennen. Daarnaast is er al jaren het samenwerkingsverband VO, dat veel afstemming heeft met het MBO, de gemeenten in de regio Noord-Limburg en Bureau Jeugdzorg. Vanuit het SWV VO is onder meer de oprichting van een zorgloket en een Bovenschoolse Zorgvoorziening ontstaan. Gezamenlijk is de intentie uitgesproken om 'serieus werk te maken van passend onderwijs'. Hierbij is ervoor gekozen om de bestuurlijke verantwoordelijkheid niet te leggen bij de WSNS-verbanden en het SWV VO, maar bij de afzonderlijke schoolbesturen.

Tot nu toe hebben de volgende onderwijspartners de intentieverklaring Passend Onderwijs ondertekend: de WSNS-verbanden Tegelen, Gennep, Venray, Horst, Helden, Baarlo-Blerick en Venlo en het SWV VO (51-1). Ook ROC Gilde Opleidingen heeft de intentieverklaring ondertekend. De volgende REC's zijn bij het initiatief betrokken: Sensus (REC 1), ZeOn (REC 2), REC Limburg (REC 3) en Direct (REC 4).

Regio Noord-Limburg heeft een aanvraag ingediend voor een veldinitiatief. Eén van de redenen hiervoor is dat het veldinitiatief de regio de mogelijkheid geeft de plannen ten aanzien van de regelvrije zone, het zorgloket in het primair onderwijs en de integratie tussen onderwijs en zorg te verkennen en/of verder te ontwikkelen. De schoolbesturen van het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs hebben in de aanvraag voor het veldinitiatief verschillende uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van passend onderwijs. Pedagogisch optimisme, thuisnabij onderwijs en passend onderwijs voor alle leerlingen, met een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de eerste lijn staan centraal. Ook wil de regio de keten voorschools-PO-VO-SO en de onderwijs-jeugdzorg/ketenpartners (integrale onderwijszorg adviestrajecten) versterken. Tot slot wil men de rol van de ouders versterken via het inrichten van een ouderplatform en het versterken van de positie van individuele ouders.

Proces ontwikkeling regionaal netwerk

Samenwerking onderwijspartijen

Het regionaal netwerk Noord-Limburg heeft bij de organisatie en samenwerking bewust gekozen niet uit te gaan van de besturen van de verschillende samenwerkingsverbanden (zeven voor het primair onderwijs en één voor het voortgezet onderwijs, waarin ook het MBO aangesloten is), maar van de individuele schoolbesturen. Alle schoolbesturen hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid uitgesproken voor het creëren van passend onderwijs en zijn alle 'eigenaar' van het regionaal netwerk en de visie op passend onderwijs. Deze vorm van samenwerking wordt door de onderwijspartners aangeduid als één van de succesfactoren van het regionaal netwerk en de fase van ontwikkeling waarin het netwerk zich momenteel bevindt. De samenwerking tussen de onderwijspartners is vastgelegd in een bestuurlijke organisatie die bestaat uit een regiegroep, een stuurgroep passend onderwijs PO, het bestuur samenwerkingsverband VO 51.1, het netwerk bovenscholse zorgcoördinatoren PO/SO, het netwerk zorgcoördinatoren VO/VSO/MBO, de projectgroep en de projectleiding.

De regiegroep passend onderwijs bestaat uit twee bestuurders uit voortgezet onderwijs, twee bestuurders uit primair onderwijs, één bestuurder uit speciaal onderwijs, één bestuurder uit het MBO en een afvaardiging van Bureau Jeugdzorg. De regiegroep wordt ondersteund door de projectleider. De bestuurders die zitting hebben in de regiegroep zijn door de stuurgroep PO en het bestuur van het samenwerkingsverband VO vastgesteld. De regiegroep stelt het plan van aanpak vast en heeft daarnaast vooral een coördinerende rol. De leden van de regiegroep hebben een terugkoppelplicht naar de stuurgroep PO en het bestuur SWV VO en hebben een mandaat om beslissingen te nemen. De regiegroep komt zes keer per jaar bijeen.

Het ontwikkelen van beleid rond passend onderwijs vindt plaats in de stuurgroep PO en het bestuur SWV VO. De stuurgroep PO bestaat uit bestuurders van alle stichtingen Primair Onderwijs. Daarnaast maken ook de bestuurders van de stichtingen voor speciaal onderwijs en van BCO Onderwijsadvies deel uit van de stuurgroep. Het doel van de stuurgroep is 'beleidsvorming passend onderwijs m.b.t. het Primair Onderwijs en het al dan niet gevraagd adviseren van de Regiegroep m.b.t. passend onderwijs.' De stuurgroep wordt ondersteund door de projectgroep. Vanuit de stuurgroep PO

participeren twee beleidsmedewerkers van de stichtingen Primair Onderwijs in de projectgroep. Daarnaast hebben ook de directeur van de dienst ambulante begeleiding, de teamleider IDT-SO en de projectleider zitting in deze projectgroep. In de projectgroep wordt de beleidsvorming rondom passend onderwijs voorbereid voordat die door de stuurgroep PO wordt besproken. In het bestuur van het samenwerkingsverband VO, bestaand uit bestuurders van VO-, AOC- en VSO-scholen en MBO-school, vindt beleidsvorming en afstemming plaats tussen de verschillende deelnemers. De projectleider passend onderwijs is tevens coördinator van het SWV VO.

Ook de zorgcoördinatoren maken onderdeel uit van de bestuurlijke organisatie. In het netwerk bovenschoolse zorgcoördinatoren PO/SO participeren de bovenschoolse zorgcoördinatoren van alle schoolbesturen (of samenwerkende schoolbesturen). Ook Bureau Jeugdzorg maakt structureel deel uit van dit netwerk. In het netwerk zorgcoördinatoren VO/VSO/MBO participeren zorgcoördinatoren van alle betrokken VO-, VSO- en MBO-scholen. Beide netwerken kunnen (on)gevraagd advies uitbrengen aan respectievelijk de stuurgroep PO en het bestuur van SWV VO. Hierbij richten de netwerken zich voornamelijk op de uitvoering van het beleid passend onderwijs. De coördinatie van beide netwerken is in handen van de projectleider.

Tot slot maken sinds begin 2009 ook ouders deel uit van het regionaal netwerk. Hiertoe is een ouderplatform in oprichting. Vooralsnog zal het ouderplatform (i.o.) vooral een klankbordfunctie en feedbackfunctie hebben. Gezamenlijk met de ouders zal de exacte functie van het platform door de regiegroep verder worden ingevuld.

De leden van de regiegroep geven aan dat de samenwerking binnen het regionaal netwerk goed verloopt. Volgens hen zijn hier drie belangrijke oorzaken voor aan te wijzen. Op de eerste plaats is de huidige samenwerking tussen de primair onderwijspartners een voortzetting van eerdere samenwerking. Op de tweede plaats zijn alle onderwijsvormen, inclusief middelbaar beroepsonderwijs, vanaf de start van de ontwikkeling van passend onderwijs betrokken. Op de derde plaats zijn de schoolbesturen 'eigenaar' van het regionaal netwerk (dit in tegenstelling tot andere regio's, waar de besturen van de samenwerkingsverbanden als uitgangspunt genomen zijn).

Doordat alle schoolbesturen de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid uitgesproken hebben ten aanzien van het bieden van een passende onderwijsplek aan alle leerlingen, verloopt de plaatsing van leerlingen en het ontwikkelen van specifieke activiteiten volgens betrokkenen voorspoedig. Wel is opgemerkt dat bestuurlijke samenwerking met Bureau Jeugdzorg, zoals aangegeven ook vertegenwoordigd in de regiegroep¹³, mogelijk tot problemen kan leiden ten aanzien van de verdeling van gelden op het moment dat in de toekomst budgetfinanciering ingevoerd wordt.

Samenwerking onderwijs en zorg

Het regionale netwerk Noord-Limburg streeft naar een gezamenlijke aanpak van passend onderwijs en intensieve samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg participeert dan ook structureel in de regiegroep van het regionaal net-

13 Opgemerkt moet worden dat in het kader van dit onderzoek niet gesproken is met een afvaardiging van BJZ.

werk. Daarnaast heeft het netwerk afspraken gemaakt met diverse ketenpartners. Deze partners worden (veelal via het loket, maar ook via individuele scholen) voornamelijk betrokken bij het adviseren en invoeren van zorgarrangementen voor specifieke leerlingen. Deze partners zijn Mutsaersstichting, RIAGG Noord- en Midden Limburg, Rubicon, GGD, leerplichtconsulenten van de gemeenten, politie en MEE.

Daarnaast is er sprake van structureel overleg ten aanzien van passend onderwijs met de gemeenten in Noord-Limburg. Er wordt onder meer gesproken over de afstemming van het lokaal jeugdbeleid en de ontwikkelingen rondom de Centra voor Jeugd en Gezin. Ook met de provincie zijn afspraken gemaakt over zorgadviestrajecten van 0 – 23 jaar. De onderwijspartners, de gemeenten in de regio Venlo-Helden en de provincie hebben op 1 januari 2007 een convenant afgesloten over de invoering en optimalisering van zorgadviestrajecten. Voor de regio Horst-Venray-Gennep zijn er vergelijkbare lokale projecten opgericht.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

In de aanvraag voor het veldinitiatief worden twee activiteiten genoemd ten aanzien van de vorming van één loket. Op de eerste plaats is dat het realiseren van een loket voor het primair onderwijs, daarnaast het uitbreiden van het bestaande (zorg)loket in het voortgezet onderwijs. Vanaf 1 maart 2007 wordt in het (speciaal) voortgezet onderwijs gewerkt met een (zorg)loket. De functie van het loket wordt in de aanvraag omschreven als 'een consultatieve en signalerende functie om te komen tot een dekend netwerk voor zorg en tot een passende (onderwijs)plek voor elke leerling'. Het loket voert de wettelijke taken van de PCL uit, beoordeelt de aanvragen voor tijdelijke bovenschoolse onderwijszorgarrangementen en oordeelt over de toelaatbaarheid voor LWOO+ regionale voorziening Maasland, de toekenning van zorgniveau 4 en de toelaatbaarheid van leerlingen voor de bovenschoolse zorgvoorziening (zie verderop), Herstart en Op de Rails. Leerlingen die besproken (moeten) worden in het loket worden aangemeld door de zorgcoördinator van de betreffende leerling.

Het loket komt twintig keer per schooljaar bij elkaar. Hieraan nemen deel: leidinggevende onderwijs (voorzitter), gedragswetenschapper van BCO Onderwijsadvies, gedragswetenschapper Speciaal Onderwijs/Interdisciplinair Team (IDT), medewerkers Bureau Jeugdzorg, coördinator Bovenschoolse Zorgvoorziening (BZV), zorgcoördinator MBO en zorgcoördinator aanmeldende school. Op afroep zijn de volgende personen beschikbaar: coördinator SWV VO, coördinator LWOO+, zorgcoördinator PrO en betrokken professionals school/jeugdzorg. Ketenpartners als politie, GGD en leerplichtambtenaren zijn op afroep beschikbaar voor de bijeenkomsten. Doel is dat het loket op termijn ook de functie van CvI-4 voor VO-leeftijd over zal nemen. De werkbaarheid en resultaten van het loket worden in kaart gebracht via twee rapportages per jaar en geëvalueerd in het bestuur van SWV VO en de regiegroep.

Uit de gesprekken die wij in de regio gevoerd hebben, komt naar voren dat er formeel geen uitspraken zijn gedaan over het mandaat dat het loket heeft ten aanzien van de toekenning van onderwijszorgarrangementen en de plaatsing van leerlingen.

De leden van de regiegroep geven aan dat dit ook niet nodig is. Bij de inrichting van het regionaal netwerk is er bewust voor gekozen om uit te gaan van de schoolbesturen (in plaats van de besturen van de samenwerkingsverbanden). Alle schoolbesturen onderschrijven de visie en doelstellingen van het regionaal netwerk en hebben zich ertoe verplicht deze mede mogelijk te maken. Hieronder valt ook het opnemen van moeilijk plaatsbare leerlingen. Door één van de leden van de regiegroep wordt in dit kader opgemerkt: *'De scholen kennen op het gebied van passend onderwijs ook geen concurrentie. Een leerling wordt daar geplaatst waar hij het beste past'*.

Voor het primair onderwijs is er momenteel nog geen loket. Op zeer korte termijn zal een pilot gestart worden om na te gaan wat de beste werkwijze is voor een loket in het primair onderwijs. Het doel van het loket is te komen tot een dekkend netwerk van zorg en een passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen. Het is de bedoeling dat het loket uiteindelijk de taken van Cvl 2, 3 en 4 zal gaan overnemen. Vooralsnog is de gedachte een loket op te zetten met een kernteam en een flexibele schil. Van het kernteam maken de volgende personen structureel deel uit: bovenscholse zorgcoördinator van de betreffende school waar de te bespreken leerling van afkomstig is, een medewerker IDT van Speciaal Onderwijs en een medewerker Bureau Jeugdzorg. De bovenscholse zorgcoördinator kan een beroep doen op de adviseur leerlingenzorg van BCO Onderwijsadvies die voor de betreffende basisschool werkt.

Wanneer een zorgcoördinator een leerling aanmeldt, wordt een bijeenkomst georganiseerd. De secretaris maakt dan een inschatting welke andere ketenpartners bij deze bijeenkomst aanwezig dienen te zijn. Deze ketenpartners vormen de flexibele schil. Hierbij kan gedacht worden aan GGD, kinderarts, politie en leerplichtzaken. Het is vooralsnog niet de bedoeling ook een fysiek loket in te richten: afhankelijk van de locatie van de school waarop de te bespreken leerling zit, wordt een keuze gemaakt voor de bespreking van het loket. Momenteel wordt binnen het regionaal netwerk ook gesproken over de verhouding tussen het loket en de Centra voor Jeugd en Gezin. Enkele gesprekspartners geven aan dat er wat hen betreft sprake zal zijn van aparte loketten, waarbij een Centrum voor Jeugd en Gezin een specifieke onderwijsvraag door zal sturen naar het onderwijs(zorg)loket van het regionale netwerk.

Integrale indicatie

Het ontwikkelperspectief 'één kind, één plan!' hecht veel waarde aan handelingsgericht en integraal indiceren. Deze integrale, handelingsgerichte indicatie vindt voor een belangrijk deel plaats in het (zorg)loket. Bij het formuleren van een onderwijszorgarrangement wordt specifiek uitgegaan van de mogelijkheden en niet de beperkingen van de leerling. Handelingsgerichte procesdiagnostiek speelt hierbij een essentiële rol. Het is volgens de regiegroep op korte termijn niet de bedoeling de verschillende indicatiesystemen te integreren, vooral vanwege wettelijke beperkingen.

Onderwijscontinuüm

Uitgangspunt voor het onderwijscontinuüm is de huidige structuur met PO-, SBO-, VO- en SO-scholen. Daarnaast is sinds de invoering van passend onderwijs ook het MBO actief betrokken. De meningen over het al dan niet al bereikt hebben van een dekkend onderwijscontinuüm verschillen. Enkele onderwijsvertegenwoordigers die

wij gesproken hebben, geven aan dat de onderwijs(zorg)voorzieningen voor kinderen in het voortgezet onderwijs momenteel dekkend zijn. Anderen geven aan dat er al veel is, maar dat het, gezien de fase waarin de ontwikkeling van passend onderwijs zich in de regio Noord-Limburg bevindt, er nog niet allemaal is (en kan zijn).

Bovendien merkt een aantal onderwijspartners op dat zolang de Bovenschoolse Zorgvoorziening (BZV, zie onder) bestaat, er leerlingen zijn die niet opgevangen kunnen worden: *'Als je kijkt naar het aantal aanmeldingen voor de BZV, dan missen we blijkbaar toch ergens iets. Eén van de doelstellingen van BZV was dat deze zich overbodig zou moeten maken. Alle leerlingen die nu bij BZV komen, moeten straks wel ergens terecht kunnen. Kennelijk lukt het scholen nog niet om die kinderen binnenboord te houden'*. Hierbij wordt door een lid van de regiegroep de kanttekening geplaatst dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat het speciaal onderwijs opgeheven zou moeten worden: inclusief onderwijs is niet de doelstelling. Ten aanzien van het onderwijscontinuüm wordt door de leden van de regiegroep aanvullend opgemerkt dat dit feitelijk nooit dekkend kan zijn: de voorzieningen die nodig zijn, zijn afhankelijk van de onderwijszorgbehoefte van de leerlingen die naar school gaan.

Waar alle gesprekspartners het over eens zijn, is de noodzaak zorg een plaats te geven binnen het onderwijs. De onderwijspartners geven aan dat de basis steeds het onderwijs moet zijn. Er zijn dan ook verschillende projecten en voorzieningen waarin de ideeën van passend onderwijs vorm krijgen. Zo bestaan er zowel in het voortgezet als in het basisonderwijs uitgebreide zorgplannen en zorgstructuren. Deze zijn opgesteld voor de landelijke invoering van passend onderwijs, maar sluiten hier naadloos op aan. De uitgangspunten en visie voor de ontwikkeling van passend onderwijs in het basisonderwijs zijn vooral afkomstig uit de Contourennota (2006), die een nieuwe zorgstructuur bevat voor Noord-Limburg, en het convenant ZAT (2007).

In de veldinitiatieaanvraag wordt opgemerkt: *'Zorg begint bij goed onderwijs. Veel scholen willen tegenwoordig het onderscheid tussen onderwijs en zorg niet meer maken. In competentiegericht onderwijs staat de ontwikkeling van het kind voorop en daarin passen zorg en begeleiding als vanzelfsprekend onderdeel van het primaire proces'*. Samenwerking tussen en actieve betrokkenheid van alle partners wordt dan ook ervaren als van groot belang. Bij het creëren van passend onderwijs wordt binnen het primair onderwijs in principe aangesloten bij al bestaande (en in ontwikkeling zijnde) zorgstructuren. Hierbij is van belang dat er per kind één plan is dat laagdrempelig en thuis- en schoolnabij is, dat gevormd wordt door de partners op en rondom de school en dat via korte lijnen integrale en individuele leerlingen- en jeugdzorg realiseert. Het werken met HGPD staat hierbij centraal. De ZAT-teams, waarbinnen leerlingen besproken worden, bestaan tenminste uit IB'er/zorgcoördinator, medewerker Bureau Jeugdzorg, gedragswetenschapper BCO Onderwijsadvies, jeugdarts GGD, consulent leerplicht en medewerker jeugdzorg van de politie (op afroep).

Binnen het voortgezet onderwijs wordt gewerkt met een zorgplan dat opgesteld wordt door het bestuur van het SWV VO. Evenals in het basisonderwijs spelen ZAT's een centrale rol in het zorgtraject: ze vormen de verbinding tussen de school en andere partners. ZAT's kunnen een leerling aanmelden voor het zorgloket. Aan de ZAT's

nemen deel: zorgcoördinator, orthopedagoog/psycholoog, GGD, medewerker Bureau Jeugdzorg en de leerplichtconsulent. In het zorgplan wordt de basis geschetst voor de wijze waarop leerlingen goede zorg geboden kan worden. De bij het SWV aangesloten scholen kunnen hier een eigen invulling aan geven: 'Elke school zorgt voor een goede zorgstructuur. Kernteams voor meerdere groepen leerlingen, mentoren, zorgcoördinatoren, leerlingvolgsysteem en leerlingbesprekingen vormen elementen hiervan. De basisstructuur is voor iedere school vergelijkbaar. De uitwerking is echter schoolspecifiek. De zorgstructuur is vooral gericht op leerlingen die meer zorg nodig hebben. De LWOO-leerlingen maken onderdeel hiervan uit'. Ook binnen het voortgezet onderwijs geldt dat het nemen van (voortgangs)beslissingen over zorgleerlingen altijd gebaseerd is op het model voor HGPD. In het zorgplan VO worden 14 projecten beschreven die in schooljaar 2008/09 uitgevoerd worden om de zorgstructuur verder te ontwikkelen en te onderhouden. Eén van deze projecten is 'passend onderwijs'. Daarnaast worden onder meer het netwerk zorgcoördinatoren, het zorgloket, de Bovenschoolse Zorgvoorziening (BZV) en deskundigheidsbevordering genoemd.

De BZV is een tijdelijke opvang voor leerlingen tussen de 12 en 18 jaar die binnen het regulier voortgezet onderwijs (tijdelijk) moeilijk te handhaven zijn. Deze voorziening wordt aangeboden door het SWV VO. Alle VO-scholen participeren hierin. De BZV is gehuisvest in een eigen gebouw. Leerlingen die door de zorgcoördinator via het ZAT aangemeld worden bij het zorgloket, kunnen een plaats toegewezen krijgen. Wanneer dit het geval is, volgt een intake met (onder meer) de toeleverende school, ouders, leerplicht en Bureau Jeugdzorg. De BZV biedt plaats aan maximaal tien leerlingen per groep. De leerlingen worden in BZV begeleid door gespecialiseerde docenten. Er wordt een begeleidingsplan opgesteld, waarmee de leerlingen kunnen werken aan terugkeer in het regulier onderwijs, ROC of de arbeidsmarkt.

Het Blariacum College biedt ruimte aan de Regionale Zorgvoorziening (RZV LWOO+ Maasland). De RZV richt zich op leerlingen die vanuit het regulier primair onderwijs doorstromen naar het regulier voortgezet onderwijs, maar waarbij de verwachting bestaat dat deze overgang problemen op kan leveren. Dit zijn voornamelijk leerlingen met complexe, meervoudige problemen, die met een gestructureerde aanpak van maximaal 2 jaar adequaat voorbereid kunnen worden op een voortzetting van hun onderwijsloopbaan binnen VMBO bovenbouw of HAVO/VWO leerjaar 3 in de eigen regio. Momenteel biedt de RZV ruimte aan 112 leerlingen. Doelstelling is dat minimaal 75 procent van de leerlingen na twee jaar (volledig) deelnemen aan het regulier onderwijs. De leerlingen worden begeleid door docenten uit de vroegere VSO-LOM-school en docenten die 'een interesse hebben voor speciale gevallen'. Indien noodzakelijk worden de leerlingen in leerjaar 3 ondersteund binnen Blariacum College.

In het basisonderwijs worden voorbereidingen getroffen voor een 'talentencampus'. Dit is een nieuwe school, waarin zowel het speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) als het regulier onderwijs gevestigd zijn. Doelstelling is te gaan werken met drie zones: een begeleide, een half open en een open zone. In de open zone is feitelijk sprake van regulier onderwijs, in de begeleide zone van speciaal onderwijs. Uitgangspunt is om te denken vanuit de mogelijkheden en het ontwikkelperspectief van de leerlingen:

leerlingen die gedeeltelijk aan het regulier onderwijs kunnen deelnemen, krijgen hier-
toe de ruimte. Dit betekent dat leerlingen ook echt fysiek heen en weer kunnen gaan.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

Deskundigheid van leerkrachten en docenten wordt door alle gesprekspartners van groot belang geacht. Hierbij wordt vooral bedoeld op deskundigheid ten aanzien van de begeleiding van zorgleerlingen. De verantwoordelijkheid op dit vlak ligt volgens de onderwijspartners bij de scholen; deze hebben eveneens de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de school de volledige breedte van zorg kan bieden. Niet alle gesprekspartners menen dat docenten voldoende geëquipeerd zijn om zorgleerlingen te signaleren en te begeleiden. Volgens enkelen ligt het grootste knelpunt hierbij bij het 'verder kijken na het signaleren': *'Kennelijk lukt het scholen nog niet om alle leerlingen binnenboord te houden. De manier waarop je naar kinderen kunt en wilt kijken, de signalering, speelt daarbij een rol. Ook het zich verdiepen: daar zit een leerling met een problematiek, hoe kan dat nou? Ik zet nog wel eens vraagtekens of docenten dat voldoende doen. Ik denk dat je daar nog een slag zou kunnen maken'*.

Zowel binnen het primair als voortgezet onderwijs vinden activiteiten plaats op het gebied van (bij)scholing. In één van de stichtingen Primair Onderwijs vinden bijvoorbeeld deskundigheidsbevorderingmiddagen plaats. Dit zijn drie middagen, waarbij op de eerste middag algemene informatie gegeven wordt over onder meer passend onderwijs en waarbij geïnterviewd wordt op welke gebieden behoefte bestaat aan deskundigheidsbevordering. De overige middagen worden hierop afgestemd. Er is sprake van vraaggestuurde deskundigheidsbevordering. Daarnaast bestaat er binnen deze stichting ook een AB-ers platform, dat zes keer per jaar bij elkaar komt (ten behoeve van deskundigheidsbevordering) en elkaar tussentijds via intranet vragen en informatie voor kan leggen. Wel wordt door enkele gesprekspartners aangegeven dat het streefbeeld ten aanzien van de (gewenste) ontwikkeling van de scholen en de leerkrachten nog niet bij alle partners hetzelfde is: *'Daarin moet nog wel veel plaatsvinden'*. Dit heeft voornamelijk te maken met het grote aantal WSNS-verbanden.

Binnen het voortgezet onderwijs wordt momenteel een cursus gegeven waarin verschillende problematieken aan de orde komen. Hiervoor wordt externe expertise ingehuurd. Op één van de deelnemende scholen wordt deze cursus gevolgd door 100 leerkrachten. Naast deze initiatieven vindt deskundigheidsbevordering voor een belangrijk deel ook plaats in de netwerken bovenschoolse zorgcoördinatoren PO/SO en zorgcoördinatoren VO/VSO/MBO. Binnen het regionaal netwerk is er momenteel nog geen professionaliseringsagenda; doelstelling is dat deze binnen een jaar gereed is.

Financiering voorzieningen

Ten aanzien van de financiering van de voorzieningen in het kader van passend onderwijs bestaat in de regio Noord-Limburg de ambitie een 'regelvrije zone' in te stellen. Binnen het veldinitiatief zullen voorbereidende activiteiten uitgevoerd worden om te verkennen of het inrichten van een dergelijke zone haalbaar is en op welke wijze dit het geval is. In de aanvraag worden de volgende vier doelstellingen genoemd.

Ten eerste inventarisatie van het geheel van budgetten voor de hulp aan kwetsbare leerlingen. Ten tweede onderzoek naar mogelijke criteria en procedures voor de inzet van deze budgetten. Ten derde vormgeven en vaststellen convenant met speciaal onderwijs, gericht op het behouden van expertise van het speciaal onderwijs en garanties voor werkgelegenheid voor de medewerkers van het speciaal onderwijs. Tot slot: het regionaal netwerk gaat de functies en taken van de WSNS-verbanden uitvoeren. De huidige regelgeving voor de WSNS-verbanden komt te vervallen.

Naast de plannen voor de regelvrije zone geven de onderwijspartners aan dat zij knelpunten ervaren op het gebied van leerlingen die geen LWOO-indicatie krijgen, maar deze extra zorg wel nodig hebben. Binnen het SWV VO is besloten deze leerlingen wel LWOO-faciliteiten te bieden. Deze leerlingen worden op de LWOO+ afdeling Maasland geplaatst. De extra kosten worden bekostigd door het SWV VO.

Monitoring ontwikkelingen

In de veldinitiatieaanvraag wordt voor de activiteiten die uitgevoerd (gaan) worden, aangegeven op welke wijze deze gevolgd en geëvalueerd worden. Rondom het realiseren van betrokkenheid en draagvlak bij de professionals worden concrete activiteiten genoemd, zoals het uitwerken van een regionale leeromgeving, waarin de beschikbare expertises van het onderwijs, de ketenpartners en de ondersteuningsinstellingen beschreven worden en een voorstel opgenomen wordt hoe het beste gebruik gemaakt kan worden van het beschikbare aanbod. Deze activiteiten zullen door de regiegroep, de stuurgroep PO en het bestuur SWV VO geëvalueerd worden.

Voor het (zorg)loket in het VO geldt dat er jaarlijks twee rapportages opgesteld worden. Hierin worden de resultaten van de monitor naar de aanpak en terugplaatsing van leerlingen en van het monitoren van zorgleerlingen op school- en bovenscholniveau besproken. Daarnaast zullen rapportages opgesteld worden over de (verbeterde) afstemming tussen schoolsoorten en instellingen en ervaren knelpunten hierbij. De rapportages worden besproken in het bestuur SWV VO en de regiegroep.

Het (zorg)loket voor primair onderwijs zal haar bevindingen van de pilot rapporteren aan de stuurgroep PO en de regiegroep. In de toekomst is het de bedoeling dat het loket jaarlijks een overzicht maakt met daarin het aantal besprekingen, de resultaten hiervan en de consultatieve activiteiten. Daarnaast wordt in de aanvraag aangegeven dat de ambitie bestaat een onderzoekspool op te richten ten behoeve van het zorgloket, waardoor op verzoek snel aanvullende onderzoeken uit te voeren zijn. De projectleider zal deze resultaten samenvatten en voorleggen aan het zorgloket PO, het netwerk bovenscholse zorgcoördinatoren PO/SO en de stuurgroep PO. De conclusies, knelpunten en aanbevelingen zullen besproken worden, door de stuurgroep PO worden vastgelegd en worden aangeboden aan de regiegroep.

Voor de activiteiten rondom integraal en handelingsgericht indiceren geldt dat de onderwijszorgtrajecten die worden aangeboden gemonitord en geëvalueerd worden. Daarnaast zal een beleidsnotitie opgesteld worden over hoe via integraal en handelingsgericht indiceren de samenwerking tussen (speciaal) onderwijs en jeugdzorg verder verbeterd kan worden. De resultaten van de monitoring van de onderwijszorg-

trajecten en de beleidsnotitie zullen besproken worden in de stuurgroep PO, het bestuur SWV VO en de regiegroep. Tot slot wordt er naar gestreefd om een gezamenlijk registratiesysteem in te voeren, waarmee het mogelijk is te monitoren of alle leerlingen hun schoolloopbaan adequaat volgen.

Draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

In de aanvraag voor het veldinitiatief wordt de activiteit 'verkennen van grenzen en mogelijkheden onderwijs in de klas en school' uitgewerkt. Het doel van deze activiteit is 'veel betrokkenheid en draagvlak realiseren bij de professionals op de werkvloer en ervaringsdeskundigheid inventariseren om voor zoveel mogelijk leerlingen passend onderwijs en zorg te realiseren'. Momenteel worden nog geen activiteiten ondernomen die gericht zijn op het bij elkaar brengen van leerkrachten en docenten in het kader van passend onderwijs; ook is er geen leerkrachtenplatform. Enkele onderwijspartners merken op dat passend onderwijs nog niet leeft bij leerkrachten.

Hoewel er geen leerkrachtenplatform bestaat, is er wel een dergelijke voorziening voor zorgcoördinatoren. Het primair onderwijs kent een 'netwerk bovenschoolse zorgcoördinatoren PO/SO', waarin zorgcoördinatoren van alle (samenwerkende) schoolbesturen participeren. Ook BJZ participeert structureel in dit netwerk. Belangrijk doel van het netwerk is uitwisseling van kennis en ervaringen. Daarnaast kan het gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de stuurgroep PO/SO.

Binnen het voortgezet onderwijs kunnen zorgcoördinatoren deelnemen aan het 'netwerk zorgcoördinatoren VO/VSO/MBO'. Hierin participeren de zorgcoördinatoren van alle VO-, VSO- en MBO-scholen. Ook voor dit netwerk geldt dat het gevraagd en ongevraagd advies uit kan brengen (voornamelijk gericht op de uitvoering van het beleid) aan het bestuur van het samenwerkingsverband VO. De coördinatie van beide netwerken ligt in handen van de projectleider passend onderwijs.

Op het gebied van draagvlak onder leerkrachten en docenten wordt door de onderwijspartners opgemerkt dat dit verschilt per leerkracht/docent. Wel geven de gesprekspartners aan dat niet alle leerkrachten en docenten beschikken over de juiste vaardigheden. Dit is dan ook een belangrijke aanleiding voor een vraaggestuurde trainingscyclus in het VO. Daarnaast is door één van de onderwijspartners uit het primair onderwijs genoemd dat op stichtingsniveau op drie middagen deskundigheidsbevordering georganiseerd wordt. Daarnaast wordt door enkele leden van de stuurgroep opgemerkt dat leerkrachten in moeten leren schatten wat hun draagkracht is met betrekking tot passend onderwijs: '*Leerkrachten moeten hun eigen grenzen leren trekken.*' Door verschillende onderwijspartners wordt een verschil tussen docenten VMBO en docenten HAVO/VWO genoemd: niet alleen hebben de laatste volgens de gesprekspartners vaker het gevoel dat zorgleerlingen bij hen niet voorkomen, ook kunnen VMBO-docenten volgens hen veelal beter omgaan met zorgleerlingen.

Draagvlak onder ouders

De bekendheid onder ouders met de ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs is volgens onze gesprekspartners in de regio gering. In de aanvraag voor het veldinitiatief wordt opgemerkt dat er een ouderplatform opgericht dient te worden waarin ouders vertegenwoordigd zijn van kinderen uit primair, speciaal (basis- en voortgezet), voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Korte tijd geleden zijn de eerste activiteiten hiervoor ondernomen. Vanuit de regiegroep is alle betrokken schoolbesturen de vraag gesteld om één ouder te benaderen voor deelname aan het platform. Bij vrijwel alle scholen is ervoor gekozen ouders te benaderen die lid zijn van een (G)MR. Hierbij is specifiek gezocht naar ouders die zowel 'feeling' hebben met passend onderwijs (beroepsmatig of als ervaringsdeskundigen) als in staat zijn beleidsmatig te kijken naar de ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs. De benaderde ouders zijn inmiddels één maal bij elkaar gekomen.

Momenteel wordt het ouderplatform bewust aangeduid als 'ouderplatform in oprichting'. Dit heeft twee redenen: op de eerste plaats zijn er nog geen definitieve uitspraken gedaan over de functie van het platform. De onderwijspartners geven aan dat de voornaamste functie van het platform een klankbord- en feedbackfunctie is: ouders wordt (kritisch) gevraagd te reageren op en te adviseren over plannen en op basis van ervaringen mee te denken over de vormgeving van specifieke aspecten van passend onderwijs, zoals de vormgeving van de één-loket-gedachte in het primair onderwijs. De ouders sluiten zich hierbij aan: *'Beleid maken is voor de mensen die daar over gaan, wij kunnen daarbij als klankbord fungeren'*. Daarnaast geven zij aan ook een rol voor hen weggelegd te zien als informatiekanaal naar overige ouders (bijvoorbeeld door het geven van voorlichtingsavonden). Gezamenlijk met de ouders zal tijdens de platformbijeenkomsten verder vormgegeven worden aan de uiteindelijke functies van het platform en de rol van de ouders.

Zowel de onderwijspartners als de ouders die wij gesproken hebben, geven aan dat het platform momenteel nog niet volledig is: tijdens de eerste bijeenkomst waren ouders aanwezig uit het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Dit waren zowel ouders met zorgleerlingen als ouders die beroepsmatig betrokken zijn bij passend onderwijs (bijvoorbeeld een ambulante begeleider). Aangegeven is dat er tevens ouders betrokken moeten worden vanuit het ROC en ouders waarbij sprake is van moeilijke thuissituaties (als ervaringsdeskundigen).

Knelpunten

Binnen het regionaal netwerk wordt een aantal knelpunten ervaren op het niveau van invoering van passend onderwijs (praktische aspecten) en op het niveau van de huidige regel- en wetgeving. Voor het laatste geldt dat met name de complexiteit van indicatiestellingen volgens de onderwijspartners belemmerend werkt bij het organiseren van flexibel passend onderwijs: situaties waarbij een kind letterlijk dagelijks fysiek kan wisselen tussen speciaal onderwijs en regulier onderwijs zijn vrijwel niet te organiseren. Ook het flexibel inzetten van beschikbare budgetten is niet mogelijk. Daarnaast gaat de huidige indicatiestelling vooral uit van slagboomdiagnostiek: het moet bijvoorbeeld eerst duidelijk zijn dat een kind echt niet deel kan nemen aan het regulier onderwijs, voordat een plaatsingstraject naar een andere voorziening in gang kan

worden gezet. Dit staat haaks op het werken met handelingsgerichte diagnostiek, waarbij juist uitgegaan wordt van de mogelijkheden van een kind.

Op het gebied van praktische knelpunten wordt genoemd dat gedragsproblematieken niet voldoende bekend zijn bij docenten. Daarnaast wordt opgemerkt dat niet bij alle betrokkenen bekend is welke (zorg)voorzieningen er bij de verschillende scholen aanwezig zijn. Hierbij wordt specifiek genoemd dat leerkrachten in het primair onderwijs onvoldoende op de hoogte zijn van de faciliteiten in het voortgezet onderwijs.

Er is in de gesprekken ook een aantal succesfactoren genoemd dat ervoor gezorgd heeft dat het regionaal netwerk zich in de huidige fase van ontwikkeling bevindt:

- Er is sprake van een gemeenschappelijke historie die als uitgangspunt gediend heeft bij de samenwerking als regionaal netwerk. De schoolbesturen zijn 'eigenaar' van het regionaal netwerk; hierbij zijn duidelijke afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden. Schoolbesturen zien elkaar in het netwerk niet als concurrenten, maar als partners in het aanbieden van passend onderwijs.
- Er is sprake van een gemeenschappelijke visie op passend onderwijs en op de wijze waarop de ontwikkeling van passend onderwijs vormgegeven wordt. Handelingsgericht indiceren en inclusief denken spelen hierin een grote rol.
- Het ontwikkelen en invoeren van passend onderwijs wordt ervaren als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.
- Alle onderwijsvormen zijn vanaf de start betrokken bij de ontwikkeling van passend onderwijs: PO, VO, SO en MBO.

Regio Weert-Leudal-Thornerkwartier

Inleiding

Het regionaal netwerk Weert-Leudal-Thornerkwartier is één van de koploperregio's die een aanvraag hebben ingediend voor een veldinitiatief. De volgende partijen hebben deze aanvraag ondertekend: het WSNS-verband Leudal-Thornerkwartier (5204), het WSNS-verband Weert (5202), SWV VO Weert (52.2) en VO St. Ursula, de Aloysiusstichting (REC 4), SSONML (REC 3), De Taalbrug (REC 2), Bureau Jeugdzorg en Algemeen Maatschappelijk Werk Midden-Limburg. De AB-diensten in Hoensbroek (REC 2), Venlo (REC 3), Houthem-Valkenburg (REC 3) en Horn (REC 4), Politie/bureau Halt Noord – en Midden Limburg, GGD Midden Limburg, Consent onderwijsbegeleiding en innovatie, PSW, MEE, RIAGG, Rubicon Jeugdzorg, Stichting Daelzicht, Stichting Koraalgroep en Team Integrale Vroeghulp hebben de aanvraag niet ondertekend, maar participeren wel in het veldinitiatief. Dit geldt eveneens voor de gemeenten Leudal, Weert, Maasgouw en Nederweert en voor de provincie Limburg.

De intentie is om met alle deelnemende scholen 'op weg te gaan naar passend onderwijs en passende zorg': er dient voor elke leerling een passend onderwijs-(zorg)arrangement binnen de regio beschikbaar te zijn. Samenwerking met alle schoolbesturen van de SWV PO, de SWV VO en de schoolbesturen die vallen binnen de WEC is daarbij noodzakelijk. Ook is het van belang de relaties met de zorgpart-

ners te versterken. Om passend onderwijs te bewerkstelligen, zijn binnen het regionaal netwerk vier speerpunten geformuleerd voor de periode 2008-2013. De regio wil:

- komen tot een geïntegreerde indicatiestelling onderwijs en zorg. Dat betreft zaken als harmonisatie van de indicatiestelling in het kader van het continuüm van zorg en ontwikkeling van (vernieuwde) indicatoren op basis van onderwijs- en zorgbehoeften met als doel onderwijs en zorg op maat te kunnen bieden;
- een continuüm van onderwijsvoorzieningen in de leeftijd van 4 -18/23 jaar realiseren, opdat geen kind tussen wal en schip valt of zonder begeleiding thuiszit;
- vorm en inhoud gegeven aan de visie op passend onderwijs, waarbij handelingsgericht werken leidraad is;
- een ouderplatform en -loket (door)ontwikkelen voor vragen en ondersteuning.

Proces ontwikkeling regionaal netwerk

Samenwerking onderwijspartijen

De samenwerking tussen de onderwijspartijen in het kader van passend onderwijs is vervat in een projectstructuur die er als volgt uitziet. Er zijn drie regievoerders passend onderwijs: de coördinator SWV VO Weert en omgeving, de coördinator WSNS PO Weert en omgeving en de coördinator SWV PO VO Leudal-Thornerkwartier. De regievoerders worden ondersteund door de regiegroep. De regiegroep is verantwoordelijk voor afstemming en samenwerking. In de regiegroep participeren behalve de coördinatoren PO en VO ook vertegenwoordigers van het REC en Bureau Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg vertegenwoordigt hierbij ook GGZ en bureau MEE.

Vanuit de regiegroep worden gezamenlijke activiteiten aangestuurd (indicatieorgaan, geïntegreerde ambulante dienst, monitor) en subregionale inspanningen afgestemd (regievoering, onderwijszorgarrangementen, handelingsgericht werken, dienstencentruminvalshoeken boven de subregio's). De regiegroep functioneert onder auspiciën van een regionale stuurgroep waarin bestuurlijke vertegenwoordigers uit de twee subregio's participeren. Iedere subregio draagt zorg voor een adequate organisatie en efficiënte overlegstructuur. De onderwijspartners zijn overeengekomen dat er gezamenlijke speerpunten worden geformuleerd, maar dat elke (sub)regio (Weert en Leudal-Thornerkwartier) zijn eigenheid mag behouden.

De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden PO en VO geven aan dat samenwerking tussen de onderwijspartijen gestart is vanuit de inhoud. Het bestuurlijk organiseren van de samenwerking is later gestart. In het kader van passend onderwijs zijn gesprekken gevoerd over bestuurlijke verantwoordelijkheden en worden bestuurlijke constructen gevormd. Volgens de gesprekspartners heeft dit nog niet geleid tot duidelijke afspraken met betrekking tot de wijze waarop besluiten binnen het netwerk worden genomen of met betrekking tot een intern reglement. Daarnaast geven zij aan dat er weliswaar afspraken gemaakt zijn ten aanzien van de transparantie van taken en verantwoordelijkheden tussen onderwijspartners en/of tussen de andere partners, maar dat deze in de praktijk regelmatig nog getoetst moeten worden. Momenteel worden binnen het netwerk documenten opgesteld waarin deze afspraken geformaliseerd worden. Een knelpunt dat genoemd wordt in het kader van bestuurlij-

ke samenwerking, betreft de verschillen in de positie van de personen die aan de verschillende overleggen deelnemen. Enkele deelnemers zijn vooral professionals, anderen vooral vertegenwoordigers van instellingen.

Een praktisch probleem dat door de gesprekspartners wordt genoemd, betreft de leerlingstromen naar SG Ursula. Hoewel deze school behoort tot SWV Roermond, zijn veel van de leerlingen die deze school bezoeken afkomstig uit het regionaal netwerk Weert-Leudal-Thornerkwartier. SG Ursula heeft aangegeven de samenwerking met beide regionale netwerken (zowel inhoudelijk, bestuurlijk als financieel) te willen onderzoeken. Vanuit het ministerie van OCW is aangegeven dat het mogelijk is dat SG Ursula aansluit bij het veldinitiatief van Weert. Inmiddels heeft ook Cfl hiervoor een akkoord gegeven. SG Ursula heeft besloten de samenwerking voort te zetten met beide regio's. Daarbij is de voorkeur uitgesproken voor het opzetten van een regionaal netwerk Midden-Limburg waarin zowel het regionaal netwerk Weert-Leudal-Thornerkwartier als het regionaal netwerk Roermond zijn vertegenwoordigd. In de betreffende regionale netwerken zijn de meningen hierover vooralsnog verdeeld.

Ten aanzien van zorgplicht wordt door enkele gesprekspartners opgemerkt dat die in hun beleving niet veel afwijkt van dat *'waar we als scholen al jaren voor staan.'* Aangegeven wordt dat zowel de verbondenheid tussen de scholen als ook de bereidheid om ouders te helpen groot is. Scholen nemen hun verantwoordelijkheid als het gaat om leerlingen die uit dreigen te vallen. Het dienstencentrum en het bovenschools ZAT leveren daarbij ondersteuning. Enkele directeuren VO, docenten VO en coördinatoren SWV VO en PO geven aan dat zorgplicht volgens hen betekent dat scholen een deel van hun autonomie in moeten leveren. Als gevolg van zorgplicht bepaalt immers niet uitsluitend de school of een leerling wel of niet geplaatst mag/moet worden. Deze gesprekspartners merken op dat uitgesproken moet worden wie doorzettingsmacht heeft ten aanzien van plaatsing van leerlingen. Wat hen betreft zouden de regievoerders hier een hoog mandaat in moeten krijgen. Aangegeven wordt dat het veldinitiatief passend onderwijs leidend is wat betreft de structuur waarin de beslissingen ten aanzien van deze doorzettingsmacht genomen zullen worden.

Samenwerking onderwijs en zorg

Scholen en instellingen werkzaam op het gebied van jeugdzorg ervaren het als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om, in het belang van kinderen en hun ouders, samen te werken. In zowel SWV Weert als SWV Leudal-Thornerkwartier zijn in de afgelopen jaren initiatieven genomen en activiteiten uitgevoerd om de samenwerking met jeugdzorg en de kwaliteit van onderwijs en zorg binnen het onderwijs te verbeteren. Een voorbeeld hiervan zijn de dienstencentra (zie verderop). Door de speerpunten van passend onderwijs binnen het regionaal netwerk dreigt volgens de gesprekspartners het nagestreefde evenwicht tussen zorg en onderwijs te kantelen richting het onderwijs. De samenwerking tussen zorg en onderwijs vraagt continue aandacht, ondermeer doordat er zowel verschillende financiële als instituutbelangen mee gemoeid zijn: *'Zorgtaal blijkt een andere taal te zijn dan onderwijstaal'*.

De gesprekspartners geven aan dat het realiseren van de doelstellingen complex is vanwege de huidige verschillende wetgevingen in combinatie met de gedeelde ver-

antwoordelijkheid van gemeenten, provincie en schoolbesturen. De coördinatoren SWV PO en VO ervaren dat managers van de verschillende betrokken instituten verschillend omgaan met de bestaande wettelijke bepalingen. Door de problemen die Bureau Jeugdzorg heeft, worden er als gevolg van crisismanagement volgens de betrokkenen 'hardere' afspraken gemaakt. Dit werpt nieuwe drempels op voor de samenwerking tussen onderwijs en zorg. De betrokkenen geven aan dat de aanwezigheid van twee verschillende ministeries bij de samenwerking tussen onderwijs en zorg belemmerend werkt in de ontwikkelingen rondom passend onderwijs.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

Op dit moment wordt in de twee subregio's gewerkt met een dienstencentrum waar zorg en onderwijs (bovenschools) worden gebundeld, dienstencentra Leudal-Thornerkwartier en dienstencentra Weert en omgeving (Stimulanz). Beide dienstencentra zijn tegelijkertijd opgestart, stemmen onderling af, maar verschillen in werkwijze. Beide centra zullen in de loop der tijd naar elkaar toe moeten groeien.

Het dienstencentrum Leudal-Thornerkwartier heeft als doel ouders, leerkrachten, interne begeleiders, directeuren van scholen en andere betrokkenen bij onderwijs en zorg antwoord en hulp te bieden bij vragen en problemen. Betrokkenen kunnen bij het dienstencentrum terecht voor advies, onderzoek en diagnostiek, begeleiding en casemanagement. Het kernteam bevat expertise op het gebied van jeugdzorg, voortgezet (speciaal) onderwijs en (speciaal) basisonderwijs. Het dienstencentrum werkt intensief samen met het ZAT. Het ZAT wil in aansluiting op het interne leerlingzorgsysteem van de scholen een voorziening zijn voor informatie, advies en verwijzing, zodat scholen snel toegang hebben tot onderwijsinstellingen, ambulante diensten, jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, algemeen maatschappelijk werk, et cetera.

Omdat veel casussen die in het ZAT behandeld worden de inzet en/of expertise van meerdere organisaties vragen, is casemanagement een belangrijke taak voor leden van het ZAT. Het ZAT beoordeelt de onderzoeks- en diagnostiekvragen, bepaalt hulpverlening vanuit een integrale benadering, biedt jeugdzorg aan voor 4 t/m 18-jarigen en hun ouders, signaleert vroegtijdig risico's en problemen, biedt preventieve en licht ambulante hulp, zorg voor verwijzing naar geïndiceerde jeugdzorg bij zwaardere problematiek, versterkt de leerlingenzorg op scholen, zorgt voor afstemming van het bestaande aanbod op regionaal niveau en registreert de hulpvragen.

Het ZAT is samengesteld uit een kern/loketteam en, afhankelijk van de casus, medewerkers van verschillende organisaties (zoals GGD, AMW Midden Limburg, Rubicon Jeugdzorg, RIAGG-Zuid, SO-scholen, REC-Direct cluster 4, MEE, Mutsaersstichting, Consent onderwijsbegeleiding en innovatie en JGZ). Als het nodig is, kan het ZAT worden uitgebreid met (vertegenwoordigers van) de AB-diensten en SO-scholen uit de betrokkenen REC's (2, 3 en 4), het audiologisch centrum, leerplichtambtenaren van de gemeenten Leudal en/of Maasgouw, Integrale Vroeghulp Team Midden-Limburg, Koraalgroep – St. Anna, St. Daelzicht, PSW Midden-Limburg, Steunpunt autisme, Bureau Halt, PGZ, Stichting Welzijn en een OWWZ-consulent.

Uit de gesprekken blijkt dat de gesprekspartners positieve ervaringen hebben met het dienstencentrum, vanwege het feit dat er snel geholpen wordt en dat de persoon met wie men als eerste contact heeft ook als contactpersoon blijft fungeren. Daarnaast ervaart men het als positief dat vanuit het dienstencentrum meerdere instanties worden ingezet, zonder dat de ouder of leerkracht het gevoel heeft van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Door een ouder wordt dit een '*grote stap vooruit*' genoemd: '*Ouders hebben het gevoel gehoord te worden*'.

Het dienstencentrum Weert (Stimulanz) wil passende zorg en passend onderwijs realiseren in de directe omgeving van het kind. Ook wil het schooluitval voorkomen, waar nodig een nieuwe passende school zoeken en laagdrempelige hulpverlening bieden. Ouders en jeugdigen vanaf 12 jaar met vragen over onderwijs en zorg kunnen terecht bij het dienstencentrum. Op het gebied van Verwijzing, Indicatie en Advies is er een multidisciplinair overleg van specialisten die jeugdigen helpen die geen of moeizaam onderwijs kunnen volgen, is er een onderzoeksafdeling en is er een mailloket voor onderwijsgevenden. Ook initieert Stimulanz intensieve ondersteuning via externe zorg- en onderwijsaanbieders (SBO het Palet, de Widdonckschool en de Musaersstichting). Verder biedt Stimulanz zorg- en onderwijsspecialisten, zoals een vliegende Brigade waar interne begeleiders PO en zorgcoördinatoren VO advies krijgen ten aanzien van problemen rond leerlingen en/of ouders, ondersteuning op het gebied van conflictbeheersing en een ouderloket. Dienstencentrum Weert is momenteel bezig met het opzetten van een bovenscholse ZAT voor PO en VO. Hierin zullen problematieken besproken worden die de school te boven gaan.

Integrale indicatie

In het kader van het door het netwerk geformuleerde speerpunt 'het komen tot een geïntegreerde indicatiestelling onderwijs-zorg' wordt er veel waarde gehecht aan integraal indiceren. Integraal indiceren en handelingsgerichte indicatie vindt voor een belangrijk deel plaats in de dienstencentra. Vanwege de wettelijke beperkingen is het niet mogelijk om de verschillende indicatiestellingen op korte termijn te integreren.

Vanuit REC 3 is een projectgroep 'integraal indiceren' opgericht. Hiervoor zijn alle projectleiders van de regionale netwerken in Limburg uitgenodigd. Vanwege de spreiding van scholen werken de REC's samen met verschillende regio's. Aangegeven is dat het voor het REC van belang is dat de verschillende regio's niet op verschillende wijze omgaan met integraal indiceren. Eén van de REC-coördinatoren geeft aan dat ook diverse regionale netwerken de voorkeur geven aan eenzelfde kader voor integraal indiceren voor de verschillende regio's in de provincie Limburg.

Op termijn wil de regio Weert-Leudal-Thornerkwartier toegroeien naar één loket voor geïntegreerde indicatiestelling onderwijs-zorg, waarbij de indicatie wordt afgegeven door één indicatieorgaan onderwijs-zorg voor Midden-Limburg. In dit model blijft er per subregio sprake van een eigen onderwijszorgloket of dienstencentrum. In deze centra komen alle onderwijsgerelateerde vragen voor bovenscholse zorg bij elkaar. Er zal sprake zijn van een geïntegreerde indicatiestelling voor onderwijs en zorg en er wordt gehandeld volgens het 'één kind-één plan'-principe.

Onderwijscontinuüm

De gesprekspartners uit de besturen geven aan zich door de invoering van passend onderwijs bewuster te zijn geworden van de noodzaak van een onderwijscontinuüm. De gemeenten in het regionaal netwerk spelen een belangrijke rol bij het vormgeven van het onderwijscontinuüm. In het kader van het versterken van het continuüm worden aanvullend op bestaande voorzieningen verschillende activiteiten georganiseerd.

In het kader van het onderwijscontinuüm wordt door enkele van de gesprekspartners de verwijsindex genoemd. Zij geven aan dat de gemeenten als taak hebben ervoor te zorgen dat de zorgverleners van elkaars plannen op de hoogte zijn. Daarnaast is het van belang dat onderwijs en zorg op de hoogte zijn van de activiteiten die zij afzonderlijk uitvoeren. In een volgende fase zal ook de voorschoolse opvang betrokken worden bij de plannen die opgesteld worden in het kader van de één kind-één-plan-aanpak. In het regionaal netwerk wordt in het kader van passend onderwijs momenteel gewerkt aan het opzetten van een sluitend signaleringssysteem.

Voor het realiseren van een onderwijscontinuüm van onderwijsvoorzieningen voor jeugdigen van 4 tot 18 jaar geldt dat de praktijk en de praktische vraagstellingen waarmee het regionaal netwerk wordt geconfronteerd leidend zijn. Een deel van het zorgbudget wordt gereserveerd om hier ervaringen mee op te doen. Een concreet voorbeeld hiervan is de synthesesklas. Dit specifieke zorgarrangement wordt gefinancierd uit de zorgbudgetten en is anderhalf jaar geleden formeel gestart in SG St. Ursula. In de synthesesklas worden REC 4 leerlingen opgevangen binnen de reguliere setting van SG St. Ursula. Doel is dat leerlingen binnen deze reguliere setting een erkend diploma of certificaat halen. Ze starten, onder begeleiding van een leerkracht uit het VSO, in kleine klassen. Zij werken hierbij met VMBO-methodes en volgen enkele beroepsoriënterende vakken bij docenten van St. Ursula. Geleidelijk aan nemen de leerlingen, als de ontwikkeling dit toestaat, steeds meer deel aan reguliere activiteiten. Vervolgens wordt getracht de leerlingen stap voor stap te laten integreren binnen de reguliere VMBO-lessen. Het streven is om waar dat mogelijk en verantwoord is te komen tot volledige integratie. De docenten die werken met deze leerlingen krijgen scholing aangeboden op het gebied van gedragsproblemen, in het bijzonder ten aanzien van ASS-problematiek. Doelstelling is om dergelijke scholingsactiviteiten ook op te zetten voor HAVO/VWO-leerlingen met specifieke problematieken.

Ten aanzien van de overdracht bij schoolovergangen wordt opgemerkt dat er bij de overgang van de voorschoolse opvang naar het primair onderwijs gebruik gemaakt wordt van een overdrachtsformulier dat ingevuld wordt door de peuterspeelzaal of instellingen voor kinderopvang. De gemeente stimuleert ouders met behulp van stichting PUNT Welzijn te Weert (met daarin vertegenwoordigd de schoolarts en het consultatiebureau) om hun kinderen een voorschoolse opvang te laten bezoeken. Het resultaat hiervan is dat de meeste leerlingen in het regionaal netwerk in beeld zijn voordat zij naar het basisonderwijs gaan. De leerkrachten van de onderbouw hebben overdrachtsgesprekken met de peuter- en kinderopvangleidsters. Op een aantal basisscholen vinden daarnaast ook intakegesprekken met de ouders plaats.

Voor de overgang van primair naar voortgezet onderwijs is een digitaal overdrachtsdossier beschikbaar. Dit wordt door bijna alle scholen in de regio gehanteerd. Door onze gesprekspartners in de regio is aangegeven dat iedereen overtuigd is van nut en noodzaak van een digitaal overdrachtsdossier. Toch bestaat er scepsis over het daadwerkelijke gebruik van het dossier: door leerkrachten uit het basisonderwijs wordt aangegeven dat zij het idee hebben dat docenten uit het voortgezet onderwijs *'toch niets doen met de gegevens'*. Vanuit het voortgezet onderwijs wordt echter opgemerkt dat de gegevens vaak *'te pedagogisch zijn ingekleurd'*. Eén van de IB'ers geeft aan dat de overdracht van rugzakleerlingen over het algemeen goed verloopt. Bij de overdracht dreigen volgens onze gesprekspartners vooral leerlingen aan de aandacht te ontsnappen die niet binnen specifieke regelingen vallen (zoals rugzakindicatie of dyslexieverklaring), maar wel extra zorg behoeven.

Ten aanzien van de mate van dekkendheid van het onderwijscontinuüm is door één van de gesprekspartners opgemerkt dat er nog geen sprake is van een dekkend continuüm: het feit dat leerlingen in het voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs de overstap maken naar een opleiding in België is daar volgens deze gesprekspartner een bevestiging van. Daarnaast wordt door enkele gesprekspartners aangegeven dat het MBO nog niet betrokken is binnen het regionaal netwerk. Aangegeven wordt dat in het kader van het veldinitiatief activiteiten ontplooid zullen worden richting doorgaande en passende onderwijszorgarrangementen MBO. Hierbij wordt gedacht aan een expertisecentrum onderwijs en arbeid/arbeidstoeleiding.

Ten aanzien van afstemming tussen zorgstructuren van het primair en voortgezet onderwijs wordt door directeurs en interne begeleiders van het primair onderwijs aangegeven dat er *'nog veel te verbeteren is'*. Opgemerkt wordt dat er *'een belangrijke stap gezet is'* op dit gebied doordat zorgcoördinatoren VO aangeschoven zijn bij het netwerk voor interne begeleiders PO. Daarnaast zijn er werkgroepen PO-VO opgezet, waarin deelthema's als dyslexie, Engels, taal en rekenen aan de orde komen.

Binnen het regionaal netwerk heeft het Bisschoppelijk College Weert zich ontwikkeld tot begaafdheidsprofielsschool. Dit college wil samen met twee andere begaafdheidsprofielsscholen in de provincie Limburg een expertisecentrum voor hoogbegaafdheid worden. Het Bisschoppelijk College heeft naast zorgcoördinatoren een coördinator hoogbegaafdheid. Deze coördineert alles wat er op het gebied van hoogbegaafdheid gebeurt op school, stelt samen met leerlingen individuele ontwikkelingsplannen op en fungeert als aanspreekpunt voor ouders/verzorgers van hoogbegaafde kinderen.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

In de veldinitiatiefaanvraag wordt scholing van leerkrachten in handelingsgericht werken en handelingsgerichte diagnostiek aangeduid als speerpunt. In het regionaal netwerk heeft Consent (inmiddels opgeheven) deze scholing ingezet. Daarnaast zijn er in het kader van het invoeren van handelingsgericht werken momenteel contacten met BCO. Deze scholing wordt door de betrokkenen ervaren als een impuls om te kijken vanuit kinderen. Meer dan vroeger ligt volgens hen het accent op cyclisch

handelen en op groepsplannen in plaats van op individuele plannen. Er zijn in het kader van passend onderwijs nog nauwelijks contacten met de regionale Pabo's.

In de aanvraag voor het veldinitiatief wordt een veelheid aan activiteiten genoemd die worden gestart of voortgezet om de kwaliteit van handelen en zorg te versterken. Zo worden in beide subregio's impulsen gegeven aan de coachingsvaardigheden van IB'ers en zorgcoördinatoren VO. Ook wordt momenteel actief gewerkt aan de versterking van de taallijn. Dit houdt in dat in PO en VO door taalcoördinatoren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren het protocol dyslexie wordt geïmplementeerd. Verder zal middels deelname van Mythylonderwijs de expertise rondom motorische beperkingen worden uitgebouwd in de regio en zal speciaal leermateriaal hiervoor beschikbaar komen. De regio Weert zet verder in op gedragswerk op de werkvloer met intervisie en scholing waarbij competentieversterking van de groepsleraar en de docent centraal staan. Er starten cursusgroepen van docenten onderbouw VO en leraren bovenbouw PO rondom gedragsproblemen in de onderwijspraktijk.

Financiering voorzieningen

De huidige zorgmiddelen van de samenwerkingsverbanden, de REC's en de leerlinggebonden financiering worden voorlopig conform de bestaande regelgeving en regionale afspraken ingezet. Continuering van bestaande zorg is daarbij uitgangspunt. De subsidiegelden worden ingezet om de activiteiten die genoemd worden in de aanvraag voor het veldinitiatief te financieren.

Monitoring ontwikkelingen

In de aanvraag voor het veldinitiatief wordt ten aanzien van het monitoren van de onderwijszorgtrajecten opgemerkt dat (zorg)leerlingen gevolgd worden van de onderwijskolom tot MBO/arbeidsmarkt. Om dit te bereiken worden een digitaal leerlingdossier dat inzetbaar is in verschillende stadia/fasen van zorg en een geïntegreerd LVS van 4-18 jaar ingericht. Ook wordt gebruik gemaakt van RTO14 (Real Time Overdracht) als een webbased instrument om onderwijszorgtrajecten over de instellingen heen te kunnen volgen en van RTO om leerlingenstromen actueel in beeld te houden en om op het niveau van bestuur, subregio en regio beleidsinformatie te kunnen genereren ten behoeve van kwaliteitsbepaling en ontwikkelen van beleid.

Draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

Uit de gesprekken die wij in de regio gevoerd hebben, komt naar voren dat het veldinitiatief passend onderwijs bij de leerkrachten summier bekend is. Over het algemeen zijn de leerkrachten volgens de gesprekspartners wel bekend met de term passend onderwijs. Er is volgens hen echter nog geen vertaalslag gemaakt naar de werkvloer. Aangegeven is dat IB'ers en zorgcoördinatoren VO over het algemeen beter op de hoogte zijn van passend onderwijs dan leerkrachten. Daarnaast is opge-

¹⁴ Dit in Eindhoven ontwikkelde ICT-instrument geeft de mogelijkheid om op verschillende niveaus (kind-, school- en regionaal niveau) ontwikkelingen te volgen. RTO levert een oplossing voor mogelijke aansluitingsproblemen tussen verschillende ICT-systemen. Het Digitaal Overdrachtdossier (DOD) is hiervan een onderdeel.

merkt dat vooral de IB'ers passend onderwijs niet ervaren als iets nieuws. Volgens de gesprekspartners zijn leerkrachten in PO en VMBO meer dan docenten VO gewend extra aandacht te besteden aan zorgleerlingen. Vanuit het VO is aangegeven dat docenten niet direct de meerwaarde herkennen van de dienstencentra en die in beginsel beschouwen als een omweg naar de juiste verwijzing of ondersteuning. Vanuit het VO wordt er dan ook minder gebruik van gemaakt dan vanuit het PO.

Ter vergroting van de bekendheid met en het draagvlak voor passend onderwijs, worden verschillende activiteiten ondernomen. Zo is er een voorlichting georganiseerd voor de docenten en zijn er workshops passend onderwijs gegeven. In de veldinitiatiefaanvraag worden activiteiten genoemd waarmee leerkrachten geïnformeerd zullen worden over en betrokken zullen worden bij de vormgeving van passend onderwijs. Het betreft ten eerste informatieoverdracht. Voor de regio wordt regelmatig een digitale nieuwsbrief verspreid met informatie voor alle belanghebbenden en belangstellenden. Daarnaast is er een website waarop informatie is te vinden.

Ten tweede worden in de subregio één tot twee maal per jaar zogenaamde klankbordbijeenkomsten georganiseerd, waarin enerzijds informatie wordt gegeven over de ontwikkelingen en anderzijds input wordt gevraagd vanuit het personeel. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van bestaande platforms, zoals het WSNS-beraad, de netwerken van leraren, docenten- en sectieoverleggen om personen uit het primaire proces te betrekken bij het zetten van concrete stappen passend onderwijs. Tot slot wordt de lijn van inspraak, advies en medezeggenschap gevolgd. De planvorming hierover ligt momenteel ter advies voor bij de verschillende (G)MR-en.

Draagvlak onder ouders

De bekendheid onder de ouders met de ontwikkelingen die zich voordoen rond passend onderwijs is volgens onze gesprekspartners in de regio gering. Ouders worden via (G)MR-en op de hoogte gehouden van ontwikkelingen als het veldinitiatief en de zorgplannen. Ook op ouderavonden is er aandacht besteed aan passend onderwijs. Het regionaal netwerk kent een periodiek overleg met ouders over passend onderwijs. De ouders participeren hierin op vrijwillige basis. Het veldinitiatief wordt gebruikt om de structurele inbedding van ouderbetrokkenheid steviger neer te zetten. Hiertoe worden de mogelijkheden van de WMS verkend, evenals in de zorg gehanteerde modellen. Eén van de aandachtspunten daarbij is de schaalgrootte. Aangegeven wordt dat er een werkgroepje ingericht zal worden waarin ouders participeren om dit nader te uit te zoeken. Tot slot wordt aangegeven men meer bekendheid wil geven aan de dienstencentra, bijvoorbeeld door informatie erover te plaatsen in weekbladen. De dienstencentra willen voor zowel ouders als leerkrachten laagdrempelig zijn.

Knelpunten

De wettelijke beperkingen ten aanzien van integrale indicatie en structuren van SBO- en clusterscholen worden ervaren als een belangrijk knelpunt. Vooralsnog wordt ingestoken op het veldinitiatief en worden de wettelijke kaders gehanteerd. Vanuit deze startsituatie wordt bezien op welke wijze een eventuele aanvraag voor een experiment verdere ontwikkelingen binnen de regio mogelijk kan maken. In de huidige

gedachtevorming betreft dit het anders indiceren en toekennen van zorgbudgetten en het doorbreken van de wettelijke structuren aangaande SBO- en clusterscholen.

Daarnaast is tijdens de gesprekken gewezen op een aantal andere knelpunten en vragen. Zo is gewezen op de ervaringen die men heeft op het gebied van integraal indiceren. Tot nu toe is men niet verder gekomen dan het naast elkaar zetten van de indicering voor zorg, REC 2, REC 3 en REC 4. Een tweede knelpunt vormt de betrokkenheid van leerkrachten. Oorzaak hiervoor is volgens de betrokkenen dat alle speerpunten gericht zijn op bovenschoolse zorg. Alleen speerpunten zoals ouderbetrokkenheid en vakbekwaamheidsvergroting liggen dicht bij de praktijk van de leerkracht. Sommige leerkrachten ervaren passend onderwijs als *'het optuigen van weer een overlegorgaan'*. Een en ander wordt versterkt door de ervaren afrekencultuur. De scholen moeten onderwijs op maat bieden, maar hebben het gevoel te worden 'afgerekend' op CITO-scores. Ook is gewezen op de groepsgrootte, die het volgens betrokkenen welhaast onmogelijk maakt leerlingen op hun eigen niveau te begeleiden.

Ten derde is de versnippering als knelpunt benoemd. Zo hebben de REC's te maken met verschillende veldinitiatieven naast elkaar. Aangegeven is dat het voor de REC's goed zou zijn als deze veldinitiatieven op elkaar worden afgestemd. Een ander voorbeeld van de versnippering betreft de wens van gemeenten om hun eigen Centrum voor Jeugd en Gezin op te richten, terwijl dit sterk overeenkomt met het dienstencentrum waarbij ook Bureau Jeugdzorg betrokken is.

Ten vierde zijn er knelpunten gesignaleerd in het continuüm van zorg. Zo bestaat er in het regionaal netwerk geen (directe) crisisopvang en is er sprake van wachtlijsten, waardoor leerlingen soms toch thuis komen te zitten of een school bezoeken waar zij geen passende zorg krijgen. Ook is er geen gespecialiseerde tussen- en naschoolse opvang voor leerlingen die geen gebruik kunnen maken van de reguliere buitenschoolse opvang. Leerlingen met een rugzakje krijgen geen extra zorg krijgen gedurende de tijd dat ze niet op school zijn. Tot slot is aangegeven dat leerlingen van wie al vroeg (groep 1 PO) duidelijk is dat ze het niet gaan redden in het regulier onderwijs, maar nog niet uitvallen op toetsen, eerst slechte resultaten moeten laten zien voordat ze verwezen of geholpen kunnen worden. Deze vorm van slagboomdiagnostiek staat haaks op de gewenste handelingsgerichte diagnostiek.

Regio Twente

Inleiding

De afgelopen jaren zijn er in de regio Twente veel activiteiten uitgevoerd door scholen, besturen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en zorginstellingen die gericht zijn op verbetering van de leerlingenzorg en het vormgeven van passend onderwijs. In december 2007 is een stuurgroep Passend Onderwijs Twente opgericht waarin verschillende partijen (PO, VO, SO, gemeenten, zorginstellingen en ouders) vertegenwoordigd zijn. Eind 2007 hebben alle WSNS-samenwerkingsverbanden, samenwerkingsverbanden VO en betrokken REC's ook een intentieverklaring passend on-

derwijs ondertekend. Voor het primair onderwijs zijn dat de WSNS verbanden 0601, 0602, 0603, 0605, 0606, 0701, 0802, 0803, 0804 en 0805. Voor het voortgezet onderwijs betreft het de samenwerkingsverbanden VO 6.01 en 7.01. Daarnaast hebben ook REC ZeON (REC 2), REC Oostmarke (REC 3) en REC Oost-Nederland (REC 4) en de 14 betrokken gemeenten de intentieverklaring ondertekend.

Het regionaal netwerk bestaat uit vier subregio's (Almelo, Hengelo (inclusief Haaksbergen), Enschede en Noord-Oost Twente). De veldinitiatieaanvraag heeft in dit regionaal netwerk gediend als basis voor het uitwerken van een strategisch beleidsplan dat differentieert in activiteiten, plannen, aanvragen en initiatieven op de korte, middellange en lange termijn. In januari 2009 is in de hele regio gestart met verschillende deelprojecten die als doel hebben de zorg voor kinderen in het onderwijs verder te verbeteren en elke leerling een passende onderwijs- en arbeidsmarktplek te bieden.

Opgemerkt moet worden dat op het moment van het onderzoek de deelprojecten zich volgens de gesprekspartners nog deels in de planfase bevinden. Door enkele betrokkenen wordt aangegeven dat er nog geen sprake is van een volledig gedeelde visie op passend onderwijs bij alle partners. Bovendien kan de omvang van de regio en het verschil in onder meer mate van stedelijkheid in de subregio's er volgens hen in de toekomst toe leiden dat de thema's die in het kader van passend onderwijs ontwikkeld worden in de subregio's verschillend zullen worden geconcretiseerd.

Proces ontwikkeling regionaal netwerk

Samenwerking onderwijspartijen

In december 2007 is de Stuurgroep Passend Onderwijs Twente opgericht. De stuurgroep komt zes keer per jaar bijeen. In de stuurgroep participeren primair onderwijs (2 zetels), voortgezet onderwijs (2 zetels), samenwerkingsverbanden WSNS (1 zetel), (voortgezet) speciaal onderwijs (2 zetels), gemeenten (3 zetels), zorginstellingen (1 zetel) en ouders (1 zetel). In de Strategische Beleidsagenda is een overzicht opgenomen van de opdrachten die de stuurgroep voor zichzelf geformuleerd heeft ten aanzien van de ontwikkeling van passend onderwijs. Kern is het inrichten van een regionaal netwerk passend onderwijs met daarin in ieder geval alle scholen en besturen voor primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook wordt de verbinding met MBO/ROC/AOC binnen het regionaal netwerk gezocht en wordt afstemming, samenwerking en verbinding met de lokale overheden en de zorginstellingen op subregionaal en regionaal niveau versterkt. Tevens wil de regio alle besturen ondersteunen bij de voorbereiding en inrichting van de wettelijke zorgplicht.

Daarnaast is een aantal inhoudelijke speerpunten geformuleerd, zoals:

- opheffen van de huidige vormen van indicatiestelling op basis van verschillende afzonderlijke indicatiecommissies binnen het onderwijs;
- inrichten en uitwerken van integrale indicering op basis van handelingsgerichte diagnostiek en handelingsgericht werken;
- inrichten en uitwerken van subregionale onderwijszorgcentra waarbinnen de nieuwe vorm van indiceren wordt toegepast en vorming van subregionale loketten die de basis vormen voor het regionaal loket voor onderwijszorg; hierbij

wordt aangesloten op bestaande ontwikkelingen en initiatieven in de subregio's en de uitwerkingen en opbrengsten van de subregionale veldinitiatieven;

- voorbereiden, inrichten en uitwerken van vormen van budgetfinanciering ten behoeve van de versterking van zowel het handelingsgericht diagnosticeren als handelingsgericht werken en het ondersteunen en begeleiden van leerlingen met een specifieke onderwijs- en ondersteuningsbehoefte;
- inrichten en uitwerken van een flexibel en gevarieerd onderwijszorgcontinuüm op subregionaal niveau met als doel passend onderwijs voor elke leerling;
- verbeteren en versterken van de handelingsbekwaamheid en het handelingsgericht werken van de onderwijsprofessionals in regulier en speciaal onderwijs;
- verbeteren en versterken van collectieve en individuele ouderbelangen;
- inrichten van sluitende aanpakken voor het verkrijgen van een passende startkwalificatie en een passende plek op de arbeidsmarkt;
- inrichten van een sluitend systeem voor leerlingregistratie waarbij aangesloten wordt bij de registratie van de lokale overheden en de RMC.

Uit de gesprekken komt naar voren dat samenwerking tussen de verschillende onderwijsvoorzieningen nog niet optimaal verloopt. Dit geldt volgens de betrokkenen vooral voor de relatie tussen de speciale scholen en voorzieningen onderling en de relatie tussen de speciale en reguliere scholen. Vanuit de REC's wordt daarnaast aangegeven dat samenwerking en afstemming bemoeilijkt wordt doordat nog niet alle subregio's dezelfde visie hebben op passend onderwijs en op de relatie tussen passend onderwijs enerzijds en inclusief onderwijs anderzijds.

Door enkele gesprekspartners is opgemerkt dat de mate en het succes van samenwerking tussen de subregio's ook mede beïnvloed wordt door de omvang van de subregio's: *'hoe groter de subregio, hoe moeilijker het is'*. Door de projectleider is aangegeven dat potentiële problemen bij samenwerking de mandaten (*'Hoe krijgen we het voor elkaar dat iedereen met een volledig mandaat aan tafel zit?'*) en de informatieoverdracht naar de achterban van de verschillende stuurgroepen zijn.

Samenwerking onderwijs en zorg

Binnen het netwerk is sprake van veel voorzieningen, ook op het terrein van de (niet-geïndiceerde) jeugdzorg. Volgens enkele van de onderwijsbestuurders met wie wij gesproken hebben, is daardoor sprake van een *'gefragmenteerde indruk, met een ondoorzichtig beeld als gevolg'*. Het speciaal onderwijs in de regio Twente werkt nauw samen met jeugdpsychiatrie (o.a. Karakter), jeugdzorg (o.a. Jabe) en orthopedagogisch centrum De Eik. Op lokaal niveau wordt afstemming en samenwerking gezocht met de niet-geïndiceerde jeugdzorg. Op lokaal niveau gaan de instellingen zich bundelen binnen de Centra voor Jeugd en Gezin, waarvan er een aantal in oprichting is. Met de netwerkorganisatie van de lokaal werkende voorzieningen wordt nu in oriënterende zin gesproken en is er sprake van wederzijdse kennismaking. Vanuit de CJG's zal een verbinding worden gelegd met de ZAT's.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

Op het moment van het onderzoek is er in het regionaal netwerk Twente nog geen sprake van operationele onderwijsloketten. In de aanvraag voor het veldinitiatief wordt opgemerkt dat het de doelstelling is voor de gehele regio één loket in te richten waar zowel ouders als scholen zich kunnen aanmelden voor onder meer indicering van de onderwijs/zorg. Daarbij wordt gebruik gemaakt van één regionale procedure voor indicatiestelling voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Vermeld wordt dat de stuurgroep hierbij toe wil naar 'één procedure voor de regio Twente (...) en voor het integraal indiceren één methodiek (onderwijszorg en jeugdzorg)'.

In de recent verschenen strategische beleidsagenda worden de uitwerkingen beschreven die noodzakelijk zijn om het uitgangspunt ten aanzien van indiceren te bewerkstelligen. Wat betreft het loket wordt als uitwerking benoemd: 'Het inrichten en uitwerken van één loket voor centrale indicatiestelling op basis van handelingsgerichte diagnostiek en handelingsgericht werken, waardoor indicatiestelling op basis van de huidige indicatiecriteria vervalt'. In de beleidsagenda worden geen uitspraken gedaan over de exacte vormgeving en werking van het loket. Wel wordt opgemerkt dat er niet noodzakelijkerwijs één Twents loket dient te komen, maar dat het de bedoeling is om 'juist op regionaal netwerkniveau te komen tot sluitende afspraken over handelingsgericht diagnosticeren op grond waarvan leerlingen zo thuisnabij mogelijk, zo snel en intensief mogelijk en zo handelingsgericht mogelijk worden geholpen'.

Daarnaast wordt aangegeven dat de stuurgroep waar mogelijk aan zal sluiten en gebruik zal maken van de uitwerkingen en opbrengsten van de reeds bestaande arrangementen die een relatie hebben met het loket. Als concreet voorbeeld wordt hierbij verwezen naar de Onderwijszorgcentra zoals die momenteel vormgegeven zijn in Noord-Oost Twente, Enschede en Hengelo. Ten aanzien van de onafhankelijkheid van de handelingsgerichte diagnostiek zullen 'sluitende en concrete en operationele afspraken worden gemaakt over een nieuwe en regionale set heldere criteria'.

Door zowel bestuurders, managers, leerkrachten als ouders wordt opgemerkt dat zij van mening zijn dat het instellen van een loket een meerwaarde kan hebben. Zij geven echter aan dat er momenteel bij hen nog geen duidelijkheid bestaat over de exacte doelstellingen en concrete realisatie. In het kader van afstemming met de ontwikkelingen van de CJG is door enkele gesprekspartners opgemerkt dat het '*de vraag is hoe de link met onderwijs gemaakt moet worden*'. Als potentieel knelpunt wordt hierbij genoemd dat zowel CJG als het regionaal netwerk één loket creëren, waardoor er dubbel werk verricht kan worden. In de Beleidsagenda wordt in dit kader opgemerkt dat de opbrengsten van de stuurgroep mede voort moeten komen uit landelijke ontwikkelingen en activiteiten op het gebied van ZAT en CJG.

Integrale indicatie

Zoals opgemerkt, stelt de Stuurgroep Passend Onderwijs Twente zich tot doel één loket in te richten voor centrale indicatiestelling, zodat indicatiestelling op basis van de huidige indicatiecriteria vervalt. In de beleidsagenda is hierover het volgende uit-

gangspunt geformuleerd: 'In de regio Twente wordt er in de komende jaren – en op weg naar de invoering van de zorgplicht in 2011 – gewerkt aan het versterken van de handelingsgerichte diagnostiek en het direct daaraan verbonden handelingsgericht werken. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat er in de regio Twente GEEN sprake meer zal zijn van indicatiestelling op basis van de vigerende indicatiecriteria en indicatiestellingen. De huidige commissies voor indicering en toekenning van plaatsing en bekostiging komen te vervallen en de leerlingen met een specifieke onderwijs- en ondersteuningsbehoefte worden zo thuisnabij, zo intensief mogelijk en zo snel mogelijk geholpen op basis van budgetfinanciering. Dit gebeurt in de subregionale Onderwijs Zorgcentra (OZC) waarbij er uitgegaan wordt van regionale kwaliteitscriteria voor de inrichting en uitvoering van de OZC.'

Om dit te bewerkstelligen zullen afspraken gemaakt worden met betrokken partijen (inclusief MBO, ROC en AOC) en zal, waar mogelijk, gebruik gemaakt worden van 'bestaande en min of meer bewezen aanpakken, afspraken, arrangementen, inhoudelijke succesfactoren, ontwikkelingen en relevante activiteiten'. In het concept Stapplan Kader Integraal Indiceren Regio Twente wordt opgemerkt dat het - om te komen tot integrale indicieroutes - van belang is dat alle betrokken instanties afspraken maken over zeven kernthema's: geïntegreerd traject met één begeleider, signaleren van gecombineerde zorgvragen, delen van beschikbare informatie, consultatie, bevorderen samenhangend aanbod, kennismanagement en kwaliteitsborging. Er is een ontwikkelteam ingericht, bestaande uit vertegenwoordigers van clusters 2, 3 en 4, CIZ, BIZ en MEE Twente, dat voorstellen ontwikkelt voor de thema's.

In de veldinitiatieaanvraag wordt vermeld dat indicering van leerlingen handelingsgericht plaats moet vinden: er moet worden uitgegaan van de ontwikkeling en mogelijkheden en niet van belemmeringen en beperkingen. Samenwerking en afstemming tussen onderwijszorg en jeugdzorg zijn hierbij van belang. Het streven is om de onderwijszorgarrangementen op basis van budgetfinanciering vorm te geven. Een voorwaarde voor de invoering van deze vorm van financiering is dat alle partners hiermee instemmen. In de beleidsagenda is in dit kader het volgende doel geformuleerd: 'Alle betrokken partners kennen de consequenties van de invoering van budgetfinanciering en maken met elkaar keiharde afspraken over het – flexibel – beschikbaar stellen van de verschillende budgetten die direct verbonden zijn aan het verzorgen van het onderwijs en begeleiding van leerlingen met een specifieke onderwijs- en ondersteuningsbehoefte op basis van handelingsgerichte diagnostiek. Hierbij is er altijd sprake van ontschotting van beleid en middelen'.

Onderwijscontinuüm

In de aanvraag voor het veldinitiatief wordt beschreven dat op basis van een inventarisatie van de lopende en geplande activiteiten in de regio de stuurgroep heeft besloten om de diversiteit in activiteiten en de verschillen in invulling centraal te stellen. Het is naar de mening van de stuurgroep de meest geschikte wijze om leraren en scholen van dichtbij te kunnen ondersteunen en om de totstandkoming van adequate samenwerkingsafspraken tussen primair, voortgezet en speciaal onderwijs, gemeenten en andere (zorg)instellingen te stimuleren. Subregionaal wordt expertise gebundeld en gezocht naar een passend onderwijszorgaanbod voor iedere leerling. Iedere

subregio geeft op deze manier invulling aan een gevarieerd en flexibel onderwijscontinuüm vanuit de ontwikkelingen die op gang gebracht zijn of zullen worden.

Leerkrachten met wie wij in het kader van het onderzoek gesproken hebben, merken in het kader van het onderwijscontinuüm op dat het maken van onderlinge afspraken tussen scholen over welke school het beste welk type zorgarrangement aan kan bieden volgens hen kan leiden tot '*lastige concurrentieposities*'. Bovendien kan een verdeling van zorgarrangementen er, als nadelig bijeffect, toe leiden dat een zorgleerling in een dunbevolkt gebied geen thuisnabij onderwijs geboden kan worden.

Uiterlijk in 2010 moeten alle scholen beschikken over een dynamisch zorgprofiel. Op basis van dit profiel moet het onderwijscontinuüm voor alle betrokkenen duidelijk zijn. In de aanvraag wordt beschreven dat er behoefte bestaat aan meer flexibele tussenvoorzieningen. Hierbij worden onder meer genoemd: meer ondersteuning in de klas zelf, hulpklassen, speciale klassen als anti-voorzieningen, flexibelere time-out voorzieningen (van heel kort tot enkele maanden), symbiosevoorzieningen in het V(S)O en clusteroverstijgend onderwijs. De stuurgroep heeft een werkgroep ingericht die zich bezig houdt met de uitwerking van het onderwijscontinuüm, waarbij wordt aangesloten bij de opbrengsten van de inventarisatie en de ontwikkelingen in de subregio's. De subregio's hebben middels een open aanvraag de mogelijkheid gekregen een subsidieaanvraag in te dienen om het onderwijscontinuüm te verbeteren.

Door de gesprekspartners wordt opgemerkt dat de mate van dekkendheid van het onderwijscontinuüm verschilt per subregio. Als voorbeeld is genoemd dat in de subregio Almelo voorzieningen beschikbaar zijn als het Pass-traject, HAVO/VWO voor cluster-4-leerlingen, extra zorgvoorzieningen binnen de VO-school en een Handboek overdracht PO-VO. Op regionaal niveau is in Twente in februari 2009 gestart met een project om de arbeidstoeleiding van leerlingen die niet in staat zijn een startkwalificatie te behalen beter vorm te geven. Ten aanzien van de samenwerking tussen het primair en voortgezet onderwijs wordt door de leerkrachten opgemerkt dat niet alles overal hetzelfde geregeld is, maar dat er wel sprake is van overleg en afstemming. Als voorbeeld wordt de gegevensuitwisseling over de einddoelen en eindtoetsen van het PO aan het VO en de terugkoppeling hierover vanuit het VO genoemd. Dit project leidt ertoe dat mogelijkheden gecreëerd worden voor zelfevaluatie van het PO m.b.t. de advisering voor vervolgonderwijs. Ook is er binnen het regionaal netwerk sprake van samenwerking met de Twente school of Education met verschillende lectoraten, de SBD, SLO, de Pabo, de Hogeschool en de Universiteit van Twente.

Een laatste aspect van het onderwijscontinuüm betreft de samenwerking tussen de clusters voor speciaal onderwijs. Sinds drie jaar is sprake van gesprekken over fusie tussen de cluster 2, 3 en 4 scholen. Deze gesprekken zijn nu in de besluitvormende fase. Na de zomervakantie van 2009 wil men op bestuurlijk niveau samengaan en gaat men op uitvoerend niveau samenwerken zoals weergegeven in de 'startnotitie dienstencentrum ambulante begeleiding' met als doel zo effectief en efficiënt mogelijk te gaan voldoen aan de vraag van de scholen en ouders. Momenteel wordt er gesproken over zaken als benodigde specialisme dan wel generalisme in combinatie met een mogelijke koppeling aan de samenwerkingsverbanden.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

De leerkrachten die deelnamen aan de groepsinterviews geven aan dat zij een verdere professionalisering als zeer zinvol ervaren. Een aantal van hen gaf daarbij aan dat het wel belangrijk is om te onderkennen dat je als leerkracht je niet in op alle velden moet bekwaamen, maar dat beperking nodig is. Vanuit de onderwijsbestuurders is opgemerkt dat de komende jaren passend onderwijs veel geld zal gaan kosten in verband met de benodigde bijscholing. In de huidige economische situatie is dat lastig, vermoedt men. Als dit niet gegarandeerd kan worden, zou men het niet moeten doen. Een halve aanpak heeft geen zin en daar is huiver voor in bestuurlijke kringen.

In de veldinitiatiefaanvraag wordt gesteld dat om passend onderwijs vorm te geven (onder meer) versterking plaats moet vinden van het regulier onderwijs 'door in te zetten op professionalisering en ondersteuning van leerkrachten'. Aangegeven wordt dat uit een inventarisatie van initiatieven die ondernomen worden op het gebied van professionalisering blijkt dat in de subregio's op verschillende manieren aan professionalisering van leerkrachten en interne begeleiders wordt gewerkt. Voorbeelden zijn: voorlichtingsdagen, scholing (bijvoorbeeld omgaan met dyslexie of handelingsgericht werken), leren van en met elkaar in bovenschoolse netwerken en collegiale consultatie. Niet alle subregio's doen op dit moment evenveel aan professionalisering van leerkrachten en interne begeleiders, zorgcoördinatoren en leerlingbegeleiders. Daarnaast wordt opgemerkt dat de stuurgroep ondersteuning, professionalisering en vermindering van handelingsverlegenheid aan wil duiden als sleutelbegrippen. In de beleidsagenda wordt als doelstelling van professionalisering geformuleerd: 'het verbeteren en versterken van de handelingsbekwaamheid en het handelingsgericht werken van de onderwijsprofessionals in het regulier en speciaal (basis)onderwijs'.

In de veldinitiatiefaanvraag wordt aangegeven dat met verschillende educatieve instellingen gesproken zal worden om afspraken te maken over ondersteunen en competent maken van leerkrachten. Hierbij worden onder meer de Universiteit van Twente, Edith Stein, EXPERTIS, lerarenopleidingen voor basis- en voortgezet onderwijs en SLO genoemd. Naast activiteiten op het gebied van professionalisering zullen ook activiteiten op het gebied van professionalisering van leiderschap, effectief en duurzaam benutten van aanwezige expertise (in regulier en speciaal onderwijs) en activiteiten op het gebied van 'leren van en met elkaar' (financieel) ondersteund worden.

Financiering voorzieningen

Door enkele bestuurders wordt aangegeven dat momenteel bekeken wordt of rugzakmiddelen flexibeler ingezet kunnen worden. In de praktijk blijkt volgens hen dat het niet altijd nodig is hetzelfde bedrag in te zetten voor verschillende leerlingen. Het zou effectiever kunnen zijn om het geld te clusteren zodat scholen beleid kunnen ontwikkelen. De beperkte inzet van AB'ers en de reistijden leiden volgens hen tot een effectiviteits- en efficiencyverlies. Wat betreft de toekomstige financiering van passend onderwijs wil het regionaal netwerk gaan werken aan de hand van handelingsgerichte diagnostiek en niet meer op grond van indicatiestelling op basis van de vige-

rende indicatiecriteria en indicatiestellingen. Op basis van budgetfinanciering zullen zorgleerlingen zo intensief, snel en thuisnabij mogelijk geholpen worden.

In de beleidsagenda wordt aangegeven dat het doel is dat alle partners zich uitspreken voor budgetfinanciering en 'keiharde afspraken' maken over het flexibel beschikbaar stellen van de verschillende budgetten, waarbij sprake is 'van ontschotting van beleid en middelen'. Over de plannen ten aanzien van budgetfinanciering wordt in de beleidsagenda opgemerkt dat de stuurgroep een passend systeem van budgetfinanciering ontwikkelt dat aansluit op het beleid op landelijk niveau. Er wordt een startnotitie opgesteld waarin duidelijk wordt tot hoever de regio Twente wil gaan op het gebied van budgetfinanciering. In de notitie wordt aandacht besteed aan de kosten van de huidige voorzieningen op het gebied van onderwijs, maar ook aan voorzieningen als BJZ en SMW, eventuele witte vlekken in het aanbod en de mogelijke kosten die gemoeid zijn met het invullen daarvan, aan het inventariseren van mogelijke variaties binnen de huidige bekostiging en aan het formuleren van beslisregels.

De stuurgroep stemt de ontwikkelingen met betrekking tot de budgetfinanciering af met de lokale overheden en de zorginstellingen in de regio. Het betreft dan concrete afspraken over de toevoeging van middelen uit de begrotingen van deze partners waar het gaat om specifieke en geoordeelde middelen voor ondersteuning en begeleiding van leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte. De stuurgroep initieert en faciliteert de ontwikkelingen en activiteiten op subregionaal niveau om tot een optimale inrichting en uitwerking van een vorm van budgetfinanciering te komen. De stuurgroep doet dit door per projectjaar de verschillende partners in de subregio's in de gelegenheid te stellen een aanvraag voor subsidie in te dienen, onderbouwd door een plan van aanpak dat specifiek gericht is op dit thema.

Monitoring ontwikkelingen

In de veldinitiatieaanvraag wordt opgemerkt dat de stuurgroep het van groot belang vindt om zicht te hebben op alle leerlingen in de regio. De leerkrachten uit het primair onderwijs geven aan dat, voor zover zij daar zicht op hebben, er nauwelijks kinderen in de basisschoolleeftijd thuis zitten. Het zeer beperkte aantal thuiszitters is volgens hen te verklaren uit crisisuithuisplaatsingen door de Raad van de Kinderbescherming. Om zicht te hebben op de leerlingen en leerlingstromen en op de ontwikkelingen en resultaten van passend onderwijs, wordt in de veldinitiatieaanvraag voorgesteld uit te gaan van alle bestaande leerlingenregistratiesystemen en leerlingvolgsystemen. Ook wordt voorgesteld deze systemen waar mogelijk te koppelen, afspraken te maken over bestaande gaten in leerlingenregistratie (onder meer directe instroom in SO), te onderzoeken hoe de registratiesystematiek kan worden ondersteund met softwaresystemen en instructie voor gebruikers. In de Beleidsagenda wordt aangegeven dat er een inventarisatie plaats zal vinden van alle bestaande leerlingssystemen op regionaal, lokaal, provinciaal en subregionaal niveau. Doel hiervan is om te komen tot een sluitend systeem dat 'integraal onderdeel uit zal gaan maken van de kwaliteit en functionaliteit van het onderwijszorgcentrum/één loket'.

Draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

Ten aanzien van leerkrachtbetrokkenheid wordt in de veldinitiatiefaanvraag opgemerkt dat de stuurgroep gelooft dat een succesvolle invoering van passend onderwijs staat of valt met de betrokkenheid van personeel. Om dat te betrekken, zal de bestaande medezeggenschapsstructuur in ieder geval optimaal worden benut. De stuurgroep zal zowel personeel als ouders gestructureerd informeren en hen de mogelijkheden bieden mee te denken en te reageren. Er zullen informatie- en discussiebijeenkomsten worden georganiseerd en er zal een website ontwikkeld worden die mogelijkheden biedt om te reageren op de ontwikkelingen.

In de beleidsagenda is als doelstelling ten aanzien van het vergroten van bekendheid en vergroten van draagvlak opgenomen dat de stuurgroep zich als opdracht stelt 'de betrokkenheid, inzet en professionaliteit van leraren en andere onderwijsprofessionals te bevorderen, borgen en te implementeren'. Ten aanzien van de betrokkenheid van leerkrachten wordt door enkele bestuurders opgemerkt dat leraren betrokken zijn bij hun leerlingen, maar dat zij minder betrokken zijn bij het concept passend onderwijs: *'het leeft nog niet binnen de scholen'*. Daarnaast wordt door bestuurders aangegeven dat zij scepsis bemerken bij leerkrachten. Volgens hen vragen leerkrachten zich af of *'passend onderwijs een inhoudelijk plan is om problemen van jeugdigen op te lossen of een middel is om een financieel probleem op te lossen'*.

Gesprekspartners vanuit het REC geven aan dat er naar hun mening meer aandacht besteed moet worden aan de vertaalslag van passend onderwijs naar de werkvloer. Probleem is dat er nog geen eenduidige visie bestaat op de consequenties die passend onderwijs heeft voor het onderwijs. Daarnaast geven zij aan dat de combinatie van zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen de draagkracht van sommige leerkrachten 'te boven gaat'. Leerkrachten waarmee we gesproken hebben, geven aan dat zij (zorg)leerlingen een warm hart toedragen, maar twijfels hebben over de haalbaarheid van passend onderwijs. Hierbij baseren zij zich vooral op het gevoel dat er onvoldoende faciliteiten en financiële middelen beschikbaar zijn om leerlingen de extra aandacht te geven die noodzakelijk is. Als gevolg hiervan geven zij aan een taakverzwaring te ervaren. Voorbeelden van taken die volgens de leerkrachten buiten hun reguliere tijdsbesteding vallen, zijn gesprekken met de ambulante begeleider, het schrijven van handelingsplannen en analyseren van toetsscores. De leerkrachten geven aan vooral behoefte te hebben aan 'extra handen in de klas', zodat zij niet alleen de zorgleerlingen, maar ook de niet-zorgleerlingen de noodzakelijke zorg en aandacht kunnen bieden. Inzet van bijvoorbeeld klassenassistenten zou wat de leerkrachten betreft mede gefinancierd moeten kunnen worden uit rugzakbudgetten.

Vertegenwoordigers vanuit het REC geven ten aanzien van de inzet van klassenassistenten aan dat 'het werken met assistenten in de klas niet altijd goed verloopt en een goede taakafstemming met de leerkracht noodzakelijk is'. Zij geven aan dat de leerkracht vaak moet wennen aan het feit dat er een professional met andere verantwoordelijkheden in de klas aanwezig is.

Draagvlak onder ouders

In de veldinitiatieaanvraag wordt opgemerkt dat de invoering van passend onderwijs in de regio Twente niet kan plaatsvinden zonder betrokkenheid van ouders en dat daarom ouderparticipatie zorgvuldig en verantwoord opgezet dient te worden. In de Beleidsagenda wordt dan ook als één van de opdrachten van de stuurgroep de volgende actie geformuleerd: 'het verbeteren en versterken van zowel de collectieve als individuele ouderbelangen en ouderbetrokkenheid'.

In het regionaal netwerk is een ouderklankbordgroep opgericht, bestaand uit een buitenkring en een kerngroep. De buitenkring bestaat uit ouders die op basis van deskundigheid en betrokkenheid deelnemen; de kerngroep is een kleinere groep ouders die de buitenkring vertegenwoordigt. Tijdens een ouderbijeenkomst is uitgesproken dat het voor zowel de kerngroep als de buitenkring van belang is dat deelnemende ouders ook kunnen kijken naar de belangen in het algemeen (en niet alleen naar die van hun eigen kind). De veldinitiatieaanvraag stelt dat de kerngroep ideeën op het gebied van passend onderwijs voorlegt aan de stuurgroep en de uitvoering ervan zal volgen. De voorzitter van de kerngroep is tevens lid van de stuurgroep.

Met de ouders is onder meer gesproken over het belang en de rol van de ouderkerngroep. Uit een verslag van een ouderbijeenkomst komt naar voren dat de kerngroep van ouders niet alleen dient als aanspreekpunt voor de stuurgroep, maar ook informatie uit de stuurgroep en de subregio's deelt met ouders in de buitenkring. Eén van de taken die de oudergroep op zich genomen heeft, is het kijken naar expertise en mogelijkheden om de kwaliteit van de communicatie tussen ouders en leerkrachten te versterken. Vanuit de stuurgroep is aangegeven dat ouders systematisch geïnformeerd worden en de mogelijkheid hebben mee te denken en te reageren. Zo zijn er worden voorlichtings- en discussiebijeenkomsten georganiseerd en wordt een website ontwikkeld die ook ouders mogelijkheden biedt te reageren op de ontwikkelingen.

Vertegenwoordigers vanuit de REC geven aan dat men in het kader van Passend onderwijs weliswaar spreekt over het belang van ouderparticipatie, maar dat hierbij in de praktijk vrijwel uitsluitend gedoeld wordt op ouders van kinderen met een beperking. Volgens deze gesprekspartners hebben echter ook ouders van 'gewone' kinderen behoefte aan informatie en ondersteuning. Zij geven aan dat ouders van niet-zorgleerlingen zich, vanwege de aanwezigheid van zorgleerlingen in het regulier onderwijs, zorgen maken over het verminderen van aandacht voor niet-zorgleerlingen.

Door enkele bestuursleden wordt opgemerkt dat ouders zich steeds bewuster worden van rechten die ze hebben en door het PGB *'in een goede onderhandelingspositie zijn gekomen'*. De gesprekspartners geven aan het een goede zaak te vinden dat ouders deskundiger worden: *'uiteindelijk moeten we het gezamenlijk doen; ouders moeten partners worden'*. Als potentieel probleem wordt in het kader van zorgplicht opgemerkt dat ouders als gevolg van de groeiende expertise wellicht minder makkelijk bereid zijn het advies betreffende onderwijszorgarrangementen op te volgen.

Knelpunten

Tijdens de gesprekken zijn de volgende knelpunten en aandachtspunten genoemd:

- Vanuit de REC's is aangegeven dat het streven van de overheid om passend onderwijs van onderaf vorm te geven als consequentie heeft dat er geen duidelijk streefdoel is. Dit heeft tot gevolg dat men óf op elkaar blijft wachten óf dat er vrij krachtenspel ontstaat waar *'de wet van de sterkste' geldt, terwijl dat niet per definitie de gewenste richting hoeft te zijn*. Een overheid die meer structuur biedt ten aanzien van passend onderwijs is volgens deze gesprekspartners gewenst.
- Ten tweede geven enkele gesprekspartners aan dat de voortdurende aanscherping van indicaties moeilijkheden geeft. Een meer op maat gesneden systeem, dat flexibeler kan worden ingezet, zou effectiever kunnen zijn. Lichte, kortdurende hulp, of preventieve indicaties zijn vaak wel gewenst, maar niet mogelijk. Het huidige indicatiesysteem is te statisch en rigide.
- Tot slot is opgemerkt dat het van belang is om in de communicatie naar scholen en ouders niet te hoge (irreële) verwachtingen te creëren.

Regio Deventer

Inleiding

Bij de vorming van het regionaal netwerk is in Deventer en omstreken uitgegaan van het gebied dat Sine Limite, federatief samenwerkingsverband WSNS Deventer e.o. (bestaand uit acht schoolbesturen voor primair onderwijs), beslaat. Het gebied van het Etty Hillesum Lyceum (VO), inclusief samenwerkingsverband 9.03, komt daarmee grotendeels overeen. Tot nu toe hebben de volgende partijen de intentieverklaring Passend Onderwijs getekend: Sine Limite, Etty Hillesum Lyceum (inclusief samenwerkingsverband 9.03), REC Oost-Nederland (de Ambelt, Rentray Onderwijs en Bolster) en REC Groot Gelre (de Onderwijsspecialisten, de Linde). De REC-scholen cluster 1 en 2 hebben de intentieverklaring ook ondertekend, maar nemen niet aan het experiment (zie onder) deel. Met het Onderwijs aan Zieke Leerlingen Expertis-IJsselgroep lopen gesprekken over de wijze van deelname aan het netwerk.

Regio Deventer is één van de koploperregio's die een experimentaanvraag op basis van de experimentenwet Onderwijs heeft gedaan. De regio meent dat de plannen die ze heeft ontwikkeld in het kader van passend onderwijs op een aantal punten niet binnen de bestaande regelgeving uit te voeren zijn. De nu al in de regio gecreëerde voorzieningen worden betaald uit verschillende financieringsbronnen. Behalve het feit dat hiermee ingewikkelde administratieve procedures voor aanvragen en verantwoording van gelden gemoeid zijn, belemmert volgens de regiopartners het werken met een veelheid van financieringsbronnen de ontwikkeling van innovatieve, op de vraag afgestemde voorzieningen. Bovendien kan volgens de regio centrale indicatiestelling alleen werken als financiering van de geïndiceerde zorg ook gegarandeerd is en niet afhankelijk van goedkeuringsprocedures vanuit diverse financieringsbronnen.

In de plannen van de regio vervalt de verbinding tussen de zorg en de financiering daarvan, doordat de indicering niet meer gericht wordt op de voorzieningen zoals die nu in de wet geregeld zijn, maar op onderwijszorgarrangementen. Het wordt daarom nodig geacht één budget te creëren dat gevoed wordt uit alle bestaande financieringsstromen voor onderwijszorg en waaruit genoemde arrangementen rechtstreeks gefinancierd worden. De samenwerkende partijen in de regio zijn tot de conclusie gekomen dat deze ambitie niet binnen de huidige regelgeving te verwezenlijken valt.

Proces ontwikkeling regionaal netwerk

Samenwerking onderwijspartijen

De samenwerking tussen de onderwijspartijen in het kader van passend onderwijs is vervat in de volgende projectstructuur. De regiegroep, bestaand uit vertegenwoordigers van de partijen die de intentieverklaring ondertekend hebben (exclusief REC 1 en 2), regisseert het invoeringstraject passend onderwijs. Opererend op bestuurlijk niveau, stelt de regiegroep de kaders vast. De stuurgroepen PO en VO hebben een beleidsvoorbereidende en adviserende taak. Daarnaast monitoren ze de voortgang van de beleidsuitvoering, hebben ze een signaalfunctie en communiceren ze met hun achterban. Beide stuurgroepen overleggen minimaal twee keer per jaar met elkaar. De regiegroep laat zich adviseren door het ouderplatform en het leerkrachtenplatform. De stuurgroepen kunnen in principe taakgroepen rondom bepaalde thema's instellen. Die rapporteren aan de stuurgroep, die het resultaat voorziet van een advies en vervolgens aan de regiegroep rapporteert. Vanuit de samenwerkingsverbanden PO en VO zijn kwartiermakers aangesteld, die uitvoerende en beleidsvoorbereidende werkzaamheden coördineren, de regiegroep in overleggen vertegenwoordigen en de communicatie met externe partners en het ministerie van OCW verzorgen.

De relatief beperkte schaal van de regio Deventer, het beperkt aantal gemeenten dat in het geding is en het feit dat er in het regionale netwerk slechts één school(bestuur) voor voortgezet onderwijs is, heeft er volgens betrokkenen toe bijgedragen dat de samenwerking tussen de onderwijspartners in de regio goed verloopt. De lijnen zijn kort, de wil om samen te werken is er en het regionale debat over de inrichting en uitwerking van passend onderwijs wordt op open wijze gevoerd. Ook het feit dat men in de regio in het kader van WSNS al vroeg de samenwerking met cluster 3 en 4 heeft gezocht en de aanwezigheid van een aantal enthousiaste en gedreven kartrekkers (de kwartiermakers) hebben volgens betrokkenen bijgedragen aan de totstandkoming van een goede samenwerkingscultuur. Betrokken besturen staan dan ook zeer positief tegenover hun samenwerking en ervaren dat er voldoende ruimte is voor ieders inbreng en positie in het debat over de inrichting van passend onderwijs.

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de onderwijspartners in de regio blijkt dat zorgplicht niet echt als 'issue' wordt beschouwd. De onderwijspartners zijn de afgelopen jaren druk bezig geweest met het creëren van een onderwijscontinuüm en willen dat in de komende tijd vervolmaken. Ze zijn van mening dat het gezamenlijk creëren van zo'n continuüm de belangrijkste garantie is om straks aan de zorgplicht te kunnen voldoen. De twee kwartiermakers geven aan dat er in hun regio expliciet voor gekozen is om zorgplicht niet de invulling te geven waarin het gremium dat in de

regio onderwijszorgarrangementen bepaalt scholen een bindend plaatsingsadvies kan geven. Mocht een schoolbestuur bezwaar hebben tegen plaatsing van een leerling op één van zijn scholen, dan zal er met dat bestuur wel gesproken worden en zal het daarop worden aangesproken door de andere besturen, maar men wil in de regio niet zover gaan dat het advies van het ZAT/loket (zie verderop) bindend zal zijn.

Samenwerking onderwijs en zorg

De ambitie van de regio om de zorgvraag van het kind en de ouder centraal te stellen en daarbij een passend onderwijszorgarrangement te zoeken (niet vanuit het aanbod, maar vanuit de vraag en zo thuis nabij mogelijk georganiseerd), vergt volgens de regio een vergaande samenwerking tussen alle aanbieders van onderwijszorg. Die samenwerking strekt zich niet alleen uit over het gewone basis- en voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs, maar ook tot de REC's. Ook is vergaande samenwerking nodig met jeugdzorginstellingen als bureau Jeugdzorg een jeugd GGZ, om voor zwaardere problematiek ook hun aanbod in de zorg te kunnen opnemen.

Op korte termijn zullen de partners in de regio overleg starten, dan wel intensiveren met jeugdgezondheidszorg (GGD), consultatiebureau, thuiszorginstelling, instellingen voor peuterspeelzaalwerk en instellingen voor kinderopvang in de regio. Er zijn al verschillende vormen van samenwerking. In het ZAT is naast het (cluster)onderwijs ook BJZ, GGD en Maatschappelijk werk vertegenwoordigd. Verder zijn er afstemmingsafspraken gemaakt tussen het IVO (Integrale vroeghulpondersteuning) en het ZAT om een doorgaande lijn van voorschool naar het basisonderwijs te garanderen. Het is de bedoeling dat die overleggen vanaf 1 augustus 2009 op volle sterkte functioneren. De samenwerking en het overleg moeten leiden tot afspraken over signalering van risicokinderen, rapportage over interventies in de voorschoolse periode en het waar mogelijk creëren van doorgaande behandelingslijnen, waarbij de overgang van de voorschoolse periode naar de onderbouw van het basisonderwijs geen discontinuïteit mag opleveren. Deze afspraken moeten 1 augustus 2010 zijn vastgelegd.

De regio Deventer wil de samenwerking met instellingen voor zorg, welzijn en jeugdhulpverlening en het centrum voor jeugd en gezin goed regelen. Op het moment van het onderzoek wordt het onderwijs door Sine Limite vertegenwoordigd in de stuurgroep CJG. Per 1 juli 2009 wordt een convenant ondertekend tussen de partners in en van het CJG. Er wordt in de stuurgroep momenteel gewerkt aan afspraken rondom inrichting, loketafstemming, route, en dossiervorming. Dan moet invulling gegeven worden aan afstemming tussen onderwijs en zorg- en jeugdhulpverleningsinstellingen, moet worden deelgenomen aan overlegstructuren die de vorming van het centrum voor jeugd en gezin begeleiden en moet met de gemeenten worden overlegd over de afstemming tussen onderwijszorg en de centra jeugd en gezin.

De ambitie bestaat om in augustus 2012 een intentieverklaring te laten ondertekenen door de partners passend onderwijs, de gemeente en hulp- en zorginstellingen. In die verklaring moeten dossiervorming en overdracht, afstemming tussen CJG en het passend onderwijs loket en afspraken om te komen tot integrale onderwijszorgarrangementen voor kinderen/jeugdigen aan de orde komen. De keten, die naast het on-

derwijs bestaat uit de leerplichtfunctie, politie en jeugd(zorg)instellingen, moet soepel verlopen en zich vertalen in onderwijszorgarrangementen op maat voor 0-23 jarigen.

In het kader van dit alles moet per 1 augustus 2011 een (regionaal) samenwerkingsverband tussen onderwijs en zorg, gekenmerkt door eendrachtige bestuurlijke samenwerking gevormd zijn. Ook moet uitvoering gegeven worden aan het van voorjaar 2007 daterende convenant tussen lokale overheid, zorg- en hulpverleningsinstellingen en schoolbesturen betreffende de invoering van een digitaal meldsysteem. Daarbij moeten de mogelijkheden worden onderzocht om het digitale registratie- en managementsysteem van het Sine Limite-loket en het V(S)O-loket, evenals de zorginstellingen en jeugdhulpverlening aan dat digitale meldsysteem te koppelen.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Eén loket

Op dit moment is in de regio sprake van twee (onderwijs)loketten, het onderwijsloket van Sine Limite (PO) en het VO/REC-loket. Beide loketten zijn gericht op ondersteuning van scholen en leerkrachten. Het loket van Sine Limite is per 1 april 2008 opgesteld voor ouders. In het voortgezet onderwijs is dat (nog) niet het geval. Het Sine Limite loket is vijf dagen per week open en geeft advies, beantwoordt vragen over procedures en onderwijszorgarrangementen, kent bovenschoolse arrangementen in de zgn. ring 1 (zorg in groep/klas) en ring 2 (zorg in groep/klas, maar met ondersteuning van kind en/of leerkracht, bijvoorbeeld ambulante begeleiding) toe. Ook kunnen bij het loket door school of ouders aanvragen voor onderwijszorgarrangementen in ring 3 (zorg buiten groep, bijvoorbeeld wisselgroep en taalschakelklas) en ring 4 (S(B)O) worden aangemeld. Het loket zorgt dan voor bespreking van deze aanvragen in het PoVoZat (zie 1.2.3) of ZAT. Voor ouders is het loket dus vraagbaak en contactpunt voor arrangementen in de vier ringen. In het loket vindt geen indicatiestelling plaats. Dat gebeurt binnen de daarvoor wettelijk bepaalde indicatieorganen.

De experimentaanvraag formuleert de ambitie om binnen de bovenschoolse zorgstructuur één loket voor 4 – 18 jaar te vormen. Dat moet advies voor ouders bieden, zorgen voor indicatiestelling en de beschikking hebben over een dienstencentrum dat anticipeert op de vraag van de professionals voor de klas. In de eerste fase¹⁵ van het experiment zal een geïntegreerde indicatiestelling bij één loket voor Basisonderwijs, Voortgezet Onderwijs en Speciaal Onderwijs worden ingevoerd. De indicering zal door de partners in het samenwerkingsgebied zelf worden gedaan. De bestaande loketten van Sine Limite (PO) en VO/REC worden hiertoe samengevoegd en opgesteld voor ouders. Achter het loket zal in overleg met betrokkenen het onderwijszorgarrangement worden geformuleerd en beslissingen worden genomen over toeleiding naar diensten en onderwijsvoorzieningen. Behalve onderwijszorg kunnen ook elementen uit door de jeugdzorg geleverde dienstverlening worden opgenomen.

In de eerste fase van het experiment zal een systematiek ontwikkeld worden die zorg draagt voor één, duidelijk herkenbaar loket voor ouders/leerlingen en zorg draagt

15 In de experimentaanvraag is geen tijdspad aangegeven voor de eerste en tweede fase van het experiment.

voor adequate indicatiestelling van leerlingen, dito handelingsaanzet en -plan voor de leerling en een adequaat zorg- en onderwijsaanbod, waar nodig in samenhang met de betrokken partners. Ook dient de te ontwikkelen systematiek te zorgen voor een inzichtelijke verantwoording van de middelen die zijn ingezet in relatie met de gerealiseerde resultaten. De plannen van de regio voorzien ook in de instelling van een onafhankelijke commissie waartoe ouders zich kunnen richten als ze bezwaren hebben tegen, c.q. het oneens zijn met het geboden onderwijszorgarrangement.

In de tweede fase van het experiment zal de ontwikkelde systematiek worden uitgevoerd. In de loop van het experiment zal ook een bestuurlijk orgaan worden ontwikkeld dat de eindverantwoordelijkheid heeft voor het loket en de aansturing ervan. Vanuit dit orgaan zal iemand belast worden met de dagelijkse leiding. Die persoon zal ook de bevoegdheid krijgen een indicatie vast te stellen als er geen duidelijke of uiteenlopende adviezen zijn. Het is de bedoeling dat het clusteronderwijs in het dienstencentrum gaat participeren. Daarmee wordt op 1 augustus 2009 gestart. Het loket, c.q. uitgebreide dienstencentrum dient op 1 augustus 2012 operationeel te zijn.

Integrale indicatie

In de regio Deventer neemt het begrip onderwijszorgarrangement een centrale plaats in. Daaronder wordt een programma van onderwijs- en zorgactiviteiten verstaan dat is afgestemd op de zorgvraag van kind en ouders en dat individuele begeleiding, ondersteuning van de reguliere leerkracht, begeleiding in groepsverband in een groep van kinderen met dezelfde zorgvraag of een combinatie daarvan in een onderwijssetting waarin dat mogelijk is kan bevatten. Bij het formuleren van het onderwijszorgarrangement wordt uitgegaan van de mogelijkheden van kinderen en niet van hun beperkingen en wordt gebruik gemaakt van handelingsgerichte diagnostiek.

In de regio wordt het in het kader daarvan nodig geacht om de indicatiestelling te richten op het formuleren van onderwijszorgarrangementen die aansluiten bij de vraag van het kind en de ouders en niet meer te laten uitmonden in een toewijzing van een bepaalde, binnen de regelgeving passende zorgvoorziening. Ook wordt het nodig geacht om de bestaande indicatiesystemen te integreren, omdat de onderwijszorgarrangementen niet passen binnen de bestaande indicatiestellingen en elementen kunnen bevatten die nu onder verschillende indicatiesystemen vallen. Integratie en centralisatie worden nodig geacht om adequate onderwijszorgarrangementen te kunnen formuleren en toewijzen en omdat het werken met zulke arrangementen vereist dat er structuur en transparantie is in de toewijzing van zorg. Alleen op die manier kan een goede afweging worden gemaakt voor een juiste toewijzing van zorg. Zoals gezegd, neemt het te vormen loket een centrale plaats in bij de plannen van de regio Deventer om te komen tot een geïntegreerde indicatiestelling.

Er wordt gewerkt aan plannen rond toekenning en indicatiestelling van onderwijszorgarrangementen. In die plannen wordt een onderscheid gemaakt tussen lichtere en zwaardere vormen van onderwijszorg. Het onderwijsloket kent in de plannen de lichtere vormen toe ((pre)ambulante begeleiding, speciale handen in de klas, sociale vaardigheidstraining, et cetera). Voor speciale zorg als trajectklassen en wisselgroepen zal het loket het kind aanmelden voor bespreking in het ZAT, dat de toegang

vormt voor dit soort speciale onderwijszorgarrangementen. Voor de zwaardere vormen van onderwijszorg (SBO, praktijkonderwijs, cluster 3 en 4) voorzagen de plannen in eerste instantie in het Regionale Indicatieteam (RIT). Dat zou belast worden met de toelaatbaarheid van een leerling tot zulke onderwijszorg¹⁶. Inmiddels gaan de gedachten uit naar een model waarin ook de toekenningen van een plaatsing binnen SBO of SO door het ZAT worden gedaan. In plaats van het RIT komt er dan een soort commissie van beroep of advies waar ouders rechtstreeks kunnen aanmelden als ze een bepaalde toekenning willen die (nog) niet gehonoreerd wordt in de doorlopende zorgroute. Definitieve besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden.

Onderwijscontinuüm

In het kader van de ontwikkeling van een onderwijscontinuüm is de afgelopen jaren de samenwerking met de REC's geïntensiveerd en zijn voorzieningen gecreëerd op het snijvlak van regulier en speciaal onderwijs. Volgens onze gesprekspartners in de regio is de afgelopen tien jaar door zowel basis- als voortgezet onderwijs veel geïnvesteerd in kwaliteitszorg vanuit een preventieve insteek: verbetering van het primaire proces in de klas. In het basisonderwijs zijn de invoering van adaptief onderwijs en handelingsgerichte procesdiagnostiek (HGPD) van grote invloed geweest op het primaire proces. Het als pilot bij twee basisscholen uitgezette project 'HGPD in beeld' wordt 1 augustus 2009 op elke basisschool ingevoerd. Op elke school bestaat inmiddels een zorgstructuur, waarbij de intern begeleider zich ontwikkelt van organisator van de interne zorgstructuur naar ondersteuner van leerkrachten om het onderwijs af te stemmen op de behoeftes van kinderen. Deze verworvenheden hebben geresulteerd in toename van deskundigheid en mogelijkheden voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Het leerlingenaantal op het speciaal basis onderwijs vertoont volgens onze gesprekspartners in de regio mede daardoor een stabilisatie.

In het primair onderwijs zijn er tal van projecten – deels al lopend, deels binnen afzienbare tijd startend – waarin de ideeën van passend onderwijs uitwerking vinden:

- Vanaf september 2007 draait een Wisselgroep, waarbij vier basisscholen één wisselgroep in stand houden voor leerlingen met gedrags- en/of sociaal-emotionele problematiek.
- Per september 2007 is een voorziening gestart waarbij een SBO-leerkracht drie dagen per week voor vier scholen een aantal kinderen met een gedragsstoornis of sociaal-emotionele problematiek onder begeleiding heeft.
- Per september 2008 zijn drie voorzieningen toegevoegd: een SBO-leerkracht die drie dagen per week op één school begeleiding geeft, een SO-cluster 4 leerkracht die drie dagen per week op één school begeleiding geeft en een SO-cluster 4 leerkracht die vier dagen per week op 3 scholen begeleiding geeft. Doelstelling is kinderen kortdurende ondersteuning geven in de bao-groep, waardoor de problematiek vermindert en het kind zonder extra ondersteuning voldoende kan profiteren van het bao-aanbod.

¹⁶ In de aanvankelijke plannen (daterend van november 2008) zouden door het RIT de huidige geldende indicatiecriteria worden gehanteerd (maar was voorzien in een kritische blik op die criteria en eventuele aanpassing ervan). In de plannen was nog niet helder hoe het RIT zou worden samengesteld en hoe de onafhankelijkheid ervan gewaarborgd zou worden.

- Met dezelfde doelstelling wordt een SO-cluster 3 leerkracht ingezet voor leerlingen tussen de 7 en de 10 jaar die zeer moeilijk leren.
- In Deventer functioneren taalschakelklassen, die per wijk zijn georganiseerd. Deze klassen worden gezien als een onderwijszorgarrangement. De gezamenlijke schoolbesturen zijn voornemens deze klassen bestuurlijk en organisatorisch onder te brengen bij Sine Limite.
- Sine Limite heeft een kenniscentrum dyslexie voor het hele basisonderwijs ingericht, waarin ouders en leerkrachten kunnen oefenen met digitale programma's en kinderen uit groep 7 en 8 training krijgen ter voorbereiding op het voortgezet onderwijs. Een dyslexiespecialist bezoekt basisscholen om ernstig dyslectische kinderen in groep 5 te trainen en kennis over te dragen aan de basisschoolleerkracht. In de nabije toekomst zal het VO aansluiten bij het kenniscentrum. Ook wordt gewerkt aan uitbreiding naar het terrein van dyscalculie.

In het voortgezet onderwijs vormt de schoolzorgcoördinator de basis van de zorgstructuur van het samenwerkingsverband VO. Hij is verantwoordelijk voor de interne organisatie van de leerlingenzorg, de doorverwijzing en de monitoring van gemaakte afspraken. Daarnaast kent elke school een ZAT, dat het signaleren van leerlingproblemen, het volgen van zorgleerlingen en het opstellen van handelingsplannen tot taak heeft en beslist of er in- of externe hulp moet worden ingeschakeld. Het ZAT kan zich laten bijstaan door het bovenscholse ZAT+ om te komen tot een goede probleemanalyse en een adequate handelingsaanpak. Behoort voortzetting van het onderwijstraject binnen het Etty Hillesum Lyceum niet tot de mogelijkheden, dan dient er een onderwijsarrangement met een externe partner te worden gemaakt. Indien nodig kan daarvoor een beroep worden gedaan op de Onderwijs Expert Groep.

De Onderwijs Expert Groep (OEG) is relatief nieuw binnen de zorgstructuur. Aanvragen voor een nieuwe aanmelding die niet in het gangbare traject via de gewone screening binnenkomen of die wel via die lijn binnen komen, maar waarvan bij screening van het onderwijskundig rapport blijkt dat verwijzing naar de OEG voor de hand ligt, worden in de OEG besproken. Wanneer de OEG van mening is dat de leerling regulier onderwijs kan volgen gaat het dossier naar de Schooltoelatingscommissie, voorzien van een advisering voor zorg. Voor leerlingen die zijn aangewezen op een vorm van onderwijs die het Etty Hillesum Lyceum niet biedt, maakt de OEG een arrangement met een externe partner. De OEG stelt criteria op die gehanteerd kunnen worden bij het bepalen of de leerling is aangewezen op een extern onderwijstraject. Die criteria zijn van belang bij het verantwoorden van een zo'n traject.

De Trajectklas is een (speciaal)onderwijsvoorziening binnen het Etty Hillesum Lyceum. Rentray onderwijs (cluster 4 voorziening) is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en uitvoering ervan. Er zitten leerlingen met een cluster 4 indicatie, Rebound en Op de Rails leerlingen en leerlingen die een korte periode van observatie nodig hebben. Doel van de trajectklas is het mogelijk maken dat de leerling een regulier diploma krijgt in het reguliere onderwijs. Plaatsing in de trajectklas heeft dan ook altijd een tijdelijk karakter. Op jaarbasis worden in de Trajectklassen ongeveer 125 leerlingen begeleid, die voor 95% behouden blijven voor het reguliere onderwijs. Het slagingspercentage van examenleerlingen lag de afgelopen jaar op 90-95%. Als het in de tra-

jectklas niet goed gaat, is er de structuurklas, waarin leerlingen in een nog meer gestructureerde omgeving opgevangen worden. De structuurklassen zijn een samenwerking tussen REC 4 en voortgezet onderwijs en worden beheerd door REC 4.

In het schooljaar 2006-2007 heeft op lokaal niveau overleg plaatsgevonden over een doorgaande lijn 0-4 jarigen en het basisonderwijs. In het schooljaar 2007-2008 is dat overleg voortgezet. Insteek is te komen tot een uniforme overdracht van gegevens vanuit de voorschoolse opvang naar het basisonderwijs. Het digitale LVS (leerlingvolgsysteem) moet daarbij een rol gaan spelen. Doel is te komen tot een regionaal educatief dossier van 2 tot 23 jaar. Informatie uit een voorschoolse instelling of schooldossier wordt via een digitale onderwijsbrug opgenomen in het dossier van de vervolgschool. De ontwikkeling van dit dossier moet starten op 1 augustus 2009.

In schooljaar 2006-2007 heeft overleg plaatsgevonden tussen voortgezet en basisonderwijs over afstemming van de zorgstructuur WSNS en zorgstructuur (speciaal) voortgezet onderwijs en de overdracht van groep 8 naar voortgezet onderwijs. In het schooljaar 2007-2008 is een Zorgadviesteam ingesteld, met als doel de doorgaande lijn van basis- naar voortgezet onderwijs voor kinderen met hulpvragen te ondersteunen: het POVO-ZAT (voor leerlingen vanaf groep 7). Vanaf 1 augustus 2009 gaan de ambulante begeleider en collegiaal consulent met leerlingen die groep 8 verlaten mee naar het voortgezet onderwijs (inclusief de trajectklassen) tot 1 januari, uiterlijk 1 maart. Het is de bedoeling dat op 1 augustus 2009 een structureel overleg tussen PO en VO operationeel is, waarin uitwisseling van informatie, afstemming over leerlingen, overdracht via de onderwijsbrug en mondelinge overdracht plaatsvindt.

Al met al bestaat bij onze gesprekspartners uit de regio de indruk dat in de regio inmiddels sprake is van een redelijk dekkend aanbod aan voorzieningen voor zorgleerlingen en dat de afgelopen jaren behoorlijk geïnvesteerd is in het creëren van voorzieningen tussen regulier en speciaal onderwijs in. De operatie passend onderwijs wordt dan ook door velen beschouwd als een continuering van het beleid dat in de regio de afgelopen vele jaren gevoerd is om een dekkend aanbod aan voorzieningen te creëren. Hoewel er zeker nog mogelijkheden voor verbetering worden gezien – en de samenwerking in het kader van passend onderwijs in dat kader beschouwd wordt als een stimulans voor het genereren van nieuwe ideeën – leeft bij betrokkenen de gedachte dat verdere verbreding van het zorgpallet beperkt zal blijven. Bij het oordeel over de dekkendheid van het onderwijscontinuüm wordt in de regio het criterium gehanteerd dat 80% van de leerlingen in de regio binnen ring 1 (zie 4.3.3) een plek moet hebben, maximaal 15% een beroep moet doen op zorg binnen ring 2, maximaal 3% op speciale zorg in ring 3 en maximaal 2% op (tijdelijke) zorg in ring 4.

Conditie invoering passend onderwijs

Professionalisering leerkrachten

Om de ambitie om de zorg op een goede manier in aansluiting op de vraag van het kind uit te kunnen voeren, moet het personeel van de scholen goed uitgerust zijn. De professionalisering van het personeel is een belangrijk uitgangspunt van de plannen van de regio bij de vormgeving van passend onderwijs. Per 1 augustus 2006 waren

alle zorgteamleden in het basisonderwijs geschoold. Het afgelopen schooljaar hebben de zorgteamleden deelgenomen aan intervisie, kennisuitwisseling en een nascholingsdag op het gebied van HGPD. Het is de ambitie van de regio om de ontwikkeling en expertise van leerkrachten te vergroten, in het streven meer kinderen in het gewone basisonderwijs te houden (thuisnabij onderwijs). Ook voor de medewerkers die binnen de bovenschoolse zorg werkzaam zijn, geldt dat de regio wil werken aan hun ontwikkeling en expertise, opdat ze in staat zijn flexibel en professioneel op de zorgvraag te reageren en in de uitvoering van het onderwijszorgarrangement samen te werken met andere onderwijskrachten en zorgverleners.

In het kader van de professionalisering van leerkrachten zijn bovenschoolse kennisgroepen worden ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit basisscholen en zorgteam. De groepen organiseren - vanuit de expertise van het clusteronderwijs, speciaal basisonderwijs en nascholingsinstituten - scholing en bijeenkomsten voor leerkrachten (onder ander over hoogbegaafdheid, rekeninstructie). De kennisgroepen worden op korte termijn uitgebreid met vertegenwoordiging vanuit de clusters. Daarnaast worden ambulante begeleiding, collegiale consultatie, gespecialiseerde leerkrachten en onderwijsassistenten, Wisselgroep en Taalschakelklas ingezet in het kader van deskundigheidsoverdracht en –bevordering.

Met de PABO heeft afstemming plaatsgevonden over de inhoud van de opleiding voor nieuwe leerkrachten en de inhoud van nascholingstrajecten in het kader van passend onderwijs. Met het ROC moet die afstemming (over de opleiding van onderwijsassistenten) in augustus 2010 gerealiseerd zijn. Vooralsnog bestaat de indruk dat in de lerarenopleiding voor het voortgezet onderwijs marginaal aandacht wordt besteed aan passend onderwijs en de competenties die daarvoor bij leerkrachten aanwezig moeten zijn. Zorgcoördinatoren en orthopedagogen in het voortgezet onderwijs worden continu geschoold, zodat hun expertise in het kader van passend onderwijs wordt vergroot. Docenten in het voortgezet onderwijs worden in het algemeen niet geschoold om beter voorbereid te zijn op passend onderwijs. Voor de medewerkers van zorgteams, trajectklassen en ambulante begeleiders van de REC's wordt een bij hun taak/functie passend scholingstraject ontwikkeld.

Financiering voorzieningen

In de plannen van de regio Deventer is voorzien in de invoering van een nieuw bekostigingsstelsel, waarin de bestaande middelen uit diverse wettelijke regelingen worden samengevoegd om op snellere, flexibeler en doelmatiger wijze vorm te kunnen geven aan indicering en zorgtoewijzing en het regelen van de financiering van niet onder de huidige regelgeving vallende voorzieningen. In de plannen neemt het door de samenwerkende schoolbesturen verzorgde bovenbestuurlijke dienstencentrum (of loket) voor beheer en toewijzing van middelen een centrale plaats in.

Die dienst zal de middelen toegewezen krijgen (op basis van geformuleerde functies via een rekenmodel dat gebaseerd zal zijn op het aantal leerlingen in de basispopulatie) voor informatievoorziening en ouderondersteuning, diagnostiek en informatievoorziening aan ouders en scholen over het onderwijsaanbod in de regio. Het dienstencentrum krijgt ook middelen voor ondersteuning van scholen bij de opvang van

leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Scholen doen aanvragen voor middelen op basis van handelingsplannen. Middelen zullen worden toegewezen op basis van outputcriteria (hoeveelheid geïntegreerde leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, hoeveelheid leerlingen in tussenvoorzieningen, onderwijsresultaten). Het loket zet middelen voor ondersteuning in voor de ontwikkeling van het adaptieve vermogen van de school, vaardigheidsontwikkeling van leerkrachten en ondersteuning van leerlingen en ouders. In de experimentaanvraag wordt gesteld dat om dit alles te bewerkstelligen meer nodig is dan goede wil en vertrouwen in elkaar. De kans op succes wordt groter geacht naarmate het makkelijker wordt om budgetten, medewerkers en huisvesting 'ontschot' in te zetten. Daarom wordt wet- en regelgeving in het experiment aan de inhoudelijke doelstelling aangepast, c.q. ondergeschikt gemaakt.

In het kader van het genereren van extra middelen voor leerlingenzorg lopen er gesprekken met de regionale zorgverzekeraar om contractant te worden voor een vergoeding voor dyslectische leerlingen. Ook zijn er plannen om diagnostisch onderzoek vanuit de zorgverzekering vergoed te krijgen. De zorgverzekeraar heeft ook de intentie geuit om innovatieve projecten mede te willen financieren.

Monitoring ontwikkelingen

In de experimentaanvraag is voorzien in monitoring en effectmeting van het experiment. Die moet voor de samenwerkingspartners beleidsinformatie opleveren op basis waarvan na afloop van de experimentperiode een beslissing genomen kan worden over de structurele voortgang en inbedding ervan. De monitoring dient daarnaast gegevens op te leveren voor het delen van de opgedane ervaringen en kennis met anderen. Tot slot dient de monitoring gegevens op te leveren die gebruikt kunnen worden bij de verantwoording van het experiment richting subsidiegevers en deelnemende partners. De monitoring is enerzijds gericht op de vraag hoe het experiment zelf verloopt. Anderzijds is de monitoring gericht op bepaling van de effectiviteit van de gecreëerde voorzieningen: levert de nieuwe opzet ook daadwerkelijk betere zorg op waarvan kinderen profiteren? Op welke wijze die effectiviteit gemeten gaat worden, is mede afhankelijk van de financiering die de regio voor de monitoring kan krijgen. Volgens de experimentaanvraag is een uitgebreide monitoring zoals de regio die voorstaat namelijk niet uitsluitend uit de experimentgelden te bekostigen.

Draagvlak voor passend onderwijs

Draagvlak onder leerkrachten

Uit de gesprekken die met schoolleiders en leerkrachten zijn gevoerd, komt een aantal zaken naar voren. Een eerste signaal is dat leerkrachten over het algemeen bereid zijn mee te gaan richting passend onderwijs en zich in te zetten voor een adequate begeleiding van zorgleerlingen. Ze voelen zich daartoe echter (nog) niet competent genoeg. In het verlengde daarvan is de behoefte aan voorlichting, scholing, intervisie en coaching (door schoolleiders, IB'ers, leerkrachten cluster 3 en 4, et cetera) rond de begeleiding van zorgleerlingen groot. Initiatieven daartoe vanuit eigen school, samenwerkingsverband en/of regionaal netwerk worden gewaardeerd, maar voorzien vooralsnog onvoldoende in genoemde behoefte. Volgens de leerkrachten

die wij in het kader van het onderzoek gesproken hebben, kan dat negatief uitwerken op het draagvlak onder leerkrachten voor passend onderwijs.

Een tweede signaal dat naar voren is gekomen, is dat leerkrachten (de activiteiten in het kader van) passend onderwijs als een taakverzwaring ervaren. Die taakverzwaring heeft niet alleen betrekking op het feit dat ze in het kader van versterking van de zorgbreedte van hun school meer zorgleerlingen en/of zorgleerlingen met zwaardere problematiek in hun klas zullen krijgen. De taakverzwaring heeft ook betrekking op de administratieve lasten die bijvoorbeeld met het maken van handelingsplannen gepaard gaan. In de perceptie van leerkrachten stapelt dit soort vernieuwingen zich op, waardoor alles maar half kan worden gedaan. Dat werkt demotiverend. Dat kan tegengegaan worden door bijvoorbeeld de komende jaren passend onderwijs echt speerpunt te maken en andere projecten/vernieuwingen stil te leggen of een laag pitje te zetten. Dat kan leerkrachten de tijd en motivatie geven om zich op de ontwikkelingen rond passend onderwijs te concentreren en zich daarin te bewamen.

In het verlengde daarvan wezen leerkrachten op het risico dat passend onderwijs ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs, met name omdat de aandacht die uitgaat naar zorgleerlingen ten koste gaat van niet-zorgleerlingen. Leerkrachten vragen zich af of in de plannen rond passend onderwijs wel voldoende rekening wordt gehouden met de rekbaarheid van school en leerkrachten.

In het kader van het vergroten van de bekendheid met en draagvlak voor passend onderwijs bij leerkrachten, is in het basisonderwijs een leerkrachtenplatform opgericht. In het voortgezet onderwijs is het de bedoeling dat een dergelijk platform per augustus 2009 gaat draaien. Vooral nog worden dat informeel georganiseerde netwerken die als klankbord en adviesorgaan voor de stuurgroep Passend Onderwijs fungeren en stimuleren dat leerkrachten betrokken zijn bij passend onderwijs.

De ervaringen met het leerkrachtenplatform in het basisonderwijs zijn goed. De erin opererende leerkrachten hebben het idee dat er naar hun ideeën en opvattingen geluisterd wordt en dat ze als gesprekspartner gewaardeerd worden. Daar het platform nog maar een paar keer bijeengekomen is, leeft wel de vraag of en in welke mate de ideeën die erin naar voren worden gebracht impact hebben op de besluiten die in de regio rond passend onderwijs worden genomen. Ook bestaat de indruk dat het platform vooral nog een zaak is van leerkrachten die voorop (willen) lopen in passend onderwijs. Hoe de rest van de leerkrachten erbij getrokken kunnen worden en wat daarin de rol van het leerkrachtenplatform kan of moet zijn, is nog niet helder. Meer in het algemeen is de taak van het platform nog niet echt uitgekristalliseerd en verkeert de regio wat dat betreft nog in een oriënterende en verkennende fase.

Draagvlak onder ouders

De bekendheid onder de ouders met de ontwikkelingen die zich rond passend onderwijs voordoen, met het loket en de bovenschoolse voorzieningen is op dit moment nog gering. De onderwijspartners beseffen dat die bekendheid nodig is om draagvlak onder ouders voor passend onderwijs te creëren en om hen maximaal gebruik te kunnen laten maken van het aanbod aan voorzieningen in de regio. Ze erkennen dat

die bekendheid momenteel onder een groot deel van de ouders ontbreekt. In dat kader moet in augustus 2009 de nieuwe website van Sine Limite operationeel zijn en moeten basisscholen, peuterspeelzalen en hulpverleningsinstellingen voorzien zijn van folders voor ouders waarin de verschillende diensten uiteen worden gezet.

In het kader van vergroting van de bekendheid met passend onderwijs en het creëren van draagvlak ervoor bij ouders, is begin 2008 een ouderplatform opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de landelijke ouderorganisaties en ouderverenigingen of regionale afdelingen daarvan en (G)MR'en van scholen. Het ouderplatform functioneert voor het basisonderwijs, maar zal ook een functie voor het voortgezet onderwijs krijgen, zodat er één gezamenlijk ouderplatform ontstaat. De leden van het ouderplatform zijn ouders van kinderen op één of meerdere scholen van de bij het regionaal samenwerkingsverband aangesloten schoolbesturen en hebben zonder last of ruggespraak zitting in het platform en behoren te spreken vanuit alle ouders, niet alleen vanuit de positie van ouders van kinderen met een ondersteuningsvraag.

Het platform mag de regiegroep gevraagd en ongevraagd advies over passend onderwijs geven. Om uitvoering te geven aan de ambitie om ouders tijdig en goed te betrekken bij de vormgeving van passend onderwijs, moet het ouderplatform ouders de mogelijkheden bieden om mee te praten. Het platform is een informeel georganiseerd netwerk dat als klankbord en adviesorgaan van de stuurgroep passend onderwijs fungeert en stimuleert dat ouders op alle niveaus betrokken zijn bij de inrichting van passend onderwijs. Het platform moet ook adviseren over de invulling van de term 'partnerschap'. De ambitie van de regio Deventer is om per 1 augustus 2009 op papier te hebben vastgelegd wat onder partnerschap (met ouders) wordt verstaan.

Het ouderplatform voor het basisonderwijs heeft tot nu toe zes bijeenkomsten gehad. Het bleek moeilijk om ouders voor het platform te krijgen. Voor veel ouders is passend onderwijs volgens zowel onze gesprekspartners uit het onderwijsveld in de regio als de in het platform participerende ouders die wij in het kader van het onderzoek gesproken hebben kennelijk nog een ver-van-mijn-bed show. Bij de geïnterviewden bestaat de indruk dat veel ouders geen belangstelling hebben om op beleidsmatig niveau over passend onderwijs mee te denken.

De ervaringen met de bijeenkomsten zijn goed. Er zijn niet alleen ouders van kinderen met een beperking, maar ook ouders van kinderen zonder beperking in het platform vertegenwoordigd. De aanwezige ouders koppelen hun ervaringen met leerlingzorg via het platform terug aan het onderwijsveld, terwijl ook meer duidelijkheid ontstaat over de effectiviteit van interventies die op school worden gedaan. Er leven bij betrokkenen wel vragen rond het platform: hoe representatief zijn de erin participerende ouders en, in het verlengde daarvan, welke rol kan en moet het ouderplatform spelen bij de communicatie met andere ouders over de ontwikkelingen rond passend onderwijs in de regio? Bij de momenteel in het platform participerende ouders leven met name vragen over de status van de adviezen die in het platform worden geformuleerd, c.q. over wat er precies gebeurt met wat de ouders uit het platform inbrengen. Eén van de opdrachten voor het bestaande platform is dan ook het adviseren van de regiegroep over samenstelling en functioneren van het platform.

Knelpunten

Wat betreft de knelpunten die in de regio Deventer ten aanzien van de doorontwikkeling van passend onderwijs aan de orde zijn, komt uit de documenten en de door ons gevoerde gesprekken in de regio het volgende naar voren. Wat betreft de doorontwikkeling van passend onderwijs blijkt uit de experimentaanvraag dat de regio de huidige financieringssystematiek voor de leerlingenzorg als een belangrijk obstakel ziet voor die doorontwikkeling. Om de ambitie van de regio om op maat gesneden zorgarrangementen te bieden en de procedures rond indicering voor ouders en scholen eenvoudiger te maken, acht de regio het noodzakelijk één budget te creëren dat gevoed wordt uit alle bestaande financieringsstromen voor onderwijszorg. De experimentstatus maakt het mogelijk dit knelpunt weg te nemen. De huidige financierings- en indicatiesystematiek wordt om een aantal redenen als obstakel gezien:

- Op de eerste plaats ervaren betrokkenen het als knelpunt dat het binnen de huidige regelgeving een half jaar kan duren voordat een indicatie voor speciaal onderwijs kan worden aangevraagd, terwijl soms al duidelijk is dat een kind speciale zorg nodig heeft. De school moet immers bij de aanvraag voor een indicatie laten zien wat er in het afgelopen half jaar is ondernomen om handelingsverlegenheid van leerkracht/school op te heffen. Deze procedure werkt volgens betrokkenen belemmerend voor het tijdig bieden van de juiste zorg aan leerlingen.
- Op de tweede plaats ervaren betrokkenen het als knelpunt dat voorzieningen die in het kader van het onderwijscontinuüm worden gecreëerd soms elementen bevatten die in de huidige regelgeving tot verschillende categorieën van zorg worden gerekend, waardoor financiering uit verschillende bronnen noodzakelijk is. Dat zorgt voor een hoop bureaucratie en belemmert snelheid van handelen.
- Op de derde plaats ervaren betrokkenen het als knelpunt dat bepaalde voorzieningen die worden gecreëerd niet passen binnen de bestaande indicatiestellingen. Binnen de huidige indicatiesystematiek vallen zulke (tussen)voorzieningen tussen wal en schip. Hoewel onderwijs(zorg)kundig verantwoord, zijn ze op grond van de formele regelgeving financieel niet te verantwoorden.

Uit hetgeen gezegd is over de beleving van leerkrachten ten aanzien van passend onderwijs, komt het draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten als belangrijk knelpunt naar voren. Zowel in basis- als voortgezet onderwijs heeft dat draagvlak te lijden onder onbekendheid met (de consequenties voor de leerkracht van) passend onderwijs, angst voor die consequenties (wat gaat het voor mij als leerkracht en voor niet-zorgleerlingen die ik onder mijn hoede heb betekenen), de verwachting van taakverzwaring en zorgen over onvoldoende tijd en geld voor competentieontwikkeling. Verschillende betrokkenen uit de regio beschouwen het vergroten van draagvlak onder leerkrachten voor passend onderwijs dan ook als één van de grootste uitdagingen waar de regio de komende jaren voor staat.

Bijlage 2: geïnterviewde personen

Regio	Naam	Functie
Arnhem	Dhr. W. Habets	coördinator VO
	Dhr. B. Ordelman	Ref. SWV WSNS Ede
	Dhr. J. van Herpen	coördinator WSNS-verband (coördinator openbaar SWV)
	Dhr. W. Jansen	coördinator REC 3
	Dhr. A. de Graaff	bestuurslid (directeur) VO
	Dhr. R. Hilhorst	bestuurslid PO
	Dhr. W. Ludeke	bestuurslid SO
Eemland	Dhr. R. Poortstra	voorzitter netwerk, lid projectgroep, coördinator VO
	Dhr. L. Bras	coördinator WSNS-verband, lid projectgroep
	Dhr. J. de Jong	coördinator WSNS-verband, lid projectgroep
	Dhr. P. Immerzeel	coördinator WSNS-verband, zorgmanager zorgfederatie Compas
	Dhr. M. vd Plas	coördinator REC 4, lid projectgroep
	Dhr. L. vd Haterd	bestuurslid VO, bestuurslid samenwerkingsverband VO SVO
	Mw. A. Boswinkel	algemeen directeur stichting PCBO, bestuurslid PC Eemland
	Dhr. W. Ellenbroek	bestuurslid PO (voorzitter)
	Dhr. G. de Wit	directeur SBO
	Dhr. T. van den Brink	directeur REC school
	Dhr. R. Theben Terville	docent VO (GMR) (Zorgcoördinator)
	Dhr. J.W. vd Wal	docent VO (GMR) (Zorgcoördinator)
	Mw. O. Meuwissen	bestuurslid Stichting ouderplatform 't Gooi_
	Mw. W. van Dijk	beleidsmedewerker Onderwijs & Opleiding
Refo-zorg	dhr. G. van Leeuwen	landelijk projectleider
	Dhr. P. Hoek	voorzitter stuurgroep
	Dhr. A. den Braber	coördinator VO, Directeur NOHO overstap, lid stuurgroep PO
	Dhr. B. Ordelman	beleidsmedewerker PO voor Refozorg regio Ede
	Dhr. W. Ludeke	coördinator REC 3
	Mw. M. Dekkers	coördinator REC 4
	Dhr. A. Lock	bestuurslid VO

	Dhr. W. Fieret	bestuurslid VO
	Dhr. R. van der Garde	bestuurslid PO
	Dhr. M. van Groningen	directeur VO
	Dhr. C. Giljam	directeur VO
	Dhr. R. Kooymans	directeur VO
	Dhr. J. Kuijers	directeur PO
	Dhr. W. van Wijngaarden	directeur PO
	Dhr. D. van Wijngaarden	directeur PO
	Dhr. J. Flier	directeur PO
	Dhr. D. de Braal	directeur PO
	Dhr. J. de Waal	directeur PO
	Mw. C. van den Bosch	coördinator leerlingenzorg
	Mw. W. het Lam	zorgfunctionaris
	Mw. E. Moerkerken	coördinator leerlingenzorg
	Mw. G. de Vaal	leerkracht PO
	Mw. A. Methorst	leerkracht PO / IB'er
	Mw. L. Beijer	IB'er
	Dhr. P. Dirksen	IB'er
	Dhr. C. Eijkelboom	ouder (Helpende Handen)
	Dhr. J. Mulder	ouder
	Mw. D. ter Harmsel	ouder
	Dhr. Westrate	zorgcoördinator/ vertegenwoordiger VO
Midden-Brabant	Dhr. T. van Rijzewijk	coördinator WSNS-verband
	Mw. P. Sukel	bestuur SWV VO Midden-Brabant
	Mw. D. Hol	bestuur SWV VO Midden-Brabant
	Dhr. J. Derksen	coördinator VO
	Dhr. J. van den Muijsenberg	coördinator REC 3/4
	Dhr. H. Tijssen	bestuurslid PO
	Dhr. J. van Gils	bestuurslid PO
	Dhr. N. Adema	directeur PO
	Dhr. M. Verberne	directeur PO
	Dhr. H. in 't Groen	directeur PO
	Dhr. R. de Haan	directeur PO
	Mw. Y. Somers	directeur PO
	Dhr. S. de Kock	docent VO
	Mw. T. van Ekris	leerkracht PO, IB'er

	Mw. R. Jongejan	leerkracht PO, IB'er
	Mw. G. Vlems	ouder (lid ouderplatform)
	Mw. L. Kox	ouder (lid ouderplatform)
	Mw. M. Damen	ouder (lid ouderplatform)
Almere	Dhr. J. van der Vegt	stuurgroep
	Dhr. J. Reitsma	bestuurslid sGA, voorzitter beheerscommissie, bestuursmanager stichting De kleine prins: mythyl- en buitenscho- len
	Dhr. P. van Gelder	bestuurslid sGA
	Dhr. M. Eijgenstein	voorzitter college van bestuur Prisma en bestuurslid sGA
	Mw. S. Walstra	secretaris regionaal netwerk, beleidsmedewerker sGA
	Dhr. R. Pet	directeur stichting leerling-zorg Almere PO (WSNS), lid programmamanagement
	Dhr. P. Hogenbirk	directeur VO
	Mw. L. van Dijk	directeur PO
	Mw. E. Kok	directeur PO
	Dhr. J. de Bruin	directeur PO
	Mw. T. van Hal	directeur PO
	Mw. M. Mostertman	docent VO
	Mw. E. Siep	case-manager en leerkracht vanuit sGA
	Dhr. T. Bus	ouder
	Mw. M. Gransier	ouder
	Mw. H. De Nagel	ouder
	Mw. N. Hencher	ouder
Noord-Limburg	Dhr. J. Readts	coördinator VO/projectleider
	Dhr. C. de Koning	bestuurslid VO
	dhr. J. Brouwer	bestuurslid PO
	Dhr. M. Mertens	voorzitter schoolbestuur PO
	dhr. J. Bierman	directeur VO
	Dhr. M. Waulthers	directeur ROC
	Dhr. W. Franssen	coördinator BZV
	mw. I. Lammers	coördinator zorgvoorziening LWOO
	dhr. S. Philips	zorgcoördinator VMBO
	Mw. M. Achten	ouder
	Mw. R. van Wijlick	ouder
Weert-Leudal-Thornerkwartier	Dhr. R. Gerits	coördinator WSNS-verband, regievoerder passend onderwijs

	Dhr. H. Duisters	coördinator VO en PO Leudal-Thornerkwartier)
	Dhr. R. Boelema	coördinator VO (Weert)
	Mw. T. Meyers	coördinator REC 3
	Dhr. J. Verstegen	coördinator REC 4
	Dhr. W. Segers	bestuurslid VO
	Dhr. S. Lommen	bestuurslid VO
	Dhr. A. Gubbels	bestuurslid PO
	Dhr. J. Franssen	bestuurslid PO
	Mw. Y. Vaes	directeur PO
	Dhr. H. Jabben	directeur PO
	Mw. L. Op den Camp	leraar / IB'er
	Mw. E. Venner	IB'er
	Dhr. J. Coolen	IB'er
	Dhr. W. Giesen	ouder (MR SBO)
Twente	Mw. D. Alkema	directeur SWV VO
	Dhr. R. Dorgelo	coördinator VO
	Dhr. H. Hartendorp	coördinator WSNS-verband
	Dhr. L.Olive	coördinator REC 3 (teamleider REC 3)
	Mw. A. Bonsink	manager REC 3
	Dhr. H. Nijhuis	bestuurder cluster 4
	Dhr. S. Terpstra	bestuurder VO
	Mw. R. Schoenmaker	bestuurder VO
	Dhr. H. Gerichhausen	bestuurder openbaar primair onderwijs
	Dhr. B. Mensink	directeur PO
	Dhr. G. Wolders	directeur PO
	Mw. I. van Munster	directeur VMBO
	Dhr. B. Satink	directeur VMBO
	Mw. J. Holst	docent VO
	Dhr. G. Roelofs	docent VO
	Dhr. A. Kruiskamp	docent VO
	Dhr. W. Stermerding	leerkracht PO
	Mw. H.Tenninglo	leerkracht PO
	Mw. S. Yelkenci	ouder
Deventer	Mw. T. Vollema	algemeen directeur SWV WSNS, Sine Limite
	Dhr. F. Kulik	bestuurder VO
	Dhr. F. Voortman	directeur VO

Dhr. E. van de Waeter	directeur VO
Dhr. G. Nije Bijvank	directeur PO
Dhr. W. Kloezeman	directeur PO
Dhr. F. de Negro	directeur PO
Mw. L. Hassefras	directeur PO
Dhr. J. Rensink	directeur Bestuurscommissie PO Deventer
Dhr. J. Schakel	bovenschools directeur PO
Dhr. R. Hassefras	directeur S(B)O
Dhr. M. van Schalkwijk	docent VO
Mw. J. Cassagrande	docent VO
Mw. W. de Vries	docent VO
Mw. D. Willemsen	docent VO
Mw. C. Brinkman	leerkracht PO
Mw. N. Proper	leerkracht PO
Mw. D. Teunissen	leerkracht PO
Mw. S. van Aartsen	leerkracht PO
Mw. C. Broekman	leerkracht PO
Dhr. J. Evers	zorgcoördinator
Mw. M. Drentje	zorgcoördinator
Mw. E. Timmermans	zorgcoördinator
Mw. P. Broekman	IB'er
Mw. M. de Munnik	ouder
Mw. L. Hunneman	ouder
Mw. M. van Velthoven	ouder

Bijlage 3: geraadpleegde literatuur

CED-groep (2008), *Onderwijscontinuüm. Een denk- en werkwijze voor passend onderwijs*

Keesenberg, H. (2008), *Passend onderwijs*, praktijkserie basisschoolmanagement 47

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Notitie vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs*, september 2005

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Uitwerkingsnotitie vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs*, september 2006

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Uitwerking passend onderwijs*, juni 2007

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Invoeringsplan passend onderwijs*, december 2007

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Passend onderwijs* (eerste voortgangsrapportage), juni 2008

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Tweede voortgangsrapportage Passend onderwijs*, november 2008

Oberon, *Ouders over hun positie in Passend Onderwijs*, februari 2009

Sardes (2006), *Op weg naar zorgplicht en passend onderwijs*, Sardes Speciale Editie, nummer 1, september 2006

Sardes (2008), *Passend onderwijs. Kansen in beeld!*, Sardes Speciale Editie, nummer 6, september 2008

Vermaas, J. en J. van der Pluijm (2004), *Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB. Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*

Aanvragen veldinitiatieven en experimenten:

- Regionaal netwerk Passend Onderwijs Arnhem e.o., juni 2008, *Veldinitiatief*
- Regionaal Netwerk Passend Onderwijs Eemland, juni 2008, *Plan van aanpak experiment Eemland*
- Reformatorisch samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs, juni 2008, Landelijk Projectplan Passend Onderwijs voor het reformatorisch onderwijs
- Stuurgroep Passend Onderwijs Midden-Brabant, juni 2008, *Naar Passend Onderwijs in Midden-Brabant. Aanvraag subsidie veldinitiatief*
- Programmamanagement Passend Onderwijs Almere, januari 2009, *Passend Onderwijs Almere 2009-2013. Plan van aanpak*
- Regionaal netwerk Passend Onderwijs Noord-Limburg, juni 2008, *Plan van aanpak passend onderwijs. Voor elke leerling een goede plek!*
- Regio's Weert, Leudal en Thornerkwartier, juni 2008, *Passend Onderwijs in de regio Weert-Leudal-Thornerkwartier. Aanvraag veldinitiatief*
- Regionaal netwerk Passend Onderwijs Twente, juni 2008, *Aanvraag Veldinitiatief Passend Onderwijs Twente*
- Regionaal samenwerkingsverband Passend Onderwijs Deventer en omstreken, januari 2009, *Aanvraag Experiment Passend Onderwijs*

Bijlage 4: gebruikte afkortingen

AB	Ambulante begeleiding
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BVE	Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg (AWBZ-zorg)
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CvI	Commissie van Indicatiestelling ((V)SO/REC's)
HGPD	Handelingsgerichte Proces Diagnostiek
IB'er	Intern begeleider (primair onderwijs)
LWOO	Leerwegondersteunend onderwijs
PCL	Permanente Commissie Leerlingenzorg (SBO)
PO	Primair Onderwijs
PrO	Praktijkonderwijs
REC	Regionaal Expertisecentrum
RVC	Regionale Verwijzingscommissie (LWOO/PrO)
SBO	Speciaal basisonderwijs
SMW	Schoolmaatschappelijk werk
SO	Speciaal Onderwijs
SWV	Samenwerkingsverband
VO	Voortgezet Onderwijs
V(S)O	Voortgezet (Speciaal) Onderwijs
(V)SO	(Voortgezet) Speciaal Onderwijs
WMS	Wet medezeggenschap op scholen
WSNS	Weer Samen Naar School
ZAT	Zorgadviesteam
ZMLK	Zeer moeilijk lerende kinderen
ZMOK	Zeer moeilijk opvoedbare kinderen

Hoe werken de negen regionale netwerken passend onderwijs die in schooljaar 2008/2009 een subsidie voor een veldinitiatief of experiment van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen toegekend hebben gekregen aan versterking van de kwaliteit van het onderwijs voor kinderen die extra zorg behoeven? Deze vraag heeft centraal gestaan in het onderzoek dat IVA beleidsonderzoek en advies in opdracht van de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs heeft uitgevoerd en waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan.

In het rapport wordt ingegaan op huidige de stand van zaken bij de negen regionale netwerken passend onderwijs ten aanzien van een aantal thema's: de samenwerking tussen de regionale partners, ontwikkelingen rond integrale indicatie, het onderwijscontinuüm en de inrichting van één loket, professionalisering van leerkrachten, financiering van voorzieningen voor passend onderwijs en het draagvlak voor passend onderwijs onder leerkrachten en ouders. In het rapport wordt aldus een beeld geschetst van de stand van zaken in de negen regionale netwerken passend onderwijs bij aanvang van deze veldinitiatieven en experimenten passend onderwijs.