

# PRAKTIJKBOEK PASSEND ONDERWIJS

Opbrengstgerichte ondersteuning  
op de basisschool



Noordhoff Uitgevers

Brigitte Bongaards & Joop Sas

4<sup>e</sup> druk



# Praktijkboek passend onderwijs

**Brigitte Bongaards**

**Joop Sas**

---

Vierde druk

Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten

Ontwerp omslag: Marjan Landman, Amsterdam  
Omslagillustratie: iStock, Calgary  
Foto's binnenwerk: Brigitte Bongaards  
Beeldbewerking foto p. 170: Studio 45



0 / 16

© 2016 Noordhoff Uitgevers bv, Groningen/Houten

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without prior written permission of the publisher.*

ISBN (ebook) 978-90-01-86623-5  
ISBN 978-90-01-86622-8  
NUR 847

# Woord vooraf

*Praktijkboek Passend Onderwijs* behandelt het geven van ondersteuning aan leerlingen met uiteenlopende onderwijsbehoeftes binnen het primair onderwijs (het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs). Door de recente ontwikkelingen (de invoering van Passend Onderwijs) en die van de afgelopen jaren (Weer Samen Naar School, anderstaligen in de school, begaafde leerlingen) is hun aantal toegenomen en de aard van hun problemen complexer geworden. Leerkrachten in het basisonderwijs krijgen ook meer en meer te maken met kinderen met beperkingen. Dat dit consequenties heeft voor de dagelijkse praktijk van het lesgeven in de groep en de organisatie van de leerlingondersteuning binnen de school, zal duidelijk zijn.

In deze herziening van het *Praktijkboek leerlingenzorg* geven we de mogelijkheden en de grenzen aan van het bieden van passend onderwijs. De nadruk van de ondersteuning ligt op het geven van interactieve instructies en werkvormen, intensieve begeleiding en verlengde instructie. Maar ook op het zodanig organiseren van de leeromgeving dat de hulp zo effectief mogelijk gegeven kan worden. Natuurlijk sluit de (extra) ondersteuning aan leerlingen buiten de groep daarop aan en we benadrukken dat die door mensen gegeven moet worden die erop toegerust zijn. De beschreven oplossingen en werkwijzen hebben zich in de praktijk bewezen en zijn waar mogelijk door onderzoeksresultaten ondersteund.

In de aandacht voor deze leerlingen nemen syndromen als ADHD, PDD-NOS en Gilles de la Tourette (GdlT) de laatste jaren een prominente plaats in. Toch zijn het vaak de 'niet-voldragen syndromen' als afleidbaarheid, slechte werkhouding, ontwikkelingsvoorsprong, opvoedingsproblemen, taalachterstand of ontbrekende leervoorwaarden die veel sterker het dagelijks handelen van de leerkracht bepalen en vaak ook de sfeer in de klas. Juist op deze factoren gaan we uitgebreid in. Hoe effectiever leerlingen hun tijd besteden, hoe meer resultaat verwacht mag worden van de specifieke ondersteuning van zorgleerlingen.

Belangrijke spil in de hulpverlening is de interne begeleider waarvan we de werkzaamheden en de functie binnen de school belichten.

*Praktijkboek Passend Onderwijs* is in toenemende mate in gebruik bij de pabo en de afdeling Orthopedagogiek van de universiteit. Daarmee hebben we het doel van het boek gerealiseerd, namelijk een bijdrage leveren aan de deskundigheidsbevordering van al diegenen die te maken hebben of gaan krijgen met het geven van ondersteuning en aangepast onderwijs aan kinderen met specifieke onderwijsbehoeften. Ook buiten de opleiding maken veel werkers in het veld er gebruik van. Van veel gebruikers hebben we nuttige informatie over het boek te horen gekregen. We hebben dankbaar gebruik-

gemaakt van alle opmerkingen en ervaringen in de samenstelling van deze herziene uitgave.

Deze editie is op een groot aantal punten bijgewerkt en herzien. Niet alleen is het onderwijsveld voortdurend in beweging, ook vanuit het wetenschappelijk onderzoek komen regelmatig gegevens vrij die de kwaliteit van het onderwijs ten goede kunnen komen. De kernhoofdstukken over het scheppen van voorwaarden om ondersteuning te kunnen geven in de groep zijn grondig bewerkt, evenals de daaropvolgende hoofdstukken over het zelf geven daarvan en het organiseren ervan door derden. Thema's als handelingsgericht werken, 1-zorgroute, werken met groepsplannen, referentieniveaus, opbrengstgericht werken en het werken met een van de directe-instructiemodellen komen uitgebreid aan bod. De effecten van groeps-grootte en meer handen in de klas zijn hierin geïntegreerd. De positie van de leerkracht in het begeleiden van zorgleerlingen is verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Hiermee samenhangend zijn de benodigde competenties, voor zowel de leerkracht als de interne begeleider, toegespitst op het werken met zorgleerlingen.

Gedurende de vele jaren in het onderwijs hebben we geleerd dat de weg van goede bedoelingen (ook uit Den Haag) naar effectieve zorg een lange is, die bovendien niet altijd uitkomt waar men bedoelde. De praktijk trekt vaak haar eigen plan. We besteden daarom aandacht aan de achtergronden en de historie van de zorgverbreding in Nederland, om de ontwikkelingen in de tijd te kunnen plaatsen. Ook aan de veranderingen binnen het speciaal onderwijs gaan we niet voorbij.

Wie zich verdiept in de geschiedenis van de zorg in het onderwijs voor probleemleerlingen, zal het sterk cyclische karakter ervan niet ontgaan. Die geschiedenis toont een opeenvolging van ideeën, visies, maatregelen en evaluaties van resultaten die nopen tot nieuwe plannen. In de loop der jaren is er veel gebeurd, maar ook veel herhaald. Kennis van de geschiedenis is daarom alleen al uit zelfbehoud noodzakelijk; ze zal de blik scherpen wanneer er nieuwe plannen en maatregelen aangekondigd worden. Maar, dat beseffen we, het ontnemt je ook de vreugde over weer een nieuwe onderwijshype.

Een opmerking over de gebruikte terminologie. In dit boek gebruiken we, behalve bij voorbeelden, de mannelijke persoonsvorm. Meervoudige aanduidingen als ouder/ouders/verzorger/verzorgers hebben we zo veel mogelijk vermeden; we hebben ons beperkt tot een enkelvoudige aanduiding.

Ongetwijfeld ten overvloede vermelden we toch even dat de kinderen op de foto's niet noodzakelijkerwijs een aanvulling zijn op de omringende tekst.

We bedanken de kinderen en de ouders van De Brederoschool voor hun enthousiaste medewerking aan dit boek.

Lente 2016  
Brigitte Bongaards  
Joop Sas

# Inhoud

## Studiewijzer 8

- 1 Kleine historie van de zorg 11**
  - 1.1 Leerplichtwet 12
  - 1.2 Beleidsverandering 14
  - 1.3 Milieu en onderwijskansen 17
  - 1.4 Zorgverbreding 19
  - 1.5 Weer Samen Naar School 22
  - 1.6 Gevolgen WSNS-beleid 24
  - 1.7 Reorganisatie speciaal onderwijs 27
  - 1.8 Inclusief onderwijs 30
  - 1.9 Passend onderwijs 31
  - Samenvatting 35
  
- 2 Omgaan met verschillen 37**
  - 2.1 Verschillen tussen mensen 38
  - 2.2 Omgaan met verschillen én overeenkomsten 44
  - 2.3 Stapsgewijs omgaan met verschillen 47
  - 2.4 Adaptief onderwijs 50
  - Samenvatting 57
  
- 3 Interne ondersteuning 59**
  - 3.1 Ondersteuning en ontwikkelingsperspectief 60
  - 3.2 Praktijk van de interne begeleiding 64
  - 3.3 Nadere overwegingen 71
  - 3.4 1-zorgroute 76
  - 3.5 Orthotheek 78
  - Samenvatting 83
  
- 4 Deskundig ondersteunen 85**
  - 4.1 Bekwaamheidseisen 86
  - 4.2 Werken aan je deskundigheid 94
  - 4.3 Competenties van leerkrachten met zorgleerlingen 95
  - 4.4 Communiceren van je verwachtingen 97
  - Samenvatting 99
  
- 5 Planmatig volgen 101**
  - 5.1 Risicofactoren en probleemsignalen 102
  - 5.2 Systematisch observeren 108
  - 5.3 Leerlingvolgsysteem 111
  - 5.4 Speciale manieren om kinderen te volgen 116
  - 5.5 Methodisch volgen 123
  - Samenvatting 125

- 6 Planmatig ondersteunen 127**
  - 6.1 Protocollen 128
  - 6.2 Handelingsplan 131
  - 6.3 Leermotivatie 141
  - 6.4 Feedback geven 143  
Samenvatting 148
  
- 7 Aandacht voor problemen en mogelijkheden in groep 1 en 2 151**
  - 7.1 Problemen voorkomen, mogelijkheden scheppen 152
  - 7.2 Volgen, signaleren en extra aandacht voor problemen en mogelijkheden 155
  - 7.3 (On)mogelijkheden voor het geven van extra aandacht 169
  - 7.4 Jonge risicokinderen 171  
Samenvatting 174
  
- 8 Aandacht voor mogelijkheden en problemen in groep 3 tot en met 8 177**
  - 8.1 Omgevingsfactoren 178
  - 8.2 Adaptief omgaan met onderwijsbehoeften en mogelijkheden 179
  - 8.3 Kindgebonden belemmerende factoren 182
  - 8.4 Homogeen versus heterogeen groeperen 192
  - 8.5 Extra aandacht geven in combinatieklas/stamgroep 195
  - 8.6 Computerwerk als gerichte ondersteuning 197
  - 8.7 Extra instructie 200  
Samenvatting 201
  
- 9 Voorwaarden scheppen voor extra ondersteuning 203**
  - 9.1 Pedagogisch klimaat 204
  - 9.2 Samenwerken en coöperatief leren in de klas 207
  - 9.3 Gedragsproblemen en sociale problemen 213
  - 9.4 Pestgedrag 216
  - 9.5 Sfeer binnen het team 217
  - 9.6 Relatie met de ouders 220  
Samenvatting 223
  
- 10 Opbrengstgericht werken door effectieve instructie 225**
  - 10.1 Effectieve instructie volgens verschillende modellen 226
  - 10.2 Effectieve werk- en leertijd verbeteren 231
  - 10.3 Aspecten van een weinig effectieve leer- en werktijd 234
  - 10.4 Zelfstandigheidsbevordering als continu proces 240
  - 10.5 Zelfstandigheid van leerlingen in bredere zin 251
  - 10.6 Opbrengstgericht werken 252  
Samenvatting 254
  
- 11 Ondersteuning binnen en buiten de groep 257**
  - 11.1 Bewust samenwerken en elkaar helpen 258
  - 11.2 Ondersteuning (van) buiten de groep 262
  - 11.3 Groepsgrootte, meer handen in de klas 272
  - 11.4 Hulpklas 275
  - 11.5 Geleide terugkeer naar de klas 278
  - 11.6 Specialistische hulp binnen de school 279
  - 11.7 Methodische aanpak van pestgedrag 281  
Samenvatting 285



**12 Taalproblemen: opvang en begeleiding 287**

- 12.1 Anderstalige en tweetalige kinderen 288
- 12.2 Nieuw op school 289
- 12.3 Aanpak kiezen 294
- 12.4 Taalverwerving en taalleren 296
- 12.5 Anderstalige zorgleerlingen 301
- 12.6 Scholen met veel anderstalige kinderen 306
- 12.7 Streektaal en taalachterstand 309
- Samenvatting 311

**13 Hoogbegaafde leerlingen 313**

- 13.1 Onderkennen van hoogbegaafdheid 314
- 13.2 Kenmerken van hoogbegaafdheid 316
- 13.3 Maatregelen die de school kan nemen 322
- 13.4 Hoogbegaafde zorgleerlingen 325
- Samenvatting 329

**14 Externe hulp en schoolverandering 331**

- 14.1 Specialistische hulp buiten school 332
- 14.2 Veranderen van basisschool 335
- 14.3 Tussenvoorzieningen 337
- 14.4 Speciaal (basis)onderwijs 340
- 14.5 Speciaal onderwijs 345
- 14.6 Voortgezet onderwijs 346
- Samenvatting 348

Literatuuropgave 349

Afkortingen 357

Register 361

Over de auteurs 369

# Studiewijzer

In deze studiewijzer geven we je een handreiking voor het gebruik van dit boek.

## **Opbouw van het boek**

De hoofdstukken 1 tot en met 3 behandelen de organisatie van de zorg binnen de school. In kort bestek geven we de overheidsmaatregelen en maatschappelijke ontwikkelingen aan die uiteindelijk leidden tot Weer Samen Naar School en Passend Onderwijs, waarbij het streven is om zo veel mogelijk zorgleerlingen binnen het basisonderwijs op te vangen. Aan het begrip ‘adaptief onderwijzen’ wordt een praktische invulling gegeven. Ook komen de interne begeleider en de organisatie van de zorgbreedte binnen de school aan bod.

## **Competenties**

In een aantal hoofdstukken noemen we competenties waaraan je moet voldoen om met zorg om te gaan met leerlingen. In hoofdstuk 4 vatten we ze nog eens samen binnen het kader van de Onderwijscoöperatie (Stichting Beroepskwaliteit Leraren SBL) en kunnen ze je helpen te bepalen waarin je je nog verder zou kunnen bekwamen. Dit kun je vormgeven in een persoonlijk ontwikkelingsplan, toegespitst op de leerkracht die te maken heeft met zorgleerlingen.

In de hoofdstukken 5 en 6 beschrijven we het planmatig volgen van de ontwikkeling van de leerlingen die extra onderwijsbehoeften hebben en het bieden van systematische ondersteuning. De hoofdstukken 7 tot en met 11 besteden zeer uitgebreid aandacht aan het geven van extra begeleiding in de praktijk aan zorgleerlingen in en buiten de groep.

Hierop gaan we verder door in de hoofdstukken 12 en 13 en richten we ons daar specifiek op de problemen die anderstalige en begaafde kinderen kunnen ondervinden.

In hoofdstuk 14 bespreken we de overwegingen die van belang kunnen zijn bij het verwijzen van een leerling naar een andere vorm van onderwijs. We bespreken in dit kader ook het speciaal (basis)onderwijs, kenmerken en procedures en de overdracht naar het voortgezet onderwijs.

## **Margewoorden en register**

Woorden in de kantlijn (margewoorden) laten je in één oogopslag zien waar de tekst in de alinea ernaast in essentie over gaat.

De registerwoorden achter in het boek stellen je in staat snel te overzien waar je welke informatie kunt vinden in het boek. Soms staan er meerdere pagina's genoemd omdat het onderwerp in verschillende items aan bod komt.

### **Afkortingenlijst**

Achterin het boek staat een verklarende lijst van de meest gebruikte afkortingen binnen het onderwijs en daarmee samenhangende domeinen.



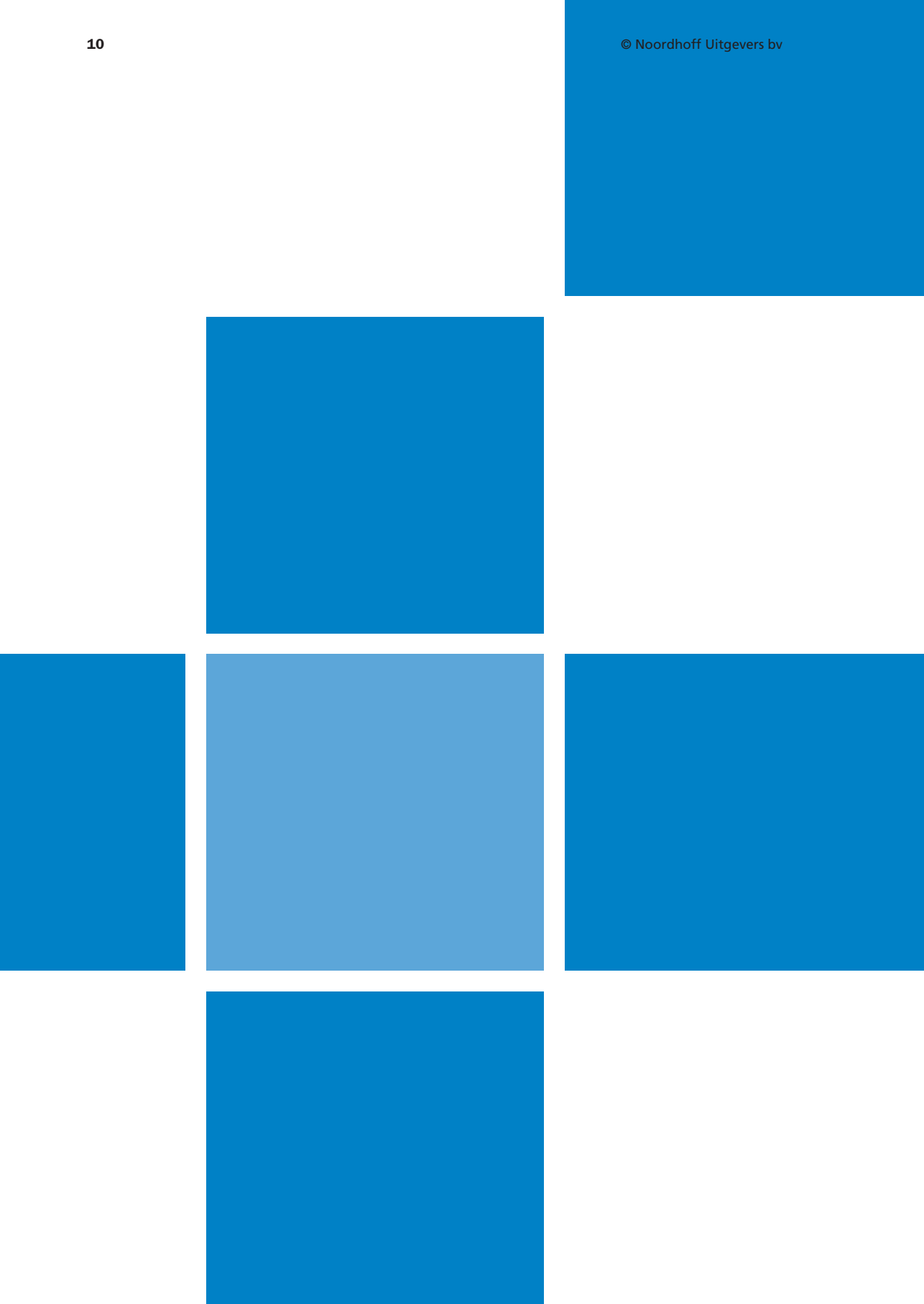
### **Ondersteunende website**

Aanvullende informatie bij het boek kun je vinden op de website **[www.passendonderwijs.noordhoff.nl](http://www.passendonderwijs.noordhoff.nl)**.

Bij een verwijzing vanuit de tekst naar de website zie je in de kantlijn een symbool van een wereldbolletje.

Op de website vind je:

- toetsvragen met feedback: bij ieder hoofdstuk horen toetsen om te bepalen of je de stof uit het boek voldoende beheerst
- formulieren: in het boek worden op meerdere plaatsen handige formulieren beschreven; ze zijn vanaf de website te downloaden
- samenvattingen van alle hoofdstukken
- extra toetsvragen (op het docentengedeelte)
- eventuele aanvullende informatie



# 1

## Kleine historie van de zorg

- 1.1 Leerplichtwet
- 1.2 Beleidsverandering
- 1.3 Milieu en onderwijskansen
- 1.4 Zorgverbreding
- 1.5 Weer Samen Naar School
- 1.6 Gevolgen WSNS-beleid
- 1.7 Reorganisatie speciaal onderwijs
- 1.8 Inclusief onderwijs
- 1.9 Passend onderwijs

De georganiseerde zorg voor kinderen met leerproblemen is weliswaar niet zo oud als het onderwijs zelf, maar heeft niettemin een lange geschiedenis; alleen al in de afgelopen eeuw werden er vele werkwijzen en oplossingen uitgeprobeerd. In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van het streven om de juiste onderwijsvorm te vinden voor kinderen die om de een of andere reden niet voldoende mee kunnen komen. De grote invloed van de overheid is hierin onmiskenbaar. Op een inmiddels wettelijk gefundeerde basis probeert men het onderwijs zodanig in te richten, dat voor kinderen met ernstige (leer)problemen een zo goed mogelijke opvang gegarandeerd is.

## 1.1 Leerplichtwet

Voor de invoering van de leerplichtwet in 1900 was een kind met problemen afhankelijk van personen die zich om hem bekommerden. In de jaren voor de leerplicht konden kinderen met problemen slechts in een klein aantal klassen opgevangen worden; soms waren deze klassen verbonden aan een gesticht. Pas in de eerste jaren na het effectief worden van de wet ontstond er een betrouwbaarder beeld van de aantallen probleemleerlingen en daarmee een nieuw onderwijskundig probleem: de grote groep kinderen die niet in staat was zonder meer het aangeboden onderwijs te volgen. In deze paragraaf zien we hoe men in de loop van de tijd dacht over het isoleren of terugplaatsen van deze kinderen. Ook komt het speciaal onderwijs kort aan de orde.

### 1.1.1 Isoleren of terugplaatsen

Binnen de vaak overvolle klassen, waarbij de vorm van de hulp afhing van de leerkracht in kwestie, werd langzamerhand de omvang van de problematiek duidelijk: te veel kinderen bleken moeite te hebben met het volgen van de standaardvorm van het gegeven onderwijs en hadden speciale onderwijskundige behoeften. Meestal ging het hier om kinderen die men 'zwakbe-gaafd' noemde of 'achterlijk'.

Aanvankelijk werden de klachten over deze kinderen vooral geformuleerd in termen van 'storende elementen' die de gewenste gang van zaken in de klas haast onmogelijk maakten. In een brief uit 1916 van een schoolopzie-ner aan de minister staat bijvoorbeeld vermeld dat een leerkracht van de jongste groep van 43 leerlingen er vijftien niet laat overgaan, als gevolg van het feit dat de aanwezigheid van vijf probleemleerlingen in de groep het onder-wijs ernstig stoorde.

Vaak was dan het verzoek aan de minister om dergelijke kinderen buiten de leerplichtwet te plaatsen, om ze van school te kunnen verwijderen. Maar verwijderen van school alleen was natuurlijk geen oplossing. De roep om een wettelijk geregelde vorm van speciaal onderwijs werd luider.

De Bond van Nederlandse Onderwijzers schreef in 1911 in een rapport dat de overplaatsing van een probleemkind naar een vorm van speciaal onder-wijs niet alleen dit kind ten goede zal komen, maar: 'groter waarde ontlenen die scholen aan het feit, dat de gewone school daardoor ontlast wordt van de leerlingen, die de voortgang van de normale leerlingen verhinderen.' (Graas & Sturm, 1991)

Het plaatsen van leerlingen in een vorm van onderwijs buiten het reguliere onderwijs kan positieve mogelijkheden bieden. Zo kan men aan de school voor speciaal onderwijs eventueel financiële steun bieden en ontheffing ver-lenen om te voldoen aan de voorwaarden van het reguliere onderwijs, waar-door er meer vrijheid ontstaat ten aanzien van het leerplan. Een dergelijke maatregel roept echter ook meteen de vraag op of het wel juist is om kinde-ren met problemen beleidsmatig te scheiden van de kinderen op reguliere scholen. Niet voor niets wezen tegenstanders op het gevaar van negatieve etikettering; in de volksmond werden de speciale klassen al gauw 'mallen-schooltjes' of 'rioolklassen' genoemd. Ook zag men als reëel gevaar dat op scholen voor speciaal onderwijs de toch al problematische kinderen geneigd zouden zijn om elkaars voorbeeld te gaan volgen en zo tot 'uitwisseling van ondeugden' te komen.

Inmiddels had de ervaring hier en in het buitenland geleerd dat het oprichten van speciale, afzonderlijke klassen in de gewone lagere school niet automatisch een betere oplossing was, maar ook ernstige nadelen had. In de eerste plaats bleek dat de weg terug naar de gewone klas moeilijk te realiseren was. Slechts enkele leerlingen van de aparte klassen stroomden uiteindelijk door naar de gewone klas. Bovendien bleek het dan ook nog kinderen te betreffen met minder ernstige problemen of partieel gehandicapten, kinderen die wat achter geraakt waren of meer instructie nodig hadden. Voor kinderen met ernstiger problemen bleek de stap terug naar de gewone klas onmogelijk. In 1905 stelde Schreuder dan ook al vast dat het gevaar groot is dat 'bijklassen' het karakter van vergaarbakken krijgen, 'waar het schuim der school bijeengebracht wordt, om dan verder maar wat beziggehouden te worden' (Schreuder, 1905).

In de tweede plaats moest men vaststellen dat het gevaar van negatieve etikettering in het geheel niet verdwenen was wanneer een probleemkind in een aparte klas aan de gewone school werd opgevangen, maar eerder sterker werd. Juist in de dagelijkse schoolsfeer werden in de omgang met gewone kinderen, de kinderen met problemen veel nadrukkelijker geconfronteerd met hun tekortkomingen.

Door deze ervaringen begon men meer en meer de voorkeur te geven aan het oprichten van zelfstandige scholen voor kinderen met speciale onderwijsbehoeften. Via een reeks wettelijke maatregelen werd de basis van het speciaal onderwijs in de eerste decennia van de twintigste eeuw gelegd.

### 1.1.2 Speciaal onderwijs

Er kwamen aparte scholen met speciale voorzieningen die aansloten bij de specifieke problemen van de kinderen. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw nam het speciaal onderwijs zelfs een grote vlucht. Een breed spectrum aan scholen voor buitengewoon onderwijs, later 'speciaal onderwijs' genoemd, ontstond. Scholen die zich richtten op gespecialiseerd onderwijs aan:

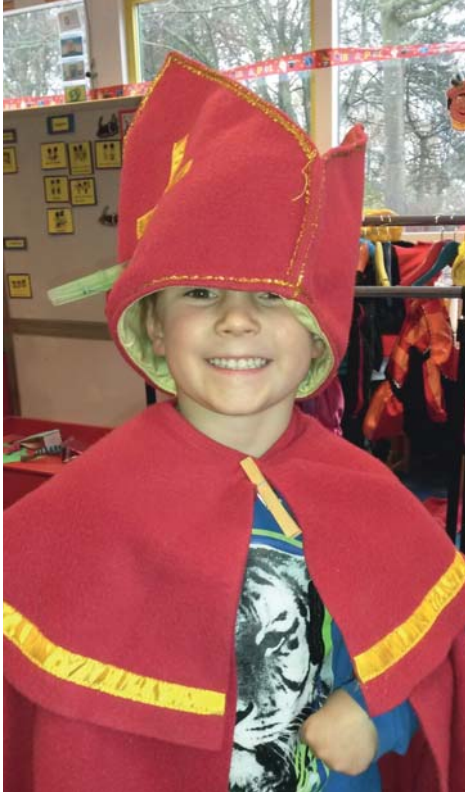
- kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM)
- moeilijk lerende kinderen (MLK)
- in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK)
- blinde en slechtziende kinderen
- dove en slechthorende kinderen
- kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden
- lichamelijk gehandicapte kinderen (Mytyl)
- langdurig zieke kinderen en kinderen die zijn opgenomen in ziekenhuizen
- zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK)
- zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK)
- meervoudig gehandicapte kinderen

Daarnaast ontstonden in samenwerking met universiteiten Pedologische Instituten (PI-scholen), waar men kinderen met ernstige en gecompliceerde problemen langdurig observeerde, teneinde tot een verantwoorde definitieve schoolkeuze te komen.

Wat is een ezel? Tim (9 jaar):

*'Een dom soort paard.'*

De scholen voor buitengewoon onderwijs kenmerkten zich door minder leerlingen per groep. Ook waren er extra mogelijkheden tot het geven van hulp, zoals de aanwezigheid op de school van specialisten als psychologen, orthopedagogen, logopedisten, speltherapeuten en remedial teachers. Stuitte een basisschool op onoplosbare problemen met een kind, dan was er de mogelijkheid om dat kind over te plaatsen naar een onderwijssetting die verondersteld werd beter geëquipeerd te zijn ten aanzien van het geconstateerde probleem.



In de hele klas is er een sinterklaasfeer en de huishoek is 'Het Sint- en pietenhuis'.

## 1.2 Beleidsverandering

In het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw begon bij de Nederlandse politiek het geven van apart onderwijs aan probleemleerlingen in diskrediet te raken. Het buitengewoon (speciaal) onderwijs moest flink veranderen. Men wilde dat bereiken door maatregelen als het verbeteren van het basisonderwijs en een intensievere samenwerking met scholen voor speciaal onderwijs. Daarnaast zou het onderwijs beter moeten aansluiten bij kinderen uit de lagere sociaal-economische milieus.

Daartoe verscheen in een relatief korte periode een groot aantal beleidsnota's, waaronder in 1975 de Contourennota. Hierna gaan we in op achterevolvende (beleids)ontwikkelingen. Die ontwikkelingen betreffen het speciaal onderwijs, de basisschool en samenwerkingsprojecten.



### 1.2.1 Heroriëntering speciaal onderwijs

Men voerde een aantal redenen aan waarom een heroriëntering op het speciaal onderwijs nodig zou zijn (naar Houtveen & Reezigt, 2000a, 2000b, 2000c):

- Plaatsing van een leerling op een school voor speciaal onderwijs zou een breuk teweegbrengen in de continuïteit van de ontwikkeling van het kind.
- Het speciaal onderwijs boekte lang niet altijd het verwachte resultaat bij de doorverwezen leerlingen.
- De werkwijzen van het speciaal onderwijs verschilden niet fundamenteel van die van het basisonderwijs.
- Verwijzing van een leerling naar een aparte school voor speciaal onderwijs plaatste die leerling in een uitzonderingspositie en kon leiden tot een negatieve etikettering, die maatschappelijk gezien nadelige gevolgen kon hebben.
- Verwijzing naar een speciale school haalde het kind uit zijn eigen omgeving.
- Het in stand houden van scholen voor speciaal onderwijs was erg duur, veel duurder dan scholen voor basisonderwijs, en de groei van het leerlingaantal in het speciaal onderwijs deed bovendien de budgetten onaantvaardbaar stijgen.

Als een dergelijke visie eenmaal het uitgangspunt van beleid is, gaat men onontkoombaar ook maatregelen treffen. Het is dan ook geen wonder dat er in de loop van de jaren reeksen beleidsmaatregelen kwamen, die erop gericht waren (en zijn) de verwijzing van probleemleerlingen naar het speciaal onderwijs terug te dringen, met het logische gevolg dat er in het reguliere onderwijs van alles moest veranderen.

Vanuit de Innovatiecommissie Basisonderwijs (ICB) verscheen een reeks beleidsnota's die erop gericht was het onderwijs aan vier- tot twaalfjarigen te verbeteren. Gedurende de jaren 1974 tot 1980 bracht de ICB een groot aantal adviezen uit aan de minister van Onderwijs over het reorganiseren en inhoudelijk verbeteren van de toen nog van elkaar gescheiden kleuter- en lagere school, die pas later de 'basisschool' zou gaan heten. Veel van de ideeën en uitgangspunten die momenteel in het onderwijs gelden, vinden hun oorsprong in deze adviezen.

ICB

### 1.2.2 Basisschool

Een van de knelpunten die de ICB signaleerde was het gebrek aan continuïteit dat het jonge kind ondervond wanneer het overging van de kleuterschool naar de eerste klas van de lagere school. Immers, de werkwijze, de benadering van de kinderen en de achtergrond van de leerkrachten verschilden vaak sterk van die op de kleuterschool. Bovendien werd de overgang van de kleuterschool naar de lagere school uitsluitend bepaald door de kalenderleeftijd van het kind. Het kon voorkomen dat een kind nét niet oud genoeg was om naar de lagere school te mogen gaan en dan een jaar moest wachten, onafhankelijk van zijn inmiddels bereikte ontwikkelingsniveau. Naar aanleiding van het Eerste Advies van de ICB uit 1974 startten experimenten om meer continuïteit in de ontwikkeling van kinderen te waarborgen

Juf tegen Dennis (5 jaar):

'Zullen we weer wat gaan doen?' Dennis:

*'Heb jij nog zin?'*

door de kleuterscholen en lagere scholen beter op elkaar te laten aansluiten. Het doel van deze experimenten was om uiteindelijk te komen tot een 'basisschool', waarin het kleuteronderwijs naadloos overging in lager onderwijs en op deze manier een meer continue ontwikkeling van de jongere kinderen garandeerde.

In het Zesde Advies van de ICB (1977) stelde men dat voorkomen moest worden dat grote aantallen leerlingen nog langer vastliepen in het onderwijs als gevolg van stagnaties in hun ontwikkelings- en leerproces. Het advies vervolgde met: 'De verschijnselen die met dit vastlopen samenhangen, zoals het zittenblijven, het hoge aantal verwijzingen naar het buitengewoon onderwijs en de geïsoleerde vormen van extra hulp aan kinderen, zullen dienen te verdwijnen.'

#### Zittenblijven

In deze periode lag de nadruk binnen de onderwijsvernieuwing vooral op de organisatorische aspecten (het verbeteren van het functioneren van de school als werkeenheid) en op de onderwijsleerprocessen in de klas. Men voerde nieuwe vakken en methoden in; de kleuter- en lagere school moesten integreren tot basisschool; de school moest alle activiteiten vastleggen in een schoolwerkplan en 'teamvorming' werd een belangrijk aandachtspunt. Men ging ervan uit dat door dit soort maatregelen het onderwijs beter afgestemd zou zijn op de behoeften van de individuele leerlingen. Als gevolg hiervan konden deze een 'ononderbroken ontwikkeling' doormaken, met daardoor meer kans op succes en minder kans op uitval.

#### Schoolwerkplan

De verwachting was opnieuw dat dit streven naar inhoudelijke kwaliteitsverbetering zou leiden tot een kleiner aantal verwijzingen van leerlingen naar het speciaal onderwijs. Hier kwam niets van terecht. In veel delen van het land groeide het speciaal onderwijs juist sterk en ontstond het verschijnsel van de wachtlijsten: niet alle aangemelde kinderen konden op die scholen ook onmiddellijk geplaatst worden.

#### Wachtlijsten

Tijdens het bestaan van de basisschool is bijvoorbeeld het probleem van de overgang van groep 2 naar groep 3 onverminderd aanwezig. De werkwijze in groep 3 bleef namelijk op veel scholen zodanig verschillen van die in groep 2, dat voor veel kinderen de doorstroming naar groep 3 niet vanzelfsprekend zonder moeilijkheden ging. Het speelse karakter dat veel scholen als kenmerk van het onderwijs in hun jongste groepen hanteerden, kon nogal verschillen van het methodisch gestuurde onderwijs in groep 3. Maar ook het stimuleren van de zelfstandigheid, dat op veel scholen al bij de jongste kleuters begon, vond in veel gevallen geen aansluiting bij de wat meer klassikaal gerichte werkwijze van groep 3. Het vakbekwaam opvangen van kleuters die toch al problemen hadden, werd hier niet eenvoudiger door. Dit leidde onder meer tot een toename van het aantal aanmeldingen bij de aan het speciaal onderwijs gekoppelde afdelingen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK).

### 1.2.3 Samenwerkingsprojecten

Behalve dat de basisscholen hun onderwijsproces beter zouden moeten afstemmen op de mogelijkheden van de individuele leerlingen, suggereerde het Zesde Advies ook dat er meer overleg en samenwerking moest komen tussen het reguliere en het buitengewoon (het latere speciaal) onderwijs. In het land ontstonden samenwerkingsprojecten tussen scholen voor buitengewoon onderwijs en basisonderwijs (samenwerkingsprojecten BUO/BAO).

Deze samenwerking had als doel de in het buitengewoon onderwijs aanwezige deskundigheid in te zetten bij het vergroten van de zorgbreedte van de basisschool. Door onderlinge uitwisseling van kennis en soms een gezamenlijke ondersteuning van probleemleerlingen, probeerde men het onderwijs aan deze kinderen zodanig te verbeteren dat een uiteindelijke verwijzing naar het buitengewoon onderwijs niet meer nodig zou blijken. Deze projecten leverden een schat aan nuttige ervaringen op, waardoor met name de betrokken basisscholen een beter beeld kregen van de werkwijzen en van de aanwezige expertise binnen het buitengewoon onderwijs. De projecten leidden weliswaar tot min of meer permanente werkverbanden tussen de basisscholen rond een betreffende school voor buitengewoon onderwijs, maar het uiteindelijke doel: minder verwijzingen en meer terugplaatsingen naar het reguliere onderwijs, werd ook hiermee niet bereikt.

Zorgbreedte

De samenwerkingsprojecten tussen het reguliere onderwijs en het speciaal onderwijs brachten echter in het speciaal onderwijs wel een aantal vernieuwende ontwikkelingen op gang. Men ging meer nadenken over de redenen van een verwijzing en wanneer terugplaatsing naar het reguliere onderwijs mogelijk zou zijn. Al met al verschoof de aandacht langzamerhand naar de leerkracht als centrale factor, de manier van lesgeven, de omgang met de kinderen en vooral de planmatigheid van het pedagogisch en didactisch handelen. De nadruk kwam te liggen op het werken met handelingsplannen. In zo'n handelingsplan legde de leerkracht vast welke problemen het kind had, welke ondersteuning daarvoor moest komen en hoe dat te realiseren. Een belangrijk element hiervan vormde de evaluatie.

Handelingsplan

Buiten de projecten om kwam samenwerking op een enigszins regelmatige basis echter nauwelijks voor. Wanneer er een leerling zou worden verwezen, ontstond er gedurende een korte periode een wat intensiever contact tussen de basisschool en de school voor speciaal onderwijs. Na de verwijzing vond er meestal nog maar weinig communicatie plaats tussen de betrokken scholen. Reflectie op de gedane verwijzing en op de juistheid van de beslissing vond hierdoor ook nauwelijks plaats.

### 1.3 Milieu en onderwijskansen

Pogingen om het onderwijs te verbeteren kun je niet los zien van de mogelijkheden die de kinderen van huis uit meenemen. Tussen leerlingen uit verschillende sociale milieus is het verschil in succes bij het volgen van het onderwijsleerproces groot. Zo was al bekend dat kinderen uit cultuurzwakke milieus (en van ouders met een lage opleiding) bij het begin van de basisschool taal- en ontwikkelingsachterstanden hebben, waardoor het voor hen zeer moeilijk is het onderwijs zonder meer te volgen. Aan de andere kant bleek ook dat het voor de school alleen vrijwel onmogelijk is om deze ach-

Cultuurzwakke milieus

Roos (6 jaar):

'Ik had het uitgemaakt met Maron, maar toen had ik spijt.' Juf: 'Wat heb je toen gedaan?'

Roos:

*'Ik heb het weer ingemaakt.'*

terstanden te helpen overwinnen. Zonder medewerking van de ouders en zonder actieve stimulering van de ontwikkeling, ook buiten school, bleven resultaten uit. In deze paragraaf gaan we nader in op de kansongelijkheid en de pogingen om de ongelijkheid te verminderen.

### 1.3.1 Ongelijkheid van kansen

De kansongelijkheid in het onderwijs die tussen kinderen uit verschillende milieus bestaat, is al tientallen jaren een bron van zorg en onderzoek. Aanvankelijk werd er verondersteld dat in de lagere sociale milieus ‘verborgen talent’ aanwezig zou zijn, dat naar boven zou komen wanneer de school die kinderen maar op de juiste manier zou benaderen (Van Heek, 1968). Deze veronderstelling bleek grotendeels onjuist (Van der Leij & Van der Linde-Kaan, 1998).

Keer op keer liet onderzoek zien dat kinderen uit de gemiddelde sociale milieus een betere aansluiting hadden op de door de school gestelde eisen dan kinderen uit lagere milieus (Vervoort, 1975; Meijnen, 1977). Het onderwijs leek op deze manier de kinderen uit de gemiddelde sociale milieus juist te bevoordelen en bood de kinderen uit de lagere milieus te weinig mogelijkheden, zodat deze al met een achterstand begonnen die ze zelden inhaalden. Vervoort (1975) sprak in dit kader dan ook van het onderwijs als ‘reproductie-instrument bij uitstek van de sociale ongelijkheid’. Vanuit deze visie werd in de jaren zeventig van de vorige eeuw op dit punt het politieke doel vooral: het onderwijs laten aansluiten bij de kinderen uit de lagere sociaal-economische milieus. Er werd een ‘stimuleringsbeleid’ opgezet om de onderwijskansen van kinderen met achterstanden te vergroten.

### 1.3.2 Stimuleringsbeleid

Toen met name in de jaren tachtig het aantal uit het buitenland afkomstige, anderstalige (allochtone) kinderen binnen het onderwijs sterk toenam, bleek dat ook zij grote achterstanden opliepen in het onderwijs. Daarom werd deze groep eveneens in het stimuleringsbeleid opgenomen. Onder een nieuwe naam ontstond het ‘onderwijsvoorrangsbeleid’, dat uiteindelijk in 1998 in gedecentraliseerde vorm en op gemeentelijk niveau in werking trad als het Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (GOA-beleid). Over de effecten van dit beleid en de behoefte van de betrokkenen om deze zo objectief mogelijk te beoordelen, moet men geen overdreven voorstellingen hebben, zoals onder andere blijkt uit het oordeel van de Algemene Rekenkamer in een analyse op verzoek van de Tweede Kamer in 2001 (Bron: School en wet, 2001):

‘Het effect van het beleid onderwijsachterstanden

Met het beleid om onderwijsachterstanden aan te pakken zijn de afgelopen 20 jaar geen blijvende resultaten geboekt. Hoewel er jaarlijks 1,2 miljard gulden (0,54 miljard euro) wordt ingepompt, is het effect van de inspanningen niet aantoonbaar.’

Op plaatselijk niveau kon men daarentegen wél enige positieve resultaten melden. Zo constateerden de onderzoekers Knuver en Mulder van de Onderwijsbegeleidingsdienst Groningen dat binnen het onderwijsvoorrangsgebied (OVG) aldaar wel degelijk een inhaalslag gemaakt werd (Knuver & Mulder, 2000). Op de Cito-eindtoets behaalden de OVG-scholen gemiddelde standaardscores die bijna 9% dichter bij het landelijk gemiddelde lagen dan vijf jaar ervoor. Een conclusie over de oorzaken van de gemaakte winst viel ech-

ter niet eenduidig te trekken, mede door allerlei onderwijsvernieuingsactiviteiten en fusieperikelen. Het vermoeden werd uitgesproken dat de nadruk die de afgelopen jaren werd gelegd op het aanleren van de basisvaardigheden (de 'smalle aanpak') een belangrijke factor was geweest.

In 2002 kreeg ook de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) een plek in het GOA-beleid. Hierdoor werden zowel de gemeente als de schoolbesturen verantwoordelijk voor het VVE-beleid.

Door de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE, 2010) kunnen steeds meer peuterspeelzalen en andere vormen van kinderopvang daardoor de beschikking krijgen over een VVE-programma.

VVE-beleid

1

## 1.4 Zorgverbreding

In 1984 bracht de Adviesraad voor het basisonderwijs (ARBO), de opvolger van de ICB, de beleidsnota *Het moet ons een zorg zijn* uit. Hierin richt de aandacht zich in eerste instantie op onderwijsvernieuwing binnen het basisonderwijs. De verbreding van de zorg aan kinderen met problemen zal vooral binnen de school en de klas moeten gebeuren. De school zal ernaar moeten streven om meer kinderen met problemen binnen de eigen poorten te houden, ofwel: de school zal zijn zorg systematisch moeten verbreden. Het accent van de onderwijsverbetering wordt hiermee verlegd van het terugdringen van verwijzingen richting het speciaal onderwijs naar verhoging van de kwaliteit van het reguliere onderwijs.

ARBO

Hierna worden de gevolgen van de zorgverbreding voor het basisonderwijs geschetst, wordt ingegaan op de vraag om welke kinderen het gaat en wordt de ontwikkeling van leerlingvolgmethode uiteengezet.

### 1.4.1 Gevolgen voor het basisonderwijs

De beleidsnota van de ARBO had vergaande gevolgen voor het reguliere basisonderwijs. Om te beginnen zou men de opvangcapaciteit van het basisonderwijs aanzienlijk moeten vergroten, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Men had daarbij iets voor ogen als een 'continuüm van zorg' (Detticher, 1994), dat wil zeggen: men wilde verschillende vormen van speciale zorg integreren in het basisonderwijs; vormen die variëren van lichte extra hulp aan het kind in de eigen groep tot intensieve specialistische hulp in een aparte groep, mogelijk zelfs een schooloverstijgende opvanggroep. Men stelde zich daarbij kennelijk een continu verlopende lijn voor, waarop de zorg voor probleemleerlingen geleidelijk meer eisen stelt aan zowel de benodigde deskundigheid als aan de organisatie van de school. De onderliggende redenering was: hoe beter een basisschool in staat is om kinderen met (onderwijsleer)problemen op te vangen, des te kleiner de kans dat men dit kind verwijst naar een school voor speciaal onderwijs.

Continuüm van zorg

Dit effect van verbeterde zorgverbreding trad natuurlijk niet onmiddellijk op. Eerst zouden de basisscholen hun zorgcapaciteit moeten verbeteren. Op den duur zou dan moeten blijken dat men minder kinderen verwees. Vergroting van de zorg op deze schaal was alleen met succes te realiseren door middel van extra formatie, extra middelen en door maatregelen als 'meer

Meer handen in de klas

Linda (6 jaar):

*'Een mummie is een ingewikkeld skelet.'*

handen in de klas': het inzetten van bijvoorbeeld klassenassistenten om de leerkracht meer armslag te geven. Leerkrachten moesten bovendien de mogelijkheid van specifieke scholing en training krijgen. De uitwisseling van kennis en expertise tussen het basisonderwijs en het speciaal onderwijs zou structureel vorm moeten krijgen; ook hiervoor zou men ruimte moeten creëren.

#### Zorgverbreding

In de genoemde beleidsnota van de ARBO wordt de term 'zorgverbreding' geprefereerd boven het wat statische begrip 'zorgbreedte'. De ARBO definieerde in 1984 zorgverbreding als volgt:

'Zorgverbreding is de uitbreiding en versterking van maatregelen en activiteiten, vooral op school- en groepsniveau, ten behoeve van een zo intensief mogelijke zorg voor leerlingen, in het bijzonder voor hen die specifieke pedagogisch-didactische behoeften tonen, opdat zij in een zekere hoeveelheid tijd door de school te bepalen doelen en tussendoelen bereiken.'

In de nota probeerde de ARBO tevens een beeld te geven van de plek die het zorgverbredingsbeleid inneemt ten opzichte van onder andere het onderwijsvoorrangsbeleid, door nader te omschrijven om welke kinderen het gaat.

### 1.4.2 Doelgroep van de zorgverbreding

Het zorgverbredingsbeleid gaat zich nu richten op kinderen met specifieke pedagogisch-didactische behoeften. Deze behoeften kunnen leiden tot onderwijsleerproblemen, die ontstaan wanneer de leerling in een onderwijsleersituatie hardnekkige moeilijkheden ervaart bij het bereiken van een bepaald doel in een bepaalde tijd. De omschrijving van de ARBO richt zich dus niet alleen op (vroegere) potentiële klanten voor het speciaal onderwijs, maar op de hele groep van leerlingen met specifieke pedagogisch-didactische behoeften binnen het basisonderwijs. Ieder kind dat moeite heeft om in de onderwijssituatie binnen een bepaalde tijd de gestelde doelen te bereiken, valt hieronder. Externe factoren zoals sociaaleconomische en/of culturele achtergrond, die een kerndoel vormen van het onderwijsvoorrangsbeleid, kunnen hierbij natuurlijk een belangrijke oorzakelijke rol spelen.

#### Externe factoren

Het gevaar is aanwezig dat door deze omschrijving een zo grote groep leerlingen binnen de zorgbreedte van een school valt, dat zinvol hulpverleners nauwelijks meer te organiseren is. De ARBO beveelt daarom aan om de zorgverbreding in eerste instantie te beperken tot de 'elementaire culturele vaardigheden', en dan vooral het lezen en spellen. Leerlingen met problemen op deze gebieden zullen immers al vrij snel de aansluiting missen met allerlei activiteiten en leerprocessen op school, laat staan met de eisen die de samenleving aan hen stelt. Door in groep 3 tot en met 5 het onderwijs in taal en lezen voorrang te geven, kan men onderwijsleerproblemen zo veel mogelijk voorkomen. In de onder- en middenbouw heeft een groot gedeelte van de leerproblemen te maken met deze vakken. Onvoldoende beheersing van deze vaardigheden heeft ook onmiddellijke gevolgen voor de vorderingen op andere vakgebieden, waar informatie uit teksten gehaald moet worden. Ook de (werk)zelfstandigheid zal er ernstig onder lijden wanneer de leerling zich niet zonder hulp met geschreven taal kan redden.

#### Elementaire culturele vaardigheden

#### OBD

In het verlengde van de ARBO-nota startten vanuit de Pabo's en onderwijsbegeleidingsdiensten (OBD's) nascholingscursussen onder de naam *Speerpunt Lezen*, waar leerkrachten uit het basisonderwijs vertrouwd werden ge-

maakt met de problemen die kinderen kunnen ondervinden bij het leren lezen.

### 1.4.3 Volgsystemen

Een van de gevolgen van een dergelijke geconcentreerde keuze voor elementaire culturele vaardigheden leidde tot de noodzaak om minimumdoelstellingen te formuleren en wel in concrete termen: wat moet een leerling beslist aan basisvaardigheden hebben om zich op een bepaald leerstofterrein te kunnen redden? Welke vaardigheden moet je in ieder geval beheersen om te kunnen spreken van een 'minimale geletterdheid'? Wanneer kun je voldoende spellen? Om dat objectief vast te kunnen stellen is een frequente toetsing van de prestaties van de leerlingen nodig, zodat een nauwkeurig volgen van de vorderingen op het betreffende leerstofgebied mogelijk is. Sinds de nota van de ARBO zijn er dan ook vele methoden (her)verschenen die de tussendoelen en einddoelen explicieter stellen, het bereiken ervan stimuleren en de diagnostische middelen bevatten om vast te stellen of de doelen bereikt zijn. Om het overzicht te houden over de vorderingen en doorgemaakte ontwikkeling van ieder kind, bleek het noodzakelijk om met leerlingvolgsystemen (LVS) te gaan werken, waarin allerlei gegevens over het kind periodiek opgenomen werden, zoals toetsuitslagen. Daarnaast ontwikkelde zich de zorg voor leerlingen met problemen sterk binnen de basisscholen en kreeg de hulp aan deze leerlingen een meer en meer structurele vorm. Naast lesgeven moest de professionaliteit van de leerkracht zich uitbreiden tot toetsen, diagnosticeren en remediëren. Alleen op grond van een samenhangend beeld van de leerling, dat gebaseerd was op zowel toetsgegevens als op ervaringsgegevens van de leerkracht, kon de laatste verantwoorde beslissingen nemen ten aanzien van de benodigde hulp.

Leerling-  
volgsystemen

De toenemende gerichtheid op het nauwkeurig volgen van de ontwikkeling van leerlingen ging gelijk op met de constatering van veel leerkrachten in het basisonderwijs dat de complexiteit van de problemen bij veel van de voor de zorgbreedte aangemelde leerlingen, in de loop van de jaren steeds groter werd. Naast kinderen met een enkelvoudig leerstofprobleem, signaleerde men steeds meer kinderen met concentratie- en impulsiviteitsproblemen, minder doorzettingsvermogen en ontbrekende werkhouding (zie ook Das-Smaal e.a., 1987), waarbij ook steeds vaker de achtergronden van de leerling en de thuissituatie als oorzakelijke factoren werden aangewezen.

Het uitvoerige onderzoek van Doornbos en Stevens naar de reden van verwijzingen van leerlingen naar het speciaal onderwijs liet in grote lijnen hetzelfde beeld zien. De onderzoekers concludeerden dat het aantal aandacht- en concentratieproblemen in het basisonderwijs toenam en dat deze een belangrijke reden waren voor verwijzing naar het speciaal onderwijs. Vanuit het speciaal onderwijs signaleerden de leerkrachten dat bij een steeds groter deel van de verwezen kinderen sprake was van een ernstige gedragsproblematiek (Doornbos & Stevens, 1987; 1988).

Gedrags-  
problematiek

Juf: 'Kunnen we op de zon staan?' Gregory (5 jaar):

*'Nee, dan zakken we er doorheen.'*



Kerstdiner! In het donker naar school. De tafels zijn mooi gedekt. Gezellig lekker eten en ... drinken door een rietjesversierder ...

## 1.5 Weer Samen Naar School

WSNS

Ondanks de vele gezamenlijke projecten kwam de samenwerking tussen basisscholen met scholen voor speciaal onderwijs nauwelijks verder van de grond. Ook het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs bleef stijgen. Het regeringsbeleid Weer Samen Naar School (WSNS), dat begin jaren negentig van de vorige eeuw werd geïntroduceerd, benaderde daarom de problematiek van een andere kant. Men wilde de zorg voor leerlingen met problemen evenwichtiger verdelen over het regulier en het speciaal onderwijs. Hierna geven we kort weer wat de nota *Weer Samen Naar School* inhoudt, zoals het inrichten van samenwerkingsverbanden, uitmondend in een nieuwe Wet op het primair onderwijs.

### 1.5.1 Zorg naar het kind

Handicap

In de nota *Weer Samen Naar School* (1990) stelde men vast dat ook leerlingen met een handicap zo veel mogelijk gebruik moesten kunnen maken van reguliere onderwijsvoorzieningen. Het algemene uitgangspunt was: het kind moet niet naar de zorg, maar de zorg moet naar het kind. Over twee doelen was men het binnen het WSNS-beleid aardig eens:

- 1 Het moet voorkomen worden dat kinderen door verwijzing naar het speciaal onderwijs een negatief etiket opgeplakt krijgen.
- 2 Economisch gezien moet een verdere groei van het leerlingaantal binnen het speciaal onderwijs stoppen (Van der Leij & Van der Linde-Kaan, 1998).

De beleidsmakers zochten het nu vooral in een algemeen voorwaarden-scheppend beleid. Dit hield in dat de verdere ontwikkeling van de zorgbreedte op de basisscholen en de samenwerking met de scholen voor speciaal onderwijs structureel gestalte kregen door middel van schooloverstijgende en regionale regelingen. Men noemde als belangrijkste doelen: het inrichten van samenwerkingsverbanden tussen het regulier en het speciaal basison-



derwijs (een idee waarvoor overigens in de nota *De regio als werkeenhed* (ARBO, 1982) ook al werd gepleit) het aanstellen van interne begeleiders en het invoeren van een nieuwe bekostigingssystematiek (Houtveen & Reezigt, 2000b).

ARBO

### 1.5.2 Samenwerkingsverbanden

Een samenwerkingsverband (SWV) bestaat uit een vaste groep van ongeveer twintig tot vijftig basisscholen en één of enkele scholen voor speciaal onderwijs. Een samenwerkingsverband heeft een zorgbudget, een gezamenlijk beheer van de financiële middelen, dat ervoor zorg moet dragen dat de hulp aan kinderen die het nodig hebben zo dicht mogelijk bij de kinderen blijft. Het ministerie beschouwt het samenwerkingsverband als één geheel, als bekostigingseenheid, en gaat niet meer uit van iedere afzonderlijke school. Het inzetten van materiële en personele middelen is om die reden een zaak van het bestuur van het samenwerkingsverband. Dit bestuur neemt eveneens beslissingen over de bekostiging van de zorg, de personele inzet of het aantrekken van extra personeel, orthopedagogische hulp enzovoort. De ARBO-nota suggereert dat door deze bestuurlijke schaalvergroting op schooloverstijgend niveau de beschikbare middelen doelmatiger en flexibeler ingezet konden worden op de scholen waar ze nodig zijn.

Zorgbudget

### 1.5.3 Wet op het Primair Onderwijs

In plaats van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs is met ingang van 1 augustus 1998 de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) in werking getreden. Deze wet voegt het basisonderwijs en een deel van het speciaal onderwijs samen tot een speciale school voor basisonderwijs of: speciaal basisonderwijs (SBO). Hieronder vallen het speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM), moeilijk lerende kinderen (MLK) en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK). Door deze vormen van onderwijs in één wet onder te brengen, probeert men toe te werken naar geïntegreerd primair onderwijs.

WPO

Speciaal basisonderwijs

Als een van de voordelen hiervan noemt men dat de leerkrachten uit het basisonderwijs kunnen gaan profiteren van de ervaringen en expertise van de leerkrachten in het speciaal basisonderwijs. Ook zal de samenwerking tussen de basisscholen en de scholen voor speciaal basisonderwijs intensiveren, zodat de zorg optimaal kan worden. Meer kinderen met speciale pedagogische behoeften zullen daardoor niet alleen beter geholpen zijn, maar zullen uiteindelijk niet verwezen hoeven te worden en kunnen op de basisschool blijven.

De doelgroep wordt nu omschreven als: kinderen met speciale zorgbehoeften, te weten: moeilijk lerende kinderen, kinderen met opvoedingsmoeilijkheden en alle andere kinderen die speciale zorg en aandacht nodig hebben. Dat kan bijvoorbeeld ook inhouden: ADHD, dyslexie of PDD-NOS (de zogenoemde 'lichte zorg').

Lichte zorg

SBO-scholen hebben dezelfde kerndoelen als de reguliere basisscholen. De leerlingen krijgen echter meer tijd om die doelen te bereiken. Ze kunnen daartoe tot de leeftijd van veertien jaar op de SBO-school blijven. Moet een leerling van een basisschool toch verwezen worden naar het speciaal basis-

Anouk (5 jaar) zingt in een liedje over boeken tijdens de Kinderboekenweek:

*'Ik lees ze bijna kaal.'*

PCL

onderwijs, dan beoordeelt een onafhankelijk lichaam, de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL), de aanvraag voor plaatsing van een leerling binnen het speciaal basisonderwijs en kan deze al dan niet honoreren met een positieve of negatieve 'beschikking'.

De WPO geeft hiermee een structurele vorm aan deze samenwerking. Om het terugdringen van het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs echter niet louter te laten afhangen van kwaliteitsverbetering van het basisonderwijs en de onderlinge samenwerking, is er bovendien een limiet gesteld aan de kosten van het speciaal onderwijs en dus ook aan het aantal verwijzingen vanuit het basisonderwijs. Dit aantal mag de 2% niet overstijgen, dat wil zeggen: niet meer dan 2% van de schoolgaande kinderen in het samenwerkingsverband mag men verwijzen naar een school voor speciaal basisonderwijs.

Sinds de invoering van de WPO in augustus 1998 krijgt het speciaal onderwijs nog maar de helft van de middelen rechtstreeks toegewezen. De besteding van de andere helft is een taak van het samenwerkingsverband geworden; in gezamenlijk overleg dient men de financiën te besteden ten bate van kinderen die speciale zorg behoeven. Met als achterliggende gedachte dat wellicht alleen hierdoor al het aantal kinderen dat scholen voor speciaal basisonderwijs bezoekt, gehalveerd kan worden, van ongeveer 4% naar 2% (Van der Aalsvoort, 2000).

## 1.6 Gevolgen WSNS-beleid

Het WSNS-beleid legt de nadruk op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs voor de zorgleerlingen. Het besluit over welke hulp de leerling met problemen gaat krijgen en waar deze hulp gaat plaatsvinden, neemt men binnen de mogelijkheden van het samenwerkingsverband. In eerste instantie betekent dat: binnen de reguliere scholen voor basisonderwijs en pas als alle mogelijkheden tot hulp daar zijn uitgeput, op een school voor speciaal basisonderwijs. In deze paragraaf zien we dat het ingevoerde beleid gevolgen heeft gekregen in de zin van organisatorische maatregelen, maar nauwelijks inhoudelijke vernieuwingen tot stand heeft gebracht. Om die reden is Weer Samen Naar School Plus ingevoerd.

Weer Samen  
Naar School Plus

### 1.6.1 Organisatorische vernieuwingen

Een evaluatieonderzoek naar de stand van zaken en naar de bereikte resultaten door onder meer de Inspectie van het Onderwijs, toonde aan dat inmiddels de door het WSNS-beleid voorgeschreven organisatorische maatregelen als het instellen van samenwerkingsverbanden, zorgteams en interne begeleiders, grotendeels gerealiseerd zijn. Er waren op dat moment zo'n 280 samenwerkingsverbanden ingericht; elk verband omvatte gemiddeld 25 basisscholen en twee scholen voor speciaal onderwijs (Peschar & Meijer, 1997).

Interne  
begeleider

Op vrijwel alle basisscholen is inmiddels een interne begeleider aanwezig (Meijer, 2004a). Een interne begeleider (IB'er) is meestal een geheel of gedeeltelijk van lesgeven vrijgestelde leerkracht, die de zorgverbredingsactiviteiten coördineert. Deze IB'er kan zowel op schoolniveau (leerlingvolgsysteem, orthotheek) als op klassenniveau (leerkrachtbegeleiding) en leerlingniveau (geven van individuele hulp, diagnostisch onderzoek) werkzaam zijn. Ook op

het niveau van het samenwerkingsverband probeert men de basisscholen op elkaar af te stemmen via het netwerk van deze interne begeleiders.

De samenwerking tussen de scholen voor speciaal (basis)onderwijs en het reguliere basisonderwijs, met name ten aanzien van verwijzing en terugplaatsing, is de afgelopen jaren vooral tot stand gekomen op het gebied van ambulante begeleiding en collegiale consultatie. Vanuit de school voor speciaal onderwijs verrichten leerkrachten als ambulant begeleider (AB'er) werkzaamheden op de basisscholen ten behoeve van de zorgleerlingen (zie subparagraaf 1.7.3). Hier en daar heeft de collegiale consultatie een vaste vorm gekregen in regelmatig bij elkaar komende schooloverstijgende 'zorgplatforms'. Andere vormen van zorg, zoals een hulpklas, komen slechts sporadisch voor.

Ambulante  
begeleiding

Collegiale  
consultatie

### 1.6.2 Inhoudelijke vernieuwingen

Evaluaties lieten echter ook zien dat er van meer specifieke maatregelen die gericht zijn op het aanpassen van het onderwijs aan de verschillen tussen de kinderen (de invulling van adaptief onderwijs), nog nauwelijks sprake was. We hebben het hier over meer dan louter organisatorische maatregelen; het gaat nu ook om maatregelen die inhoudelijk zwaardere eisen stellen aan het onderwijs en aan de leerkrachten (Meijer, 2004a; Inspectie van het Onderwijs, 2000; Houtveen e.a., 1998).

#### Pedagogisch-didactische behoeften

Van der Leij en Van der Linde-Kaan (1998) constateerden dat het meer lijkt op een continueren van beleid dan op het ontwikkelen van beleid. Wel zagen zij een groeiende bewustwording ten aanzien van de extra pedagogisch-didactische behoeften van leerlingen met problemen. In dit opzicht kan veel heil verwacht worden van het gericht inzetten van leerkrachten als remedial teacher, interne begeleider, tutor enzovoort. De Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994) bepleitte deze wijze van inzet dan ook sterk. Ook het streven naar klassenverkleining zou een positief effect kunnen hebben, alleen al doordat de mogelijkheden van de leerkracht hierdoor vergroot worden.

#### Omggaan met verschillen

Volgens Houtveen en Reezigt (2000b) is de afgelopen twintig jaar het goed omgaan met verschillen tussen leerlingen binnen het onderwijs nauwelijks toegenomen en vindt het nog steeds maar mondjesmaat plaats. Een reden zou kunnen zijn dat het de scholen ondanks alle beleidslijnen van hogerhand toch ook niet helder voor ogen stond hoe je het 'omgaan met verschillen' in de praktijk vormgeeft. Dit speelde met name bij leerlingen met specifieke problemen of tijdconsumerende hulpbehoeften. Een probleem dat des te nijpender werd toen de basisschool ging proberen zogenoemde rugzakkinderen op te vangen. Het ging hier om kinderen die in aanmerking kwamen voor plaatsing binnen een vorm van speciaal onderwijs. Ondanks een positieve indicatie, bleven ze op de basisschool en kregen daar zo veel mogelijk hulp en begeleiding. De financiële tegemoetkoming die de basisschool daarvoor kreeg, nam het kind als het ware in zijn rugzak mee (zie ook subparagraaf 1.7.2).

Rugzakkinderen

Clint (11 jaar):

*'Als je zout en water bij elkaar doet heb je een soort zee.'*

## Evaluatieonderzoek

De opvang van rugzakkinderen doet een groot beroep op het aanpassingsvermogen van de school en de leerkracht. Dit is ook een van de conclusies uit het omvangrijke evaluatieonderzoek van Meijer (2004a): *WSNS welbeschouwd*.

Hoewel er zeker resultaten geboekt waren op het gebied van de financiering van het onderwijs aan kinderen met specifieke behoeften en het percentage kinderen in het speciaal basisonderwijs is gedaald, trekt het rapport ook duidelijke conclusies over wat nog niet gelukt is of: wat er nog allemaal te doen staat. De verwijzingen naar het speciaal onderwijs bijvoorbeeld zijn ieder jaar nog gestegen, geheel tegen de bedoeling van WSNS in. Ook meldt het rapport dat er na meer dan tien jaar WSNS geen sprake was van een wezenlijke verandering in het onderwijs zelf. Het omgaan met verschillen tussen de leerlingen in de klas stond nog overwegend in de kinderschoenen. Op veel reguliere basisscholen werden leerlingen met speciale behoeften niet in de klas opgevangen, maar daarbuiten. Meijer (2004b): 'Nu is het zaak om WSNS in de klas te krijgen', want WSNS is nog steeds niet aange-land op de werkvloer. Het zal nu aankomen op de leerkracht en hier zal volgens Meijer de crux liggen van het falen of slagen van het WSNS-beleid.

### 1.6.3 Weer Samen Naar School Plus

#### PMPO

In 1996 werd het Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO) ingesteld om samenhang te brengen en te houden in de groeiende hoeveelheid onderwijsvernieuwingsactiviteiten als: WSNS, het project Onderwijskansen, en later het Gemeentelijke Onderwijs Achterstandenbeleid (GOA-beleid), Kwaliteitsbeleid en -zorg en de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE).

#### WSNS Plus

Hoewel het PMPO in 2002 ophield te bestaan, ging het WSNS-proces verder onder de naam Weer Samen Naar School Plus (WSNS Plus of WSNS+). De basis hiervoor was een convenant dat gesloten is tussen het ministerie en de schoolbesturen-, schoolleiders- en onderwijsvakorganisaties. Daarin kwam men overeen zich te blijven inspannen voor behoud en versterking van de kwaliteit van inhoud en structuur van de zorg in het primair onderwijs, onder andere door middel van publicaties en studiebijeenkomsten.

#### 1-Zorgroute

In 2007 verscheen een aantal publicaties over '1-zorgroute', zoals het pakket *1-zorgroute. Samen onderwijs passend maken*. Dit pakket bevatte handreikingen voor leerkrachten en interne begeleiders in het primair onderwijs (Clijsen, 2007) om als basisschool te gaan werken met 1-zorgroute op basis van handelingsgericht werken (HGW). Het doel van dit project is te komen tot één duidelijke zorgroute voor leerlingen met specifieke pedagogische en didactische behoeften, waarbij men niet de problematiek van het kind als uitgangspunt neemt, maar zijn zorgbehoefte. Iets dat we ook aantreffen bij de onderbouwing van passend onderwijs.

Een dergelijke zorgroute maakt aan alle betrokkenen duidelijk wat voor een bepaalde leerling de te nemen stappen zijn en welke beslissingen wanneer en hoe moeten worden genomen. Deze vorm van 'ketenmanagement' veronderstelt een planmatige manier van werken. Hierdoor zullen niet alleen de van elkaar verschillende onderwijsbehoeften van de leerlingen duidelijker in kaart kunnen worden gebracht, ook de uitwisseling van gegevens (tussen collega's, tussen scholen) zal kwalitatief vooruitgaan. Het project 1-zorgroute zorgt voor meer samenhang en aansluiting tussen schoolinterne en -externe leerlingenzorg (zie paragraaf 3.4).

Aanvankelijk was 1-zorgroute gericht op het basisonderwijs, maar al snel vond er uitbreiding plaats naar het speciaal basisonderwijs. Sinds 2006 zijn alle SBO-scholen verplicht te werken met een Ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) voor iedere leerling. Het project 1-zorgroute biedt hiervoor een kader (Adema, Clijsen & Van Oorschot, 2010).

Ontwikkelings-  
perspectiefplan

1

## 1.7 Reorganisatie speciaal onderwijs

Tot 2002 bestond het speciaal onderwijs uit een groot aantal typen scholen en instellingen, die in hoge mate zelf beoordeelden of en wanneer een leerling geplaatst kon worden. Met een nieuwe indeling van de scholen en een reorganisatie van de procedures wilde men het verwijzingsbeleid naar de scholen overzichtelijker en eenduidiger maken. De beoordeling van een aangemelde leerling gebeurt door commissies die werken volgens een algemeen geldend protocol. Bijzonder is de financiële tegemoetkoming die gekoppeld is aan het verkrijgen van een positieve indicatie, de leerlinggebonden financiering (LGF). Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de ontwikkelingen na 2002 (Wet op de expertisecentra, leerlinggebonden financiering en ambulante begeleiding) en de resultaten van dit alles.

Leerlinggebonden  
financiering

### 1.7.1 Wet op de expertisecentra

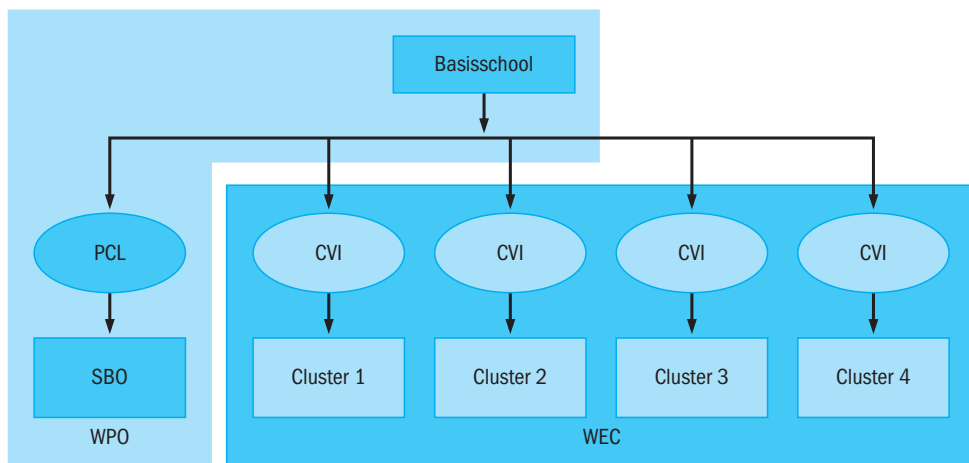
Na de WPO in 1998 bracht de Wet op de expertisecentra (WEC) in 2002 een nieuwe indeling aan in de grote verscheidenheid aan overige scholen voor speciaal onderwijs (zie subparagraaf 1.1.2). Deze scholen richten zich op de opvang van leerlingen met leerproblemen die in hoge mate samenhangen met een 'handicap', zoals zintuiglijke gebreken, lage intelligentie, langdurige ziekte, structurele gedragsproblemen of psychiatrische beelden (de zogenaamde zware zorg).

WEC

Handicap

Zware zorg

FIGUUR 1.1 Schematische weergave van de WPO-WEC



Juf vraagt: 'Wat is een windscherm?' Jesse (4 jaar) antwoordt:

*'Een soort stuk half tentje.'*

De WEC deelt deze scholen in vier groepen of clusters in. Ieder cluster bestrijkt een afgebakend probleemgebied. De groepen zijn als volgt ingedeeld:

- cluster 1: scholen voor blinde en slechtziende kinderen
- cluster 2: scholen voor dove en slechthorende kinderen en kinderen met spraak- en taalproblemen
- cluster 3: scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen, kinderen met een lichamelijke handicap, meervoudig gehandicapten
- cluster 4: scholen voor kinderen met psychiatrische problemen en complexe leerproblemen en scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen

Ieder cluster functioneert als een 'Regionaal expertisecentrum' (REC), waarbinnen kinderen met bepaalde handicaps opgevangen kunnen worden. Ieder REC heeft daartoe een centrale Commissie voor Indicatiestelling (CvI) die beoordeelt of een leerling toelaatbaar is en die werkt volgens een algemeen geldend protocol (zie figuur 1.1). De REC's hebben bovendien een adviseerende functie, waarvan basisscholen gebruik kunnen maken.

Commissie voor  
Indicatiestelling

### 1.7.2 Leerlinggebonden financiering

Een belangrijke regeling die gekoppeld is aan het systeem van clusterscholen is de Leerlinggebonden financiering (LGF). Deze financiële regeling, ook wel het rugzakje genoemd, geeft de ouders een extra keuzemogelijkheid en is bedoeld om kinderen met een handicap of stoornis toch in staat te stellen tot het volgen van regulier onderwijs. De leerlingen waarom het hier gaat, zijn kinderen die zijn aangemeld bij een CvI en die een positieve beschikking hebben gekregen, dat wil zeggen: toestemming om geplaatst te worden op een school voor speciaal onderwijs. Als de ouders er niettemin toch de voorkeur aan geven om hun kind op het basisonderwijs te laten (of te plaatsen), kunnen zij aanspraak maken op een 'rugzakje' voor hun kind. Dit houdt in dat er voor hun kind extra geld en middelen beschikbaar zijn. De basisschool kan maatregelen nemen om het kind zo goed mogelijk op te vangen, bijvoorbeeld door speciale meubels en leermiddelen aan te schaffen en extra hulp te regelen. Het gaat hier om een leerlinggebonden financiële ondersteuning, die aan de basisschool de verplichting oplegt om het geld en de middelen aan dit specifieke kind ten goede te laten komen. Overigens valt dat in de praktijk nog niet mee. Het omzetten van een som geld in adequate hulpmiddelen voor *dit* kind met *deze* handicap in *deze* groep is niet eenvoudig. Bovendien moet de leerkracht in veel gevallen uiteindelijk zelf de extra ondersteuning aan het kind geven en is er een duidelijke toename van overlegtijd met externe deskundigen. Ook kunnen kinderen die al eerder verwezen zijn naar een school voor speciaal onderwijs terugkeren naar de basisschool. Gaat een kind op verzoek van een school voor speciaal onderwijs of van de ouders terug naar een reguliere basisschool, dan krijgt het bovendien een zorgplan en ambulante begeleiding mee.

Rugzakje

Positieve  
beschikking

Extra geld en  
middelen  
beschikbaar

### 1.7.3 Ambulante begeleiding

De ambulante begeleiding (AB; aanvankelijk preventieve ambulante begeleiding, PAB, genoemd) is een vorm van extra en regelmatige ondersteuning voor het basisonderwijs vanuit het speciaal basisonderwijs en later ook vanuit het speciaal onderwijs. De school voor speciaal (basis)onderwijs zet hier voor een of meerdere leerkrachten in, die geheel of gedeeltelijk vrijgesteld zijn van onderwijs aan een groep. De AB'er vanuit het speciaal basisonderwijs opereert op de basisscholen van het eigen samenwerkingsverband op

grond van een in het zorgplan vastgelegd aantal uren. Zo kunnen er betrekkelijk vaste werkrelaties ontstaan tussen de AB'er en de basisscholen. Oorspronkelijk was een belangrijk doel van de ambulante begeleider om de terugplaatsing van een leerling van het speciaal basisonderwijs naar het reguliere basisonderwijs te laten slagen (Detticher, 1994). Dit doel werd in de praktijk echter zelden gehaald. Al snel kwam het amendement Hermes (aangenomen in de Tweede Kamer in april 1994) dat als strekking had dat de AB wordt uitgebreid naar leerlingen die niet eerst in het speciaal onderwijs zijn geplaatst, maar wel baat kunnen hebben bij ambulante begeleiding. Dit om de kans op een uiteindelijke verwijzing naar het speciaal basisonderwijs te verkleinen.

Door op deze manier de nadruk te leggen op de preventieve kant van de ambulante begeleiding, levert het speciaal onderwijs een concrete bijdrage aan het terugdringen van het aantal leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs en aan de zorg voor leerlingen met speciale leer- en ontwikkelingsbehoeften in het reguliere onderwijs.

Ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs wordt vooral ingezet ten bate van kinderen die met een leerlinggebonden financiering naar de basisschool gaan. De specialistische kennis van de AB'er komt dan zeer van pas bij de opvang van een dergelijke rugzakleerling. In samenwerking met de leerkracht wordt een handelingsplan opgesteld en de AB'er omschrijft, in overleg met ouders en school, in een apart begeleidingsplan hoe de ambulante begeleiding voor de leerling eruit gaat zien. Op deze manier draagt de AB'er er aan bij dat het kind zich optimaal kan ontwikkelen op een reguliere basisschool.

Zorgplan

1

Begeleidingsplan

#### 1.7.4 Resultaten

Ondanks alle organisatorische veranderingen binnen het speciaal onderwijs kwam het uiteindelijke doel (meer kinderen met een ernstige handicap op de goede manier in het regulier onderwijs houden) niet dichterbij. Als bijkomend probleem, en een van de mogelijke oorzaken, blijken de wettelijke stelsels achter deze regelingen niet goed op elkaar aan te sluiten, wat tot tal van ongewenste neveneffecten leidde (Dienstencentrum REC3, 2006; Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010-2011), zoals:

- De wachtlijsten voor het speciaal onderwijs verdwenen niet. Te veel kinderen zaten thuis te wachten op een plekje binnen het gewenste onderwijs.
- Er was inmiddels een woud aan regels en loketten ontstaan, waarin de meest assertieve ouders de grootste kans leken te hebben op de hulp die ze wensten voor hun kind.
- Niet alle basisscholen waren ingericht op de opvang van rugzakkinderen.
- Door de koppeling van het verkrijgen van een financiële vergoeding aan de diagnose van een bepaalde handicap, bevorderde het stelsel mogelijk dat te veel leerlingen een label kregen en waren de kosten bijna niet meer op te brengen.
- De leerlingenzorg was te veel buiten de klas georganiseerd.
- De verschillende soorten hulpverleners en specialisten op school wisten niet van elkaar wat ze aan het doen waren.

Joost (6 jaar):

*'Juf, je hebt een luchtpijp en een eetpijp hè?'*

Deze stand van zaken leidde tot kritische opmerkingen als deze:

'In de praktijk is gebleken dat Weer Samen Naar School op een illusie berustte. Het speciaal onderwijs is gewoon blijven groeien. Daarom wil minister Van der Hoeven van Onderwijs nu een tweede slag maken. Ze wil de (reguliere) scholen zorgplicht voor elke leerling geven. Pas in het uiterste geval mogen zij naar een speciale school worden verwezen.' (Bron: Giesen, 2006)

## 1.8 Inclusief onderwijs

In 1994 heeft Nederland de Salamanca-verklaring van de UNESCO ondertekend (UNESCO, 1994). De overheid heeft daarmee officieel vastgelegd dat ze zich zal inspannen om inclusief onderwijs te realiseren en ernaar te streven om ook kinderen met (leer)beperkingen en handicaps op te vangen binnen het reguliere onderwijs. Het is een van de grondgedachten waarop WSNS steunt en die we in de historie van de zorg voor leerlingen met problemen ook al eerder in dit hoofdstuk tegenkwamen.

Het streven naar inclusief onderwijs zou je kunnen zien als een verdere uitwerking van deze basis-WSNS-gedachte, maar het neemt binnen de onderwijsvernieuwing ook een relatief zelfstandige plek in en is inmiddels tot een internationale beweging geworden. De Raad van Europa (2010) doet in Resolutie 1761 een dringend beroep op de lidstaten van de EU zich in te zetten voor inclusief onderwijs.

### 1.8.1 Visies en veronderstellingen

De visie van inclusief onderwijs is gebaseerd op de rechten en het welbevinden van het kind en stelt dat ieder kind recht heeft op onderwijs in de eigen omgeving. Er zijn globaal twee opvattingen binnen deze visie te onderscheiden:

- 1 Inclusief onderwijs is onderwijs voor alle kinderen, met of zonder beperkingen, op dezelfde school (Groeneweg, 2004).
- 2 Inclusief onderwijs is het streven naar een groeiende deelname van alle leerlingen aan het reguliere onderwijs en het terugdringen van alle praktijken van uitsluiting (Clough & Corbett, 2002).

Deze visies worden gedragen door een aantal veronderstellingen:

- Kinderen die op een aparte school hebben gezeten integreren later moeilijker in de samenleving.
- Kinderen met beperkingen willen ook graag vriendjes in de buurt hebben.
- Kinderen met beperkingen willen geen uitzondering zijn.
- Kinderen met een beperking kunnen zich optrekken aan andere (bedoeld wordt: 'normale') kinderen.
- Beperkingen zitten niet in het individu maar in de samenleving (Oliver, 1996).
- Normale kinderen profiteren van kinderen met een beperking in de klas: ze leren ermee om te gaan.
- Er wordt lesgegeven in heterogene groepen en op diverse niveaus: daar profiteren alle kinderen van.

Vooraf dat laatste punt krijgt de nadruk: vanwege de grote gerichtheid op het leren van het individuele kind, zouden ook leerlingen zonder beperkingen baat hebben bij inclusief onderwijs. De grote uitdaging is: hoe geef je



kinderen die extra zorg nodig hebben voldoende en op hen toegesneden hulp, terwijl je tegelijkertijd kinderen zonder beperkingen maar wel met uiteenlopende onderwijsbehoeften niet tekortdoet?

### 1.8.2 Projecten en ervaringen

Het zal duidelijk zijn dat inclusief onderwijs om grote pedagogisch-didactische aanpassingen vraagt, zowel op schoolorganisatorisch niveau als op het competentieniveau van de leerkrachten. Belangrijk is daarbij dat scholen over de nodige middelen en faciliteiten beschikken om überhaupt aan zoiets als inclusief onderwijs te kunnen denken.

In een aantal Nederlandse gemeenten is in de afgelopen jaren wel ervaring opgedaan met integratieprojecten: bijvoorbeeld in Almere het project *Gewoon Anders* en in Groningen *Drempels Weg*. In België loopt al enkele jaren het Inclusief Onderwijs-project (ION), dat de integratie van vijftig leerlingen met een geestelijke handicap binnen het reguliere onderwijs volgt.

Integratie-  
projecten

Het zal niet verbazen dat een zo omvattend begrip als inclusie zich maar langzaam een eigen plek weet te veroveren (Schuman, 2010). Scholen die tot inclusief onderwijs zijn overgegaan of die er als pilotschool mee experimenteren binnen de middelen die ze hebben, rapporteren dat kinderen met beperkingen er over het geheel op vooruitgaan en soms beter presteren dan hun leeftijdgenoten in het speciaal onderwijs. Alle kinderen zouden bovendien extra gestimuleerd worden in hun sociale ontwikkeling, een belangrijke doelstelling van het inclusief onderwijs. Hoe bemoedigend ook, we moeten niet uit het oog verliezen dat veel conclusies steunen op casuïstiek, observaties en zelfrapportage van leerkrachten en leerlingen. Ook steunen veel projecten zwaar op de hulp en expertise vanuit het speciaal onderwijs. Niettemin kan het streven naar inclusief onderwijs waardevolle ervaringsgegevens opleveren waarmee ook andere scholen hun voordeel kunnen doen.

## 1.9 Passend onderwijs

Om de extra onderwijsondersteuning op een andere leest te schoeien, worden er sinds 2005 plannen ontwikkeld, die voortbouwen op WSNS, en een nieuw stelsel moeten gaan vormen: het passend onderwijs. Het doel van passend onderwijs moet zijn: zo goed mogelijk onderwijs te bieden aan ieder kind, aansluitend bij de zorgbehoefte. Dit uitgangspunt heeft gevolgen voor het tot nu toe gemaakte onderscheid tussen leerlingen met een ernstige en minder ernstige problematiek. Hierna zullen we zien dat de bestaande samenwerkingsverbanden anders worden ingedeeld en scholen en besturen een zorgplicht krijgen. Om de zorg voor de leerlingen zo effectief mogelijk te laten verlopen, is een hechte samenwerking met deskundigen uit andere jeugdvoorzieningen een noodzaak, terwijl verandering in de financiering naast bezuiniging ook maatwerk moet gaan opleveren.

### 1.9.1 Zorg en zorgplicht

Een belangrijk uitgangspunt van passend onderwijs is dat men uitgaat van de zorgbehoefte van de leerling voor het bepalen van de benodigde extra

Zorgbehoefte

Eelke (4 jaar):

*'Juf, ik ben moe. Duurt het nog een uurtje?'*

begeleiding en hulp en niet van de diagnose. Twee kinderen met ADHD kunnen elk een volkomen verschillende zorgbehoefte hebben. In het geven van de benodigde zorg zit de mogelijkheid tot individuele aanpassing of maatwerk.



In pyjama naar school want we hebben een paasontbijt!!

Met deze visie hangen een paar ingrijpende organisatorische maatregelen samen:

- 1 het plaatsen van lichte en zware zorg onder één verantwoordelijkheid
- 2 het instellen van zorgplicht

#### *Ad 1 Lichte en zware zorg onder één verantwoordelijkheid*

Oorspronkelijk bestonden de regionale samenwerkingsverbanden van WSNS uit basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs. In het nieuwe stelsel krijgen ze een andere samenstelling. Ze worden uitgebreid met de scholen die voorheen ondergebracht waren in de clusters 3 en 4. De scholen van de clusters 1 en 2 blijven hier buiten, vanwege hun kleine aantal en de zeer specifieke expertise. Het grootste deel van het speciaal onderwijs wordt hierdoor opgenomen in de WSNS-structuur voor regulier onderwijs en speciaal basisonderwijs. Dit vergroot de mogelijkheid om binnen één en het zelfde SWV voor iedere leerling passend onderwijs te kunnen bieden.

Een samenwerkingsverband voor het primair onderwijs omvat dus:

- scholen voor regulier basisonderwijs
- scholen voor speciaal basisonderwijs (lichte zorg)
- scholen voor speciaal onderwijs en andere afdelingen voor speciaal onderwijs uit clusters 3 en 4 (zware zorg)

#### *Ad 2 Zorgplicht*

In 2005 verschijnt de nota 'Herijking van de zorg', waarin een voorstel tot zorgplicht van de scholen wordt gedaan. Zorgplicht houdt in dat wanneer ou-

ders hun kind op een bepaalde school aanmelden, die school de verplichting heeft om dat kind een passende onderwijsplek te bieden, met het juiste zorgarrangement, ongeacht de aard van de beperking van de leerling. Kan men niet het onderwijs leveren dat past bij de zorgbehoefte van het kind, dan moet er binnen het samenwerkingsverband een school gezocht worden die beter bij het kind past. Een school(bestuur) hoeft niet alle mogelijke zorgarrangementen zelf in huis te hebben maar moet er wel voor zorgen dat voor de betreffende leerling een adequate plek binnen het onderwijs wordt gevonden. Ouders hoeven zo niet zelf alle scholen af om een plek voor hun kind te vinden en door de verantwoordelijkheid bij de schoolbesturen te leggen, hoopt men tevens een versimpeling in procedures te bewerkstelligen.

Zorgarrangement

1

Heeft een school redenen om een kind niet toe te laten, dan moet die school voor een passende plek zorgen op een andere school, regulier of speciaal. Uiteraard gebeurt dit in overleg met de ouders.

De zorgplicht vereist dus een goede samenwerking tussen alle betrokken scholen en hun besturen, die daartoe ingedeeld zijn in nieuw geformeerde regionale samenwerkingsverbanden. Elk SWV krijgt een budget toebedeeld, bedoeld voor de begeleiding van kinderen met speciale behoeften. Het SWV hoort in een zorgplan aan te geven hoe de samenwerkende scholen het geld gaan besteden. Dat kan op vele manieren: men kan bijvoorbeeld hulpklassen instellen, remedial teachers inhuren of expertise uit het speciaal (basis)onderwijs in de vorm van ondersteuning door een AB'er op het basisonderwijs inzetten. Ook kan een samenwerkingsverband ervoor kiezen dat sommige scholen zich gaan specialiseren in de begeleiding van leerlingen met bepaalde zorgbehoeften.

Zorgplan

Het zorgplan van een SWV wordt opgesteld voor een periode van vier jaar. Naast de uiteenzetting over de besteding van het geld, bevat het ook afspraken over:

- hoe men passend onderwijs in dit samenwerkingsverband denkt te realiseren
- op welke manier ondersteuning wordt toegewezen aan leerlingen in het reguliere onderwijs
- wat de procedure is voor verwijzing naar het speciaal onderwijs

Door veranderingen in de financiering, bijvoorbeeld door gehele of gedeeltelijke afschaffing van de leerlinggebonden financiering, hoopt men meer mogelijkheden tot maatwerk te scheppen: werd voorheen een vast bedrag per handicap uitgekeerd, nu hangt de hoogte van het bedrag af van de individuele zorgbehoefte van het kind. Het geld zal rechtstreeks gaan naar het samenwerkingsverband, dat uiteindelijk in overleg met de ouders bepaalt welke vorm van onderwijs voor hun kind het meest geschikt is.

### 1.9.2 Scholing en onderwijsresultaten

Door de gestelde grenzen aan het speciaal (basis)onderwijs en de leerlingenzorg in bredere zin, zal ook de komende jaren de nadruk komen te liggen op de opvang van kinderen met ernstige problemen binnen de reguliere basisschool. Er zal een beroep worden gedaan op de vernieuwingscapaciteit

Juf vraagt: 'Wat is een pet?' Erwin (6 jaar) weet het:

*'Een zachte helm.'*

van de scholen en er zal een zware wissel worden getrokken op de mogelijkheden van de basisschool en de professionaliteit van de leerkrachten.

Zowel het aantal zorgleerlingen als ook de soorten problemen kunnen per groep (en ook binnen een groep) sterk uiteenlopen. Bovendien gaat het niet alleen om het bieden van extra ondersteuning of zeer specifieke zorg, ook het voorkómen van problemen en het vroegtijdig onderkennen van de eerste signalen zal een belangrijke en noodzakelijke taak van de leerkracht zijn. De overheid heeft de afgelopen jaren een aantal maatregelen genomen om aan de ene kant bepaalde onderwijsresultaten te garanderen en aan de andere kant leerkrachten en directies de gelegenheid te geven hun vaardigheden en kennis aan te scherpen. Deze zijn:

- Wet Beroepen in het Onderwijs (BIO). Leerkrachten in opleiding, ervaren leerkrachten, directieleden en ander onderwijspersoneel dienen te (blijven) werken aan hun vakbekwaamheid (hoofdstuk 4).
- Toetsing en opbrengstgericht werken. Op grond van de resultaten van een uniforme toetsing kan de school beter opbrengstgericht werken (hoofdstuk 10).
- Kerndoelen en referentieniveaus. De Wet op de referentieniveaus geeft een duidelijke omschrijving van te halen doelen met de leerlingen (hoofdstuk 10).

### 1.9.3 Wet Passend Onderwijs

In 2012 krijgen de plannen ten aanzien van passend onderwijs hun beslag en op 1 augustus 2014 gaat de Wet Passend Onderwijs in. De wet geldt voor het primair en voortgezet onderwijs.

Met deze wet wordt een groot aantal regelingen ten aanzien van de zorg voor leerlingen en de financiering aangepast en definitief gemaakt.

- De basisschool heeft de belangrijkste stem bij een verwijzing naar het speciaal onderwijs.
- Belangrijke begrippen zijn hierbij: basisondersteuning en extra ondersteuning. Waarbij de basisondersteuning het reguliere schoolprogramma betreft en de extra ondersteuning staat voor de extra zorg die de leerling met een specifieke onderwijsbehoefte nodig heeft en die niet vanuit de basisondersteuning gegeven kan worden.
- De samenwerkingsverbanden worden opnieuw ingedeeld: 77 voor het primair onderwijs en 75 voor het voortgezet onderwijs. Ieder samenwerkingsverband houdt een aantal scholen voor speciaal onderwijs voor de zware ondersteuning. Sommige voorzieningen, zoals het onderwijs in Cluster 1 en 2 zijn al landelijk georganiseerd en vallen hier buiten. Verder dienen ze wél te voldoen aan de eisen die de Wet Passend Onderwijs aan hen stelt (Min OCW, 2013).
- Het samenwerkingsverband stelt een 'Ondersteuningsplan' op dat aangeeft welk niveau de basisondersteuning van alle scholen in het samenwerkingsverband ten minste moet hebben en hoe de extra ondersteuning georganiseerd is.
- De scholen stellen elk een 'Ondersteuningsprofiel' op, dat aangeeft welke ondersteuning een school kan bieden.
- Het schoolbestuur heeft zorgplicht. Deze houdt in dat het schoolbestuur bij een aanmelding verplicht is een passende onderwijsplek te bieden die de leerling voldoende extra ondersteuning biedt. Dat kan ook een verwijzing betekenen naar een andere school.

- De school is verplicht een 'Ontwikkelingsperspectiefplan' (OPP) op te stellen van iedere leerling die naast de basisondersteuning ook extra ondersteuning nodig heeft.
- De leerlinggebonden financiering (het rugzakje) wordt afgeschaft.
- De Commissie van Advies (CVA) bepaalt de indicatie voor een verwijzing naar het speciaal basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs (LWOO en Pro).

In de komende hoofdstukken komen deze aspecten van de Wet Passend Onderwijs nader aan de orde.

## Samenvatting

De samenvatting van dit hoofdstuk staat op [www.passendonderwijs.noordhoff.nl](http://www.passendonderwijs.noordhoff.nl).



Wat is een mast? Sjoerd (6 jaar):

*'Dat is een stokje op een boot zodat hij niet over de kop slaat.'*