



Schendingen recht op inclusief onderwijs

Een analyse van de actuele situatie in Nederland

Jose Smits & Jacqueline Schoonheim

Het project In1school van NSGK maakt zich sterk voor het recht op inclusief onderwijs. Kinderen met en zonder beperking moeten samen naar één school kunnen, van hun eigen keuze, in de buurt. Een school die weet in te spelen op wat elk kind nodig heeft om zich te ontwikkelen. We informeren, onderzoeken, brengen partijen bij elkaar en vechten waar nodig schendingen van het recht op inclusief onderwijs aan voor de rechter. Zo brengen we samen met anderen een onomkeerbare verandering op gang van apart naar samen leren en leven.

www.in1school.nl



Colofon

Mei 2016

Dit rapport is opgesteld in opdracht van het project In1School dat het recht op inclusief onderwijs bekend maakt en realiseert. In1school is een initiatief van de Nederlandse Stichting voor het Gehandicapt Kind NSGK. Het auteursrecht berust bij de auteurs en het project In1school. Het rapport mag worden gereproduceerd mits de bron wordt vermeld.

Schendingen recht op inclusief onderwijs

Een analyse van de actuele situatie in Nederland

Jose Smits & Jacqueline Schoonheim

Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding	8
Uitgangspunten bij casuïstiek en dataverzameling	9
Werkwijze	11
Werkwijze verzamelen casuïstiek	11
Werkwijze dataverzameling	12
Overzicht casussen	14
Categorieën casussen	17
Data/statistiek	20
In voortgezet onderwijs meer labelling	21
Rugzak: maatstaf voor inclusie	23
Minder inclusie bij verstandelijke en/of meervoudige beperking	24
Maatstaf inclusie in de vorm van rugzaktelling verdwijnt	26
Thuiszitters	26
Beleid van scholen en samenwerkingsverbanden	29
Invloed financiële organisatie	31
Visie samenwerkingsverbanden	32
Toegang tot en ondersteuning op mbo	35
Klachten over mbo	37
AUTI-weigerscholen	38
JOB meldlijn	38
Stand van zaken extra ondersteuning in het mbo	40
Bevestiging andere onderzoeken van knelpunten passend onderwijs	42
Bevindingen uit casuïstiek en data	44
Het probleem van thuiszitten	44
Segregatie in het onderwijs	45
Het toepassen van geschiktheidseisen	47
Toegankelijkheid vooral via individuele aanpassingen	47
Ontbreken van een onpartijdige doorzettingsmacht waar inclusie, kwaliteit van het onderwijs en rechtsbescherming wordt besproken	48
Kernachtige conclusies als speerpunten voor strategische processen	50
Implicaties voor procesvoering	51
Bijlagen	54

Samenvatting

In1school onderzoekt de mogelijkheden voor strategische procesvoering als instrument voor het zichtbaar maken van schending van het recht op inclusief onderwijs zoals neergelegd in het VN-verdrag voor de rechten van het kind (IVRK) en het VN-verdrag voor de rechten van personen met een handicap (IVRPH). Als noodzakelijke voorbereiding op strategisch procesvoeren zijn casuïstiek en data verzameld en geanalyseerd.

De analyse beoogde op basis van verzamelde en onderzochte casussen, onderzoek, statistiek en gesprekken met onderwijsprofessionals te signaleren of sprake is van incidentele dan wel structurele uitsluiting, of specifieke groepen getroffen zijn, eventueel patronen zichtbaar te maken en wat de rol van wet- en regelgeving is. Op basis van verzamelde casuïstiek (ruim 90 casussen tot april 2016) en onderzoek is een database opgebouwd die mede kan dienen als bewijslast en hulp bij juridische betogen.

Wat we zien op basis van de casussen:

- 1) Een reguliere basisschool accepteert een kind met een handicap zo lang dit niet te veel aanpassing en ondersteuning vergt. Als na verloop van tijd meer aanpassing nodig blijkt, wordt de leerling verwezen naar het speciaal onderwijs. Dit geldt zeker voor kinderen met verstandelijke handicaps. Hoe hoger de leeftijd, hoe vaker de vraag wordt gesteld of de leerling 'nog meekan' met de groep. Een andere uiting hiervan is dat bij kinderen met Downsyndroom de ouders, dus niet de leerkracht, zorgen voor aanpassing van lesmateriaal, werkbladen, preteaching en assistentie in de klas.
- 2) Geschiktheidseisen worden strikt toegepast en belemmeren toegang van jongeren met een beperking tot het regulier voortgezet onderwijs. Kinderen met een verstandelijke beperking worden in het reguliere voortgezet onderwijs vrijwel niet geaccepteerd. Volgens scholen moet vaststaan dat leerlingen in staat zijn het eindniveau te halen. Deze 'diploma-eis' geldt wettelijk gezien niet voor voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). Voor alle andere niveaus van het vo mogen scholen wettelijk wel geschiktheidseisen vaststellen.
- 3) Mbo-scholen weigeren leerlingen ook als wordt vermoed dat zij het eindniveau (of verplichte rekentoets) niet halen binnen de gemiddelde tijd. Ook weigeren mbo-scholen leerlingen op grond van individueel arbeidsmarktperspectief. Als de school inschat dat een leerling vanwege een beperking geen betaalde baan kan vinden in het uitgekozen beroep, weigert de school toelating. Zowel in voortgezet onderwijs als op het mbo (en zelfs praktijkonderwijs) weigeren scholen leerlingen met een verstandelijke beperking uit angst voor imagoverlies. Over het mbo zijn klachten binnengekomen over het uitblijven van gepaste onderwijsondersteuning en over verwijdering of weigering tot toelating van leerlingen met een beperking. Ondersteuning aan individuele leerlingen is beperkt, zeker sinds de rugzakregeling is afgeschaft. Leerlingen met een verstandelijke beperking lijken automatisch door te moeten naar een praktijkschool (die geen startkwalificatie kan opleveren).
- 4) Er is te weinig (budget voor) ondersteuning beschikbaar. De school zegt geen geld (meer) te hebben voor voldoende ondersteuning van de leerling met een beperking in de klas of voor de leerkracht in de klas. Individuele budgetten voor ondersteuning (rugzak, AWBZ) in de klas zijn ingetrokken en vervangen door regelingen die lagere of geen individuele budgetten meer toekennen. Voor scholen is dat een argument om de leerling met een beperking (of de aparte integratieklas) te verwijzen naar speciaal onderwijs of naar dagbesteding. In sommige

gevallen dreigt thuiszitten. Opmerkelijk is dat macrobudgetten voor ondersteuning in het onderwijs niet zijn verminderd, maar scholen of ouders krijgen het niet meer 'los'.

- 5) Een kind dat intensieve zorg nodig heeft, komt terecht in een wirwar van regels en instanties: gemeente, zorgkantoor, school, Jeugdzorg. Dat veroorzaakt stress bij ouders, zeker als een school de voorwaarde stelt dat een leerling alleen mag blijven als ouders voor voldoende ondersteuning zorgen. Niemand neemt de regie, alles moet door ouders worden georganiseerd. In meerdere casussen is het een dagtaak voor ouders om de regie te nemen over de organisatie van en overleg tussen de verschillende leerkrachten en ondersteuners.
- 6) Scholen blijken niet in staat deskundige ondersteuning te bieden (zowel op speciaal als regulier onderwijs). Leerkrachten zeggen handelingsverlegen te zijn of reageren niet op door ouders gesignaleerde problemen in de klas. Kinderen gaan naar andere reguliere school, naar een speciale school of wijken uit naar particulier onderwijs zoals het Luzac College. In het voortgezet onderwijs hebben scholen of samenwerkingsverbanden geen antwoord op problemen van leerlingen met angststoornissen, autisme) e.d. waardoor kinderen langjarig thuis zitten.
- 7) Als een reguliere school besluit een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) aan te vragen en ouders niet willen meewerken aan zo'n tlv en plaatsing op het speciaal onderwijs, komen ouders soms onder veel druk te staan. In minstens 5 gevallen is een melding gemaakt bij Veilig Thuis (het voormalige Advies en Meldpunt Kindermishandeling) of Jeugdzorg.
- 8) Er zijn ook positieve verhalen over vormen van inclusie op scholen óf over speciaal onderwijs. Het kan dus wél goed gaan. Vaak komt dit door sterk leiderschap bij het samenwerkingsverband en/of de school, met commitment naar kind en ouders toe.
- 9) In zeer weinig gevallen zetten ouders stappen om een klacht in te dienen of bij school of bij de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO). Ze kennen de procedure niet of willen geen geruzie rondom hun kind met een handicap. Onderwijsconsulenten en zeker de GPO zijn voor ouders onbekend of hoogdrempelig. Klachtenregelingen binnen het mbo zijn onduidelijk. In een van de meldingen die wij kregen, werd deze door de ombudsman van het ROC zelfs afgeraden als 'te negatief'.
- 10) In veel gevallen weten ouders niet wat de rol van de samenwerkingsverband is en hebben zij er geen contact mee. Het lijkt erop dat veel samenwerkingsverbanden zich niet opstellen als aanspreekpunt voor ouders. Voor ouders of leerkrachten is het vaak volkomen onduidelijk of er recht is op een zorgarrangement (zoals het vaak wordt aangeduid door het samenwerkingsverband) ter vervanging van de bekende 'rugzak'.
- 11) Er zijn kinderen die nergens op school staan ingeschreven omdat speciale scholen soms minimeisen stellen voor toegang van deze kinderen. Ook zijn kinderen op verzoek van ouders ontheven van leerplicht en geplaatst op kinderdagcentra (KDC) omdat ze bij inschrijving op school te weinig zorg zouden kunnen krijgen. De kinderen voor wie ontheffing van de leerplicht is aangevraagd, bezoeken officieel geen school meer. Zij gaan naar een KDC, een informele zorggroep of zijn thuis, al dan niet met een zorgbudget. Er zijn enkele zorggroepen die voor sociale contacten en lesmomenten aanhaken bij een school.

Wat we zien op basis van statistiek:

Nederland telt internationaal gezien een hoog aandeel leerlingen met een beperking: 4,5% in het basisonderwijs en 15,3% in het voortgezet onderwijs. Van alle leerlingen met een verstandelijke beperking zit 80% op een aparte speciale school. Van alle leerlingen met een gedragsprobleem zit 66% op een aparte speciale school. De invoering van passend onderwijs leidt (nog) niet tot meer of minder verwijzingen naar speciaal onderwijs. Het aantal vrijstellingen van leerplicht vanwege een handicap is na invoering van passend onderwijs verder gegroeid naar 5077 leerlingen.

Er zijn leerlingen met een beperking die op een gewone school zitten, en die voor invoering van passend onderwijs recht hadden op een rugzakje, c.q. ondersteuningsgeld hadden. In het laatste jaar van toekenning van deze rugzakjes (2013/2014) waren er 36.800 leerlingen (1,44%) met een rugzak in het basis- of voortgezet onderwijs. Deze rugzakjes kunnen gelden als een maatstaf voor inclusie. Met de invoering van passend onderwijs zijn de rugzakjes afgeschaft. Daarmee is ook de maatstaf voor inclusie weg.

Beleid en financiën

Het financieringssysteem in Nederland is schijnbaar neutraal als het gaat om de keuze voor regulier of speciaal onderwijs. Niettemin is de ondersteuning van leerlingen met een beperking op gewone scholen sinds 2014 overal afgenomen. Het beleid van samenwerkingsverbanden is zeer verschillend en overwegend negatief t.o.v. inclusie. De landelijke overheid maakt geen keuze voor regulier of speciaal onderwijs, maar laat die keuze over aan het veld.

De meest in het oog springende schendingen van het recht op inclusief onderwijs zien we op het gebied van:

- a) Thuiszitters. Uitsluiting van leerplicht wegens ziekte of handicap is een geaccepteerd fenomeen.
- b) Leerlingen met een verstandelijke beperking. Zij worden als vanzelfsprekend uitgesloten van hogere klassen van de basisschool, het volledige voortgezet onderwijs en van het beroepsonderwijs.
- c) Segregatie. Deze is omvangrijk. Het beleid en het financiële systeem faciliteren segregatie en stimuleren scherpe selectie.
- d) Het ontbreken van de plicht voor scholen om breder toegankelijk te worden. Toelating van leerlingen met een beperking is altijd voorwaardelijk en afhankelijk van beschikbaarheid individuele ondersteuning.
- e) De aanwezigheid van machtongelijkheid en kennisachterstand. Ouders en leerlingen die inclusie willen, ontberen toegankelijke mogelijkheden om in bezwaar te komen. Het discriminatieverbod wordt amper ingeroepen.

Inleiding

In1school maakt zich sterk voor het recht op inclusief onderwijs. Kenmerkend voor dat onderwijs is dat alle kinderen er welkom zijn en niemand wordt buitengesloten vanwege zijn achtergrond of beperking. Inclusief onderwijs veronderstelt een toegankelijke school in de buurt die elke scholier en student onderwijs op maat biedt, met de ondersteuning en zorg die nodig is voor persoonlijke ontwikkeling. Dit recht op inclusief onderwijs is neergelegd in het VN-verdrag voor de rechten van het kind (IVRK) en het VN-verdrag voor personen met een handicap (IVRPH).

Het huidige Nederlandse onderwijssysteem lijkt niet aan te sluiten bij de uitgangspunten in deze verdragen. Veel kinderen met een beperking komen vrij vanzelfsprekend in aparte speciale scholen terecht of ontvangen helemaal geen onderwijs. Dat zijn in het oog springende schendingen van het recht op inclusief onderwijs voor scholieren en studenten met een beperking.

In1school heeft onderzoek verricht naar de achtergronden van deze uitsluiting. Naast theoretische analyses van verdragsverplichtingen, jurisprudentie en nationale wetgeving, besloot In1school ook casuïstiek en ervaringen van leerlingen en ouders te verzamelen en te analyseren. In1school onderzoekt mogelijkheden voor strategische procesvoering als instrument voor het realiseren van het recht op inclusief onderwijs. Het verzamelen van casuïstiek en data is een noodzakelijke voorbereiding op en onderdeel van deze strategische procesvoering.¹

Het doel was op de eerste plaats meer te weten te komen over de aard en achtergronden van de uitsluiting die plaats vindt in het onderwijs. De vraag was: welke (groepen) kinderen lopen risico op uitsluiting en op basis waarvan worden zij uitgesloten?

Het tweede doel van het verzamelen van casuïstiek en data was te onderzoeken of en hoe de huidige wet- en regelgeving een rol speelt in de gevonden casuïstiek.

Gelijktijdig met het verzamelen van casuïstiek is gewerkt aan het beter informeren van leerlingen, ouders en professionals in het onderwijs over rechten en mogelijkheden op het gebied van inclusief onderwijs. De direct betrokkenen bij de gemelde ervaringen en casuïstiek zijn geïnformeerd en hebben ondersteuning gekregen. Met de beschreven ervaringen en casuïstiek zijn via de website van In1school ook weer andere gezinnen en professionals geïnformeerd over hun rechten en de mogelijkheden om zich te verweren tegen uitsluiting en inclusie te bevorderen. Dit gebeurde uiteraard met instemming van betrokkenen.

De ervaringen zijn verzameld vanaf 2015, het eerste jaar van invoering van passend onderwijs en wijziging van zorgwetgeving zoals AWBZ en Jeugdwet. Dit rapport geeft daarom ook een actueel beeld van wat zich in het onderwijs in Nederland afspeelt sinds de invoering van passend onderwijs.

¹ Tijdens de expertmeeting in november 2014 noemden onder andere De Beco, Klaas, Berbec, Klein, Campbell, Cojocariu en buiten de expertmeeting ook hoogleraar en Stibbe advocaat Barkhuizen het belang van zowel het verzamelen van casuïstiek als data. Zij benadrukten 'dat het essentieel is dat je data hebt over hoe welke wet tot welke uitsluiting leidt'.

Uitgangspunten bij casuïstiek en dataverzameling

Voor het verzamelen van casuïstiek en data heeft het projectteam zich laten leiden door de uitgangspunten van het projectplan fase 3 van In1school. Het projectplan geeft aan:

'Om te procederen zijn individuele casussen nodig als basis. De casuïstiek dient om de patronen en het structurele karakter van schendingen van rechten aan te kunnen tonen. De verhalen maken duidelijk waarom In1school nodig is, wat uitsluiting in de praktijk betekent, waar de problemen zitten in de Nederlandse wet- en regelgeving, wie doorgaans worden getroffen en hoe schendingen zijn op te heffen. Bovendien scherpen de casussen het doel en de werkwijze van de procesvoering van In1school in het algemeen en voeden ze naar verwachting de informatie en communicatie.'

'Naast verhalen en casuïstiek is het nodig om data te verzamelen als bewijslast, om een bepaald betoog in een te voeren case te onderbouwen. Het gaat concreet om data over onder andere geschiktheidseisen en de hantering daarvan, aantallen kinderen in verschillende soorten onderwijs, budget besteed aan regulier en speciaal onderwijs, effecten van segregatie, effecten van onderwijsbeleid in relatie tot kansen, training van leerkrachten, hoe curricula samengesteld worden, hoe Pabo's werken aan het bevorderen van deskundigheid (of niet) en de barrières ondervonden door scholen die wel inclusief onderwijs willen bieden.'

In het projectplan is eveneens aangegeven dat een nadere analyse van Nederlandse wetgeving vereist is voor strategische procesvoering. Het doel hiervan is te zien welke wetten of onderdelen van het Nederlandse rechtssysteem hindernissen opwerpen (of mogelijk openingen bieden) voor het implementeren van inclusief onderwijs. De verzameling van casussen en data kan bruikbaar zijn om de analyse aan te toetsen.

Voorafgaand aan de daadwerkelijke verzameling van casuïstiek en data is - op basis van de projectonderzoeken van In1school en de uitwisseling tijdens de expertmeeting - geïnventariseerd waar de schendingen van het recht op onderwijs voor leerlingen met een handicap het meest scherp en het meest concreet zijn te maken. Daarbij werden genoemd:

- a) Het ter discussie stellen van de praktijk van het 'thuiszitten' (totaal ruim 15.000 kinderen), het niet deelnemen aan het onderwijs en het 'vrijstellen van leerplicht' van kinderen met een beperking (5.077 kinderen)² die daarmee 'niet leerbaar' zijn verklaard, alsmede het in gebreke blijven van de overheid om elk kind 'effectieve toegang' te geven tot het onderwijs en hem of haar het recht op volledige ontplooiing in onderwijs te laten genieten.
- b) De segregatie in onderwijs en de effecten ervan voor betrokken kinderen, gezinnen en de samenleving als geheel zichtbaar maken en neerzetten als schending van het recht op onderwijs en het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie. (Segregatie verstoort de socialisatie tot actief burger in de samenleving, vermindert de kansen op positief zelfbewustzijn, werk en relaties. Socialisatie in de samenleving vindt plaats in de 'mainstream' van reguliere inclusieve scholen, niet in de marge van het speciaal onderwijs.)
- c) De geschiktheidseisen als toegepast in zowel het secundair als het primair onderwijs ter discussie stellen als schending van het recht op inclusief onderwijs en als schending van het non-discriminatie beginsel. Het belemmert het recht op persoonlijke ontwikkeling in alle aspecten (niet alleen cognitief), hetgeen de kern vormt van het recht op onderwijs. Dit

² Cijfers uit de brief van staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Tweede Kamer, 3 februari 2016: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/rapporten/2016/02/03/cijfers-schoolverzuim-2014-2015>.

betekent dat wij ook de praktijk van testen en diagnosticeren ter discussie stellen als een praktijk die niet gericht is op het optimaliseren van de leeromgeving van een leerling. Het gebrek aan toegang tot regulier voortgezet onderwijs van bijvoorbeeld kinderen met een verstandelijke beperking kan gezien worden als schending van het recht op kwalitatief goed onderwijs.

- d) Het ter discussie stellen van het faciliteren van de toegankelijkheid van onderwijs via alleen de individuele redelijke aanpassing en het ontbreken van een structurele en collectieve aanpak om toegankelijkheid van het onderwijs voor alle kinderen te realiseren. Deze praktijk schiet tekort in het licht van de verplichting om middelen beschikbaar te maken om toegankelijkheid te realiseren vanuit het recht op onderwijs voor iedereen.
- e) Het als gebrek aan rechtsbescherming aan de kaak stellen van het ontbreken van een onpartijdige 'doorzettingsmacht' waar de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen kan worden besproken.

Werkwijze

Het projectteam van In1school heeft tussen mei 2015 en maart 2016 (actuele) verhalen en data verzameld. Verhalen zijn binnengekomen via een meldlijn op de website (50 meldingen), via social media (Twitter en Facebook) en via de inzet van netwerken van projectmedewerkers en verwante organisaties (zoals Ieder(in) en Stichting Downsyndroom). Vrijwel alle casussen zijn nagetrokken. Daarbij gaat het in totaal om meer dan 90 casussen.

Naar aanleiding van de casussen en in het kader van dataverzameling en ondersteuning van gezinnen, zijn gesprekken gevoerd met professionals uit het onderwijsveld. Onder hen onderwijsconsulenten, schoolleiders, functionarissen van samenwerkingsverbanden, meldpunten voor klachten en advocaten met ervaring met onderwijsrechtelijke zaken, professionals uit het mbo en een aantal kinderdagcentra.

Werkwijze verzamelen casuïstiek

Op de website van In1school werd in mei 2015 een meldlijn geopend, met formulier, voor het verzamelen van casussen. De tekst³ bij de meldlijn is neutraal gehouden om niet bij voorbaat alleen negatieve of juist alleen positieve verhalen te krijgen.

Bij het verzamelen van casussen is actief gezocht naar samenwerking met belangenorganisaties en andere organisaties zoals de Onderwijsconsulenten. Het doel was om de meldlijn bekendheid te geven bij de achterban van organisaties, om ervaringsverhalen en kennis over regelingen uit te wisselen en goodwill te kweken voor In1school. Gesproken is met Stichting Downsyndroom, Bosk, Ieder(in), Ouderplatform Volgbaar Onderwijs, Stichting Inclusief Onderwijs, CPS, Onderwijsconsulenten, Defence for Children, drie in onderwijsrecht gespecialiseerde advocaten, de Landelijke Ouderraad (nu Ouders & Onderwijs geheten), Mama Vita, de Nederlands Vereniging voor Autisme en Stichting Kind en Ziekenhuis.

Vooraf met Stichting Downsyndroom, Ieder(in) en Stichting Inclusief Onderwijs heeft concreet uitwisseling plaatsgevonden. Via social media (Twitter en Facebook) en met medewerking van Stichting Downsyndroom en Ieder(in), is bekendheid gegeven aan de meldlijn.

De oproep leverde snel casussen op. Geanonimiseerde weergaven van de casussen zijn op de website van In1school geplaatst (na contact en goedkeuring van melders). Dat gaf de gelegenheid om via Twitter weer bekendheid te geven aan de ervaringen. Dat leidde opnieuw tot meldingen. In juli is een extra oproep geplaatst om ervaringen te melden met de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO)⁴. Ook die oproep leverde casussen op. Via netwerken van projectmedewerkers zijn extra casussen aangeleverd. In de vakantieweken werden bij de meldlijn weinig nieuwe casussen aangeleverd. Bij aanvang van het schooljaar 2015/2016 kwamen meldingen weer op gang. Tussen november 2015 en begin 2016 zijn oudere meldingen geactualiseerd door met melders waar nodig opnieuw contact op te nemen om te zien hoe de zaken zich hebben ontwikkeld en de casuïstiek te actualiseren.

³ De korte toelichting bij het formulier luidde: 'Deel je verhaal! Heeft u zelf ervaringen met het recht op inclusief onderwijs en wilt u die met ons delen? Dat kan.' Een uitgebreidere toelichting op het formulier is te vinden op: <http://www.in1school.nl/oproep-deel-uw-verhaal>.

⁴ Oproep: <http://www.in1school.nl/praktijkervaringen/ervaringen/item/oproep-ervaringen-met-geschillencommissie-passend-onderwijs>.

Projectmedewerkers hebben met vrijwel alle melders (voornamelijk ouders, soms professionals zoals docenten of intern begeleiders) contact gehad. Dat contact was bedoeld om aangeleverde gegevens aan te vullen, te verifiëren en nadere toelichting te verkrijgen. Melders stelden de contacten op prijs en gebruikten de gelegenheid vaak om informatie of advies aan In1school te vragen. In1school heeft advies gegeven en zo mogelijk doorverwezen naar deskundigen in het onderwijs, onderwijsconsulenten of belangenorganisaties. Vooral het contact met de ouders was soms intensief en intens, zeker als ouders nog zoekende waren naar een oplossing en In1school als vraagbaak fungeerde.

In veel casussen was een conflict tussen ouders en school hoog opgelopen, zodanig dat bemiddeling ten tijde van de melding niet mogelijk leek. Veel melders bleken onbekend met de onderwijsconsulenten of waren wantrouwig over het inschakelen van hen. Voor zover melders de Geschillencommissie Passend Onderwijs kenden, wilden ze er niet heen uit angst voor de gevolgen voor hun kind op school. Ook op een andere manier het geschil voorleggen (bijvoorbeeld via een interne klachtprocedure, bij het College voor de Rechten van de Mens of de rechter) wilden ouders niet, uit angst dat zo'n stap de kans op een (nieuwe) school vermindert of de verhoudingen verstoort.

Met toestemming van melders is in een flink aantal casussen onderzoek verricht naar de achtergronden van de melding en is zo nodig contact opgenomen met betrokken partijen. Als bijvoorbeeld in een casus verwijzing van regulier naar speciaal onderwijs is vermeld met als reden teruglopende of tekortschietende ondersteuning, dan is geprobeerd te achterhalen hoe de school, het samenwerkingsverband of andere betrokkenen dit zien, of sprake was van een incident of dat verwijzing wellicht het gevolg was van beleid of veranderde regelgeving.

Naar aanleiding van de informatie uit casussen zijn ook algemene gesprekken gevoerd met professionals uit het onderwijsveld (en ook uit het zorgveld waar het ging om kinderen van kinderdagcentra), zoals functionarissen uit samenwerkingsverbanden, intern begeleiders, schooldirecteuren, ambulant begeleiders, zorgaanbieders en wethouders. De gesprekken leveren achtergrondinformatie op die laat zien hoe op scholen en binnen samenwerkingsverbanden wordt gereageerd op de gewijzigde wetgeving. We vroegen bijvoorbeeld naar visie op inclusie, naar uitwerking van financiële afspraken, naar overleg met en steun vanuit gemeenten.

De casussen hebben wij opgenomen in een register, met contactgegevens en een korte beschrijving van de inhoud, waaronder leeftijd, type school, aard van beperking en aard van probleem of succes. Alle casussen zijn bestudeerd en aan de hand van de thema's die eruit sprongen is nader onderzoek gedaan naar achterliggende data.

Werkwijze dataverzameling

Naast het verzamelen van casussen, is gezocht naar data. Het doel was een beeld te schetsen van de mate waarin het recht op inclusief onderwijs nu kan worden verwezenlijkt en welke mechanismen een bevorderende of belemmerende rol spelen. In dit rapport geven we op basis van statistiek en onderzoeksrapporten een beeld van het onderwijs aan kinderen, scholieren en studenten met een beperking: op welke school(soorten) zitten ze, hoe is extra ondersteuning georganiseerd en gefinancierd, wat zijn ontwikkelingen in visie en dergelijke.

In het schooljaar 2014/2015 is passend onderwijs ingevoerd, een verzameling wetswijzigingen die de organisatie en financiering van onderwijs voor kinderen met een beperking ingrijpend heeft veranderd. In 2015 is bovendien wetgeving voor zorgondersteuning (Wmo, Jeugdzorg, AWBZ/Wlz)⁵ en inzet van

⁵ Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning; AWBZ: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten; Wlz: Wet langdurige zorg.

zorg in het onderwijs ingrijpend gereorganiseerd. We zijn op zoek gegaan naar mogelijke effecten daarvan.

Dataverzameling was ook nodig om de verzamelde verhalen in het juiste kader te plaatsen. We wilden bijvoorbeeld weten of verhalen over uitsluiting uitzonderlijk zijn of eerder beschouwd zouden moeten worden als uiting van een trend en zo ja, wat achterliggende mechanismen zijn.

Data zijn verzameld met het oog op strategische procesvoering. Bij een gekozen strategisch proces zijn algemene gegevens nodig als bewijslast, om een bepaald betoog in een te voeren zaak te onderbouwen. Het gaat concreet om data over onder andere geschiktheidseisen en de hantering daarvan, aantallen kinderen in verschillende soorten onderwijs, statistieken over uitsluiting, budget besteed aan regulier en speciaal onderwijs, hoe onderwijsondersteuning vorm krijgt, effecten van segregatie, effecten van onderwijsbeleid in relatie tot kansen, training van leerkrachten, hoe curricula samengesteld worden, hoe Pabo's werken aan deskundigheidsbevordering en de barrières ondervonden door scholen die wel inclusief onderwijs willen bieden.

Verder zijn in het kader van dataverzameling gesprekken gevoerd met professionals uit andere hoeken om inzicht te krijgen in verschillende aspecten van de toegang tot onderwijs en adequate ondersteuning op reguliere scholen. Wij hebben interviews gehouden met onderwijsconsulenten, Aïscha Trokasti (directeur Bureau Onderwijsconsulenten), advocaten op het gebied van onderwijsrecht, medewerkers van het meldpunt van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) in het mbo, de Ombudslijn mbo, de Mbo Raad, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Inspectie van het Onderwijs, Start Foundation (over het meldpunt AUTI-weigerscholen), het College voor de Rechten van de Mens, Ieder(in) en medewerkers van het juridische meldpunt, Stichting Downsyndroom, schooldirecteuren uit regulier en speciaal onderwijs, intern begeleiders en docenten op scholen en zorgpersoneel en directie van zorgaanbieders met een kinderdagcentrum.

We hebben ook geprobeerd om na te gaan welke visie scholen en samenwerkingsverbanden hebben op inclusief onderwijs. Passend onderwijs hanteert niet de doelstelling van inclusief onderwijs, zoals dat is geformuleerd in het IVRPH⁶. Het doel van passend onderwijs is om de (kosten)groei van speciaal onderwijs af te remmen, elk kind een passende onderwijsplek te bieden om het langslappende probleem van thuiszitters op te lossen, en beleidsvrijheid van scholen bij het vormgeven van onderwijs aan kinderen met een beperking binnen samenwerkingsverbanden te vergroten. Gezien die grotere beleidsvrijheid was het van belang na te gaan hoe scholen de ruimere beleidsvrijheid hanteren en hoe scholen die kiezen voor meer inclusie, dat bewerkstelligen.

⁶ Voor meer informatie daarover verwijzen we naar de studie over de gevolgen van het VN-verdrag voor het Nederlands onderwijssysteem: http://www.in1school.nl/kennis-ondersteuning/onderzoeken/item/gevolgen-vn-verdrag-voor-het-nederlands-onderwijssysteem?category_id=6.

Overzicht casussen

Tot maart 2016 zijn in totaal 91 casussen verzameld. De meeste melders zijn ouders. Ook enkele leerkrachten en begeleiders hebben meldingen gedaan. De meeste melders hebben negatieve ervaringen op scholen als het gaat om het regelen van goed onderwijs en zorg voor hun kind met een beperking. Een enkeling geeft aan juist tevreden te zijn.

De meeste meldingen gaan over leerlingen in het basisonderwijs:

<i>Basisonderwijs</i>	58
<i>Voortgezet onderwijs</i>	17
<i>Scholen voor speciaal onderwijs</i>	13
<i>Mbo of ander vervolgonderwijs</i>	7

In 34 gevallen gaat het bij een melding om een kind met een verstandelijke beperking (waarvan 31 met Downsyndroom), in 13 gevallen om een lichamelijke beperking/chronische ziekte, in 4 gevallen om een meervoudige beperking, in 17 gevallen om een Autisme Spectrum Stoornis (ASS) of PDD-NOS, in 3 gevallen om een kind met ADHD en in 4 gevallen om dyslexie. In 6 gevallen gaat het om een andere aandoening (daaronder 4 kinderen met ernstige faalangst).

Bij de meldingen over het basisonderwijs komen zowel kinderen met een verstandelijke beperking als een lichamelijke beperking, chronische ziekte of ASS voor. Een groot aantal meldingen, 28 in totaal, kwam van ouders van leerlingen met Downsyndroom of een andere beperking die werden geweigerd op of verwijderd van een reguliere school en die gedwongen de overstap naar speciaal onderwijs moesten maken.

In het regulier voortgezet onderwijs zijn vrijwel geen meldingen meer van leerlingen met een verstandelijke beperking, behalve dan van enkele ouders die hun kinderen met Downsyndroom van regulier basisonderwijs over willen laten gaan naar het regulier voortgezet onderwijs en daar niet in slagen. Leerlingen met Downsyndroom mogen vrijwel nooit de overstap maken van een reguliere basisschool naar regulier voortgezet onderwijs, vandaar dat ze wegvallen uit deze categorie van de meldingen.

Verhalen van ouders van kinderen met een handicap in het regulier voortgezet onderwijs gaan meer over jongeren met ASS, ADHD of angst, chronische ziekte of overgevoeligheid. Thuiszitten ligt bij meldingen uit deze groepen erg dichtbij. In vijf verhalen was sprake van een melding bij een Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) of Bureau Jeugdzorg. Deze melding was door een school gedaan, volgens de ouder om druk op het gezin uit te oefenen omdat de ouders het niet eens waren dat hun kind naar het speciaal onderwijs zou worden verwezen.

Er zijn enkele concrete meldingen over het mbo bij In1school. Het aantal rechtstreekse meldingen bij In1school over het mbo was laag gezien de omvang van de problemen zoals die werden geschetst in interviews met medewerkers van Meldpunt JOB en de Ombudslijn en ook in uitzendingen van Nieuwsuur in 2014 en 2015. Uit die interviews begrepen we dat daar veel klachten en informatieverzoeken binnenkomen over toelating en passende ondersteuning in het mbo. Een aantal meldingen van mbo-studenten zijn ook binnengekomen bij het Juridisch Steunpunt van Ieder(in). Ook komt er wekelijks een klacht binnen bij het Meldpunt AUTI-weigerscholen van Start Foundation. Dat meldpunt kreeg in het startjaar (2013) 176 klachten binnen van jongeren met een ASS over de

toelating tot het mbo.⁷ Ook komen spontaan vragen en meldingen binnen over problemen met toelating en ondersteuning op het mbo bij Ouders en Onderwijs, een algemene belangenorganisatie van ouders in het onderwijs. Hoewel deze organisatie informatieverzoeken behandelt voor basis- en voortgezet onderwijs, komen daar ook meldingen binnen over het mbo.

Er waren geen spontane meldingen van kinderen met een meervoudige of verstandelijke beperking die zijn vrijgesteld van leerplicht en een dagopvang bezoeken zonder onderwijs (kinderen op een kinderdagcentrum). Deze groep kinderen is voorafgaand aan de casusverzameling wel geïdentificeerd als een groep van wie het recht op onderwijs wordt geschonden. Het projectteam In1school is gericht op zoek gegaan naar casussen van kinderen die vanwege hun beperking zijn ontheven van leerplicht. Een aantal verhalen is opgespoord en uitgediept in deze rapportage.

Wegvallen zorggeld leidt tot mogelijke verwijdering van leerling met Downsyndroom

Youri⁸ is 6 jaar en zit drie jaar op dezelfde reguliere basisschool als zijn tweelingzus. Zijn familie komt in onzekerheid te zitten als het persoonsgebonden budget (pgb) wegvalt en de school en het samenwerkingsverband het niets eens kunnen worden over de hoogte van een 'zorgarrangement.' Na herindicatie komt er overeenstemming en gaat Youri over naar groep 3.

Wegvallen rugzakjes leidt tot opheffing groepje voor leerlingen met Downsyndroom op reguliere school – de ouders vechten dit aan bij de rechter

Bij een basisschool in Almere, De Torteltuyn, wordt een groepje kinderen met ernstige handicaps bedreigd met verwijdering naar zml-onderwijs na de invoering van passend onderwijs. Het samenwerkingsverband vindt een integratieklas niet inclusief genoeg en ook te duur. Ouders protesteren. Voor hun kinderen is theoretisch 265.000 euro ondersteuningsbudget beschikbaar en het samenwerkingsverband wil niet meer dan 75.000 euro voor de klas beschikbaar stellen.

Het samenwerkingsverband, het schoolbestuur en de gemeente houden vast aan hun plan de groep op te heffen. Ouders vechten het besluit juridisch aan. Het conflict loopt al langer dan een jaar, is nog niet beslist maar de groep loopt leeg en het personeel op de groep moet rondkijken naar ander werk.

Beslissing om meisje van 3 met Downsyndroom niet toe te laten na een reguliere basisschool geldt voor alle basisscholen in het samenwerkingsverband!

De buurtschool van Emma, een meisje van 3 met Downsyndroom vindt het een te grote belasting om het meisje aan te nemen. Van een tweede school kregen ouders te horen dat de beslissing voor een zmlk-school niet alleen door de eerste school is gemaakt, maar door het samenwerkingsverband van scholen in de regio. Het meisje zit nu op speciaal onderwijs (een zmlk-school).

⁷ Het meldpunt en de rapportage over de meldingen is te vinden op de website van Start Foundation: <http://www.startfoundation.nl/autisme>.

⁸ We gebruiken in de kaders pseudonymen voor leerlingen. De echte namen zijn bij In1school bekend.

Jongen met Downsyndroom gedwongen vanuit groep 6 naar speciaal onderwijs

Jesper zit sinds de kleuterleeftijd op de reguliere buurtschool. In groep 6 ontstaat onrust. De school zet een verwijderingsprocedure in gang omdat Jesper soms niet wil luisteren en het verschil met andere leerlingen te groot wordt. Ouders denken dat de onrust eerder komt door een nieuwe leerkracht die de klas niet in de hand heeft. Ouders bieden hulp van buiten aan, maar de school wil dat niet. In juridische procedures wordt gesteld dat de school zich niet verder hoeft aan te passen aan Jesper. Het samenwerkingsverband weigert hulp bij zoeken naar een andere reguliere school met het argument: we kiezen niet voor inclusief onderwijs; we hebben prima speciaal onderwijs.

Amsterdam wil Minke niet meer, een ander samenwerkingsverband wel

Minke zit op een basisschool in Diemen. Er is een rugzak en inzet van zorggeld uit de AWBZ. De school kondigt bij moeder aan dat Minke volgend jaar niet kan blijven omdat de rugzak en het AWBZ-geld vervalt door wetswijzigingen. In formele gesprekken is het argument dat Minke niet goed genoeg mee kan komen in de groep. Moeder verzet zich tegen verwijdering, stelt in gesprekken aan de orde dat het samenwerkingsverband ondersteuningsbudget heeft, maar krijgt niet de zekerheid dat de school ondersteuning blijft bieden. Een school in een buurgemeente, vallend onder een ander samenwerkingsverband, accepteert Minke zonder problemen. In de lokale kring van ouders van kinderen met Downsyndroom worden meer scholen genoemd die leerlingen met Downsyndroom wegsturen omdat rugzakjes zijn afgeschaft en het Amsterdamse samenwerkingsverband geen ondersteuningsbudget uitdeelt aan scholen.

Categorieën casussen

Op grond van de meldingen en het bijbehorend casusonderzoek zijn de situaties te groeperen als:

- 1) Een reguliere basisschool accepteert een kind met handicap zolang er niet te veel aanpassing en ondersteuning nodig zijn. Als na verloop van tijd meer aanpassingen nodig blijken, wordt de leerling verwezen naar het speciaal onderwijs. Dit is de grootste groep meldingen, zowel bij In1school, als bij het meldpunt van Ieder(in).⁹ Dit geldt voor kinderen met alle soorten handicaps, maar zeker voor kinderen met verstandelijke handicaps. Hoe hoger de leeftijd hoe vaker de vraag wordt gesteld of de leerling 'nog meekan' met de groep. De leerling met bijvoorbeeld Downsyndroom die redelijk zelfstandig werkt en geen 'gedragsprobleem' heeft, mag blijven omdat dat geen aanpassing van de werkwijze van leerkracht in de klas vergt. Een andere uiting hiervan is dat bij kinderen met Downsyndroom de ouders vaak zorgen voor aanpassing van lesmateriaal, werkbladen, preteaching en assistentie in de klas. Het is minder de school dan de ouders die voor aanpassingen zorgen. In gemelde situaties negeren scholen vaak de expertise aangedragen door ouders en professionele ondersteuners die zijn aangesteld door ouders met pgb-budget.
- 2) Geschiktheidseisen worden strikt toegepast en belemmeren toegang van jongeren met een beperking tot het regulier voortgezet onderwijs. Kinderen met een verstandelijke beperking worden in het reguliere voortgezet onderwijs vrijwel niet geaccepteerd. Ouders merken bij aanmelding dat scholen een geschiktheidseis stellen. Volgens scholen moet vaststaan dat leerlingen in staat zijn het eindniveau te halen. Deze 'diploma-eis' geldt wettelijk gezien niet voor voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). Voor alle andere niveaus van het vo mogen scholen wettelijk wel geschiktheidseisen vaststellen. Scholengemeenschappen hanteren echter ook voor vbo geschiktheidseisen. Een enkele ouder hoorde informeel dat de middelbare school bang is een leerling met syndroom van Down toe te laten uit vrees dat meer leerlingen met een beperking zich aanmelden en tegelijk 'gewone' aanmeldingen zullen dalen. Bij andere beperkingen kan een minimale cito-score of de negatieve verwachting van een schooldirecteur belemmerend werken, met het gevolg dat leerlingen vaak veel van school wisselen en uiteindelijk thuiszitter worden.
- 3) Er is te weinig (budget voor) ondersteuning beschikbaar. De school zegt geen geld (meer) te hebben voor voldoende ondersteuning van de leerling met een beperking in de klas of voor de leerkracht in de klas. Individuele budgetten voor ondersteuning in de klas (rugzak, AWBZ) zijn ingetrokken en vervangen door regelingen die lagere of geen individuele budgetten meer toekennen. Voor scholen is dat een argument om de leerling met een beperking (of de aparte integratieklas) te verwijzen naar speciaal onderwijs of naar dagbesteding. In sommige gevallen dreigt thuiszitten. Opmerkelijk is dat macrobudgetten voor ondersteuning in het onderwijs niet zijn verminderd, maar scholen of ouders krijgen het niet meer 'los'. In1school heeft geen samenwerkingsverband gevonden dat de oude rugzakbedragen voor leerlingen met Downsyndroom uitkeert. De AWBZ is opgeheven voor jeugdigen en gemeenten (of zorgverzekeraars) moeten de zorg overnemen, maar gemeenten bezuinigen of denken dat een persoonsgebonden budget op school niet nodig is. Zorgverzekeraars indiceren slechts verpleegkundige zorg en geen begeleiding op school.

⁹ Ieder(in) heeft met In1School de onderwijsgerelateerde meldingen gedeeld die binnenkwamen in het laatste kwartaal van 2015. Van de 28 meldingen gingen 9 over basisschooll leerlingen die overgeplaatst werden van het reguliere naar het speciaal onderwijs, tegen de keuze van de ouders in. Eén kreeg een proefplaatsing op een speciale basisschool en één werd een thuiszitter.

- 4) Een kind dat intensieve zorg nodig heeft, komt in een wirwar van regels en instanties terecht van bijvoorbeeld gemeente, zorgkantoor, school en jeugdzorg. Het veroorzaakt veel stress bij ouders, zeker als een school de voorwaarde stelt dat een leerling alleen mag blijven als ouders voor voldoende ondersteuning zorgen. Niemand neemt de regie, alles moet door ouders georganiseerd worden als zij voor regulier onderwijs kiezen voor het kind. Ook leerkrachten en schooldirecteuren kennen de nieuwe regels niet goed of lopen vast in de strijd die losbrandt als een beroep wordt gedaan op budget: partijen schuiven verantwoordelijkheid door.
- 5) De school blijkt niet in staat deskundige ondersteuning te bieden (zowel op speciaal als regulier onderwijs). Leerkrachten zeggen 'handelingsverleggen' te zijn of reageren niet op door ouders gesignaleerde problemen in de klas. In meerdere verhalen is de klacht dat scholen geen notitie nemen van aangereikte expertise door of via ouders. Kinderen gaan naar een andere reguliere of naar een speciale school of wijken uit naar particulier onderwijs zoals het Luzac. In het voortgezet onderwijs hebben scholen of samenwerkingsverbanden geen antwoord op problemen van leerlingen met bijvoorbeeld angststoornissen of autisme waardoor kinderen langjarig thuis zitten.
- 6) Als een reguliere school besluit een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) aan te vragen en ouders niet mee willen werken aan zo'n tlv en plaatsing op het speciaal onderwijs, dan komen ouders soms onder veel druk te staan. In minstens 5 gevallen is een melding bij een AMK of jeugdzorg gemaakt.
- 7) Positieve verhalen over vormen van inclusie op scholen óf over speciaal onderwijs zijn er ook. Het kan dus ook goed gaan. Waar het goed gaat komt dat door sterk leiderschap bij het samenwerkingsverband en/of de school, met commitment naar kind en ouders toe.
- 8) In meerdere casussen is het een dagtaak voor ouders (vaak de moeder) om de regie te nemen over de organisatie van en overleg tussen de verschillende leerkrachten en ondersteuners. Communicatie onderling loopt niet vanzelf en ouders meldden het belang om te zorgen dat het wel loopt.
- 9) In een beperkt aantal gevallen zetten ouders stappen om een klacht in te dienen bij de school of bij de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO). Ze kennen de procedure niet of ze geven aan dat ze geen geruzie willen over hun kind met een handicap. Onderwijsconsulenten en zeker de GPO zijn voor ouders onbekend of hoogdrempelig. Klachtenregelingen binnen het mbo zijn onduidelijk en in een melding bij ons ook door de ROC ombudsman afgeraden als 'te negatief'.
- 10) In veel gevallen weten ouders niet wat de rol van het samenwerkingsverband is en hebben zij er geen contact ermee. Het lijkt erop dat veel samenwerkingsverbanden zich niet opstellen als aanspreekpunt voor ouders. Voor ouders of leerkrachten is het vaak volkomen onduidelijk of er recht is op een zorgarrangement (zoals het vaak wordt aangeduid door het samenwerkingsverband) ter vervanging van de bekende 'rugzak'.
- 11) Over het mbo zijn klachten binnengekomen over het uitblijven van gepaste onderwijsondersteuning en over verwijdering of weigering tot toelating van leerlingen met een beperking. Ondersteuning aan individuele leerlingen is beperkt, zeker sinds de rugzakregeling is afgeschaft. Leerlingen met een verstandelijke beperking lijken automatisch door te moeten naar een praktijkschool (die geen startkwalificatie kan opleveren). Mbo-scholen weigeren leerlingen ook op grond van individueel arbeidsmarktperspectief. Als de school inschat dat een leerling vanwege een beperking geen betaalde baan kan vinden in het uitgekozen beroep, dan weigert de school toelating.

- 12) Er zijn kinderen die nergens op school staan ingeschreven omdat scholen voor zml-kinderen soms minimum eisen stellen voor toegang van deze kinderen. Ook zijn kinderen op verzoek van ouders ontheven van leerplicht en geplaatst op kinderdagcentra omdat ze bij inschrijving op school te weinig zorg kunnen krijgen. De kinderen voor wie ontheffing leerplicht is aangevraagd, bezoeken officieel geen school meer, maar gaan naar een kinderdagcentrum (KDC), een informele zorggroep of zijn thuis, al dan niet met een zorgbudget. Er zijn enkele zorggroepen¹⁰ die aanhaken bij een school voor sociale contacten en lesmomenten.

¹⁰ Voorbeeld zijn de Samen naar School klassen, een project van NSGK: <https://www.nsgk.nl/wat-doet-nsgk/projecten/project/?proj=165>.

Data/statistiek

Kenmerkend voor inclusief onderwijs is dat leerlingen met elkaar naar één school kunnen in de buurt (dat veronderstelt in ieder geval minder of geen aparte speciale scholen), en beschikbaarheid van ondersteuning voor leerkrachten en individuele leerlingen met een beperking. Om te doorgronden in hoeverre sprake is van inclusief onderwijs in het Nederlandse onderwijssysteem, keken we naar ontwikkelingen in statistieken over de verdeling van leerlingen over onderwijssoorten, over de stand van zaken bij thuiszitters en statistieken over de inzet van individuele ondersteuning.

De statistiek laat zien dat leerlingen met een beperking in Nederland in grote meerderheid onderwijs krijgen op aparte speciale scholen. Van leerlingen in de basisschoolleeftijd met een verstandelijke beperking zit 80% op speciale scholen. In het voortgezet onderwijs zit 99,4% van leerlingen met een verstandelijke beperking op speciaal onderwijs¹¹. Van leerlingen tot 12 jaar met een cluster 4 indicatie (gedragsproblemen) zit 43% op aparte speciale scholen. Dat percentage stijgt naar 45% in de leeftijdsgroep boven 12 jaar.¹²

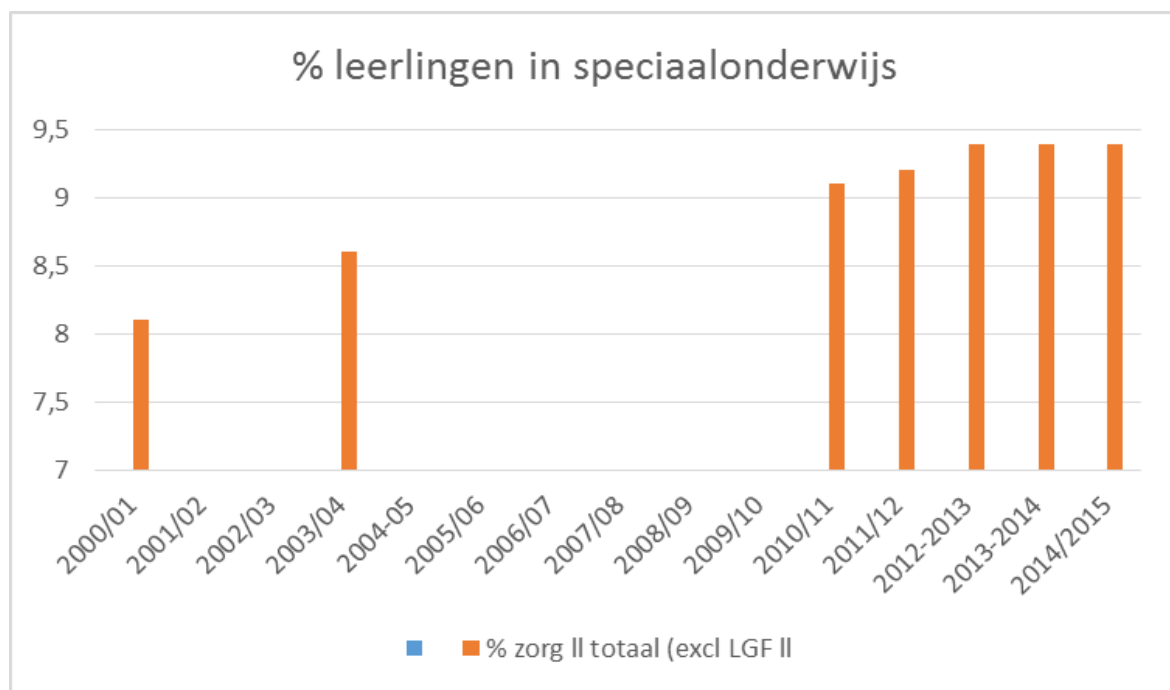
Het totaal aandeel leerlingen in de leeftijd tussen 4 en 16 jaar dat in speciaal onderwijs zat, was 8,1% in het schooljaar 2000/2001.¹³ In 2003/2004 (jaar van invoering van de leerlinggebonden financiering of ook wel 'rugzak' genoemd) bedroeg het percentage 8,6%. In 2012/2013 steeg het naar 9,4% en dat bleef stabiel tot en met het eerste jaar van invoering van passend onderwijs in 2014/2015. Deze cijfers zijn exclusief leerlingen die met een indicatie en een rugzak in regulier onderwijs zitten. Het gaat dus om daadwerkelijke plaatsingen op speciale scholen die vallen onder speciale basisschool, speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs (lwoo).

In het schooljaar 2014/2015 waren er in absolute cijfers 240.900 kinderen die als 'zorgleerlingen' in aanmerking kwamen voor extra ondersteuning, waarvan 70.915 op speciale scholen voor leerlingen met een ernstige beperking (voorheen Cluster onderwijs), 36.847 leerlingen op speciale basisscholen sbo's; 29.329 jongeren op praktijkonderwijs en 103.809 op lwoo.

¹¹ Kengetallen totaal overzicht PO: www.passendonderwijs.nl.

¹² Kengetallen totaal overzicht PO: www.passendonderwijs.nl.

¹³ Alle volgende cijfers en daarop gebaseerde grafieken zijn van het NCOJ, het Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg: http://www.ncoj.nl/factsfigures/onderwijs/2015/fc2015_onderwijsbehoeften.php#art2.

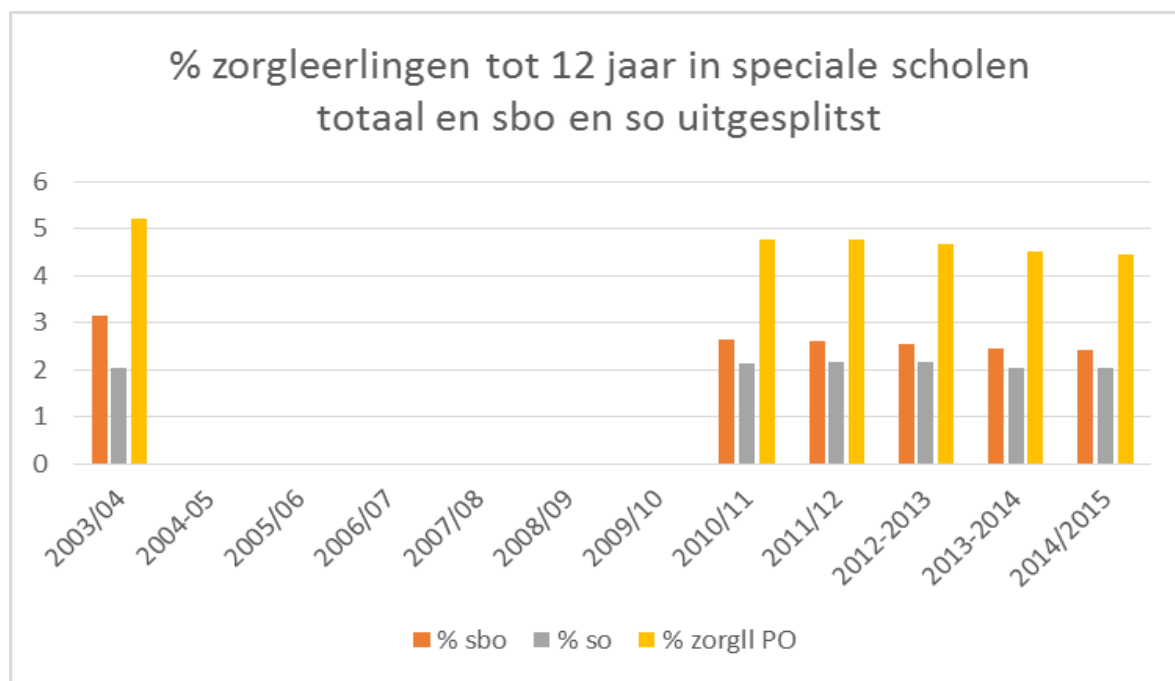


De cijfers maken duidelijk dat sinds 2000 sprake is van een gestage stijging van het aandeel leerlingen dat op aparte speciale scholen wordt geplaatst van ruim 8% naar 9,4% van alle leerlingen (0-18 jaar). Wetgeving op het gebied van passend onderwijs heeft onder meer als doelstelling de groei van speciaal onderwijs te stoppen. In het eerste jaar van invoering, schooljaar 2014/2015, lijkt dat gelukt. Aan het begin van dat schooljaar is het aantal leerlingen met speciale onderwijsbehoeften met 800 gedaald tot 241 duizend. Uitgedrukt in procenten zijn er 0,3% minder zorgleerlingen. Die krimp is precies gelijk aan de krimp van de totale schoolpopulatie (-0,3%).

In voortgezet onderwijs meer labelling

Er zijn opmerkelijke verschillen tussen het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Het percentage leerlingen in de basisschoolleeftijd (t/m 12 jaar) dat extra ondersteuning kreeg, is 4,44%¹⁴ (waarvan 2,41% op sbo-scholen en 2,03% in speciaal onderwijs).

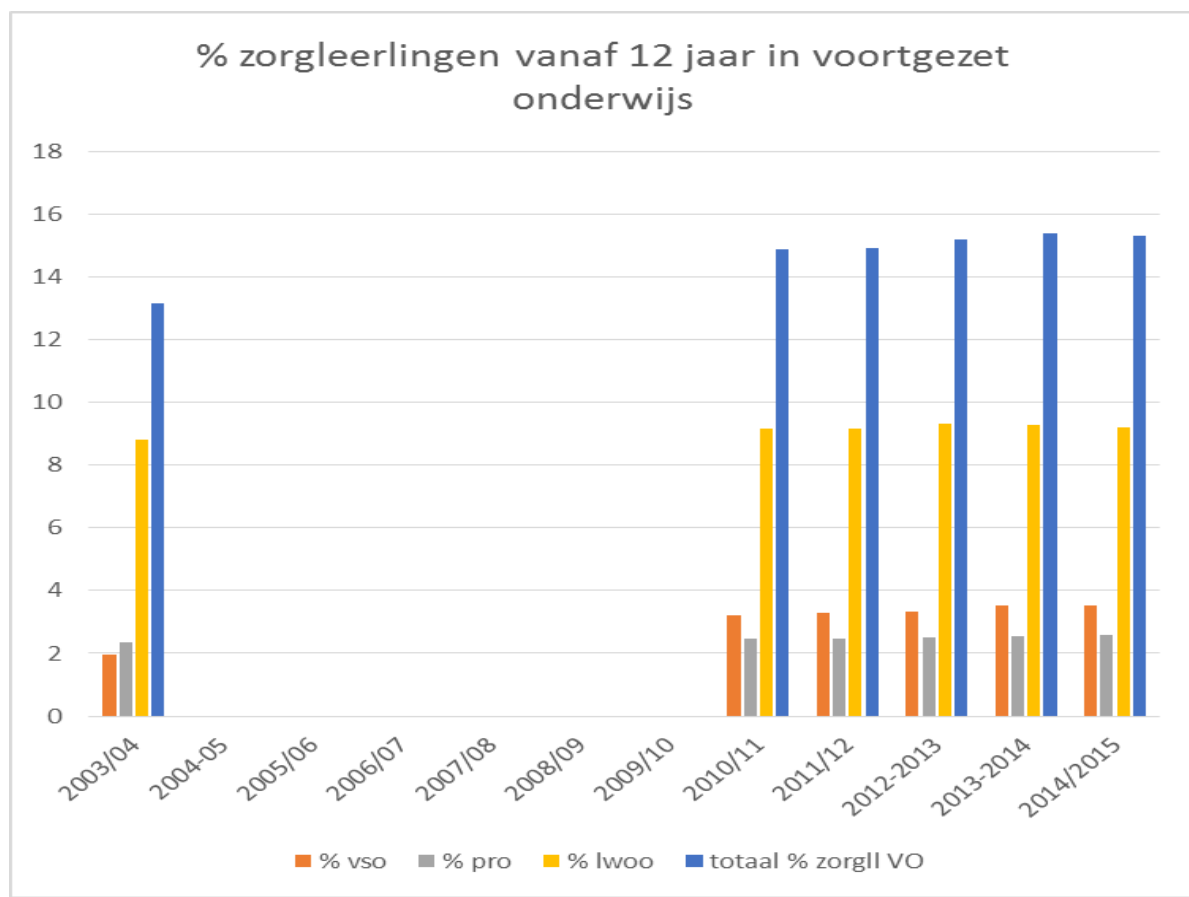
¹⁴ Referentiecijfers NCOI: http://www.ncoi.nl/factsfigures/maps/2015/map_po2014.php.



Bij de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs verdrievoudigt het aandeel leerlingen dat wordt geïndiceerd met speciale ondersteuningsbehoefte. Het aandeel leerlingen met een indicatie voor lwoo-onderwijs is 9,19%, met een indicatie voor praktijkonderwijs 2,59%, en met een indicatie voor vso 3,53%. Totaal heeft 15,31% van het totaal aantal leerlingen in voortgezet onderwijs de indicatie speciaal.

Sommige analisten rekenen speciaal basisonderwijs (sbo), leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs niet tot speciaal onderwijs.¹⁵ In deze analyse doen we dat wel omdat de leerlingen op grond van een leerprobleem en/of beperking hiervoor worden geïndiceerd, ook doorgaans apart worden geplaatst en in het systeem voor invoering van passend onderwijs een eigen ruimere financiering kregen. Bij sbo en praktijkonderwijs gebeurt het apart plaatsen doorgaans in aparte gebouwen die soms deel uitmaken van scholengemeenschappen. Bij lwoo worden doorgaans aparte lesgroepen geformeerd binnen (vmbo-)scholen.

¹⁵ Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (bij monde van M. Zandbergen) rekent speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en lwoo niet tot speciaal onderwijs wanneer het opgave doet van het volume in speciaal onderwijs bij het European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Dit European Agency gebruikt opgaven van alle Europese landen om een internationale vergelijking te maken van regulier/speciaal onderwijs in Europese landen. Special Needs Education Country Data 2008, 2010 and 2012 by the European Agency for Development in Special Needs Education: https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-country-data-2008_SNE-Data-2008.pdf / https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-country-data-2010_SNE-Country-Data-2010.pdf / https://www.european-agency.org/sites/default/files/sne-country-data-2012_SNE-Country-Data2012.pdf.



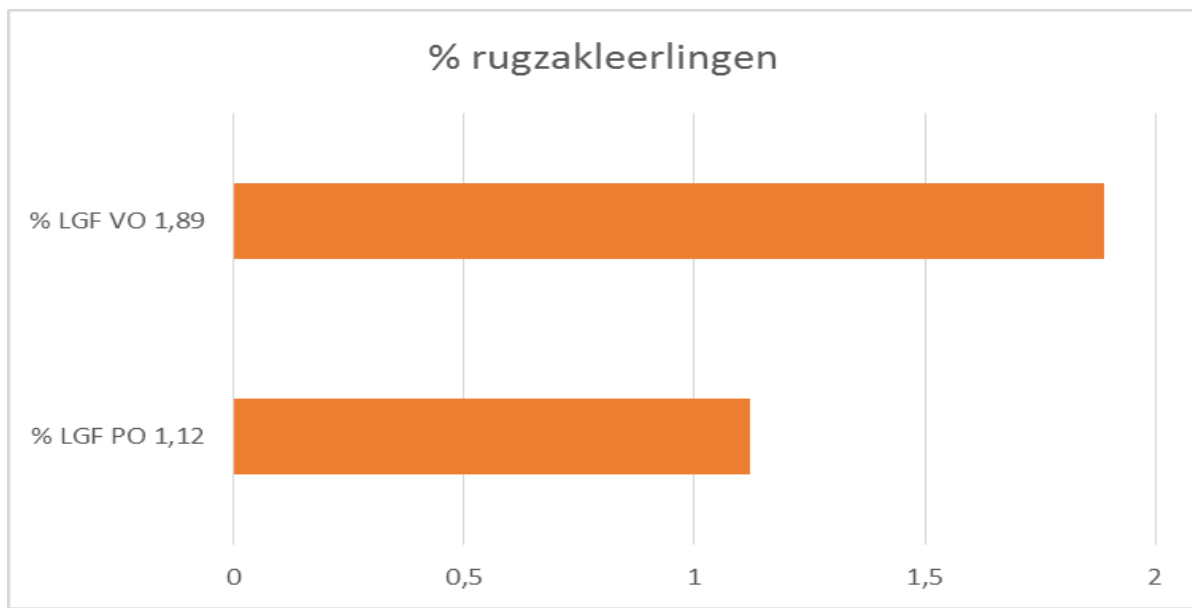
Rugzak: maatstaf voor inclusie

Vanaf 2003 tot aan 2013/2014 kon voor leerlingen met een ernstige beperking die een indicatie konden krijgen voor speciaal onderwijs (so en vso) leerlinggebonden financiering (rugzak) worden aangevraagd om extra begeleiding in te zetten op de reguliere school. De rugzak kon ook worden ingezet op de lichte vormen van speciaal onderwijs: speciale basisschool, praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs. Dit rugzakgeld was 6.904 euro in groep 1 en 2 van het basisonderwijs en 13.100 euro voor groep 3 tot en met 8. Daarbovenop kwam een budget voor ambulante begeleiding van 4.622 euro en een vergoeding voor aangepast materiaal van 1.183 euro in groep 1 en 2 en 1.458 euro vanaf groep 3.¹⁶

De rugzak vormde, naast inzet van persoonsgebonden budget op basis van AWBZ, het voornaamste instrument om een kind met een ernstige beperking ondersteuning te bieden in een klas op een reguliere school. De mate waarin de rugzak werd ingezet is een grove maatstaf voor het aandeel inclusie in het onderwijs of op zijn minst een maatstaf voor actieve ondersteuning van kinderen met een ernstige beperking in het onderwijs.

In het laatste jaar van toekenning (2013/2014) van leerlinggebonden financiering waren er 36.800 leerlingen (1,44%) met een rugzak in het po en vo. De grafiek hierna toont dat in het basisonderwijs procentueel gezien minder rugzakjes werden toegekend dan in het voortgezet onderwijs.

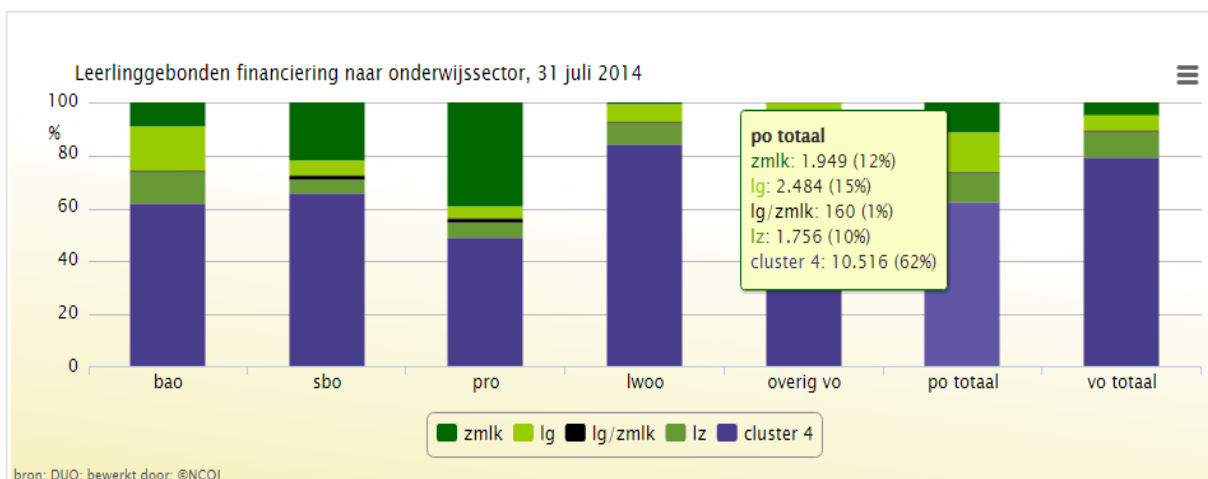
¹⁶ Cijfers verstrekt via Stichting Downsyndroom.



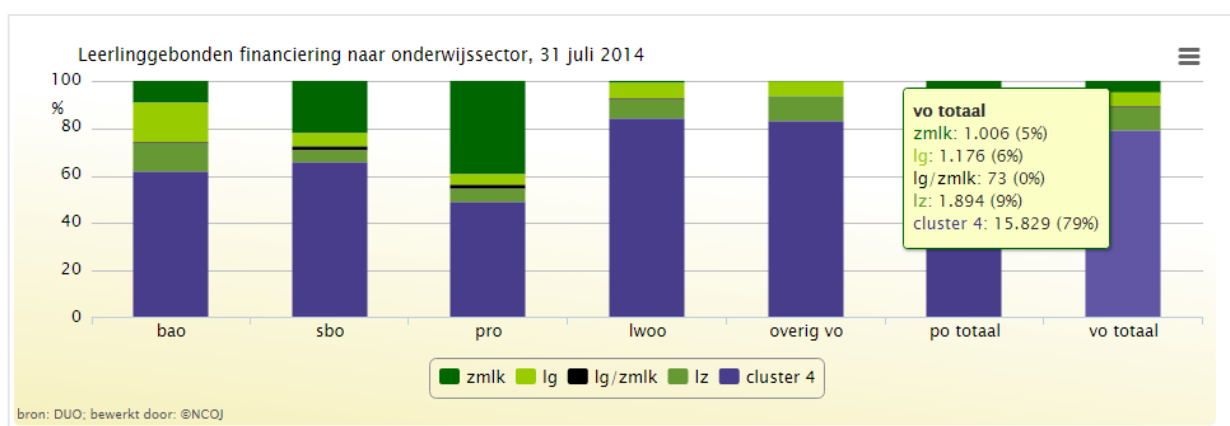
Waar de cijfers over het aandeel leerlingen met een rugzak een indicatie zijn voor de mate van inclusie, is het aandeel leerlingen op speciaal onderwijs een maatstaf voor uitsluiting van het recht op inclusief onderwijs. Beide bij elkaar beschouwd geven een problematisch beeld. In het basisonderwijs volgt 4,44% van de leerlingen speciaal onderwijs en krijgt 1,12% van de leerlingen in het reguliere basisonderwijs een rugzak. In het voortgezet onderwijs wordt 15,41% van de leerlingen in speciaal onderwijs geplaatst, maar stijgt ook het aandeel rugzakken naar 1,89%. Zowel de maatstaf voor inclusie als exclusie stijgen bij de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Een verklaring voor dat fenomeen is dat het aandeel geïndiceerde leerlingen sterk stijgt in het voortgezet onderwijs en dat binnen de groep geïndiceerde leerlingen het aandeel rugzakken (dus inclusie) afneemt.

Minder inclusie bij verstandelijke en/of meervoudige beperking

Bijgehouden is welke indicatie (welke beperking) leerlingen met een rugzakje hebben. Het Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg (NCOJ) geeft daarvan de volgende cijfers¹⁷: Van de rugzakleerlingen in het basisonderwijs heeft 12% een indicatie voor zmlk (verstandelijke beperking), 1% heeft een indicatie voor een meervoudige beperking (in de grafiek aangeduid als LG/zmlk) en 62% heeft een indicatie voor ernstige gedragsproblemen (cluster 4).



In het voortgezet onderwijs neemt het aandeel verstandelijke beperking bij rugzakleerlingen verder af van 12% naar 5% en van cluster 4 kinderen neemt het toe naar 79%. Het duidt er op dat het onder de huidige omstandigheden voor de groep leerlingen met een zmlk-indicatie (zeer moeilijk lerend, ofwel een verstandelijke beperking) erg moeilijk is binnen het regulier onderwijs te blijven met een rugzak. De categorie leerlingen met een meervoudige beperking (lg/zmlk) met een rugzak, zakt naar 0% en kan dus amper doordringen in regulier voortgezet onderwijs.

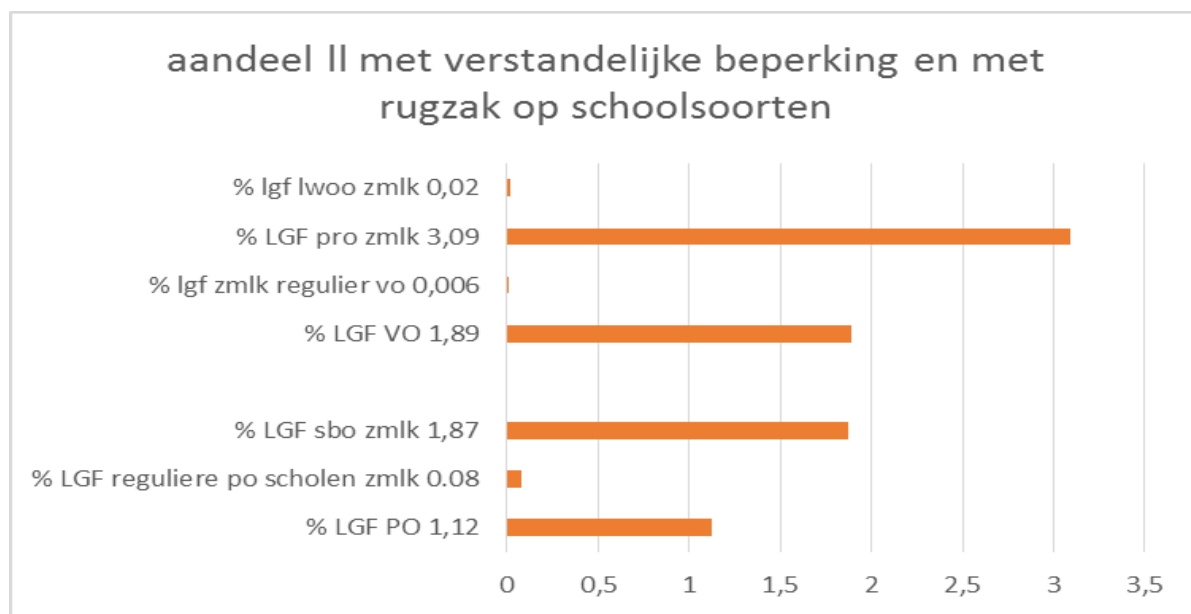


De verhouding cluster 3 leerlingen (waar lichamelijk beperkt en zmlk onder vallen) en cluster 4 kinderen is 2 op 3. Die verhouding is niet terug te vinden in toegekende rugzakjes. Ook dat duidt erop dat de mate van inclusie voor leerlingen met een verstandelijke beperking veel lager is dan voor leerlingen met ASS of een gedragsprobleem.

Een verdere aanwijzing voor het feit dat de mate van inclusie voor leerlingen met een verstandelijke beperking in het bijzonder zeer gering is, blijkt als de cijfers voor toegekende rugzakjes binnen de zmlk-groep worden geanalyseerd. Slechts 15,56% van alle zmlk-leerlingen t/m 12 jaar heeft een rugzak op een reguliere school. Nog eens 8,61% van hen krijgt een rugzak als leerling van het speciaal basisonderwijs. De overigen zitten op gesegregeerde speciale scholen.

In het voortgezet onderwijs krijgt nog maar 0,65% van alle zmlk-leerlingen boven 12 jaar een rugzak op een reguliere voortgezet onderwijs school (vmbo). Binnen de zmlk-groep krijgt nog eens 8,79% van hen een rugzak op praktijkonderwijs en 0,29% in lwoo (allebei vormen van speciaal onderwijs).

De volgende grafiek geeft aan hoe laag het aandeel leerlingen met een verstandelijke beperking en een rugzak is op de volgende schoolsoorten:



Maatstaf inclusie in de vorm van rugzaktelling verdwijnt

Met invoering van passend onderwijs is leerlinggebonden financiering in de vorm van vaste landelijke rugzakken afgeschaft. Het budget dat met rugzakken was gemoeid, is verdeeld over 152 regionale samenwerkingsverbanden¹⁸ die het geld naar eigen inzicht mogen besteden of verdelen over scholen. Samenwerkingsverbanden spreken niet meer van rugzakjes maar van ‘zorgarrangementen’, waarvan toekenningscriteria en hoogte van de bedragen per samenwerkingsverband verschillen. Een school die een formeel zorgarrangement aanvraagt bij het samenwerkingsverband, moet verplicht een ‘ontwikkelingsperspectief’ (opp) opstellen. In dat ontwikkelingsperspectief staan de onderwijsdoelen en vormen van ondersteuning beschreven. Hoewel de zorgarrangementen in vorm en inhoud sterk kunnen verschillen, geeft de landelijke telling van zorgarrangementen en verplichte opp’en, een nieuwe maatstaf voor inclusie.

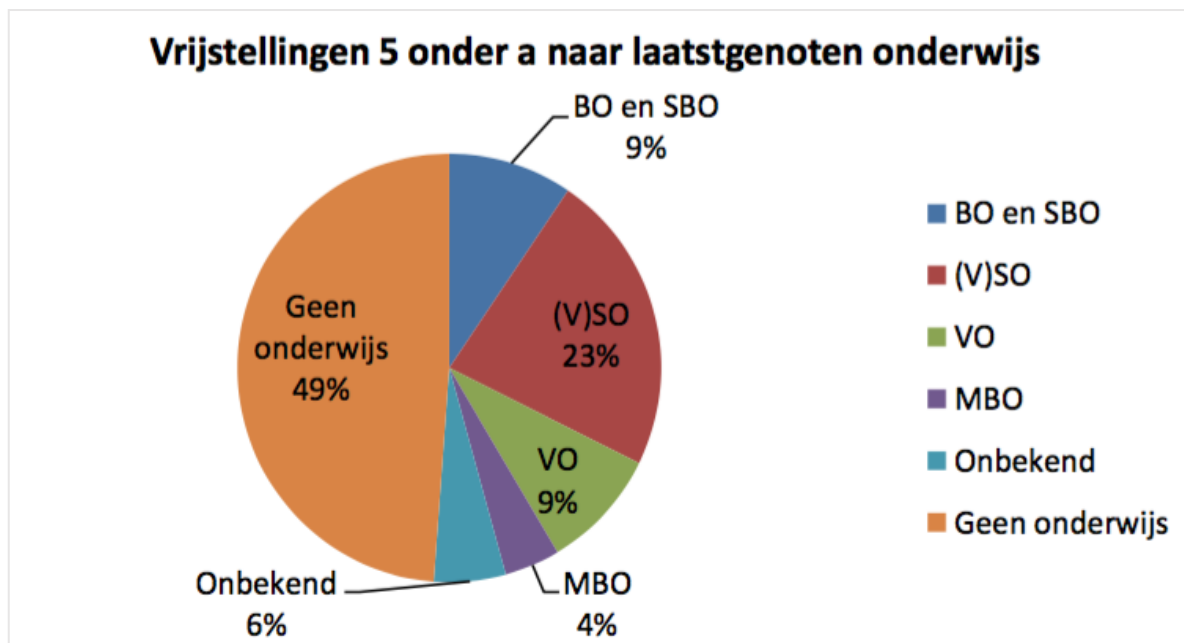
Thuiszitters

Kinderen en jongeren onder 18 jaar zijn in Nederland leerplichtig. Internationale verdragen spreken expliciet van recht op onderwijs. Toch zijn er in Nederland duizenden ‘thuiszitters’: leerlingen in de leerplichtige leeftijd die vanwege hun beperking uitgesloten zijn van elke vorm van onderwijs. Het aantal kinderen dat vanwege chronische ziekte of handicap is vrijgesteld van onderwijs en ook op geen enkele school staat ingeschreven, is in het schooljaar 2014/2015 gegroeid naar 5.077 ‘thuiszitters’¹⁹. Het gaat om een stijging van deze categorie thuiszitters met 14%. De verwachting was juist dat invoering van passend onderwijs het aantal thuiszitters zou doen dalen.

¹⁸ Er zijn 77 samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en 75 voor voortgezet onderwijs. Zie: <https://swv.passendonderwijs.nl/po>.

¹⁹ Brief van Staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Tweede Kamer, 3 februari 2016: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/rapporten/2016/02/03/cijfers-schoolverzuim-2014-2015>.

In zijn brief aan de Tweede Kamer waarin hij de groei meldt, geeft staatssecretaris Dekker aan dat ongeveer de helft van deze thuiszitters ooit wel op een school zat en kennelijk ooit is beoordeeld als geschikt voor het volgen van onderwijs.



De grafiek toont uit welke onderwijssoorten de leerlingen komen die zijn vrijgesteld van leerplicht vanwege handicap of ziekte.

Er zijn nog meer kinderen die vanwege hun handicap of een ander probleem niet (meer) naar school gaan; totaal ruim 15.000 kinderen in de leerplichtige leeftijd. Ze zijn niet allemaal formeel ontheven van leerplicht. Ze gaan langer dan drie maanden niet naar school. Een deel van hen is uitgeschreven op hun school. Het is niet precies bekend om welke reden deze verzuimers de school niet meer in willen of mogen gaan. Het kan zijn vanwege een handicap, ziekte of gedragsprobleem. Leerlingen en ouders melden bij In1school ervaringen die erop neerkomen dat vooral in het middelbaar onderwijs de school niet in staat blijkt rekening te houden met specifieke behoeften van een leerling (met bijvoorbeeld autisme). De reactie is dat de leerling niet meer naar school gaat zonder dat een andere oplossing wordt gevonden. Het kan ook zijn dat een leerling een opleiding heeft afgerond (bijvoorbeeld vmbo), maar tijdelijk niet wordt toegelaten op het mbo.

Stichting Autipassend Onderwijs in Utrecht publiceert²⁰ over de ontwikkeling van het aantal thuiszitters (onder wie absoluut verzuimers en jongeren die zijn vrijgesteld van leerplicht vanwege hun beperking of ziekte). De stichting geeft een oude en nieuwe telwijze weer waardoor vergelijking door de jaren heen lastig blijkt. De stichting komt op basis van statistieken van overheidsinstanties uit op 15.124 thuiszitters voor het schooljaar 2013/2014; waarvan een veel grotere groep, ruim 4.400, vanwege hun handicap formeel zijn ontheven van leerplicht.

²⁰ <http://www.autipassendonderwijsutrecht.nl/thuiszitters>.

De Kinderombudsman meldt in zijn rapport uit september 2015, *Werkt Passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato*,²¹ dat het probleem met thuiszitters een ernstig probleem is dat de Wet passend onderwijs niet weet op te lossen (pagina 22):

‘Als eerste knelpunt is gesignaleerd dat passend onderwijs niet voor alle thuiszitters een oplossing is, simpelweg omdat de zorgplicht niet van toepassing is op alle thuiszitters. Hoewel als doel van passend onderwijs vaak genoemd wordt dat álle kinderen een zo passend mogelijk onderwijsprogramma krijgen (zie ook de uitspraken van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer S. Dekker, tijdens het algemeen overleg op 30 juni 2015), is dit formeel niet zo geregeld en in de praktijk ook niet zo ervaren. Dit maakt dat de Wet Passend Onderwijs per definitie een lacune laat in de wet- en regelgeving die niet strookt met de verplichtingen die voortvloeien uit het IVRK: namelijk dat Staten voor alle kinderen zorgen voor een gelijke borging van het recht op onderwijs.’

Een voorbeeld van meldingen over thuiszitten bij In1School:

Middelbare school weigert tweemaal

Pieter had altijd gedacht om naar de middelbare school te gaan waar zijn vader als leraar werkte. Een te lage cito-score voor rekenen was reden voor de directeur om hem te weigeren, en 3 jaar later toen hij probeerde in te stromen om hem weer te weigeren. Vele scholen later zit hij nu thuis.

Berry ontwikkelt zich gestaag maar blijft op kinderdagcentrum

Berry is 7 en heeft een zeer grote groeispiong gemaakt, iets wat in testen niet goed naar voren komt. Zijn ouders vragen zich af of hij toch niet naar school zou kunnen. Het is onduidelijk wat de ‘criteria’ zijn, vindt het kinderdagcentrum. De zmlk-school heeft een leer-zorggroep waar Berry volgens de ouders goed in zou passen, maar de school hanteert een ondergrens en weigert Berry omdat de groep relatief groot is en maar één leerkracht heeft.

²¹ <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2015.KOM014.Werktoppassendonderwijs.rapport.pdf>.

Beleid van scholen en samenwerkingsverbanden

Het beleid van de nationale overheid was er sinds de jaren 90 van de vorige eeuw op gericht om kinderen met een beperking als het kan 'weer samen naar school' te laten gaan. In 2003 werden rugzakjes ingevoerd om extra ondersteuning voor kinderen met ernstige beperking op een gewone school te kunnen betalen. Dat systeem liep financieel uit de hand. Meer kinderen werden geïndiceerd om als school extra geld te krijgen, terwijl ook het aantal thuiszitters en het aantal doorverwijzingen naar speciale scholen groeide. In 2006 introduceerde toenmalig minister van Onderwijs Van der Hoeven haar plan voor passend onderwijs. Kern was om samenwerkende scholen per regio vrijheid te geven in de besteding van zorggelden in ruil voor een zorgplicht (alle kinderen in de regio naar een passende school in de regio). Als voordelen golden: de uitgaven zouden niet meer stijgen, de prikkel om zoveel mogelijk leerlingen als 'zorgleerling' te bestempelen zou verdwijnen, de bureaucratie rondom indicatiestelling zou overbodig worden en scholen zouden vrijheid krijgen middelen daar in te zetten waar ze het hardst nodig zijn.

Wat scholen precies moesten verstaan onder zorgplicht en 'passend' aanbod mocht het onderwijsveld in overleg uitmaken via veldexperimenten onder begeleiding van de Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO). In oktober 2010 concludeerde de ECPO dat het onderwijsveld er niet in slaagde een concrete invulling van de kernbegrippen zorgplicht en passend aanbod tot stand te brengen. De ECPO verzocht de regering leidend op te treden: 'De afgelopen jaren is van vele kanten naar voren gebracht dat de overheid zich ten aanzien van het 'hoe' van het onderwijs met de nodige terughoudendheid moet opstellen. Dat laat evenwel onverlet dat de overheid verantwoordelijk is en blijft voor aanbod, toegankelijkheid, kwaliteit en toezicht.'²²

Aanvankelijk was er verwarring of passend onderwijs integratie of inclusie van alle kinderen met een beperking tot doel had. Inclusie mocht wel, als samenwerkende scholen per regio daartoe zouden besluiten, maar het hoefde niet. De regering zelf geloofde in ieder geval niet in afbouw van speciaal onderwijs en schreef in 2009 aan de Tweede Kamer²³ dat schoolbesturen in een samenwerkingsverband afspraken maken met het speciaal onderwijs 'zodat leerlingen voor wie dat echt nodig is geplaatst kunnen worden in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het speciaal onderwijs blijft dus bestaan en wordt verbeterd'. Uit het plenaire debat in de Tweede Kamer over passend onderwijs bleek dat er onzekerheid bleef over de interpretatie van de begrippen zorgplicht en passend aanbod.

De nieuwe wetgeving legt dus veel beleidsvrijheid bij scholen die daarvoor wel verplicht moeten samenwerken in een regionaal samenwerkingsverband. Die grote vrijheid past bij de onderwijsvrijheid (vrijheid van 'richting' en van 'stichting') zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Ieder staat het vrij een school op te richten en daardoor invloed uit te oefenen op hoe een school het onderwijs inricht (bijvoorbeeld op basis van geloof of onderwijsmethodiek). Het staat leerlingen en ouders vervolgens vrij een school van eigen voorkeur te zoeken.

Er is een belangrijke restrictie bij de vrije schoolkeuze. Als een leerling een beperking heeft, wordt de keuze beperkt. Hoewel de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte scholen verbiedt een leerling te weigeren op grond van het hebben van een beperking, mag de school op grond van passend onderwijs wel beoordelen of het de eventueel benodigde aanpassing voor een leerling in redelijkheid kan bieden.

²² 10 december 2009: ECPO/09/061 Reactie Nieuwe Koers Passend Onderwijs, brief aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

²³ November 2009: kamerstuk 13497, nr 17.

Een andere restrictie is te vinden in het voortgezet onderwijs. Scholen hebben vanaf vbo-niveau de mogelijkheid een geschiktheidseis te stellen.

Beide criteria zijn te beïnvloeden door beleid van scholen. Gewone scholen zijn vaak niet algemeen toegankelijk voor leerlingen met een beperking. In scholen zijn vaak geen liften, of invalidentoiletten en zorgruimten. Er is niet standaard een gebarentolk. Scholen hebben doorgaans geen boeken en lesmethoden die geschikt zijn voor kinderen met een verstandelijke beperking of juist voor hoogbegaafde leerlingen. De meeste docenten hebben geen opleiding gehad in het omgaan met kinderen met autisme of moeilijk verstaanbaar gedrag. De behoefte aan zulke brede toegankelijkheid was nooit groot omdat traditioneel is gekozen voor het verwijzen van kinderen met een beperking naar aparte speciale scholen, gegroepeerd rondom specifieke beperkingen.

Er is een directe relatie tussen algemene toegankelijkheid en de noodzaak van individuele aanpassingen. Hoe minder toegankelijk een school is hoe meer individuele aanpassingen nodig zijn, als een leerling met een beperking zich toch aanmeldt. Hoe groter de aanpassing, hoe eerder kan worden beoordeeld dat de aanpassing niet meer redelijk is. Er is ook zo'n relatie tussen breed toegankelijk zijn en een eventuele geschiktheidseis. In delen van het voortgezet onderwijs en mbo moeten leerlingen aan het begin van de opleiding laten zien dat ze in staat zijn het eindniveau te halen. Het halen van een bepaald niveau wordt echter niet alleen bepaald door capaciteiten van een leerling maar ook door de manier waarop het onderwijs zelf is georganiseerd en wordt aangeboden.

Groep ouders zoekt reguliere vo voor hun kinderen met Downsyndroom

Ouders van leerlingen met Downsyndroom die een reguliere school bezoeken, willen het liefst dat hun kinderen door kunnen gaan op een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Ze zoeken elkaar op en bezoeken voortgezet onderwijs scholen in hun stad, Breda, met het idee om hun kinderen als groep te laten integreren in het vmbo. Een enkel school staat open voor het idee, maar meent dat de wet het hen verbiedt. Een school zou verplicht zijn een 'geschiktheidseis' te moeten stellen. Ouders laten uitzoeken dat dat niet klopt als de school een brede instroom heeft met ook voorbereidend beroepsonderwijs.

School bang voor gevolgen als het leerling met Downsyndroom toelaat

Rebecca zit tot grote tevredenheid van haarzelf, ouders en school op een reguliere basisschool. Moeder wil dat ze door kan op een vmbo in de stad met een speciale instroom voor leerlingen die langzamer leren. Een zmlk-school biedt aan de gewone school te ondersteunen. De vmbo-school weigert en stelt dat het alleen leerlingen toelaat die binnen 5 jaar vmbo-tl niveau halen en dat het Rebecca met Downsyndroom daar niet toe in staat acht. Informeel lijkt dat de school bang is dat acceptatie van Rebecca ertoe leidt dat er minder aanmeldingen komen van andere leerlingen.

Invloed financiële organisatie

De keuze voor het organiseren van speciaal onderwijs versus inclusief onderwijs wordt beïnvloed door de financiële organisatie. Voor 2014 kregen alle scholen rechtstreeks financiering door het rijk: een bedrag per ingeschreven leerling plus vaste bedragen voor leerlingonafhankelijke kosten. Een school voor speciaal onderwijs kreeg per leerling veel meer geld dan een gewone school. In dit systeem met zo'n strakke scheiding was het financieel onattractief voor een gewone school om in te gaan op het verzoek van een ouder om haar kind met Downsyndroom op te nemen in de gewone klas op de buurtschool. Voor zo'n leerling zou de speciale school tegen de 15.000 euro krijgen waar de gewone school het met 4.500 euro moet doen.²⁴ Onder druk van ouders en scholen werd in 2003 het systeem van het rugzakje ingevoerd. Het budget dat voor een leerling met een ernstige beperking klaar zou staan op een speciale school kon deels worden overgeheveld naar de gewone school.

Voor leerlingen met een lichte beperking of leerprobleem gold een gemengd systeem waarbij vanaf een bepaalde grens verwijzing naar speciaal basisonderwijs financieel werd ontmoedigd. Scholen werkten met elkaar samen in lokale Weer Samen Naar School samenwerkingsverbanden die met elkaar budget kregen om voor 2% van de leerlingen speciaal basisscholen (sbo's) te vormen. Als in zo'n samenwerkingsverband meer dan 2% van de leerlingen zouden worden doorverwezen naar een speciale basisschool, dan moesten scholen eigen budget overdragen aan die speciale basisscholen.

Die prikkelsystematiek is met invoering van passend onderwijs breed ingevoerd. Zowel reguliere als speciale scholen krijgen minder rechtstreeks geld van het rijk. Alle scholen werken verplicht met elkaar samen in samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. Het leeuwendeel van de onderwijsbudgetten wordt gestort bij de samenwerkingsverbanden. Binnen zo'n samenwerkingsverband maken scholen met elkaar uit hoe ze budgetten gebruiken voor extra ondersteuning aan leerlingen met een beperking. Het kan grotendeels naar speciale scholen gaan. Het kan ook worden gebruikt om leerlingen met een beperking op de gewone school te houden.

Het financieringssysteem heeft volgens het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een neutraal effect op de keuze voor gewoon of speciaal onderwijs. Zowel reguliere als speciale scholen krijgen een vast bedrag per school voor personele en voor materiële kosten en daarnaast een bedrag aan bekostiging per leerling: de basisbekostiging. Hoewel er variatie zit in de bedragen per leerling en de vaste bedragen per school is de einduitkomst grosso modo gelijk volgens het ministerie. De basisbekostiging per leerling in het speciaal onderwijs varieert tussen bijna vier- en vijfduizend euro. De basisbekostiging van een leerling op het reguliere basisonderwijs is rond de 4.500 euro.

Voor leerlingen met een beperking die extra ondersteuning nodig hebben, is daarnaast budget beschikbaar. Op nationaal niveau gaat het om 2,2 miljard euro (dit is het budget voor 'lichte' (WSNS/bso in po en lwoo/Pro in vo) en 'zware' ondersteuning.²⁵ Laatst genoemde is grofweg het bedrag dat gemoeid was met het budget voor de circa 70.000 leerlingen die in 2011 op speciale scholen waren ingeschreven en budget voor de circa 40.000 rugzakken (inclusief ambulante begeleiding) die toen werden verstrekt voor leerlingen in regulier onderwijs met een indicatie voor speciaal onderwijs.²⁶

Het budget voor de zware ondersteuning bedraagt circa 1,5 miljard.²⁷ Het totale budget voor lichte en zware ondersteuning (2,2 miljard) wordt verdeeld over de samenwerkingsverbanden. Wat betreft de zware ondersteuning, wordt voor elke leerling die ingeschreven staat op een speciale school (wat

²⁴ Schatting ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, bij monde van D. van der Elst.

²⁵ Informatie ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

²⁶ Informatie ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

²⁷ Informatie ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

alleen kan met een tlv door DUO automatisch een bedrag afgetrokken van de lumpsum van het samenwerkingsverband. DUO keert dat afgetrokken bedrag uit aan de speciale school waar die leerling naar toe gaat. Het budget dat resteert na aftrek van de kosten die zijn gemoeid met plaatsingen in het speciaal onderwijs, wordt toegekend aan een samenwerkingsverband.

Bedragen per leerling met een toelaatbaarheidsverklaring (tlv):

De bedragen die per leerling worden afgetrokken bij een samenwerkingsverband en overgaan naar de speciale school voor leerlingen met ernstige beperkingen zijn afhankelijk van de categorie (die wordt bepaald bij afgifte van de tlv) en afhankelijk van leeftijd. In onderstaande tabel staan de exacte bedragen genoemd (prijspeil 2015). De school waar de leerling staat ingeschreven krijgt dit bedrag bovenop de basisbekostiging (rond de 4.500 euro).

Bedragen per leerling met tlv (euro per schooljaar)			
	Categorie 1: zmok/zmlk	Categorie 2: lichamelijk gehandicapt	Categorie 3: meervoudig gehandicapt
Leerling < 8 jaar in so	9.472,35	14.028,33	21.126,65
Leerling > 8 jaar in so	8.742,78	15.173,55	22.184,79
Leerling v(oortgezet) so	9.427,94	16.625,38	20.607,44

Conclusie: het nieuwe financieringssysteem kent andere prikkels als het gaat om de keuze tussen regulier of speciaal. Een rugzakstelsel had de prikkel bij scholen om leerlingen te indiceren; het leverde een school geld op. Doorverwijzen naar speciaal onderwijs werd op schoolniveau niet financieel afgestraft. Het nieuwe systeem legt een prikkel bij samenwerkingsverbanden om op lange termijn zuinig te indiceren voor speciaal onderwijs en tegelijk een prikkel om voor rugzakleerlingen minder financiële ondersteuning in de gewone klas beschikbaar te stellen. Afzonderlijke scholen worden geprikkeld minder leerlingen met een handicap te accepteren omdat ze het vanzelfsprekende recht op een rugzak hebben moeten inruilen voor een plicht om per kind met handicap een ondersteuningsbedrag vast te stellen en los te praten, dat ten koste gaat van het budget van collega-scholen in de regio.

Visie samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden hebben grote beleidsvrijheid gekregen om te bepalen wat zorgplicht is, wat passend aanbod is en hoe het budget voor extra ondersteuning over scholen wordt verdeeld. Op basis van casussen en gesprekken constateren we dat de visie per samenwerkingsverband nogal verschillend is.

In sommige samenwerkingsverbanden wordt geprobeerd integratie van leerlingen met een beperking te faciliteren, bijvoorbeeld door de rugzaksystematiek voort te zetten als individuele financiële zorgarrangementen op scholen. Voorzover wij hebben kunnen vaststellen zijn die zorgarrangementen in euro's gemeten minder waard dan de rugzak. Samenwerkingsverband Utrecht bijvoorbeeld kent maximaal 7.000 euro toe. Het Betuws Primair Onderwijs²⁸ kent maximaal 7.500 euro toe, plus 30 uur tijd van een ambulant begeleider. Stichting Passenderwijs (onder meer Woerden) biedt geen geld, maar expertise en begeleiding aan net als binnen het expertisecentrum De Rotonde (onderdeel van samenwerkingsverband Gorinchem) gebeurt. Woerden en Gorinchem beogen met hun inzet van kennis en menskracht bewust meer inclusie mogelijk te maken.

²⁸ http://www.swvbepo.nl/images/2-Onderwijsvoorzieningen/Richtlijn_plusarrangement_16-17_2016-03.pdf

Daar staan andere samenwerkingsverbanden tegenover die het ondersteuningsbudget gelijk verdelen over scholen, naar rato van het leerlingtal. Almere heeft het zorggeld gelijk verdeeld over scholen opdat alle scholen de basiskwaliteit verhogen. Samenwerkingsverband Amsterdam/Diemen heeft het zorgbudget gelijk verdeeld over besturen van scholen. Die systematiek leidt ertoe dat scholen die in 2014 veel leerlingen met een beperking hadden, veel lagere budgetten krijgen; het geld vloeit naar scholen die weinig rugzakleerlingen hadden.

Uit Amsterdam kwam een aantal meldingen van ouders aan wie door scholen was verteld dat hun kind met Downsyndroom van school af moest omdat de school geen rugzakgeld meer kreeg en pgb's voor zorg ook al werden ingetrokken.

In Rotterdam meldt een school voor zmlk-onderwijs dat er een nieuwe instroomklas is geformeerd met vooral jonge leerlingen met syndroom van down, terwijl ze aanmeldingen van zulke jonge kinderen in jaren voordien niet meer kregen.

Uit gesprekken met ouders en een aantal samenwerkingsverbanden concluderen wij verder:

- Scholen claimen onvoldoende geld te hebben voor ondersteuning. Scholen worden verondersteld binnen een samenwerkingsverband met elkaar te overleggen over verdeling van zorgbudget. Het beleid binnen een samenwerkingsverband staat echter op grote afstand van scholen en lesgevend personeel. Lesgevend personeel weet vaak niet hoe ondersteuning is geregeld en welke budgetten beschikbaar zijn.
- Ouders zijn niet goed geïnformeerd of en welke zorgarrangementen beschikbaar zijn binnen een samenwerkingsverband.
- Samenwerkingsverbanden hebben over het algemeen geen duidelijke visie geformuleerd als het gaat om inclusie of meer integratie. Vrijwel nergens ook wordt duidelijk op schrift gekozen voor (meer) speciaal onderwijs. Beleidsplannen wijden veel woorden aan zorg op maat en verbeteren kwaliteit en dergelijke niet concreet onderbouwde aanduidingen. Scholen zijn verplicht om met elkaar te overleggen in samenwerkingsverbanden welk niveau van basisondersteuning ze willen bieden en of en zo ja, hoe en aan wie ze extra ondersteuning willen bieden aan leerlingen met een beperking. Begrippen als zorgplicht en wat passend aanbod is, is voor ouders niet scherp afgebakend.

Woerden: zoveel mogelijk regulier onderwijs

Het samenwerkingsverband Stichting Passenderwijs (waartoe gemeente Woerden behoort) zegt geen inclusie na te streven, maar wil zoveel mogelijk regulier onderwijs. In het uitgestrekte gebied zijn naast gewone scholen twee sbo-scholen en bewust geen enkele so-school. Als kinderen toch naar so worden verwezen moeten ze het gebied uitreizen. Het samenwerkingsverband heeft voor 10 fte personeel in dienst dat scholen ondersteunt bij het lesgeven aan kinderen met een beperking. Daarnaast geeft het samenwerkingsverband een zorgarrangement (geld). Met gemeenten in het gebied zijn afspraken gemaakt dat jeugdzorggeld wordt ingezet op scholen als dat nodig is voor individuele leerlingen, vooral voor leerlingen met Downsyndroom.

Inclusieve scholen in Gorinchem

Een tiental scholen in Gorinchem besloot jaren geleden toe te willen groeien naar inclusie. De scholen gingen daarin samenwerken onder leiding van het kleinere WSNS-samenwerkingsverband. Dat kleine samenwerkingsverband is opgegaan in een groter samenwerkingsverband. De bestuurlijke afspraak is gemaakt dat per school wordt afgerekend op aantal verwijzingen naar speciaal onderwijs: hoe lager de verwijzingen hoe meer ondersteuningsbudget beschikbaar komt op die school. De tien scholen investeren fors in scholing en een onderling systeem om hun gezamenlijk zorgbudget toe te wijzen aan die klassen waar extra handen nodig zijn.

Toegang tot en ondersteuning op mbo

Nederland telt 67 instellingen voor mbo-onderwijs: 43 ROC's, 13 AOC's en 11 vakinstellingen. In totaal staan in het leerjaar 2015/2016 484.500 studenten ingeschreven bij deze instellingen.²⁹

In1school ontving zelf een klein aantal klachten van mbo-studenten. De meeste leerlingen met een beperking gaan na de middelbare school waarschijnlijk naar een mbo-instelling. Het mbo voorziet bovendien in het grootste deel van het volwassenenonderwijs. Onderzoek bij klachtinstanties laat zien dat er klachten zijn over weigeringen op grond van handicap en onvoldoende ondersteuning. De meest voorkomende klachten zijn:

- weigering of belemmering van de toegang
- zeer moeilijk te regelen ondersteuning
- negatieve bejegening

Hoeveel jongeren met een handicap een mbo-opleiding volgen, is niet precies vastgesteld. Wel is er in de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor voortijdig schoolverlaten. Volgens onderzoek door de Nederlands Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO)³⁰ wordt een groot deel van de uitval te verklaren door een verkeerde studiekeuze. Een kleiner deel (toch vele duizenden per jaar) heeft te maken met problemen 'die aan de persoon van de student gebonden zijn'. Hetzelfde onderzoek meldt een stijging in het aantal jongeren met een beperking:

Het aantal jongeren met een beperking dat instroomt in het middelbaar beroepsonderwijs is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Deze toename werd voor een belangrijk deel veroorzaakt door een groeiende doorstroom van jongeren vanuit het praktijkonderwijs en speciaal onderwijs naar het mbo. Hoewel met name het praktijkonderwijs als eindonderwijs bedoeld is, kozen ouders en leerlingen steeds vaker voor een vervolgopleiding in het mbo, waar een landelijk erkend diploma gehaald kan worden. Ook vanuit het vmbo stroomden meer jongeren met beperkingen en/of stoornissen door naar het mbo. Als gevolg daarvan groeide het aantal jongeren dat vanuit het mbo een beroep deed op de (voormalige) 'Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten' (Wajong). Mbo-instellingen hadden en hebben veelal diverse voorzieningen om studenten met een beperking te ondersteunen. Uit onderhavig onderzoek blijkt dat het merendeel (62%) van de mbo-instellingen een voorziening Studie & Handicap heeft.³¹

²⁹ Mbo Raad: <http://www.mбораad.nl/?page/1641292/Studenten.aspx>.

³⁰ Passend onderwijs mbo van start! Korte termijn evaluatie passend onderwijs mbo, 9 maart 2015, T. Elmers, et. al, <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2015/06/Passend-onderwijs-Mbovan-start.pdf>.

³¹ Passend onderwijs mbo van start! Korte termijn evaluatie passend onderwijs mbo, 9 maart 2015, T. Elmers, et. al, <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2015/06/Passend-onderwijs-Mbovan-start.pdf>.

De website van de MBO Raad toont waar de studenten vandaan komen als zij naar het mbo gaan:

Vooropleiding mbo-studenten 2015

	<i>Aantal</i>
havo/vwo	20.155
vmbo (exclusief theoretische leerweg)	1.787
vmbo basis	84.624
vmbo gemengde leerweg	24.080
vmbo kader	107.393
vmbo theoretische leerweg	166.431
zonder diploma	46.275
onbekend	35.838
<i>Totaal</i>	<i>484.500</i>

Mbo-studente met ASS krijgt geen ondersteuning maar aanbod om thuis te leren

Dankzij een coachende moeder vindt Lisa een manier om toch door te blijven studeren als, na het invoeren van passend onderwijs, haar ambulant begeleider wegvalt. Als Lisa wordt verteld dat haar problemen bij de studie aan haar liggen en niet aan de opleiding, wil haar moeder een klacht indienen. Zij wordt geadviseerd om dat niet te doen en de instellingsombudsman regelt dat Lisa thuis verder mag leren en afstuderen.

De Wet passend onderwijs is ook van toepassing in het mbo, zij het zonder de verplichte samenwerkingsverbanden van het po en vo. Sinds 2006 bestond ook in het mbo een leerlinggebonden financiering (rugzakjes) voor studenten met een beperking. Deze regeling is afgeschaft en de budgetten (50 miljoen) die ermee waren gemoeid, worden sindsdien rechtstreeks overgemaakt aan mbo-instellingen. Studenten met een beperking in het mbo hebben nog altijd recht op individuele ondersteuning, maar het is aan de instelling om te bepalen welke ondersteuning wordt geboden.

Het totale mbo-zorgbudget omvat 50 miljoen voormalige rugzakmiddelen, 100 miljoen voor ondersteuning van risicjongeren/leerlingen met ondersteuningsvraag, 15 miljoen voor schoolmaatschappelijk werk en 138 miljoen voor voorbereidende ondersteunende activiteiten voor de entree-opleidingen³².

De overheid heeft ervoor gekozen het budget voor leerlinggebonden financiering (lgf) toe te voegen aan de lumpsum. Hierdoor krijgen instellingen de vrijheid om in overleg met de student vast te stellen welke extra begeleiding en ondersteuning nodig is en hoe ze deze organiseren en vormgeven. Dit is

³² Opgave van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

conform de uitgangspunten van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), die de mbo-instellingen zelf verantwoordelijk stelt voor de uitvoering van het beleid. Binnen de vrijheid die mbo-instellingen krijgen, zijn zij wel verplicht om doeltreffende maatregelen te nemen voor de doelgroep (tenzij dit een onevenredige belasting vormt voor de instellingen). Dit is een voorschrift uit de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh-cz).

De Wet passend onderwijs legt ook andere verplichtingen op aan de mbo-instellingen, die ervoor moeten zorgen dat de instellingen voldoende ondersteuning biedt. De verplichtingen zijn:

- Het opstellen van een ondersteuningsprofiel dat de mogelijkheden beschrijft van een bepaalde opleiding en van de mbo-instelling als geheel. Het profiel geeft inzicht in de mogelijkheden voor ondersteuning. Het ondersteuningsprofiel zou volgens de overheid een belangrijke rol moeten spelen in de communicatie naar buiten en in de beantwoording van de individuele ondersteuningsvraag, maar ook in de interne afstemming en ontwikkeling. Door te benoemen en te beschrijven welke ondersteuning mogelijk is binnen opleidingen en voor welke student deze is bedoeld, hoopt de overheid dat de mbo-instelling meer inzicht krijgt in de mogelijkheden van de verschillende opleidingen in het bieden van pedagogisch en didactisch maatwerk.
- Gemaakte afspraken tussen de student en de onderwijsinstelling aangaande de extra ondersteuning moeten worden vastgelegd in een bijlage bij de Onderwijsovereenkomst (OOK). Bij studenten voor wie de afgesproken extra ondersteuning is opgenomen in de Onderwijsovereenkomst is het de bedoeling dat de mbo-instelling in het Basisregister Onderwijs de optie 'ja' aanvinkt bij 'indicatie gehandicapt' (ja/nee). Hiermee kan beleidsinformatie verkregen worden over mbo-studenten die vanwege handicap, chronische ziekte en/of andere redenen extra ondersteuning krijgen.

Klachten over mbo

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) signaleerde in het rapport *Decentrale Kernboodschappen voor het Nationaal Hervormingsprogramma 2014* ³³ de tendens dat meer jongeren met een beperking worden geweigerd voor een opleiding op het mbo:

Gemeenten zijn bezorgd over de kwetsbare groep jongeren waarvoor zij vanaf 2015 verantwoordelijk zijn. Deze jongeren hebben met de invoering van de entreeklassen in het mbo minder mogelijkheid om in het reguliere onderwijs in te stromen. Deze entreeklassen zijn bedoeld voor leerlingen die beroepsoriëntatie nodig hebben. Vaak zijn dit de jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Momenteel kunnen mbo-scholen deze leerlingen niet weigeren en zijn zij verantwoordelijk voor hun leerprestaties. De invoering van de entreeklassen geeft mbo's de mogelijkheid om binnen drie maanden jongeren te weigeren en zijn dan niet meer verantwoordelijk omdat deze jongeren namelijk niet meegeteld worden als schoolverlater van het mbo. Gemeenten vrezen dat mbo-scholen kwetsbare jongeren niet zullen laten instromen in het onderwijs.

³³ *Decentrale Kernboodschappen voor het Nationaal Hervormingsprogramma 2014*
<https://vng.nl/files/vng/20140204-kernboodschappen-nhp-2014.pdf>.

AUTI-weigerscholen

In juli 2013 opende de Start Foundation een meldpunt AUTI-weigerscholen voor klachten van jongeren over mbo-scholen die aspirant-leerlingen met een ASS weigerden toe te laten tot de opleiding van hun keuze.³⁴ In drie maanden tijd zijn 176 klachten ingediend. Start Foundation concludeerde in een rapport in oktober 2013 dat de klagers vaker extra hun geschiktheid moesten bewijzen bij intake en vaak waren geweigerd en geadviseerd om een andere studierichting te kiezen.³⁵ Zij concludeerde dat bij 61% van de klachten de studenten waren geweigerd op grond van hun autisme, en 39% op daaraan gerelateerde gronden. Onderzoek door de Onderwijsinspectie naar de werkwijze van de drie mbo-instellingen met de meeste meldingen leidde naar een andere conclusie, namelijk dat de instellingen zorgvuldig hadden gehandeld en geen leerlingen weigerden op grond van handicap, maar op grond van hun arbeidsmarktperspectief. De Inspectie stelde wel dat de communicatie van instellingen met de aanvrager verbetering behoeft.³⁶

JOB meldlijn

Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) krijgt dagelijks telefoontjes en e-mails van studenten met vragen en klachten over hun onderwijs. Informatie erover wordt gebundeld in een jaarlijkse rapportage die aan het ministerie van OCW wordt gestuurd. Deze rapportage is ook aan In1school beschikbaar gesteld zonder de namen van de betrokken mbo-instellingen.³⁷ In totaal waren er 1.375 meldingen (met 1.132 klachten en 243 vragen). De meest voorkomende meldingen gingen over de thema's zoals beschreven in de tabel hieronder. In iedere categorie is een stijging te zien ten opzichte van 2014 (deze stijgende lijn is al enkele jaren aanwezig). In1school heeft geen verdere informatie over de specifieke aard van de klachten rondom handicap – later in de tabel, onder de titel 'Begeleiding en ondersteuning', komen precies dezelfde cijfers naar voren. Het is mogelijk dat klachten over inschrijving ook met aannames over capaciteit en arbeidsmarktperspectief te maken hebben.

³⁴http://www.startfoundation.nl/nieuws/nieuws/start_foundation_opent_meldpunt_auti%E2%80%93weigerscholen.

³⁵ [file:///C:/Users/Eigenaar/Documents/IN1SCHOOL%20Fase%203%20Research/data/Start%20Foundation%20-%20Rapport%20Meldpunt%20AUTI-Weigerscholen%20\(publieksversie\).pdf](file:///C:/Users/Eigenaar/Documents/IN1SCHOOL%20Fase%203%20Research/data/Start%20Foundation%20-%20Rapport%20Meldpunt%20AUTI-Weigerscholen%20(publieksversie).pdf).

³⁶ Brief van Minister Bussemaker aan de Tweede Kamer, TK 2013-2014, 31 497, Nr. 124.

³⁷ Rapportage JOB, Klachten en vragen, 15 februari 2016.

Tabel: klachten per thema en subthema

Thema	Klachten		Vragen		Totaal	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014
	1120	1029	238	160	1358	1189
Toetsen en examens (o.a. herkansingen, oneens beoordeling)	331	228	103	43	434	271
Inschrijving (weigering, problemen)	151	132	21	6	172	138
Uitschrijving (opleiding (deels) opgeheven, schorsing/verwijdering, wurgcontract)	155	119	14	5	169	124
Stage (o.a. stage zoeken, stage-inhoud, begeleiding)	137	156	22	27	159	183
Onderwijsinhoud (o.a. geen structuur, lessen, lesuitval, voorzieningen)	127	149	23	30	150	179
Doorstroom, overgaan (o.a. overgaan, maatwerk, vrijstelling)	87	82	23	23	110	105
Geld (o.a. vrijwillige bijdrage, lesgeld)	78	110	19	15	97	125
Handicap, zorg en veiligheid (begeleiding en maatwerk)	51	47	8	6	59	53

De JOB-medewerker die verantwoordelijk is voor zaken of klachten rond passend onderwijs meldt dat de extra intakeprocedures die jongeren met een beperking vaak moeten ondergaan het voor deze studenten onmogelijk maken om de studie van hun keuze te volgen. De jongeren kiezen ervoor om niet te melden dat zij ondersteuning nodig hebben, gaan naar een andere instelling of kiezen een andere studie.

Deze verhalen zijn ook uitgebeeld in twee uitzendingen door Nieuwsuur in september 2014³⁸, met een vervolg een jaar later in september 2015³⁹.

Minister Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft besloten om dit probleem aan te pakken door een wetsvoorstel voor toelatingsrecht in te dienen.⁴⁰ In de Memorie van Toelichting motiveert ze haar voorstel met het gevaar van vroege uitval, maar:

³⁸ *Leerlingen geweigerd op ROC's (31 min tot 43 min)*, <http://www.tvuitzendinggemist.nl/nederland-2/nieuwsuur/24-september-2014-42828> - 31 min tot 43 min).

³⁹ *Mbo Scholen Blijven Jongeren Weigeren*, uitzending Nieuwsuur van 27 juli 2015, <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2049454-mbo-scholen-blijven-kwetsbare-jongeren-weigeren.html>.

⁴⁰ *Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter invoering van een vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs*.

Een ander obstakel waar overstappende leerlingen tegenaan lopen, is dat het toelatingsbeleid van mbo-instellingen onduidelijk kan zijn. Via de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) komen jaarlijks signalen naar voren dat aankomende studenten, ondanks dat zij beschikken over de juiste vooropleiding, niet worden toegelaten tot de mbo-opleiding van hun voorkeur. Bij deze studenten bestaat het beeld dat mbo-instellingen hen afwijzen vanwege hun ondersteuningsbehoefte, gedrag uit het verleden, leeftijd of een veronderstelde 'niet-schoolbaarheid.' Afwijzingen om deze redenen verminderen de motivatie, het zelfvertrouwen en de kans op een passende baan voor deze studenten.⁴¹

Stand van zaken extra ondersteuning in het mbo

Twee van de mbo-meldingen gedaan bij In1school zijn afkomstig van studenten. Een andere is afkomstig van de stagecoördinator van StagesInZuid in Amsterdam (SiZ, dat stages faciliteert voor studenten die moeite hebben om een stage te vinden). Die klachten hebben te maken met het uitblijven van goede onderwijssteuning op het ROC in Amsterdam. De ervaring van de medewerker van StagesZuid is dat de mbo's waar zij mee te maken heeft, erg moeizaam zijn in hun omgang met ondersteuningskwesaties. Ook geeft zij aan dat de instellingen ontoegankelijk zijn en erg moeilijk aan te spreken. Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) heeft sinds de herfst van 2014 geen oordelen gevelde over mbo-zaken. Er is ook geen sprake van klachten door studenten met een beperking bij het CRM. De twee meldingen van studenten zijn beschreven in korte verhalen die geplaatst zijn op de website van In1school.

Groot mbo weet niets van Nadia en geeft geen ondersteuning

Nadia heeft een spraak-taalstoornis, maar met ambulante begeleiding weet ze een mbo niveau 2-opleiding af te ronden. Dan worden de rugzakjes in het mbo afgeschaft en de ambulante begeleiding van Nadia vervalt. Met vallen en opstaan lukt het haar zelf om een niveau 3-opleiding te voltooien. Op niveau 4 loopt ze echter tegen allerlei onbegrip aan. De school dreigt haar enkele keren te verwijderen. Uiteindelijk slaagt ze toch, maar niet zonder hulp van een advocaat en het indienen van een discriminatieklacht bij het College voor de Rechten van de Mens.

Doordat de invoering van passend onderwijs in het mbo nog recent is, is er nog niet erg veel evaluerend onderzoek gedaan naar de effecten van de invoering. Het NRO-onderzoek 'Passend Onderwijs in het mbo van start!' van maart 2015, meldt in hoofdstuk 6 bevindingen rondom de inhoud en organisatie van onderwijssteuning. Volgens het rapport heeft 62% van de instellingen 'een dienst Studie & Handicap'⁴². Onderzoek naar deze diensten laat zien dat er geen uniformiteit bestaat onder de verschillende mbo-instellingen en dat iedere instelling vrij is om zo'n dienst op te zetten en vorm te geven. De meest voorkomende vorm van extra ondersteuning is begeleiding door een docent.⁴³ Van de instellingen meldt 48% 'meestal voldoende' expertise te hebben om extra ondersteuning te bieden, en 22% voldoende expertise om het onderwijs te kunnen aanpassen⁴⁴. Bij 56% van de instellingen is er sprake van scholing of training gericht op het kunnen geven van extra ondersteuning en bij 17% gericht op onderwijsaanpassing⁴⁵. Belangrijk is dat deze schattingen van

⁴¹ W10557.k-1, p. 12.

⁴² *Passend onderwijs in het mbo van Start!*, pagina 55. <http://www.nwo.nl/onderzoek-en-resultaten/onderzoeksprojecten/i/93/12793.html>

⁴³ Pagina 56.

⁴⁴ Tabel 6.12.

⁴⁵ Tabel 6.13.

bekwaamheid komen van de instellingen zelf, en niet van studenten of buitenstaanders. De vertaling (van het handelingsplan) naar de uitvoering door het team is vaak nog lastig. Dat is mogelijk ook een verklaring waarom aanpassing van het onderwijs nog relatief weinig voorkomt en ook in de scholing en training nog weinig te zien is.⁴⁶

De lumpsumbekostiging wordt door de meeste instellingen als voldoende beschouwd voor de ondersteuningstaak, alhoewel meerdere instellingen de gelden mengen en gebruiken voor meer zaken dan alleen ondersteuning van studenten met een handicap of chronische ziekte. De conclusie van het rapport over de impact van passend onderwijs binnen het mbo luidt:

De impact van passend onderwijs wordt op dit moment door de meeste instellingen niet als heel groot beoordeeld. Veelal gaat het deels om een voortzetting van bestaand beleid en deels om nieuwe elementen. Nieuw zijn vooral de formele vereisten, zoals genoemd, en de daardoor veranderende procedures voor de intake en ondersteuningstoewijzing. De meer inhoudelijke veranderingen die passend onderwijs brengt, zoals de verbetering van basisondersteuning of de verbinding tussen extra en basisondersteuning, staan nog aan het begin.⁴⁷

Wij concluderen dat er nog veel moet gebeuren voor het mbo toegankelijk en ondersteunend is voor studenten met een beperking. Wel schenkt de huidige minister van OCW veel aandacht aan de klachten over het mbo, de kwaliteit van stages (ook wel beroepspraktijkvorming genoemd) en de kwaliteit van de aansluiting van de geboden opleidingen en het bedrijfsleven.⁴⁸ Knelpunten bij aanmelding hoopt de minister op te lossen met het invoeren van toelatingsrecht als een student voldoet aan de formele vooropleidingseisen. Hetzelfde wetsvoorstel bevat ook een verplichte klachtenprocedure⁴⁹. Mbo-instellingen hebben nu sterk wisselende klachtprocedures.

⁴⁶ Pagina 59.

⁴⁷ Pagina 67 Passend onderwijs in het mbo van Start!

⁴⁸ Zie recente brief aan de Tweede Kamer dd 15 maart 2016 over de 'voortgang van de kwaliteitsafspraken in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo)' met voorstellen om de WEB aan te passen om de kwaliteit van het mbo te verhogen, waaronder ook financiële prikkels te veranderen.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31524/kst-31524-275?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4>.

⁴⁹ Voorstel van wet <https://www.internetconsultatie.nl/aanmeldingtoelatingmbo>.

Bevestiging andere onderzoeken van knelpunten passend onderwijs

Er zijn meerdere onderzoeken gedaan naar de invoering van de Wet passend onderwijs, onder meer van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, het Kohnstamm instituut en de Kinderombudsman.

De Kinderombudsman signaleerde in september 2015 meerdere knelpunten⁵⁰:

Knelpunten op het niveau van het onderwijssysteem:

- 1) De thuiszitters die niet leerplichtig zijn door plaatsing op een kinderdagcentrum (KDC) vallen niet onder passend onderwijs.
- 2) Gebrek aan doorzettingsmacht (de bevoegdheid om een beslissing te nemen als een oplossing uitblijft).
De Kinderombudsman concludeerde eerder al dat doorzettingsmacht essentieel is en ontbrak in het onderwijssysteem. Dat is niet veranderd onder passend onderwijs.
- 3) Onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk.
Er moet een transparante procedure zijn waarbinnen maatwerk mogelijk wordt, zodat maatwerk niet voorbehouden blijft aan een select gezelschap dat toevallig de juiste persoon op zijn of haar pad vond.
- 4) Onvoldoende informatievoorziening en ondersteuning voor ouders en kind.

Knelpunten in de praktische uitvoering van de zorgplicht:

- 1) Het kind staat niet centraal.
- 2) Haperende communicatie ouders/kind – school/samenwerkingsverband.
- 3) Gebrekkige verantwoordelijkheid bij scholen/samenwerkingsverbanden.
- 4) Onderwijs versus zorg of onderwijs plus zorg?
- 5) Onduidelijke rol leerplichtambtenaar.
- 6) Nadelige gevolgen financieringsstromen.
- 7) Oplossing staat of valt met het lef van betrokken professionals.

Dit onderzoek is een vervolg op eerdere onderzoek gedaan naar de situatie van thuiszitters, een aanhoudende groep van zorg voor de Kinderombudsman.⁵¹

⁵⁰ Rapport Kinderombudsman, 'Werkt Passend Onderwijs? De stand van zaken een jaar naar dato', 8 september 2015, <http://www.kinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2015.KOM014.Werktoppassendonderwijs.rapport.pdf>

⁵¹ Rapport Kinderombudsman, 'Van Leerplicht naar Leerrecht. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters', 16 mei 2013, <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2013.KOM002OnderwijsThuiszitters.pdf>

Het Kohnstamm Instituut stelt vast dat het totaal aantal geïndiceerde leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het po (inclusief rugzakjes in het basisonderwijs en deelname in het sbo en so) t/m 2013/2014 zo'n 5 tot 6% van alle leerlingen bedraagt. In het vo heeft 18% van de leerlingen een extra ondersteuningsbehoefte (rugzakje en lwoo, praktijkonderwijs en vso).

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft een uitgebreide website over passend onderwijs, met onder andere kengetallen en contactgegevens voor alle 152 samenwerkingsverbanden passend onderwijs. OCW rapporteert ook regelmatig via voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer. De meest recente is de Achtste voortgangsrapportage, van 15 december 2015.⁵² Deze rapportages, in combinatie met de Memorie van Toelichting Wet Passend Onderwijs en de rapportages aan OCW van verschillende klachtlijnen bevestigen deels de problemen die uit de meldingen naar voren komen. Als ouders bijvoorbeeld weigering tot toelating melden, betekent dit ook dat scholen zorgplicht vermijden. Scholen doen dat bijvoorbeeld door ouders die leerlingen met een handicap aanmelden, af te wimpelen of door te verwijzen. Formeel moeten ze de aanmelding echter accepteren, onderzoek doen en vervolgens een passend aanbod doen, op de eigen school of elders in het samenwerkingsverband.

De grote problemen die ouders soms ondervinden bij het aanvragen en laten uitvoeren van medische en persoonlijke zorg op school (als gevolg van wijzigingen in AWBZ, jeugdzorg en pgb's) is eveneensesignaleerd en in de Tweede Kamer besproken.

⁵² <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2015/12/Achtste-voortgangsrapportage-Passend-Onderwijs.pdf>.

Bevindingen uit casuïstiek en data

Voorafgaand aan de verzameling van casuïstiek en data hebben we geïnventariseerd waar mogelijk schendingen van het recht op onderwijs voor leerlingen met een beperking het meest zichtbaar en concreet te maken zijn. Op basis van de conclusies kunnen we in de komende maanden een meer uitgewerkte strategie voor procesvoering kunnen vaststellen. Leidend is de vraag: welke zaken lenen zich het beste voor effectieve procesvoering om het recht op inclusief onderwijs duidelijk te maken en een toegankelijker onderwijssysteem dichterbij te brengen?

We definieerden vijf gebieden:

- a) de praktijk van het thuiszitten;
- b) de segregatie in het onderwijs;
- c) het toepassen van de geschiktheidseisen;
- d) het idee dat toegankelijkheid van het onderwijs vooral wordt gefaciliteerd via individuele aanpassingen en
- e) het ontbreken van een onpartijdige doorzettingsmacht waar inclusie, kwaliteit van het onderwijs en rechtsbescherming wordt besproken.

Op basis van casuïstiek, statistiek, onderzoeken en gesprekken met professionals uit het onderwijsveld evalueren we in dit hoofdstuk deze punten.

Het probleem van thuiszitten

Een van de nadrukkelijke ambities van het invoeren van 'zorgplicht' voor scholen in het Wet Passend Onderwijs was het terugdringen van thuiszitten. Gemeentes (afd. leerplicht) moeten samenwerken met scholen om oplossingen voor thuiszitters te vinden. Jeugdzorg is betrokken in gesprekken met samenwerkingsverbanden en gemeentes. De Onderwijsinspectie heeft ook een bijzondere rol gekregen⁵³ in het terugdringen van thuiszitten: zij onderzoekt individuele meldingen en zet waar mogelijk partijen onder druk om een oplossing te vinden. Het aantal thuiszitters is sinds 2014 echter niet afgenomen.

Binnen de totale groep thuiszitters (rond de 15.000 kinderen) is de groep van ruim 5.000 kinderen die ontheffing van de leerplicht krijgen op grond van hun handicap of ziekte. Zij staan op geen enkele school ingeschreven. Een deel van de ouders in die groep accepteren de ontheffing en aanvaarden zonder twijfel plaatsing buiten het onderwijs in een zorgcentrum. Een kleine groep ouders zoekt wel nadrukkelijk naar een vorm van onderwijs binnen speciale zorggroepen zoals Samen Naar School-groepen (SNS), mogelijk gemaakt door de NSGK, maar accepteert de ontheffing om voldoende zorgondersteuning veilig te stellen.

Veel thuiszitters zijn jongeren met een ASS of ASS-gerelateerde problematiek die uitvallen uit het onderwijs. Vaak is de problematiek erg ingewikkeld. Ouders en het betreffende kind zijn daardoor erg huiverig om weer naar school te gaan en sluiten zich niet zo snel aan bij onze visie op inclusief

⁵³ Zie webpagina In1school.nl: <http://www.in1school.nl/actueel/item/inspectie-reageert-op-alle-meldingen-over-thuiszitters>.

onderwijs. Uit deze groep is een beweging voor 'leerrecht' ontstaan, gericht op ontheffing van de leerplicht om thuisonderwijs of onderwijs op afstand mogelijk en erkend (en gefinancierd) te maken. Deze ouders staan wellicht wel achter inclusief onderwijs, maar geloven niet dat het daadwerkelijk te realiseren is. Zeker niet in de nabije toekomst.

Segregatie in het onderwijs

De statistiek laat zien dat vooral kinderen met een verstandelijke of meervoudige beperking vanzelfsprekend naar het speciaal onderwijs worden gedirigeerd. Kinderen met Downsyndroom zijn vooral welkom op een reguliere school als ze nog jong zijn. Hoe ouder, hoe vaker leerlingen uit deze groep worden doorverwezen naar speciaal onderwijs. In het regulier voortgezet onderwijs en mbo zijn leerlingen met een verstandelijke beperking vrijwel niet te vinden. In het voortgezet onderwijs worden ook veel meer leerlingen gelabeld dan in het basisonderwijs. Ook laat de statistiek zien dat vooral jongeren met een label uit cluster 4 terug te vinden zijn in het reguliere voortgezet onderwijs, en vaak zijn het deze jongeren die ook vast komen te zitten in het voortgezet onderwijs (met thuiszitten als gevolg).

Het verplichten van basis- en extra ondersteuning in het onderwijs maakt nog niet dat het onderwijs minder gesegregeerd is. Het bieden van basisondersteuning is weliswaar wettelijk verplicht op iedere school in het po en vo maar wat basisondersteuning inhoudt, is niet landelijk vastgesteld. Daardoor zijn er grote verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden. Voor het vormgeven van passend onderwijs binnen de samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen is veel beleidsvrijheid. Dit lijkt een negatief effect te hebben op het verminderen van segregatie, blijkt uit ons onderzoek.

Sommige samenwerkingsverbanden hebben veel personeel en een uitgewerkte visie en verschillende 'ondersteuningsarrangementen'. Andere samenwerkingsverbanden hebben maar een kleine staf en geven scholen de zeggenschap over wat mogelijk is op school. Het onderzoek van het Ministerie van OCW maakt een onderscheid tussen samenwerkingsverbanden met een sterke centrale regie, en samenwerkingsverbanden waar de regie over de inzet van ondersteuningsmiddelen bij de scholen ligt. Welke vorm beter of slechter uitpakt voor leerlingen met een beperking is nu nog moeilijk te zeggen. Wel constateren wij uit de meldingen die we ontvangen dat er in het regulier onderwijs vaak weinig aanpassingsvermogen is. Hierdoor kunnen kinderen met een beperking vaak niet meekomen in het reguliere systeem. De Kinderombudsman signaleert dit ook en omschrijft het als 'onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk.' Wij zien niet dat het reguliere systeem in dit opzicht verandert.

Ook het financieringssysteem lijkt (nog) geen positief effect op segregatie te hebben. Hoewel het financieringssysteem volgens het ministerie van OCW geacht wordt neutraal uit te werken in de keuze voor regulier of speciaal, blijven er tegenstrijdige financiële prikkels bestaan op alle niveaus van het onderwijs. Er is sprake van een overgangssysteem voor financiering ('verevening' genoemd). Het effect van de verevening in het basis- en voortgezet onderwijs is dat scholen die streefden naar meer inclusie en veel rugzakgeld hadden, dat rugzakgeld kwijtraken zonder de voordelen te genieten van het lage aantal verwijzingen naar speciaal onderwijs.

Vanuit regulier po naar zmlk omdat ondersteuning deels wegvalt

Michiel en zijn twee broertjes gaan naar dezelfde buurtschool. Michiel heeft Downsyndroom en heeft daardoor extra begeleiding nodig. De ouders regelen zelf ondersteuning voor drie dagen per week. De school zet voor Michiel een zorgarrangement in voor maar één dagdeel. Dat betekent dat één dagdeel niet gedekt kan worden, en de school besluit dat Michiel niet meer naar de buurtschool kan gaan, maar naar een zmlk-school moet.

Het introduceren van een zorgplicht vermindert segregatie evenmin. De zorgplicht voor samenwerkingsverbanden betekent dat ieder kind een 'passend' aanbod moet krijgen binnen een samenwerkingsverband. Maar dat mag ook een school voor speciaal onderwijs zijn. De individuele scholen hebben daarnaast nog een zorgplicht: zij moeten onderzoeken wat een kind met een extra onderwijsbehoefte nodig heeft en evalueren of de school daaraan kan voldoen. De Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) heeft in meerdere adviezen duidelijk gemaakt dat een afwijzing goed onderbouwd moet zijn.

Een van de NRO-onderzoeken (Sardes)⁵⁴ noemt als grootste gevaar van de huidige invoering van de Wet Passend Onderwijs dat scholen hun zorgplicht ontduiken door aanmelding af te houden. Dat dit gebeurt, staat genoemd in het rapport van de Kinderombudsman. In de periode van oktober 2015 tot januari 2016 is hierover tenminste één klacht gemeld bij Leder(in). Ouders kunnen geen verzoeken tot ondersteuning doen bij de samenwerkingsverbanden, maar moeten dit rechtstreeks bij de school of het schoolbestuur doen. Uit meerdere meldingen bij In1school en Leder(in) is gebleken dat scholen vaak niet weten wat mogelijk is. Een aantal ouders geeft aan dat bepaalde ondersteuning niet mogelijk is omdat scholen zeggen er geen geld voor te hebben.

De ruimte die samenwerkingsverbanden hebben om toegekende ondersteuningsmiddelen in te zetten, leidt niet zichtbaar tot meer of minder segregatie. Het is onduidelijk hoe scholen en samenwerkingsverbanden zich moeten verantwoorden over hoe zij ondersteuningsmiddelen inzetten en of zij dat voldoende en treffend doen. Samenwerkingsverbanden mogen het geld vrij besteden en hoeven in de verantwoording geen vaste boekhoudverslagleggingsvorm te volgen. Budget voor ondersteuning in het mbo komt bij de lumpsum. Lumpsumbedragen worden uitgegeven zoals de instelling zelf besluit, zonder verslaglegging of verantwoording. Zelfs de communicatie over wat een student mag eisen, willen instellingen zelf in de hand houden. Daardoor weten studenten vaak niet wat voor ondersteuningsmogelijkheden er zijn en hoe erom te vragen.

Uit onze interviews met professionals blijkt dat de contactpersonen van instellingen wel kennis hebben van de verplichtingen van passend onderwijs, maar de docenten op de werkvloer vaak niet. Ook weten zij vaak niet hoe ze afgesproken aanpassingen moeten uitvoeren, terwijl dit juist de mensen zijn die de aanpassingen moeten maken en bewaken. Dit beeld wordt ook bevestigd in het monitoringsonderzoek van NRO en KBA⁵⁵. Dit rapport onderscheidt twee typen ondersteuning in het mbo: 'smal' en 'breed'. De kleinere mbo-instellingen neigen naar ondersteuning toegesneden op een duidelijk te omschrijven groep studenten met een beperking (de voormalige lgf-leerlingen). Grotere

⁵⁴ I.J. Jepma, S. Beekhoven (Sardes), 'Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs' <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2015/04/Sardes-Richting-en-inrichting-van-Passend-onderwijs-in-samenwerkingsverbanden-2015.pdf>

⁵⁵ 'Passend Onderwijs mbo van start!', maart 2015, <http://www.kbanijmegen.nl/doc/pdf/Passend-Onderwijs-mbo-van-start!.pdf>

instellingen neigen naar een brede groep en leggen de nadruk op verbeteren van de basisondersteuning voor alle leerlingen. Het is niet duidelijk of de ene of andere benadering effectiever uitpakt, wel dat de grote instellingen naar de brede benadering neigen. Dat wil zeggen dat meer geïnvesteerd wordt in basisondersteuning. Hoe dit wordt verantwoord en gemeten is nog erg onduidelijk.

Het toepassen van geschiktheidseisen

Scholen blijven geschiktheidseisen handhaven en naar de klassieke prestatie-indicatoren streven. Het systeem moedigt scholen voor voortgezet onderwijs niet aan om geschiktheidseisen te laten vallen en om leerlingen met een beperking toe te laten en gepaste ondersteuning te bieden. De statistiek en de verhalen bevestigen dat jongeren met een verstandelijke beperking zelden verder in het reguliere onderwijs kunnen komen dan halverwege de basisschool. Op vo- en mbo-niveau worden scholen financieel afgestraft als leerlingen langer nodig hebben dan gemiddeld om hun studie af te ronden. Scholen zijn er dus financieel bij gebaat de leerlingen zo snel mogelijk naar een diploma te loodsen. Dat is nadelig voor leerlingen met een beperking, tenzij zij goed gefaciliteerd worden. Het mbo ondervindt bovendien de invloed van het streven van de landelijke overheid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. De minister probeert maatregelen in te voeren om mbo-instellingen anders te prikkelen, maar wil tegelijkertijd ook de kwaliteit van de opleidingen verbeteren vanuit arbeidsmarktperspectief. Als de selectie beïnvloed wordt door het geschatte arbeidsmarktperspectief van de student bij aanmelding, pakt dit nadelig uit voor jongeren met een beperking. Deze prikkels worden niet minder na invoering van een wettelijk recht op toelating tot het mbo, zoals voorgesteld door de minister van onderwijs.

Toegankelijkheid vooral via individuele aanpassingen

Zolang scholen en de lesomgeving in een school niet verplicht zijn om toegankelijk te worden, blijft de nadruk bij de individuele leerling (en/of ouders) liggen om te zorgen dat het kind zich aan de leeromgeving aanpast. Scholen zijn niet verplicht om zich aan het kind aan te passen. Dit is een logisch gevolg van een systeem dat niet streeft naar inclusief onderwijs. In contacten van In1school met ouders wordt dit vele malen genoemd. In veel van de meldingen geven ouders aan dat een kind met een beperking weg moet zodra een school het kind 'te moeilijk' vindt. Dan volgt een verzoek tot een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) om verwijdering naar het speciaal onderwijs in gang te zetten.

In onze meldingen zien wij een patroon van ouders die zich genoodzaakt voelen de regie te nemen bij het overleggen over en zoeken naar kennis, mogelijke aanpassingen en financiering van extra begeleiding op de reguliere school. Soms brengen ouders ook leermethoden aan, doen aan preteaching en maken ze werkbladen zodat hun kind een aangepaste leerlijn kan volgen. Regelmatig ontvangen wij de klacht dat scholen niet ingaan op verzoeken om specifieke deskundigheid in huis te halen. Dit is vooral het geval bij kinderen met Downsyndroom, die gebaat zijn bij een specifiek les- en rekenprogramma. In meerdere gevallen moesten ouders overstappen naar het zmlk-onderwijs om daar te ontdekken dat deze les- en reken programma's ook daar niet gehanteerd worden. Ook daar wordt ook klassikaal lesgegeven (al zijn de groepen kleiner) en blijkt individuele aanpassing vaak niet mogelijk.

Om de benodigde ondersteuning te krijgen binnen passend onderwijs moet vanuit de aanmelding zelf een onderwijsperspectief opgesteld worden (in het mbo is dit een bijlage bij het onderwijscontract) waarin de ondersteuning wordt omschreven. Als de afgesproken ondersteuning onvoldoende is of niet van de grond komt, is het aan de ouders of student om naar oplossingen te zoeken om verwijdering te

voorkomen. De school kan aan formele eisen gehouden worden, maar is niet verplicht om specifieke aanpassingen te maken als de school van mening is dat dit niet in zijn profiel hoort en niet de middelen heeft om erin te voorzien (wat afhankelijk is van het beleid van het samenwerkingsverband). Wel kan er getoetst worden aan de Wet Gelijke Behandeling in procedures om te kijken of de verzochte aanpassing 'redelijk' is. Wij zien in de meldingen dat ouders zelden gebruik maken van deze mogelijkheid en begrijpelijkerwijs liever niet het conflict zoeken en overstappen naar het speciaal onderwijs of hun kinderen thuishouden, soms met nadrukkelijke instemming van de leerplichtambtenaar.

In onderzoeken naar het succes van de invoering van passend onderwijs wordt niet geëvalueerd of leeromgevingen inclusiever worden. Ook het breder toegankelijk worden van scholen zodat niet alleen individuele aanpassingen per leerling nodig zijn, is geen onderwerp van onderzoek. Het onderzoek zoals dat is uitgezet door de overheid richt zich op de mate van invoering van de verplichte structuren uit de onderwijswetgeving, met de vooronderstelling dat, als deze juist zijn ingevoerd, kinderen met een beperking op de meest passende plaats zullen komen. Wat als passend moet worden beschouwd, is niet vastgelegd.

Ontbreken van een onpartijdige doorzettingsmacht waar inclusie, kwaliteit van het onderwijs en rechtsbescherming wordt besproken

Advocaten beamen de indruk dat het gebruikmaken van interne klachtprocedures en de Geschillencommissie Passend Onderwijs een grotere kans van slagen hebben als ouders juridisch bijgestaan worden. Toch zijn er zeer weinig advocaten die dat doen. Degenen die wel de expertise en bereidheid hebben, hebben wachtlijsten (Berkhout, twee tot drie maanden), nemen geen zaken meer aan (Slump) of verwachten betaling (allemaal).

Er zijn de afgelopen jaren veel klachten gemeld over toegang tot mbo-instellingen en adequate onderwijsondersteuning. Toch laat onderzoek zien dat jongeren met een beperking liever niet gebruikmaken van bestaande interne klachtenprocedures. Zij verzwijgen dat zij ondersteuning nodig hebben of kiezen, om afwijzing te voorkomen, voor een andere studierichting of instelling. Het ministerie van OCW heeft gereageerd op dit probleem met een wetsvoorstel voor toelatingsrecht voor mbo-studenten. Daarnaast is onlangs een pilotproject gestart om beter in kaart te brengen waar mbo'ers met een beperking vastlopen.

Onderwijsconsulenten (OC's) hebben een grotere rol dan ooit in het faciliteren van passend onderwijs en het voorkomen van conflicten en uitval. Zij mogen ook ingeschakeld worden in het mbo. Het jaarverslag over 2014 geeft aan dat de OC's vaker gevraagd worden: tenminste 4 van de 28 onderwijsgerelateerde meldingen die ieder(in) in het laatste kwartaal van 2015 ontving, waren op advies van een onderwijsconsulent gedaan. Van ouders horen wij gemengde verhalen over de effectiviteit van de OC's. Sommigen 'zitten erg op de hand van een school'. In meldingen beschrijft een ouder van wie het kind vastloopt op het vo, dat de intakefunctionaris weigert om een OC in te zetten totdat het samenwerkingsverband een formeel besluit heeft genomen. Dit werkt niet productief voor het kind.

Geen van de meldpunten of klachtenlijnen die we hebben geraadpleegd, trekt het verloop van de aangemelde zaken na. Het is daarom moeilijk om goed in beeld te brengen wat de uitkomst is van klachten en verzoeken om informatie. Wel rapporteren verschillende klachteninstanties regelmatig aan het ministerie van OCW.

In antwoord op vragen van de Tweede Kamer gaf Sander Dekker, staatssecretaris van OCW, aan dat de Onderwijsinspectie doorzettingsmacht heeft waar het gaat om thuiszitters. Onderzoek laat echter zien dat Inspectie zich hier een beperkte rol in toe-eigent, en dat het niet binnen zijn wettelijk mandaat ligt om een formele rol als doorzettingsmacht op zich te nemen in conflicten over inclusie en kwaliteit van het onderwijs.

Wij concluderen dat het systeem geen laagdrempelige doorzettingsmacht faciliteert. Het toetsen aan de kwaliteit van onderwijs ligt niet voor de hand. Alleen het naleven van de stappen zoals vastgesteld in de wet (het opstellen van een ontwikkelingsperspectief of ondersteuningsovereenkomst bij aanmelding en het doen van op overeenstemmingsgericht overleg bij onenigheid over de afgesproken overeenstemming) staat voorop. Deze toets moet plaatsvinden voor een formele commissie of via klachtprocedures en uiteindelijk voor de rechter. Dat zijn grote stappen. Ouders die deze stappen gewaagd hebben, zijn niet in het gelijk gesteld.

Kernachtige conclusies als speerpunten voor strategische processen

Wat betekent dit vooralsnog voor de vervolgstappen voor In1school en strategisch procederen? We trekken de volgende voorlopige conclusies waarop onze nadruk zou moeten liggen in het ontwikkelen van een procesvoeringsstrategie:

De grootste pijnpunten in het systeem zijn:

- de groep kinderen ontheven van de leerplicht vanwege een ernstige beperking die slechts zorg krijgen, en geen onderwijs;
- de groep jongeren die thuiszit omdat ze wel geacht worden te kunnen leren, maar voor wie het haast onmogelijk is een passend plek in het onderwijs te vinden;
- de snelle, vanzelfsprekende wijze waarop kinderen met een verstandelijke beperking naar het speciaal onderwijs worden verwezen, wat hen al op jonge leeftijd apart zet van gewone structuren van leeftijdgenoten zonder beperking;
- dat in alle soorten onderwijs (basis, vo, beroepsonderwijs) toelating van een leerling met een handicap uiteindelijk voorwaardelijk is. De voorwaarde is doorgaans: er moet genoeg zorg en begeleiding beschikbaar zijn en de leerling moet redelijk passen bij het aanbod en de gemiddelde leerverwachting van de school. Onderwijsprofessionals ervaren een verwijzing naar speciaal onderwijs niet als in strijd met het recht. Het onderwijssysteem handhaaft en financiert speciaal onderwijs op een vastgesteld niveau;
- ouders ervaren wel dat er strijd is met de rechten van hun kind maar lopen snel vast. Het regelen van steun thuis en op school kost veel energie en ouders willen geen ruziesfeer rond hun kind. Zij ervaren vaak ook een grote financiële last (om bijvoorbeeld zorg en ondersteuning door te laten gaan als het pgb uitvalt of een particuliere school te bekostigen als alles op regulier onderwijs vastloopt). Ouders van een kind met een beperking zijn onevenredig zwaar belast in vergelijking met andere ouders;
- samenwerkingsverbanden mogen van de landelijke overheid zelf bepalen of ze meer inclusief onderwijs willen en hoe ze middelen inzetten. Samenwerkingsverbanden beperken doorgaans de inzet van middelen voor leerlingen met een ernstiger handicap (in vergelijking met de rugzaktijd), zodat deze leerlingen sneller doorgaan naar speciaal onderwijs. Vaak is onduidelijk welke middelen voor lichtere ondersteuning er zijn en dus worden voorzieningen geweigerd omdat er 'geen geld is' of het geld op is, terwijl de budgetten niet minder zijn geworden;
- de meeste samenwerkingsverbanden maken geen expliciete keuze voor meer of minder inclusie niet. In vrijwel alle samenwerkingsverbanden wordt het bestaan van apart speciaal onderwijs inherent geaccepteerd. Dat geldt ook voor onderwijsconsulenten;
- begeleiding en medische zorg op school zijn deels de verantwoordelijkheid van de school en deels van de ouders. Door de wijziging van zorgwetgeving en onderwijswetgeving hebben zowel scholen als ouders/leerlingen grote moeite om begeleiding te financieren. Veel verantwoordelijkheid ligt formeel en informeel bij ouders. Het ontbreken van steun leidt tot verwijzen naar speciaal onderwijs of thuiszitten. Weinig ouders of scholen zijn geneigd dit conflict juridisch uit te vechten;

- thuiszitten komt nog altijd veel voor. Weinig ouders zijn geneigd conflicten hierover juridisch uit te vechten. Ouders van kinderen die op dagverblijven zitten, zien dit kennelijk niet als strijdig met het recht op onderwijs (en hebben zich dan ook niet gemeld). Minstens één ouder heeft uitgesproken dat wat geboden wordt op het kinderdagcentrum gelijk is aan onderwijs (het verschil met zorg is 'semantisch'). Ouders van leerlingen die tijdens hun schoolcarrière uitvallen, 'kiezen' als het ware voor thuisonderwijs omdat de kwaliteit van het aangeboden onderwijs onder de maat is of omdat het kind te beschadigd raakt om terug naar het geboden onderwijs te kan (wat regelmatig beaamd wordt door de leerplichtambtenaar en/of Onderwijsinspectie);
- het discriminatieverbod wordt weinig ingeroepen. Er zijn weinig zaken aangemeld bij het College voor de Rechten van de Mens of de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO), althans veel minder dan er aan klachten binnenkomen bij meldlijnen. Slechts twee van de gemelde zaken zijn ook naar de GPO geweest;
- er is geen 'doorzettingsmacht' in het huidige systeem. Geen enkele instantie heeft de bevoegdheid om een beslissing te nemen als een oplossing uitblijft. De minister van OCW heeft in een discussie met de Tweede Kamer de Onderwijsinspectie aangewezen als een instantie beslissingen kan nemen als het om thuiszitters gaat, maar onderzoek laat zien dat Inspectie deze macht formeel niet heeft.

Implicaties voor procesvoering

Bij strategisch procederen is er de keuze tussen aansluiten bij en steun bieden aan individuele en geschikte lopende procedures, of het starten van een collectieve procedure waarmee schending van het recht op collectieve schaal wordt aangetoond. In het algemeen voelen ouders zich kwetsbaar, hebben geen geld voor procederen of willen niet veel energie spenderen aan procedures omdat ze die al steken in de ondersteuning van hun kind. Alhoewel de meeste ouders liever niet procederen als een kind of leerling nog op school zit, zijn er wel een aantal lopende zaken waarbij In1school zou kunnen aansluiten als onderdeel van een procesvoeringsstrategie. Zo is er een zaak bekend waarin ouders al stappen hebben gezet tegen het schoolbesluit om hun zoon na acht jaar op de reguliere buurtschool te verwijderen. Deze ouders hebben een kort geding aangespannen bij de rechter en de GPO. Daarnaast gingen ze bij de Landelijke klachtencommissie in beroep en bezwaar tegen de toelatingsverklaring van het samenwerkingsverband voor het speciaal onderwijs. De ouders verloren bij alle instanties, maar blijven vastberaden om verdere stappen te zetten.

Ook is een aantal zaken bekend waarbij ouders een vergoeding eisen voor leerlingvervoer om hun kinderen, nadat deze zijn verwijderd van de buurtschool, te vervoeren naar een inclusieve school. Daarnaast zijn er oudergroepen die vergevorderde plannen hebben om hun kinderen met een verstandelijke beperking op reguliere voortgezet onderwijs te krijgen. In deze zaken zou In1school een belangrijke rol kunnen spelen door juridische bijstand te verlenen als onderdeel van een bredere strategie.

Bij strategisch procederen is het ook van belang dat, of In1school nu meedoet of niet, meer geschillen worden voorgelegd aan bijvoorbeeld de GPO of het College voor de Rechten van de Mens. Meer zaken maken duidelijker wat ouders en scholen in de dagelijkse praktijk ervaren, maken de grenzen van het huidige systeem zichtbaar en laten zien waar strijd is met internationale verdragen. Maar de GPO, het College voor de Rechten van de Mens, noch de rechter zijn laagdrempelig voor ouders. Geschilbeslechting zou veel laagdrempeliger en 'veiliger' moeten zijn.

Ook een collectieve zaak is het overwegen waard. Sommige ouders geven in interviews aan dat hun zaak als voorbeeld genoemd mag worden in een collectieve zaak waarin structurele problemen in het

Nederlandse onderwijssysteem worden aangekaart. Het vooruitzicht van een mogelijke collectieve procedure maakt het belangrijk om onze database aan casussen bij te houden. Het betekent ook dat In1school de casussen op verschillende manieren blijft volgen. Ook onderzoeken we de mogelijkheid om onze krachten te verenigen met bijvoorbeeld Ieder(in), die tamelijk veel onderwijsgerelateerde meldingen hoort (28 in het laatste kwartaal van 2015). Ieder(in) heeft momenteel niet de menskracht om de meldingen te volgen, maar is wel bereid om de meldingen te delen en bespreken. Een belangrijke stap naar een duurzame samenwerking.

Vooraf bij de groep leerlingen met een verstandelijke beperking lijkt het idee van inclusie amper geaccepteerd en wordt het sinds de introductie van passend onderwijs beleidsmatig minder gefaciliteerd. Maar ook onder kinderen met andere beperkingen is het idee dat inclusie kan en moet slechts bij enkelen aanwezig. Het aantal kinderen met meervoudige beperkingen dat geen enkel onderwijs krijgt, is gegroeid na invoering van passend onderwijs. Tegelijkertijd is de aandacht voor onderwijskansen voor kinderen die naar een kinderdagcentrum gaan, gegroeid door meer Samen naar School-klasjes op reguliere scholen door het land. Belangrijk is goed te evalueren of dit voldoet aan de eisen van internationale verdragen en hoe deze trend te bestendigen richting inclusief onderwijs, opgenomen binnen het inspectiekader van onderwijs.

De overheid zou erop aangesproken kunnen worden dat zij niet genoeg sturing geeft om het recht op inclusief onderwijs te waarborgen, en dat zij niet genoeg doet om te verzekeren dat alle scholen stappen zetten om steeds inclusiever te worden ('progressive realization' van het recht op onderwijs). De overheid moet bewijzen dat zij werkelijk stappen zet naar meer inclusie. De statistiek wijst uit dat dit niet het geval is.

Er zijn vele situaties in de praktijk waar sprake is van willekeur en het is duidelijk dat er geen gelijke machtsverhouding is tussen ouders met een kind met een beperking, de school en schoolbesturen. Dit is een essentieel probleem. Samenwerkingsverbanden hebben een grote mate van beleidsvrijheid. Hun opdracht vanuit passend onderwijs om goed onderwijs vorm te geven aan leerlingen met een beperking heeft vanuit de landelijke overheid geen richtinggevend kader meegekregen. Het mag alle kanten opgaan en het geld voor ondersteuning mag naar willekeur worden besteed.

Er is bovendien een groot gebrek aan kennis over het recht van leerlingen op inclusief onderwijs (bij professionals) en hoe dat te realiseren (bij ouders). Als voorbereiding op strategisch procederen, lijkt het ons daarom nuttig om hierover meer te publiceren op de website en de informatie toe te lichten aan de hand van verzamelde casussen. Ook de partnerrelaties van In1school vragen voortdurend onderhoud en overleg om de visie van inclusief onderwijs levend te houden en te verdiepen. Want in een systeem waarin onderscheid zo diep geworteld is dat vele ouders blijven kiezen voor speciaal onderwijs, gaat dat niet vanzelf.

Tot slot is er weinig kennis over wat inclusie betekent en inhoudt. De inclusie die er is, is op zijn best integratie te noemen. Ook hiervoor geldt dat het nodig is om hierover meer op de website te publiceren, aan de hand van onderzoeksmateriaal en casussen (met name de goede ervaringen). Daarnaast is het belangrijk om in discussie te gaan op social media, maar ook op congressen, informatiebijeenkomsten en in politieke debatten.

Bijlagen

Een intern begeleider in een blog:

'Zo is er in Rotterdam een onderwijs-zorgarrangement dat moet afstemmen met tien samenwerkingsverbanden en twaalf gemeenten met in totaal zo'n 35 wijkteams. Het bieden van continuïteit en kwaliteit van onderwijs en zorg is zo bijna onmogelijk. De arrangementen staan onder druk. Zo ken ik een voorbeeld dat hulp en onderwijs op maat biedt dankzij samenwerking tussen school en een centrum voor dagbehandeling. Nu de gemeente de dagbehandeling betaalt, neemt de omvang van de ondersteuning drastisch af. Maatwerk is hierdoor nauwelijks nog mogelijk.'

Gesprek Piet van Kesteren, 16 juni 2015, voormalig schooldirecteur. Piet is bestuurder bij de vereniging voor protestants-christelijke basisonderwijs in Coevorden (<http://www.vpcbo-coevorden.nl/nl/site/beleid> en adviseur/interimmanager) en bij Dyade, een organisatieadviesbureau voor scholen. Piet van Kesteren is ook adviseur bij VIM, de oudervereniging ter bevordering van de inclusie van kinderen met Downsyndroom in het regulier primair en voortgezet onderwijs (<http://www.vim-online.nl>). VIM heeft een prijs ingesteld die naar hem is vernoemd en prijst hem met de woorden: 'Piet van Kesteren, onderwijsman in hart en nieren, zet zich al ruim 20 jaar belangeloos in om zoveel mogelijk kinderen met Downsyndroom in een reguliere schoolomgeving mee te laten draaien.' Als adviseur bij de VIM wordt hij af en toe gevraagd te adviseren op scholen (op verzoek van ouders of scholen) om lastige vastgelopen situaties weer vlot te trekken. Gevraagd naar zijn inschatting van de effecten van passend onderwijs zegt hij:

'De situatie en de argumenten zijn eigenlijk nog als in 1985, toen ik begon in het onderwijs. Docenten hebben moeite met een leerling met een handicap. Ze zeggen: hier ben ik niet voor opgeleid; het kind vraagt teveel aandacht en dat gaat ten koste van de andere kinderen; en we hebben geen geld. Leerkrachten durven niet goed en ze willen het niet. Ik denk soms dat het pioniersgehalte van docenten afneemt.

Het is altijd zo geweest dat ouders van leerlingen met een handicap hun kind aanmeldde op een gewone school en er zijn altijd docenten die hen willen lesgeven. Maar wat te weinig is gebeurd, is dat scholen hun ervaringen veralgemeniseerden en hun aanpak en werkwijze overdroegen aan andere scholen.

Ook merk ik vaak dat succes afhangt van de inzet van de directeur of de docent die het trekt. Als die vertrekken, loopt het af. Dan kan het voorkomen dat de school ermee ophoudt en kinderen gaat verwijzen. Docenten worden nog altijd niet opgeleid om les te geven aan leerlingen met een handicap. Je zou denken dat zo langzamerhand het klassikale systeem zijn tijd wel heeft gehad, maar nee, dat blijft ook hardnekkig. Mensen veranderen niet zo makkelijk. Misschien heeft dat ermee te maken dat onze maatschappij kinderen met een handicap niet algemeen accepteert. Kijk maar naar de discussie over de prenatale test op Downsyndroom: in Nederland leeft het ideaal dat mensen met een handicap gewoon mee kunnen doen, lang niet onder iedereen.

Het huidige systeem en de financiering maken het scholen ook erg moeilijk om leerlingen met een handicap aan te nemen. Passend onderwijs is geen verbetering. De negatieve ontwikkeling is ingezet met de rugzakregeling in 2003. Voordien konden scholen voor leerlingen met een handicap extra geld voor ondersteuning krijgen. Het was een regeling waarbij je afhankelijk was van toestemming van het ministerie, maar die kreeg je wel. De rugzak maakte de gunstregeling tot een recht. Het had als effect dat scholen de mogelijkheid kregen voor veel meer kinderen extra ondersteuning te vragen, voor alle kinderen die wat ingewikkelder leken. Het leidde tot een enorme groei van rugzakkinderen. Passend Onderwijs doet niet meer dan de groei van die rugzakken afgrendelen. Voor scholen is nu minder budget beschikbaar gekomen dan in de rugzakregeling. Het macrobudget is gelijk gebleven, maar het geld wordt anders verdeeld over scholen. Het wordt niet meer gekoppeld aan leerlingen en de gelden voor ambulante begeleiding komen pas na volgend jaar terecht bij de samenwerkingsverbanden. Daarmee zijn ze nog niet beschikbaar op scholen.

De budgetten voor de rugzakken zijn zo verdeeld over samenwerkingsverbanden, dat er minder geld per leerling beschikbaar is als er al veel rugzakleerlingen waren. Voor leerlingen met Downsyndroom was een dubbele rugzak beschikbaar. Dat kon oplopen tot ruim 12.000 euro extra. Het samenwerkingsverband waar de scholen in Coevorden onder vallen heeft per leerling met een handicap maximaal 3.000 euro beschikbaar als onderwijszorgarrangement.

We hadden al een school die onmiddellijk zei: dan moet die leerling met Downsyndroom dus weg. Daarvan heb ik onmiddellijk gezegd dat dat niet kan. Geld mag niet leidend zijn voor de vraag of een leerling kan blijven. Als het kind zich goed ontwikkelt in de klas en het onderwijs is geschikt dan moet het kunnen blijven. We lossen het nu op met andere middelen.

Scholen zeggen snel dat ze extra geld en extra ondersteuning nodig hebben voor een leerling met een handicap. Geld hebben zegt nog niets over wat er gebeurt in de klas. Ik vraag altijd eerst: wat heb je nodig om te zorgen dat het werkt in de klas. Het gebeurt dat dan de docent zegt: dat weet ik eigenlijk niet goed.

Het helpt als je precies gaat kijken in de klas wat voor die docent en voor die leerling werkt en waar extra moet komen. Dat is ook niet altijd voor altijd. We hadden bijvoorbeeld een leerling voor wie extra ondersteuning in de klas nodig leek. Dat hebben we gerealiseerd door een boventallige leerkracht tijdelijk te vragen te helpen. Na een paar maanden ging het zo goed met de leerling en de klas, dat het niet langer nodig was.

Nu er geen dubbele rugzak meer is en er is wel extra ondersteuning nodig kijken we sneller naar andere oplossingen. We hebben bijvoorbeeld nu gevraagd om stagiaires van de mbo opleiding die 4 dagen per week in de klas gaan helpen.

Ik merk soms ook wel in situaties waarin ik word gevraagd mee te kijken dat docenten wel vragen om extra hulp en extra mankracht, maar het toch niet altijd accepteren als je echt met ze gaat kijken hoe je die extra ondersteuning in gaat zetten. Dan willen ze toch geen stagiaire of klasse-assistent. Docenten weigeren een leerling met een handicap ook wel omdat ze niet altijd bereid zijn hun werkwijze en autonomie in de klas op te geven. Het kind met downsyndroom is vaak niet het probleem in de klas, het is de volwassene die moeite heeft zich aan te passen.

De rugzakregeling heeft nog een negatief effect gehad, namelijk de ambulante begeleiding. Er kwam geld voor inbreng van expertise uit het speciaal onderwijs en dat waren de ambulante begeleiders die verplicht daarvandaan werden ingezet om docenten te ondersteunen op gewone scholen.

De ab'ers hebben een negatieve invloed gehad. Het waren mensen vanuit speciaal onderwijs, ze dachten vanuit het speciaal onderwijs en ze praatten kinderen het speciaal onderwijs in. Bovendien rekenden ze veel te veel geld voor hun inzet. Het budget voor ambulante ondersteuning was per leerlingen met een handicap 3600 euro. Daar kreeg ik als schooldirecteur een vast pakket voor: een intakegesprek, een afstemmingsgesprek, 3 maal observatie en een eindgesprek. Als ik vroeg waarom dat 3600 euro moest kosten, dat zeiden ze dat er ook nog overhead van af moest en dat dit hun vaste aanbod was.

De rugzakken en dat systeem van ambulante begeleiding hielden in feite het speciaal onderwijs in stand. Passend onderwijs doet dat ook. Voor samenwerkingsverbanden werkt het zo uit, dat ze zonder extra kosten leerlingen kunnen verwijzen naar speciale scholen als ze maar op of onder het gemiddelde verwijzingspercentage blijven. Ik hoor al vanuit sommige regio's, Zeeland bijvoorbeeld, dat er al meer leerlingen naar speciaal onderwijs worden verwezen dan voorheen.

Passend onderwijs vraagt van scholen om aan te geven wat hun ondersteuningsprofiel is. Het stimuleert dat scholen zich specialiseren, dat ze bijvoorbeeld vooral leerlingen met downsyndroom op kunnen vangen of een andere handicap. Dat leidt tot een verkeerde ontwikkeling en het is in tegenspraak met het idee van thuisnabij onderwijs en dat de school zich inricht op leerbehoeften van alle kinderen.

Wat ook niet helpt is de manier waarop toezicht wordt gehouden op scholen en wat openlijk wordt gewaardeerd van scholen. Ik heb nog nooit een inspecteur van het onderwijs op een school horen vragen waarom er geen enkele leerling met Downsyndroom op zit.

Aan de andere kant denk ik nog steeds dat er ook vrij snel een echte ommezwaai kan worden gemaakt. Als het systeem meer stimuleert in plaats van tegenwerkt en we bereid zijn op een andere manier te werken en kennis te delen, dan kan er veel veranderen. Voor de scholen in Coevorden heb ik een orthopedagoog aangenomen. Ze vroeg naar haar opdracht en ik heb gezegd: ga zo min mogelijk testen. Doe geen IQ-test. Kijk naar het kind en wat het laat zien. Wat past bij het kind, hoe is de docent en ouders. Deel kennis. Niet perse jouw kennis, maar verbind en deel de kennis van anderen. Betrek ouders. Zie ouders niet als mensen die je vertelt wat er in het onderwijsondersteuningsplan zal komen te staan, maar laat ze meepraten en meedenken.

Het is ook nodig dat scholen investeren in relaties met ouders. Scholen hadden daar vroeger meer ruimte voor. Er waren maatschappelijk werkers die bij ouders op huisbezoek gingen. Die zo snel doorkregen als er thuis wat speelde wat een kind hindert. Dat is bij scholen wegbezuinigd. Er is nu wel jeugdzorg, maar dat is niet zo met school verbonden en ouders accepteren jeugdzorg niet zo makkelijk als iemand die vanuit school komt.

In ons samenwerkingsverband hebben we afgesproken dat we een onderling systeem van intervisie uitvoeren. Directeuren gaan bij elkaar kijken en bespreken wat ze lastig vinden op hun eigen school.

Het zou ook goed zijn als we een netwerk van scholen hebben die ervaring hebben met leerlingen met een handicap en die bereid zijn hun kennis te delen. We hadden ooit steunpuntscholen. Het zou goed zijn als die er weer komen, scholen die bereid zijn andere scholen te vertellen hoe zij problemen hebben opgelost, en wat wel en niet werkt.'

Hennie Horeweg is directeur van openbare basisschool De Klimop in Rotterdam. Haar school had zich voor de invoering van passend onderwijs al op inclusie geprofileerd en expertise daarop ontwikkeld. De school is vrij klein en stond op de nominatie te worden gesloten wegens een te klein aantal leerlingen. Ouders zijn in opstand gekomen omdat ze erg tevreden zijn met de school. Van de 70 leerlingen hebben er 20 à 25 speciale onderwijsbehoeften. Voor geen enkele leerling was in het eerste jaar van passend onderwijs een zorgarrangement aangevraagd. Wel is er iemand vanuit het samenwerkingsverband die de leerkrachten advies geeft en sparringpartner is. De intern begeleider moet haar weg nog vinden in het aanvragen van arrangementen. Voorheen maakte de school wel gebruik van rugzakgeld.

Volgens Hennie neemt door passend onderwijs de werkdruk toe. Ze redden het omdat ze veel vrijwilligers hebben in het kader van een project talentontwikkeling waar de school al 7 jaar aan meedoet. Deze vrijwilligers komen met de leerlingen werken; er is dan sprake van een verlengde instructie. Tot nu toe is het niet voorgekomen dat de school leerlingen met een beperking niet kon aannemen. Wel heeft de school een aannamebeleid voor leerlingen die van school willen wisselen. Het beleid is gemaakt omdat de school wil voorkomen dat ze een verkapte school voor speciaal onderwijs worden. Als een leerling met een beperking vanuit een andere gewone school wordt aangemeld gaat de Klimop eerst observeren. Het criterium voor aanname is dat de Klimop moet zien dat de school een meerwaarde voor deze leerling kan zijn en meer kan bieden dan de huidige school.

De schooldirecteur hoort in de regio zorgen over passend onderwijs. 'Scholen klagen dat de druk hoog is en de klassen groot. De Klimop is een kleine school met combinatieklassen, maar ook wij moeten uitkijken dat de klassen niet te groot worden.' De directeur vindt dat beschikbare gelden voor ondersteuning van leerlingen met een beperking te weinig in de klas terechtkomen. Het geld blijft teveel hangen in het samenwerkingsverband. De scholen in de regio moeten elkaar van het samenwerkingsverband opzoeken en plannen maken. Ze kunnen dan gezamenlijk geld aanvragen om bijvoorbeeld het leesonderwijs aan te pakken. Tot nu toe lukken zulke pogingen tot gezamenlijke initiatieven niet.

De directeur loopt daarnaast tegen het beleid van het bestuur van stichting BOOR aan, waar haar school onder valt. Een aanvraag voor extra middelen verloopt via het bestuur. Dat betekent dat de aanvraag moet passen in het beleid van het bestuur. Prioriteit bij het bestuur is het verbeteren van bepaalde competenties van leerkrachten, terwijl De Klimop juist middelen wil om leerkrachten te scholen in het omgaan met hoogbegaafdheid.

Teun Dekker is directeur van basisschool Kroevendonk in Roosendaal met 330 leerlingen. In 2015 had de school 11 leerlingen met een rugzakje; goed voor 120.000 euro extra budget. De rugzakjes verdwijnen. De bedragen voor vervangende zorgarrangementen zijn per leerling verlaagd. Volgens Dekker zijn 30 zorgarrangementen nodig om weer aan een totaal ondersteuningsbudget van 120.000 euro te komen. De financiën zijn op dit moment bij de Kroevendonk niet zo'n probleem. De school heeft, met het oog op Passend Onderwijs, reserves aangelegd. Dekker: 'De overgang naar nieuwe regels geeft altijd problemen, dus is een buffer nodig.' De school heeft (via natuurlijk verloop) bezuinigd op personeel met als gevolg dat de klassen groter moesten worden: van 20 naar 22 leerlingen. De grootste klas telt 29 leerlingen. Dekker verwacht dat meer bezuinigingen nodig zijn als de zorgarrangementen laag blijven. De school moest wennen aan de nieuwe procedure voor het aanvragen van ondersteuningsbudgetten. Voor het rugzakje was een landelijke, uniforme regeling. Voor zorgarrangementen heeft iedere samenwerkingsverband eigen procedures. De directeur legt uit dat een school daarin handigheid moet ontwikkelen. Hij noemt ter illustratie een aanvraag van 3 uur extra begeleiding voor een leerling met ernstige rekenproblematiek. De aanvraag werd door het samenwerkingsverband afgewezen omdat de school in het schoolprofiel heeft staan dat ze extra aandacht besteedt aan dit soort leerproblemen. Een school die zich profileert op zo'n specialisme wordt binnen dit samenwerkingsverband geacht dat te betalen uit de basisbekostiging. De school heeft het zorgprofiel van de school nu aangepast. Er staat nu dat ze het kunnen bieden, mits er ondersteuningsgeld beschikbaar is.

De Kroevendonk zegt ver te willen gaan met inclusie in het onderwijs, al kan de directeur niet garanderen dat speciale scholen uiteindelijk kunnen verdwijnen. De Kroevendonk ervaart steun van het samenwerkingsverband in zijn streven om ook leerlingen met ernstige problemen goed op te vangen in zijn school. Een meisje dat eerst in België op school zat en daarna thuiszitter werd, was door haar ouders aangemeld voor een mytylschool. Voor speciaal onderwijs is een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) vereist die het samenwerkingsverband moet afgeven. Het samenwerkingsverband weigerde die tlv met het argument dat ze naar een reguliere school zou kunnen gaan. De ouders benaderden De Kroevendonk, waarna die samen met de mytylschool een ondersteuningsplan voor het meisje schreef. Het samenwerkingsverband ondersteunde dat met een zorgarrangement. Omdat scholen in Roosendaal weinig verwijzingen had naar speciaal onderwijs en veel rugzakleerlingen, krijgt het samenwerkingsverband in de periode van 'verevening' naar verhouding minder geld dan samenwerkingsverbanden die veel leerlingen op aparte scholen hebben geplaatst. Dat nadelige verschil verdwijnt in een paar jaar, maar voorlopig voelt dit samenwerkingsverband de financiële pijn van dit overgangssysteem in de financiering.

Scholen worden onderling vergeleken op leerprestaties van hun leerlingen. De Inspectie kijkt naar de cijfers. Ook ouders doen dit als ze voor hun jonge kinderen een school zoeken. De Kroevendonk zo'n tien leerlingen met een verstandelijke beperking. Zij zullen niet hoog scoren in cito-toetsen. Om te voorkomen dat de leerprestaties van deze tien leerlingen meetellen en het gemiddelde van de school drukken, moet de schooldirecteur bij de Inspectie voor hen ontheffing aanvragen op basis van een IQ-test van de kinderen. Teun Dekker ontmoet begrip bij de Inspectie voor dit probleem, maar de school moet zich evengoed voegen.

In 2005 besloot een aantal scholen in Gorinchem onder leiding van het Samenwerkingsverband de stap naar meer inclusie te zetten. Wat doen ze daar anders dan andere scholen en hoe ver zijn ze inmiddels? Directeur Piet Vogel: 'Inclusie doe je met je hart. Je kiest ervoor, maar het vraagt meer dan dat je alleen maar minder kinderen verwijst naar speciaal onderwijs. In 2005 waren we onder het percentage van 2% verwijzingen naar speciaal basisonderwijs gezakt. We wilden verder gaan, scholen zo sterk maken dat ze alles kunnen opvangen en alle kinderen welkom heten. We gingen op studiereis, naar Oostenrijk en de Verenigde Staten en gingen aan de slag.'

Het samenwerkingsverband oude stijl (nu een van de drie 'kamers' in het vergrote samenwerkingsverband nieuwe stijl) telt zo'n 40 scholen. Piet Vogel wilde als directeur geen van zijn scholen dwingen inclusief te worden. 'Als een school wilde, dan gingen we eerst een weekend met alle teamleden op stap, in een klooster in Leuven of ergens in Zeeland. Dat deden we om de visieontwikkeling een boost te geven. Want het begint met duidelijk maken van je visie. Accepteer je dat alle kinderen, ook kinderen die sterk afwijken van de norm, in één school onderwijs volgen? Daarna moet je zorgen voor theorie en goede praktijk.' Binnen het samenwerkingsverband delen nu tien scholen deze visie. Alle leerlingen, met welke beperking ook, die in de buurt van de tien scholen wonen, zijn daar in principe welkom.

Om te ontdekken wat inclusief onderwijs is, welke kennis en methodieken nodig zijn en hoe je die in de praktijk van alledag toepast, is een intensieve samenwerking ontstaan tussen het samenwerkingsverband en de scholen. Externe deskundigen op terrein van inclusief onderwijs werden erbij gehaald. Het samenwerkingsverband werkt aan hoge professionaliteit van de leerkrachten en klassenassistenten. Voor het scholingsprogramma werd het Seminarium voor Orthopedagogiek ingeschakeld. Dat gaat verder dan bijscholingsdagen. Vogel: 'Het Seminarium verzorgt bij ons op school masteropleidingen SEN (Special Educational Needs). Nettie Joosten, intern begeleider op school de Mariëngaarde: 'Veertien van onze docenten op deze school hebben die masteropleiding gedaan.'

Vogel heeft nooit de weg op willen gaan van kleinere klassen: 'Een groep van 24 of 25 leerlingen is prima. Dat is een klas. Een groep van 8 kinderen is meer een familie. Wij kozen voor co-teaching zoals dat in Oostenrijk en elders veel gebeurt. We hebben in het samenwerkingsverband 44 klassenassistenten in dienst. Die worden ingezet waar nodig. Als samenwerkingsverband geven we geen zorgarrangementen meer uit per kind met een handicap. In plaats daarvan krijgt een school een klassenassistent of andere deskundige inzet.'

Grote verschillen tussen leerlingen stellen docenten voor vragen. In de klas kunnen problemen ontstaan als gedrag van sommige kinderen sterk afwijkt. Wat te doen? Nettie Joosten zegt op grond van haar langjarige ervaring: 'Je redt het niet als je als leerkracht alleen wilt zijn tussen de vier muren van je klas. We gaan toe naar teamteaching. Iedereen draagt verantwoordelijkheid voor het hele proces en je overlegt met elkaar.'

Het samenwerkingsverband hanteert een diversiteitsmeter om te bepalen in welke klas extra assistentie nodig is. Van elke klas wordt van alle leerlingen een wegingsfactor bepaald. Een gemiddeld kind scoort 0. Ervaring leert dat ongeveer 1 op de 5 kinderen afwijkt van dat makkelijke gemiddelde en extra aandacht nodig heeft. Elke leerkracht treft zulke kinderen aan in de klas en elke leerkracht kan die ook gewoon lesgeven mits de verhouding inderdaad 1 op 5 is. Zulke kinderen scoren 0,2 in de diversiteitsmeter. Bij zwaardere leerproblemen of handicaps is het getal hoger. De meter levert een exact getal op: bij 1 kan een leerkracht in principe "gewoon" lesgeven zonder extra menskracht. Komt er een getal uit van bijvoorbeeld 1,63 dan is er 1,63 docent nodig. Het samenwerkingsverband zorgt dan dat die extra menskracht er dat jaar in die klas bijkomt.

Docenten krijgen daarnaast bijstand van intern begeleiders. Zo'n 5, 6 maal per jaar komen alle intern begeleiders van de tien scholen bij elkaar voor overleg. Externe deskundigheid wordt zoveel mogelijk op school ingezet zoals fysiotherapie of logopedie. Docenten krijgen ook kennis aangereikt hoe om te gaan met moeilijk verstaanbaar gedrag. Er wordt gewerkt op de scholen met PBS (positive behaviour support) methodieken.

Vogel merkt op dat nagedacht wordt over verdergaande vormen van coteaching of teamteaching. 'Wat ik zie in Nederland is dat we vasthouden aan groepsysteem en groepscurriculum. In het buitenland zie je meer dat die groepsindeling wordt losgelaten. Je hoeft leerlingen niet perse op leeftijd bij elkaar te zetten. Leerlingen van verschillende leeftijden leren van elkaar. We zijn bezig met scholen om te zien of we meer met een indeling in onderbouw/bovenbouw kunnen werken in plaats van dat stringente jaarsysteem.'

Inclusief onderwijs kost in principe niet meer dan gewoon onderwijs. Een leerling op een speciale school kost meer geld. Dat hogere budget krijgen gewone scholen nu niet altijd 'los' als ze een leerling niet doorverwijzen. Vogel verwacht dat over vijf jaar, als het systeem van verevening is uitgewerkt, zijn inclusieve scholen meer budget overhouden 'omdat wij veel minder doorverwijzen.'

Een financieel probleem is er nog wel. Tot 2015 kon vanuit de AWBZ zorggeld worden ingezet op school voor de verzorging van kinderen met een handicap. De AWBZ is deels overgegaan naar de gemeente en deels naar de zorgverzekering. Dat geeft veel onzekerheid. 'De gemeente is soms erg terughoudend met inzet van zorggeld op school. Ze denken dat het niet hoeft,' merkt Vogel op. 'We moeten heel veel doen om duidelijk te maken dat sommige kinderen echt persoonlijke verzorging nodig hebben. Ouders van kinderen moeten zulke zorg aanvragen. Ouders moeten ook vervoer aanvragen en soms inzet van logopedie of andere paramedische hulp. Op speciaal onderwijs is zulke hulp vaak standaard aanwezig of wordt het standaard toegekend. Als een speciaal kind naar een gewone school gaat moeten ouders veel meer doen om de hulp aan te vragen en vergoed te laten worden.'

Een moeder van een jongen met Downsyndroom vocht met succes het besluit van de basisschool aan haar jongen naar speciaal onderwijs te verwijzen. De directeur moest het besluit terugdraaien omdat hij onvoldoende had aangetoond dat de school de jongen niet passend kon onderwijzen. Daarna werd de sfeer onhoudbaar. Moeder voelde zich weggetreiterd.

Een gesprek met de directeur van een andere reguliere school verliep goed. Haar zoon met Downsyndroom én haar andere kinderen waren in principe allemaal welkom. Na een gesprek in het team, kreeg ze echter te horen dat de overstap niet door ging. Niet iedereen in het docententeam stond achter de komst van leerling met Downsyndroom.

Moeder week noodgedwongen uit naar een speciale school voor zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk). Ze ervaart dat als slecht voor de ontwikkeling van haar zoon. Het aanbod op de zmlk-school is gericht op het aanleren van praktische vaardigheden, terwijl haar zoon juist cognitief leergierig is. Ze houdt de Nederlandse Staat verantwoordelijk voor het ontnemen van de beste kansen voor haar zoon.

Hoe is de sfeer op school als ouders een besluit van de school aanvechten om hun kind te verwijderen en de ouders winnen de zaak? ‘Dat is moeilijk’, zegt een moeder die met succes de verwijdering van haar zoon met Downsyndroom aanvocht bij de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO).

Haar zoon Youssef zat twee jaar lang met veel plezier op de gewone school, in groep 2 en groep 3. Er was extra begeleiding, moeder zorgde voor aangepast lesmateriaal. De school had ervaring met andere leerlingen met Downsyndroom. Haar zoon leerde goed en had vriendjes en vriendinnetjes. In groep 4 waren veel leerkrachtwisselingen. Het was onrustig in de klas. Moeder merkte het aan haar zoon; hij leek minder goed in zijn vel te zitten. De school zei in februari van dat jaar dat de jongen beter naar speciaal onderwijs kon gaan vanwege zijn werkhouding en onvoorspelbaar gedrag. Moeder: ‘Dat ging heel snel en abrupt. Ze zeiden één keer dat hij weg moest. In het tweede gesprek werd meteen gezegd dat, als we niet akkoord zouden gaan, er verwijdering zou volgen.’

Haar zoon had een klasgenootje geslagen. In de brief van het bestuur werd dat weergegeven als: hij is gevaarlijk in de klas. ‘Standaardantwoorden, denk ik’, zegt moeder. ‘Er was strijd tussen hem en een andere jongen. Dat was een wisselwerking. Die andere jongen sloeg mijn kind ook, maar die is niet weggestuurd. Ik zag destijds wel dat het niet goed ging, maar dat ze zo snel een procedure begonnen, verbaasde me. Zelf had ik al een gedragskundige ingeschakeld en hem een ochtend laten observeren. Zij heeft haar bevindingen doorgegeven, maar die nam de school niet serieus. Ik heb de school aangeboden de gedragskundige te laten begeleiden in de klas, maar dat werd ook geweigerd.’

In april kwam het verwijderingsbesluit. Ouders legden dat voor aan de GPO en wonnen. De school had beter rekening moeten houden met de voorkeur van ouders voor een reguliere, in plaats van een speciale school en had beter onderzoek moeten doen om te zien hoe de jongen effectief ondersteund kon worden in de klas.

Moeder: ‘Een uitspraak van de GPO is niet bindend. Het is een advies. De school is niet verplicht het op te volgen. Het advies kwam in de zomervakantie, en tot aan de vooravond van het nieuwe schooljaar hadden wij niets gehoord. Wij dachten: onze zoon moet naar school, wat doen we morgenochtend? We stuurden een mail naar de school, dat hij zou komen.’ Nog diezelfde avond kwam een mail terug. De school liet weten dat ze niet in staat waren geweest overleg te hebben met het bestuur en het Samenwerkingsverband over het GPO-advies. ‘Ze vroegen of we wellicht een andere school hadden gevonden en schreven dat als hij zou komen, ze nog niet wisten in welke groep hij zou worden geplaatst. Dus, schreef de school, we denken dat het niet verstandig is als jullie hem morgen brengen. We hebben meteen teruggemailed dat hij wel zou komen en naar zijn eigen groep zou gaan. Wat kun je anders? Eigenlijk had de school een onafhankelijk onderzoek moeten doen en op basis daarvan een nieuwe ondersteuningsperspectief (OPP) moeten opstellen. De school wilde dat we dat zouden afwachten. Dat hebben we geweigerd. Je kunt niet wachten met naar school gaan.’

De volgende ochtend was lastig. Moeder stond met Youssef in de school. ‘Onze zoon mocht niet naar zijn eigen groep, groep 5, gaan. Er werd gezegd: wil je naar groep 7 of ga je naar huis?’ Moeder besloot naar huis te gaan, maar vroeg een aanwezige schoolbestuurder nog diezelfde dag inhoudelijk op het GPO-advies te reageren. Vele mailtjes volgden. Het schoolbestuur bleef volhouden dat de jongen niet mocht komen, dat eerst onderzoek en overleg nodig was met het samenwerkingsverband. ‘Na een week heeft onze advocaat per mail een ultimatum gesteld: voor de volgende dag 14.00 uur moest de school uitsluitel geven: als hij niet werd verwijderd, dan mocht hij naar zijn eigen groep. Pas na dat ultimatum was hij welkom in zijn groep.’ De nieuwe leerkrachten leken aanvankelijk wat onzeker, ook in contacten met de ouders, maar al snel zeiden ze tegen moeder dat het goed ging in de klas en dat hij prima functioneerde. De leerkracht zei: ‘Ik ben heel tevreden over hem. Ik snap de strijd niet.’

Ouders droegen twee onafhankelijke deskundigen aan die in de klas observeerden en adviezen aan de school gaven. De school had immers in de GPO-procedure aangedragen dat ze handelingsverlegen waren. De verhouding van ouders met directie en intern begeleiders is nog altijd niet hartelijk. Met de leerkrachten en het samenwerkingsverband is de verhouding echter prima. Moeder: 'De leerkrachten zijn heel professioneel. Ik neem mijn petje af voor hen. Onze zoon geniet en ontwikkelt zich.' Hun zoon is inmiddels overgegaan naar groep 6 met opnieuw andere leerkrachten. Ook daar gaat het goed.

De strijd heeft ouders veel gekost: energie, emoties en geld. Moeder zegt: 'Ik snap dat andere ouders vaak niet zo'n strijd aangaan. Het is erg moeilijk. Ik doe het omdat onze zoon onrechtvaardig werd behandeld. En onze kinderen hebben ook recht op goed onderwijs.'

info@in1school.nl
www.in1school.nl

© 2016, in1school

