



Wat is er nodig zodat meer kinderen met een beperking goed onderwijs kunnen volgen op een reguliere school?

Rapportage NSGK Steunpunt Onderwijs

Door Jose Smits en Jacqueline Schoonheim, 22 maart 2019

Inleiding

Er gaan steeds meer stemmen op om meer kinderen met een beperking onderwijs te laten volgen op een reguliere school dichtbij huis. Dit is in lijn met Passend onderwijs en ook met het Internationaal verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (IVRPH), dat sinds 1 januari 2017 van kracht is in Nederland.

Dat is een haalbaar ideaal: diverse scholen in Nederland bewijzen dat het mogelijk is om binnen de bestaande financiële en organisatorische kaders inclusief onderwijs te realiseren¹. Maar de praktijk leert dat de meeste scholen worstelen met de mogelijkheden en regels op dit gebied. Recente rapportages over de deelname van kinderen met een beperking in het onderwijs² laten dan ook zien dat de trend om te verwijzen naar het speciaal onderwijs nog niet doorbroken is. Ondanks de invoering van Passend onderwijs in 2014 groeit het aantal kinderen in het speciaal onderwijs, evenals het aantal kinderen die thuiszitten³. Achter die trends zitten honderden kinderen en ouders die zijn vastgelopen in het systeem.

De Nederlandse stichting voor het gehandicapte kind (NSGK) biedt via het project Steunpunt Onderwijs ondersteuning aan ouders die kiezen voor regulier onderwijs aan hun kind met een beperking en daarin vastlopen. Ook helpt het Steunpunt scholen die inclusief onderwijs aan deze kinderen willen bieden. In dit project hebben wij een aantal waardevolle lessen geleerd. Deze lessen willen wij delen met scholen, samenwerkingsverbanden, ouders en ouderondersteuners die bezig zijn met de vraag hoe ze ervoor kunnen zorgen dat meer kinderen baat hebben bij deelname aan het reguliere onderwijs.

In deze notitie vertellen wij in het kort hoe het Steunpunt Onderwijs te werk is gegaan. We laten zien wat de kinderen met een beperking meemaken in hun zoektocht naar goed passend onderwijs. Want welke belemmeringen zij ondervinden is amper bekend. En we laten zien welke oplossingen we

¹ Ook bekend als 'Zo kan het ook scholen', geprofileerd op de kennis platform **In1School** van Defence for Children: <https://www.in1school.nl/kennis-ondersteuning>

² Bijvoorbeeld in de brief van Minister van onderwijs Slob aan de Tweede Kamer, januari 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/01/23/kamerbrief-over-toezeggingen-passend-onderwijs/kamerbrief-over-toezeggingen-passend-onderwijs.pdf>

³ Brief aan de Tweede Kamer over thuiszitters, februari 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/02/15/kamerbrief-stand-van-zaken-thuiszitters/kamerbrief-stand-van-zaken-thuiszitters.pdf>

daarvoor hebben gevonden. We eindigen met aanbevelingen voor beleidsmakers om het onderwijs op reguliere scholen toegankelijker te maken voor jongeren met een beperking.

1. Steunpunt Onderwijs

Het Steunpunt Onderwijs is ontstaan uit de NSGK-projecten In1school⁴ en Samen naar School⁵. Het Steunpunt is erop gericht om het ideaal van 'samen naar school' concreter te maken, en dan specifiek voor individuele kinderen wiens ouders zich inzetten voor deelname in het reguliere onderwijs. Het Steunpunt ging eind 2016 van start. Twee ervaren medewerkers staan klaar om telefonische hulpvragen van ouders en soms onderwijsprofessionals te ontvangen over kinderen die vast dreigden te lopen bij aanmelding of verblijven op een reguliere school. In de eerste twee jaar zijn meer dan 90 hulpvragen binnen gekomen. Een aantal van die vragen gaan over meerdere kinderen of jongeren.

Het Steunpunt biedt algemene kennis over het recht op inclusief onderwijs, recht op adequate ondersteuning in het onderwijs en de mogelijkheden en procedures binnen passend onderwijs, maar ook op de mogelijkheden van gemeentes en soms Onderwijsinspectie en Onderwijsconsulenten. Het Steunpunt legt er de nadruk op om in gesprek te gaan en te blijven met de school en als het mogelijk is met het samenwerkingsverband. Soms wordt met toestemming van ouders gebeld naar andere betrokken professionals of naar de Onderwijsinspectie. Soms wordt verwezen naar een andere professional, zoals een onderwijsconsulent, een jurist of een onderwijsdeskundige.

Via de casussen is duidelijk geworden dat veel ouders en scholen binnen het huidige onderwijssysteem worstelen met het goed organiseren van (regulier) onderwijs aan kinderen met een beperking.

Overzicht casuïstiek

De meeste hulpvragen kwamen van ouders die hun kind met een beperking aanmeldden op een school voor regulier onderwijs, of van ouders die zich verzetten tegen verwijzing naar speciaal onderwijs of naar een kinderdagcentrum. Vaak meldden ouders dat spanningen ontstonden over de (over)plaatsing van hun kind en dat een open en onderzoekend gesprek erover moeilijk is. Ouders ervaren dat zij erg alleen komen te staan als zij niet direct het advies van de school opvolgen. Onderwijsconsulenten kunnen pas bemiddelen als een conflict ontstaan is. Er zijn andere hulp- en informatielijnen in passend onderwijs en gehandicaptenzorg maar die geven vaak globaal advies en verwijzen ouders door naar websites over algemene rechten en plichten. De hulpverleners gaan doorgaans niet in op de soms ingewikkelde situatie. Vaak kunnen ze niet helpen bij de spanningen die ontstaan tussen ouders en school als er personeelwisseling is in de klas, bij interne begeleiding of directie, of als zich een negatief incident voordoet met het kind met een beperking in de klas.

De groep hulpvragers is behoorlijk divers. Hulpvragen zijn afkomstig uit alle provincies, maar de meeste komen uit de Randstad (Noord- en Zuid-Holland en Utrecht). De meeste vragen gaan over kinderen in de basisschoolleeftijd. Er is ook een significante groep ouders die vraagt om ondersteuning om naar het reguliere voortgezet onderwijs of naar het praktijkonderwijs te gaan. Ook is er een groep jongeren van bijna 18 jaar die onderwijs wil blijven volgen op een school voor voortgezet speciaal onderwijs en niet gedwongen wil uitstromen naar dagbesteding.

De helft van alle vragen gingen om toelating tot een school. Een derde van de vragen ging om de vorm of intensiteit van extra onderwijssteuning. De andere hulpvragen gingen over thuiszitters,

⁴ Zie de website van Platform 1inSchool, nu een onderdeel van Defence for Children:

<https://www.in1school.nl/>

⁵ <https://www.nsgk.nl/samennaarschool>

de financiering van voorzieningen (zoals extra tijd op de peuterspeelzaal, leerlingenvervoer, extra ondersteuning bovenop wat beschikbaar is vanuit onderwijsgeld), het oprichten van een Samen naar School klas op een reguliere school met gebruik van zorggeld, maar ook over vrijstellingen van de leerplicht.

Een derde van de hulpvragen ging om kinderen met Downsyndroom. In 15 van de vragen speelde een autisme spectrum stoornis (ASS) een rol. Maar ook leerlingen met fysieke beperkingen, syndroom van Angelman, Rett syndroom, chronische ziekte en hoogbegaafdheid zijn door Steunpunt Onderwijs ondersteund.

Ongeveer een kwart van de vragen waren beantwoord met een enkel telefoongesprek. Dat wil zeggen dat ouders geen verdere ondersteuning nodig vonden. Voor een kleinere groep, rond 10 procent, bracht een tweede of derde telefoongesprek voldoende steun. Maar in de helft van de zaken heeft het Steunpunt intensiever contact gehad, zowel per e-mail als per telefoon. Verreweg de meeste van deze zaken zijn nog niet 'af.' Dit kan door meerdere redenen komen. In veel gevallen is er een oplossing maar is het tentatief; men weet niet zeker of de oplossing blijvend is.

In veel gevallen blijkt duidelijk dat ouders steun en informatie zoeken die elders niet is te krijgen. De situaties en vragen van ouders gaan de kennis van cliëntondersteuners te boven. Ook vallen vragen zo ver buiten het standaardkader dat ouders zich geïsoleerd voelen. Ze zoeken dan niet alleen kennis maar ook emotionele steun en bevestiging voor de gedachte dat ook hun kind met een beperking kan slagen op een reguliere school, mits goed ondersteund.

Wij hebben ervaren dat veel ouders het erg spannend vinden om zonder ondersteuning naar gesprekken te gaan waar veel op het spel staat (zoals multidisciplinaire overleggen). Als een bespreking op school voor de deur staat, biedt het Steunpunt aan om mee te gaan naar het gesprek. De aanwezigheid van het Steunpunt helpt ouders om rustiger en meer gefocust een belangrijk gesprek in te gaan. De kennis van de Steunpunt-medewerkers draagt ook bij aan het vinden van effectieve oplossingen die voor alle partijen bevredigend zijn.

2. Hardnekkigste belemmeringen ervaren door ouders

Gebrek aan expertise op reguliere scholen

Het Steunpunt ziet dat kinderen met een beperking de leerkrachten en intern begeleiders op twee thema's 'op de proef' stellen en hun kennis uitdagen: omgaan met het gedrag van het kind en het hanteren van een individuele leerlijn. Soms wordt het gedrag van een kind te uitdagend gevonden, soms weten leerkrachten niet goed hoe ze voor kinderen met een sterk afwijkende leerlijn het onderwijs voor die leerling kunnen aanpassen binnen de groepsdynamiek van de klas en de gehanteerde lesmethoden in de school.

Een veel voorkomende reactie is het kind te verwijzen naar scholen voor speciaal onderwijs in de veronderstelling dat deze de juiste oplossing kennen. Expertise van buiten wordt niet vanzelfsprekend ingeschakeld op de reguliere school zelf. Soms staan scholen niet open voor het inbrengen van expertise van buiten omdat zij vinden dat ze zelf veel expertise hebben of omdat er een financiële rem is. Uit de casuïstiek van het Steunpunt blijkt niettemin dat waar de school erin slaagde om expertise van buiten in te brengen, het ook hielp. Het Steunpunt brengt soms naar voren dat de veronderstelde oplossing binnen speciale scholen niet altijd te vinden is (daar kan bijvoorbeeld evenmin maatwerk worden geleverd en specifieke kennis kan ook daar ontbreken). Het Steunpunt wordt bevestigd in dat standpunt door de hulpvragen van ouders die voor hun kinderen ook binnen het speciaal onderwijs geen goede ondersteuning vinden en vastlopen in onderhandelingen daarover.

Gebrek aan financiële middelen

Situaties waarin tekort aan financiële middelen voor ondersteuning wordt genoemd, blijken altijd voor nadere analyse vatbaar. Soms weten scholen niet goed wat er beschikbaar is. Soms is er veel meer mogelijk op het niveau van het samenwerkingsverband. Uit evaluatie van wetgeving rond passend onderwijs is bekend dat geld voor extra ondersteuning van leerlingen met een beperking bij het samenwerkingsverband (of bij onderliggende schoolbesturen) op de 'plank' blijft liggen. Soms wordt het niet aangevraagd omdat scholen niet weten dat het er is. En soms stelt het samenwerkingsverband of schoolbestuur te veel beperkende voorwaarden. Soms zijn gemeentes bereid om mee te denken en kan geld voor extra ondersteuning worden aangevraagd vanuit Jeugdwet (of op basis van de Wet langdurige zorg).

Onduidelijkheid over de rol van samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden verschillen nogal van elkaar. Sommige hebben uitgebreide ondersteuningsstructuren van ambulant begeleiders en andere expertise en ze verwelkomen contact met ouders. Andere keren geldt uit aan besturen opdat die besturen expertise opbouwen en beschikbaar stellen, en zijn ontoegankelijk voor ouders. Ouders weten vaak niet hoe de 'zorgstructuur' in elkaar steekt en durven bijvoorbeeld niet buiten de instructies van een interne begeleider om elders te informeren. Omdat de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn voor het bieden van een dekkend aanbod passend onderwijs, is een gesprek met een samenwerkingsverband een mogelijkheid om een patstelling op te lossen.

Beperkte mogelijkheden ouderondersteuning bij gesprekken

De bestaande onderwijshulp- of informatielijnen zijn niet toegerust om ouders voldoende bij te staan in gesprekken met scholen. Ouders hebben soms dit soort hulp nodig om conflicten te voorkomen. Advieslijnen (van bijvoorbeeld Ouders & Onderwijs, IederIn en Defence for Children) kunnen ouders wel verwijzen naar specifieke wettelijke bepalingen of meer algemeen advies geven over wat de zorgplicht inhoudt of wat de verplichtingen zijn rondom het opstellen van een OPP. Maar wat ouders soms nodig hebben is dat iemand ze op een coachende manier helpt zich voor te bereiden op mogelijkheden of onmogelijkheden op school, om patstellingen te voorkomen. De organisatie Onderwijsconsulenten kan wel een onderwijsconsulent toewijzen, maar heeft besloten om dat pas te doen als alle overlegmogelijkheden zijn benut en een conflict reeds ontstaan is. Ouders ervaren dat dit vaak te laat is om tot een goede oplossing te komen. Door vroegtijdiger ondersteuning te bieden, kan het conflict worden voorkomen, zeker als partijen bereid zijn het belang van het kind centraal te stellen. De ervaring leert dat het dan ook vaker mogelijk is om het kind toch met goede ondersteuning in het reguliere onderwijs te houden.

Onbenutten van wettelijke mogelijkheden.

In een aantal zaken blijkt dat ouders en scholen niet goed weten wat de rechten zijn van kinderen met een beperking in het onderwijs en welke juridische mogelijkheden er zijn binnen de wet om kwesties over de inpassing van leerlingen met een beperking in regulier onderwijs voor te leggen aan een derde partij. Een verschil van mening over wat er in het individuele onderwijsplan (OPP) staat of over toelating/verwijdering van een leerling kan worden voorgelegd voor advies aan de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO).

Scholen hebben soms (ten onterechte) het idee dat ze leerlingen met een verstandelijke beperking niet mogen accepteren (bijvoorbeeld omdat ze het examenniveau van de school niet zouden kunnen halen). Soms denken scholen onterecht dat ze een leerling moeten weigeren als de leerling niet voltijd lessen kan volgen. Soms denken scholen (ook al onterecht) dat ze kinderen die intensieve zorg

nodig hebben, niet mogen inschrijven als er bijvoorbeeld een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs al is afgegeven.

Het Steunpunt Onderwijs heeft, na dat te hebben afgestemd met de Onderwijsinspectie en juridisch adviseurs, standaardadviezen over deze kwesties opgesteld. Hiermee kunnen scholen en ouders zich over bestaande wettelijke mogelijkheden informeren. Ook onderzoek naar specifieke kwesties over juridische ruimte biedt jongeren betere kansen om langer in het onderwijs te blijven, zoals voor jongeren met Downsyndroom met het uitstroomprofiel dagbesteding.

Gebrek aan begrip voor wat ouders willen voor hun kind met een beperking

In een aantal zaken zoeken ouders, naast praktisch advies en kennis, ook emotionele steun of strategische kennis. Binnen het Nederlandse onderwijssysteem is lang vanzelfsprekend geweest dat kinderen met een beperking ondersteuning vooral op speciale scholen krijgen. Ouders die voor hun kind een reguliere school in de buurt zoeken, ondervinden niet alleen dat er weinig kennis is of weinig geld maar ook onbegrip of onwetendheid. Ouders realiseren zich dat ze in de zoektocht vaak veel mensen moeten overtuigen van hun ideaal. Ze moeten nadenken over manieren om hun zaak te bepleiten en kennis aan te dragen. Het Steunpunt wordt daarom ook benaderd door ouders die wel al veel informatie hebben verzameld en veel nadenken, maar toch onzeker zijn en sparringpartners zoeken met wie ze brainstormen over idealen en strategieën. Belangrijk is daarbij dat het Steunpunt de visie uitdraagt van artikel 24 van het IVRPH, waar landen geacht worden om stappen te zetten naar het beschikbaar stellen van inclusief onderwijs voor ieder kind, ongeacht handicap. Het Steunpunt ondersteunt ouders in die visie. Voor ouders is dat een opluchting als ze elders juist op die visie lijken te worden afgewezen.

3. Aanbevelingen voor onderwijsbeleid om toegang tot het reguliere onderwijs te vergroten

Faciliteer het verzamelen en uitwisselen van gespecialiseerde kennis en ervaring

Er is op een groeiend aantal scholen ervaring opgebouwd met bijvoorbeeld co-teaching, gedifferentieerd leren, individuele leerlijnen met aangepast lesmateriaal, omgaan met ingewikkeld en storend gedrag. Ook is ervaring opgedaan met organisatorische en bestuurlijke aspecten die komen kijken bij het omvormen van reguliere scholen naar scholen die in principe alle kinderen, met of zonder beperking, goed les kunnen geven.

Het samenwerkingsverband kan actiever worden als orgaan om inclusie te bevorderen binnen het geheel van de taken in het kader van passend onderwijs. Het kan zich richten op het uitwisselen van kennis en ervaring met betrekking tot inclusief onderwijs tussen samenwerkingsverbanden en tussen scholen binnen de regio van het samenwerkingsverband.

Brancheorganisaties in het onderwijs zien het (mede) als hun taak om kennis te verzamelen en uit te wisselen over onderwijsbeleid om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen en leerkrachten te faciliteren in hun werk. Wij zien graag dat onderwijskoepels zich in dat kader ook specifiek richten op het bevorderen van meer inclusie in het onderwijs.

Hogescholen en universiteiten (of onderzoeksinstituten) kunnen een belangrijke ondersteunende rol spelen bij het meer verspreiden van en praktisch toepassen van de didactische en pedagogische aanpak die nodig is in reguliere scholen waar meer kinderen met een beperking les krijgen. Inclusief onderwijs is geen onderdeel van de initiële opleiding tot leerkracht. Hogescholen en universiteiten die aankomende docenten opleiden, kunnen inclusief onderwijs onderdeel maken van de initiële opleiding zodat bij startende docenten al kennis aanwezig is. Zo heeft het samenwerkingsverband EC

de Rotonde in Gorinchem in samenwerking met het Seminarium voor Orthopedagogiek besloten dat nascholing voor leerkrachten op de scholen zelf plaatsvindt waarbij de nascholing specifiek gericht is op de vragen die spelen rondom kinderen die ondersteuning nodig hebben.

Onderzoeksprogramma's besteden zeer weinig aandacht aan de vele onderwijskundige vragen die leven rondom inclusie. Om de algemene kennisbasis te verbreden is het belangrijk om binnen onderzoekprogramma's van bijvoorbeeld het NRO een plaats in te ruimen voor onderzoek dat gericht is op het vergroten van kennis van goede inclusief-onderwijspraktijken, inclusief het effectief inzetten van financiële middelen.

Richt een landelijk kenniscentrum voor inclusief onderwijs op

Kennis en ervaring zijn nu erg versnipperd en vaak onzichtbaar. Richt daarom een kenniscentrum op dat gericht is op het bevorderen van inclusief onderwijs, waar kennis en ervaring worden gebundeld en waar scholen, andere professionals en ouders snel aan informatie en hulpmiddelen kunnen komen om onderwijsondersteuning in het reguliere onderwijs doeltreffender vorm te geven.

Regel een laagdrempelig aanspreekpunt voor ouders bij ieder samenwerkingsverband

Niet alle samenwerkingsverbanden zijn toegankelijk voor ouders. Dat is jammer want het beleid voor passend onderwijs wordt op het niveau van de samenwerkingsverbanden bepaald. Het ligt voor de hand dat juist zij ouders informeren over ondersteuningsmogelijkheden, en ouders verwijzen naar anderen die hen kunnen bijstaan in gesprekken.

Regel onafhankelijke onderwijs cliëntondersteuning

In de Jeugdzorg en Wmo is een wettelijk recht op onafhankelijke cliëntondersteuning vastgelegd: ieder die zorg en ondersteuning nodig heeft, heeft recht op een onafhankelijk advies en hulp bij het kiezen van die zorg. De zorgvrager zou dus niet afhankelijk moeten zijn van de instantie die bepaalt hoeveel en welke zorg hij of zij krijgt en die financieel belang heeft bij het 'beknibbelen' op de zorgtoewijzing. Een onafhankelijke ondersteuner kan een zorgvrager helpen nadenken over de zorgvraag en adviseren waar en hoe de zorg het beste kan worden aangevraagd en georganiseerd. Zulke onafhankelijke cliëntondersteuning zou ook een recht moeten zijn in het onderwijs aan kinderen met een beperking. Ouders en individuele scholen moeten nu ondersteuning aanvragen bij partijen die financieel belang hebben bij de toekenning ervan, en hun weg zien te vinden in ingewikkelde bureaucratische regels. Naar analogie van het wettelijk recht op onafhankelijke cliëntondersteuning, zou ook onafhankelijke cliëntondersteuning in het onderwijs een manier zijn om voorzieningen goed te regelen voor kinderen met een beperking op reguliere scholen.

Maak zorggelden en onderwijsgelden aanvullend en flexibel inzetbaar

Gelden voor zorg en voor onderwijs komen uit verschillende potjes. Zowel ouders als scholen moeten veel moeite doen om hun weg te vinden in het ingewikkelde systeem van organisatie en financiering van onderwijs en zorggelden voor kinderen met een beperking. Dat heeft deels te maken met het feit dat zorg- en onderwijsfinanciering losstaan van elkaar. Er is geld voor algemene onderwijskosten (dat rechtstreeks wordt overgemaakt aan scholen); voor onderwijskundige ondersteuning voor leerlingen met een beperking (dat wordt overgemaakt aan samenwerkingsverbanden die dat geld verdelen over de scholen, speciaal en regulier); en er is geld voor zorgondersteuning voor kinderen met een beperking (bij gemeenten voor jeugdzorg, bij zorgkantoren voor de WLZ en bij zorgverzekeraars voor medisch georiënteerde zorg).

In de praktijk moeten zowel scholen als ouders onderhandelen over de inzet van gelden uit de verschillende geldstromen. De organisaties die beschikken over het budget kunnen 'zuinig' indiceren, naar elkaar afschuiven of zorg onthouden waardoor een kind gedwongen de keuze voor speciaal onderwijs moet maken, of thuis komt te zitten of naar een kinderdagcentrum moet zonder onderwijs te krijgen.

Een aanbeveling is om alle kinderen met een beperking te erkennen in hun behoefte aan zorgondersteuning, ook als ze naar regulier onderwijs gaan. Om uit te zoeken welke instantie de lasten daarvan zou moeten dragen gezien de wettelijke indicatieregels, is het van belang zorgmakelaars aan te wijzen die, nadat een ouder een keuze heeft gemaakt voor een reguliere school, de zorg budgetten aanvraagt die inzetbaar zijn naast onderwijsondersteuning. De besteding ervan kan door school en ouders worden vastgelegd in het wettelijk verplichte ondersteuningsplan OPP. Ouders moeten actief betrokken zijn bij de opstelling daarvan en ermee instemmen, en al als het nodig is moet het getoetst kunnen worden bij de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO).