

# Niet alle vlekjes zijn makkelijk weg te werken

## Passend onderwijs in perspectief

Door Rob Arnoldus en Eline Bouwman-van Ginkel

Het is weer tijd voor verandering in het onderwijs. Nederland krijgt passend onderwijs. De toekomst van veel ambulante begeleiders is, voor zover ze niet al ontslagen zijn, onzeker. Er komen nieuwe regionale samenwerkingsverbanden. De omstreden bezuiniging van 300 miljoen is dankzij het Kunduz-akkoord voorlopig van de baan, maar het speciaal onderwijs moet nog steeds plaatsmaken voor 'normaal' passend onderwijs. De leerkracht op een reguliere school zal voortaan moeten leren omgaan met de 'zorgleerlingen' en de 'kinderen met een vlekje'.

De komst van deze onderwijsinnovatie roept vragen op. Hoe worden die speciale kinderen momenteel in het onderwijsstelsel ingepast?, en: Hoe verhoudt het nieuwe passend onderwijs zich tot het Weer Samen Naar School-beleid (WSNS) en het streven naar inclusief onderwijs? Past het om te denken en spreken in termen van passend onderwijs? Wat is dat en 'last but not least': Wat betekent dit voor de Rotterdamse beroepspraktijk? Passend onderwijs wordt in deze bijdrage in perspectief geplaatst.

### De zorgleerlingen: diversiteit gevangen in clusters.

Lange tijd werden alle kinderen met beperkingen als behoeftig, gebrekkig of misdeeld over een kam geschoren. Armoede was hun lot. Eind achttiende eeuw zien we meer differentiatie. 'Zwakzinnigen' en 'idioten' werden onderscheiden van 'krankzinnigen' en 'bedelaars'. De komst van de leerplicht resulteerde eind negentiende eeuw in het maken van onderscheid tussen de 'gezonde' leerlingen die wel mee kunnen komen en de kinderen die niet mee kunnen komen. De participatie van deze 'onvolwaardigen' werd in de klas ervaren als een zware belasting. Dit gaf particulieren en later (ook) de overheid een impuls tot de inrichting van speciaal onderwijs, afgestemd op diverse categorieën kinderen met een beperking.

Snelle economische groei en een sociaal-morele filosofie, waarin het streven naar acceptatie en integratie voorop stond, resulteerde na de Tweede Wereldoorlog in een uitgebreid stelsel van speciaal onderwijs. Dit stelsel komt voort uit passieve solidariteit: de burger betaalt belasting en de overheid creëert aparte voorzieningen voor kwetsbare burgers. Voor kinderen die 'zware zorg' nodig hebben zijn er aparte scholen en aparte voorzieningen. Nederland kent scholen voor kinderen met een visuele handicap (cluster 1), een auditieve handicap (cluster 2) en voor kinderen die langdurig ziek zijn, kampen met een lichamelijke handicap en zeer moeilijk leren (cluster 3). Nog niet genoemd zijn de scholen voor kinderen met ernstige gedragsproblemen en ontwikkelingsproblemen (cluster 4).

Buiten deze vier clusters zijn er ook andere scholen waarvan het 'speciale karakter' overigens niet altijd in het oog springt. Zo wordt de groep leerlingen die niet in het bezit is van een startkwalificatie (vmbo of mbo niveau 1) in Rotterdam en elders in een jaar opgeleid tot arbeidsmarktgekwalificeerde assistent (AKA). De AKA gaat aan de slag als toezichthouder, parkeerwachter of in een technisch beroep. Zoomen we nader in op het profiel van de leerling dan komt ook de verstandelijke beperking, de (ernstige) gedragsproblematiek of de chronische ziekte in beeld. Voor de klas staat veelal een vakleerkracht die in de praktijk les geeft in 'alles wat wordt aangeboden' en regelmatig ook opereert als (outreaching) hulpverlener.

## Inclusie versus exclusie?

Lange tijd was de segregatie van kinderen met een beperking vanzelfsprekend. Als het 'speciale' kind in de jaren zeventig niet mee kon komen in het lager onderwijs, dan ging het naar 'de debielenschool'. Op zo'n school kreeg het kind bescherming, maar het werd tegelijkertijd letterlijk en figuurlijk op afstand geplaatst van het culturele en sportieve leven en van de reguliere arbeidsmarkt. Participatie vond alleen plaats binnen de eigen kring.

Het emancipatieproces en de tendens in de richting van vermaatschappelijking brachten hier vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw verandering in.

In die context ligt (meer) inclusie voor de hand. Meer contact met 'de ander' kan idealiter het aanleren van kennis en vaardigheden (over en weer) stimuleren en stigmatisering tegengaan. Volwaardig burgerschap, (meer) inclusie, en handhaving van de mensenrechten is een ideaal dat velen omarmen.

Dat neemt niet weg dat de sortering van kinderen naar type beperking en zorgaanbod (nog steeds) de norm is, ingegeven door het zorgsysteem, waarin bepaalde zorg slechts toegankelijk is met een indicatie (lees: etiket). In 2010 ging 80% van de kinderen met een verstandelijke beperking en 66% van de kinderen met gedragsproblemen naar een speciale school, zo is te lezen in een rapport over schending van de mensenrechten van gehandicapten in Nederland (Smits, 2011). Ook heeft een aanzienlijk aantal kinderen helemaal geen toegang tot het onderwijs. We kennen in het speciaal onderwijs thuiszitters en wachtlijsten. Soms wordt helemaal geen onderwijs gegeven omdat ouders dat 'liever' zelf verzorgen. Een andere keer is de handicap te complex of past de handicap niet in een bepaalde categorie. Dan komen de kinderen veelal op een dagverblijf terecht. De ernst van de problematiek kan overigens verschillen en ook variëren in de tijd. Een autistisch en zwakbegaafd kind kan tegelijkertijd met ADHD kampen. Wat is dan voor- en wat is dan achtergrond?

De huidige westerse cultuur, waarin een geslaagd leven geassocieerd wordt met gezondheid en carrièreperspectief, laat weinig ruimte voor de acceptatie van het ongemak dat gepaard gaat met ziekte of handicap. Laat staan dat vanuit het perspectief van diversiteit de meerwaarde hiervan onderkend wordt. Wat in het geval van laagbegaafdheid? NRC-journalist Maarten Huygen vindt er in een recente opiniebijdrage geen doekjes om: "Voor hen is de meritocratie net zo goed een erfelijk stelsel waar zij buiten de prijzen vallen, net als in de Middeleeuwen. IQ is de pasmunt in een rationeel kastenstelsel van potentiële verdienste dat voor het leven vastligt."

Medicalisering en psychologisering – en het denken in termen van stoornissen – houden 'de ander' op veilige (?) afstand. Door te denken in stoornissen wordt het afwijkende gedrag gerechtvaardigd en begrepen: "Ohh, die heeft ADHD, dan mag hij druk zijn." Onbekend maakt onbemind en het wegnemen van alle drempels vereist naast een cultuuromslag ook kostbare voorzieningen. Desondanks zijn de inclusieidealen niet volledig aan het onderwijs voorbijgegaan. Er zijn in de loop der tijd diverse muren tussen het speciale en het reguliere onderwijs geslecht. In 1998 lijkt sprake van een mijlpaal. Met de wet op het primair onderwijs is de wettelijke scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs opgeheven.

## Weer samen naar school?

Het Weer Samen Naar school (WSNS) beleid geeft reguliere scholen en speciale basisscholen eind jaren negentig de verplichting om (bovenschoolse) samenwerking aan te gaan. Financiële prikkels, zorgplannen en zorgstructuren moeten kinderen met een 'lichte zorgvraag' binnen het regulier onderwijs houden. De reguliere leerkracht krijgt hulp en ondersteuning van een ambulante begeleider met expertise op het terrein van het speciaal onderwijs. Daarbij past de kanttekening dat de vrij besteedbare middelen ook weleens aangewend werden voor andere doelen (kleinere klassen, aanschaf materialen).

In 2003 is het Nederlandse scholen niet langer toegestaan om kinderen met een beperking te weigeren en komt er leerlinggebonden financiering (het zogenaamde rugzakje). Ouders van kinderen die 'zware zorg' nodig hebben kunnen kiezen tussen een school voor speciaal onderwijs of een reguliere school met extra begeleiding. Zij hebben zeggenschap over de invulling van de begeleiding en ondersteuning van het kind, zoals beschreven in een handelingsplan. Regionale indicatiecommissies met daarin diverse orthopedagogische deskundigen beslissen over de toelating tot speciaal onderwijs. Althans, dit is het geval indien de stoornis bekend is en de ontwikkeling van het kind, ondanks de in het handelingsplan opgenomen ambities in het reguliere onderwijs, stukt.

Hoezo speciaal onderwijs? Passend onderwijs!

Inmiddels maakt deze sociaalmorele benadering plaats voor een moreeconomie benadering. Het wetsvoorstel betreffende passend onderwijs moet een bijdrage leveren aan de bezuinigingen die het gevolg zijn van de financiële crisis.

Minister Bijsterveld laat zich leiden door het advies van de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO). Kernboodschap: U besteedt heel veel aandacht en geld aan kwetsbare kinderen maar u vergeet de bovenkant! Bij die boodschap past ook de voorgenomen prestatiebeloning die excellente leraren moet prikkelen (nog) meer leerwinst en individuele talentontwikkeling te genereren. Leerkrachten worden geacht 'in hun kracht te komen' en 'leren om te gaan met verschillen'. Dat betekent meer aandacht voor de (ortho-) pedagogiek naast de didactiek.

Medische diagnostiek maakt plaats voor 'handelingsgerichte diagnostiek'. Het is niet de bedoeling dat een leerling met de diagnose autisme, zoals nu regelmatig het geval is, automatisch een training sociale vaardigheden krijgt aangeboden. De stellingname van Minister Bijsterveld is tijdens het Kamerdebat klip en klaar: "Er hoeft niet altijd medicalisering en een stempel op gezet te worden om te weten dat een kind misschien eens even de ruimte moet hebben om lekker te rennen op het plein om daarna weer rust in de klas te krijgen". Illustratief voor deze cultuuromslag is ook het recent gesloten bestuursakkoord Primair onderwijs. Immers: "Leerlingen verschillen van elkaar, in talenten, in mogelijkheden en in de aanpak die zij nodig hebben om die talenten te ontwikkelen. Soms hebben zij daarbij extra ondersteuning nodig, waar mogelijk in regulier onderwijs."

De scheiding tussen het op dit moment institutioneel nauw verweven speciaal en voortgezet speciaal onderwijs wordt voortaan scherper. Samenvoeging van zo'n 235 al bestaande regionale samenwerkingsverbanden van regulier en speciaal onderwijs in 75 samenwerkingsverbanden moet het aantal medische probleemgevallen (met kostbare indicaties) drastisch verminderen. De samenwerkingsverbanden worden verantwoordelijk voor de toewijzing van zorgmiddelen, voorzieningen en toelating. Daar past een vast budget bij en een school met een zorgprofiel, waarin staat welke 'zorgvragen' de school nu en in de toekomst, in de context van het huidige aanbod, wel of niet kan afhandelen.

De komst van het passend onderwijs loopt in de pas met de opmars van het door filosoof Ad Verbrugge gehekelde procesdenken.

Schoolbesturen gaan net als bedrijven 'opbrengstgericht werken', 'leerwinst' boeken en met 'kwaliteitszorgsystemen' aan de slag. Dit impliceert monitoring van de output. Dat kan met behulp van leerlingvolgsystemen. Het belangrijkste beheers- en meetinstrument is echter de Cito-toets. De onderwijsinspectie brengt het in de nieuwsbrief van 19 december 2011 mooi onder woorden: "Scholen kunnen aan de hand van de grafiek zien welke resultaten verwacht mogen worden bij hun schoolpopulatie, ook wanneer deze verandert. Op basis van de benchmarkgegevens in de grafiek, kunnen scholen zichzelf betere doelen stellen voor hun leerresultaten. Deze systematiek past door haar transparantie ook goed bij de preventieve aanpak van het toezicht van de inspectie."

Dit roept wel de vraag op of hier rekening gehouden wordt met het bestaan van zorgleerlingen. Hoe beïnvloeden hun noden de prestaties van de reguliere leerlingen?

## Framing?

Beeldvorming lijkt een beslissende factor te zijn bij de beslissing passend onderwijs in te voeren. De groei van het aantal rugzakjes en het overdiagnosticeren van kinderen met gedragsproblemen, en meer in het bijzonder de 'ADHD-epidemie', krijgen in de media veel aandacht. Daarnaast is er vanuit een inclusieperspectief veel kritiek op de segregatie in het onderwijs. Schrijfster en columniste Yvette den Brok benadrukt (zonder onderscheid te maken) dat gehandicapte kinderen doorgewone kinderen zijn. Het onderwijs moet er maar aan wennen. Illustratief voor het gewicht van beeldvorming is de volgende interactie tussen SP-kamerlid Jasper van Dijk en Minister Van Bijsterveld-Vliegenthart tijdens het Kamerdebat d.d. 6 maart:

De heer Jasper van Dijk: "De minister heeft in de aanloop naar deze wet vaak gezegd dat de groei van leerlingen die speciaal onderwijs nodig hebben uit de hand is gelopen. Die is maar liefst met 65% toegenomen. Later bleek, in antwoord op Kamervragen van ons, dat dit wat overdreven was. Die 65% ging om één specifieke groep, die van het voortgezet speciaal onderwijs. In totaal bleek de groei slechts 15% te zijn. Erkent de minister dat zij een fout heeft gemaakt en dat zij daarvoor excuses moet aanbieden?"

Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart: "Ik heb dat, meen ik, in mijn brief gedaan. Natuurlijk betreurt ik dat dit beeld is ontstaan. Dat geef ik frank en vrij toe. In mijn brieven heb ik overigens steeds correct gecommuniceerd. Het is fout gegaan in een persbericht. Het had gewoon verwezen moeten worden naar de zware zorg. Dat ben ik met de heer Van Dijk eens. Ik betreurt die fout."

Communicatiedeskundige Peter Knoers waarschuwt in die context voor framing: het (bewust) selectief weergeven van feiten. De 300 miljoen euro bezuinigingen raken namelijk niet alleen de kinderen met gedragsproblemen, maar ook de kinderen "met ernstige lichamelijke afwijkingen, met ontbrekende ledematen of niet functionerende ingewanden, met totale dwarslaesies of stevig zwakzinnigen (...)." En om foutieve beeldvorming te corrigeren: De groei van het speciaal onderwijs betreft niet (!) het ZMLK-cluster waar nu (ook) op bezuinigd wordt. En de veelbesproken kinderen met (alleen) dyslexie, alleen ADHD of enkel leesproblemen hebben momenteel geen recht meer op de kostbare rugzak.

## Hoe past het in de Rotterdamse beroepspraktijk?

Tijdens het kamerdebat zet Minister Bijsterveld de Rotterdamse basisschool Het Pluspunt in het zonnetje. De school werkt al sinds 1992 intensief samen met een mytylschool voor leerlingen met een lichamelijk meervoudige handicap. Bovendien doen minimaal twee ernstig gehandicapte kinderen hier positieve 'Weer samen naar school'-ervaringen op. Ook andere scholen hebben op dit terrein succes geboekt.

Toch hangen er, als het gaat om passend onderwijs, vele donkere wolken voor de zon, zo leert een bezoek aan de Rotterdamse Mattheusschool. Geert Jan Reinalda, directeur van deze cluster 3 school werkt met 62% allochtone kinderen met 'meervoudig complexe problematiek' en een 'stevig verstandelijke beperking. Zijn school is georganiseerd in 21 groepen, variërend van 8 leerlingen (autisten) tot 14 leerlingen. Reinalda benadrukt het speciale karakter van zijn onderwijs. Bij zijn kinderen is het niet mogelijk om kennis modulair aan te bieden en kennis te 'stapelen'. Hoezo, levenslang leren?

Bestuurlijke drukte alom. De St-Mattheusschool gaat samen met grote partijen, zoals BOOR en HORIZON, deel uit maken van een regionaal samenwerkingsverband. De gemeentelijke subsidie voor culturele minderheden (de zogenaamde cumigelden, afgestemd op het percentage leerlingen uit die groep) is geschrapt. De financiering van Rebound-projecten om schoolverzuim tegen te gaan is in gevaar. De ouders van de St-Mattheus school verkeerden naar aanleiding van de dreigende 300 miljoen bezuiniging tussen hoop en vrees. Diversiteit is hier een item. Een ouder vreesde dat "de situatie in de klas ronduit onhoudbaar zou worden als (noodgedwongen) kinderen met autisme of gedragsproblematiek er in de 'gewone' zml-klas bij komen." In het ergste geval is Reinalda genoodzaakt kinderen die intensieve een-op-een begeleiding nodig hebben buiten de deur te houden. In het reguliere basisonderwijs zijn ambulante begeleiders, vooruitlopend op de nieuwe wet, ontslagen. De klassen worden te groot. Zijn alle leerkrachten wel competent genoeg om ook 'de speciale kinderen' te scholen? Passend onderwijs past niet is de boodschap van 'de tegenstanders', onder wie Reinalda die regelmatig zijn stem laat horen op de website 'We zijn verbijsterd'.

### Passend onderwijs in perspectief

Er is onmiskenbaar sprake van een kostentoeename van met name de zorg voor kinderen met gedragsproblemen. De verruiming van definities en het succes van de openeindfinanciering van de rugzakjes zijn in die context relevante factoren. Er is tevens sprake van een tendens om (voortaan) weer samen naar school te gaan. Echter, wat moet worden verstaan onder passend onderwijs?

Passend onderwijs is een maatregel zonder inhoud en zonder eigenaar constateert onderzoeksjournalist Jelle van der Meer in een rapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs. Passend onderwijs staat echter niet op zichzelf. Het maakt deel uit van een pakket aan 'hervormingen' die voortkomen uit enerzijds neoliberale ideeën over een andere overheid en anderzijds corporatistische ideeën over de 'civil society' en verantwoordelijk burgerschap. Passend onderwijs past aldus niet bij inclusie, maar wel bij de Wet werk naar vermogen, de decentralisering van de jeugdzorg, de voorgenomen, maar weer ingetrokken IQ-maatregel, de AWBZ- maatregelen en de eerder ingezette Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning.

Vanuit een moreeconomie perspectief zijn zorgleerlingen 'lastig'. Hun aanwezigheid doet een beroep op de schaars aanwezige middelen en aandacht van de leerkracht. Investeren in hun talentontwikkeling is fnuikend voor de beoogde leerwinst. Wie gaat de solidariteitslast opbrengen? Bij de introductie van de WSNS waren het in de praktijk vooral de kinderen in een zwakke sociale positie en niet de gymnasiasten van wie gevraagd werd solidair te zijn met kinderen met een beperking. Is dat nu anders? Veel leerkrachten houden de boot af, zij zijn innovatiemoe en ervaren dat de rek eruit is.

Passend onderwijs past vermoedelijk niet. Niet denkbeeldig is een toename van faalangst en (uit onmacht) ook meer agressie. Het 'speciale kind' kan namelijk wel langer op de reguliere school worden vastgehouden, maar op een gegeven ogenblik loopt het (toch) uit de hand en dan is de schade voor het kind niet meer te repareren. De 'vlekjes' lijken gemakkelijker weg te redeneren dan in de beroepspraktijk weg te werken.

Gepubliceerd op 30 mei 2012 - <http://www.verwegendichtbij.nl>

## Literatuurlijst (een selectie)

Behandeling wetsvoorstel passend onderwijs d.d. 8 maart 2012 (33106) Tweede Kamer 61-8-38 t/m 81 en Tweede Kamer 61-4-16 t/m 32.

Bestuursakkoord primair onderwijs 2012-2015. Rijksoverheid. 17 januari 2012 Verkregen via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/rapporten/2012/01/17/bestuursakkoord-primair-onderwijs-2012-2015.html>

Den Brok, Y. (2012). Onderwijs moet wennen aan een kind met een handicap. Verkregen via <http://www.ed.nl/mening/10422373/Onderwijs-moet-wennen-aan-kind-met-handicap-%28OPINIE%29.ece>

Hoop en vrees (2011). St- Mattheusschool. Rotterdam mei 2011. Verkregen via: [http://www.zmlk.nl/blog/hoop\\_en\\_vrees.pdf](http://www.zmlk.nl/blog/hoop_en_vrees.pdf)

Huygen, M. (2012, 6 april). Het kastensysteem van de intelligentie. In: NRC Handelsblad.

Inspectie van het onderwijs (2011, 19 december). Systematiek beoordeling CITO eindtoets aangepast. In: Nieuwsbrief Inspectie van het onderwijs. Verkregen via <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuwsbrieven/details/Systematiek+beoordeling+Cito+Eindtoets+aangepast.html>

Knoers, P. (2011, 21 december). Dat passend onderwijs is niet meer zo passend. In: NRC Handelsblad . Verkregen via: <http://www.hvrgroup.nl/nieuws/173-dat-passend-onderwijs-is-niet-meer-zo-passend>

Meer, J. van der. (2011). Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk. Den Haag: ECPO. Verkregen via: <http://ecpo.nl/nl/p4e3ab11e2dd70/publicaties-ecpo.html>

Reinalda, G.J. (2012). In klare taal: dit zijn de gevolgen van de bezuinigingen. Verkregen via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4556/Onderwijs/campaign/item/detail/1833025/41723/In-klare-taal-dit-zijn-de-gevolgen-van-de-bezuiniging-op-een-school-in-Rotterdam.dhtml>

Smits, J.C. (2011). Violations of human rights of people with disabilities in the Netherlands. Verkregen via: <http://www.perspectief.org/documenten/netherlandsuphumanrights2011.pdf>

Voorwinden, R. (2012, 25 februari). Bezuiniging op passend onderwijs komt hard aan in voortgezet onderwijs. In: Onderwijsblad.

We zijn verbijsterd, verkregen via: <http://www.wijzijnverbijsterd.nl/>