



Naar meer vrijheid in Passend Onderwijs

Emilie Owel (2019)

Citeren als:
Owel, E. (2019). *Naar meer vrijheid in Passend Onderwijs*. Op: PLPO.NL. Utrecht:
WOSO.

Naar meer vrijheid in Passend Onderwijs

Emilie Owel (2019)

Dit opiniërende artikel is geschreven voor onderwijsprofessionals die dagelijks te maken hebben met het Passend Onderwijs. Er wordt ingegaan op mogelijke oplossingen en praktijkvoorbeelden om scholen meer vrijheid te geven om het zorgbeleid te realiseren en onnodige bureaucratische rompslomp te beperken.

Gevolgen van het Passend Onderwijs

Uit onderzoek van Dienst Uitvoering Onderwijs Onderwijsonderzoek & Advies komt naar voren dat 81 procent van ruim 1000 leerkrachten vindt dat het Passend Onderwijs ten koste zou gaan van de aandacht voor leerlingen die geen extra ondersteuningsbehoeften hebben. Daarnaast geeft 87 procent van de leerkrachten aan dat zij zelf negatieve gevolgen ervaren door de invoering van het Passend Onderwijs (Van Der Woud, Van Bokhoven & Van Grinsven, 2018). Willemsen en Vleugels (2018) geven aan dat de Tweede Kamer hun zorgen en ontevredenheid heeft geuit over de hulp aan leerlingen met lichamelijke of psychische problemen, de groeiende bureaucratie en de toenemende werkdruk onder de leerkrachten. Dezelfde journalisten geven aan dat de oprichter van de lerarenvakbond 'PO in actie' Jan van der Veen constateert dat leerkrachten door bureaucratische rompslomp steeds vaker besluiten om het vak te verlaten. De PO-Raad herkent de problemen van de groeiende bureaucratie.

Van Der Woud, Van Bokhoven en Van Grinsven (2018) stellen dat 57 procent van de leerkrachten, die deelnamen aan het eerder genoemde onderzoek, positief of meer

positief dan negatief tegenover het idee van Passend Onderwijs staan. Echter is 81 procent van de leerkrachten ronduit negatief over de uitvoering ervan. De meerderheid van de leerkrachten zou de mogelijkheid tot passende ondersteuning voor een leerling willen versnellen en de weg naar het speciaal onderwijs makkelijker willen maken (Van Der Woud, Van Bokhoven & Van Grinsven, 2018). Dit zou kunnen door minder papierwerk ter verantwoording in te vullen, waardoor het proces sneller in beweging komt en trajecten verkorten (Dujardin, 2018). Heim, Wellner & Elshof (2017) geven in hun onderzoek aan dat er vele dossierstukken nodig zijn voor het aanvragen van extra ondersteuning, waardoor intern begeleiders dit als complex ervaren.

Er zou gesteld kunnen worden dat het medisch model in stand wordt gehouden, omdat het verzamelen van dossierstukken gekoppeld wordt aan onderzoek, 'labelen' en beschikbaarheid van middelen en diensten (Schuman, 2013). Ledoux (2017) ziet dat het 'labelen' van leerlingen op de werkvloer niet verminderd is. Het 'labelen' zou een aantrekkingskracht uitoefenen op het onderwijspersoneel, omdat dit als middel wordt gezien om geld en hulp te krijgen (Truijens, 2018). Mol (2016) geeft aan dat het huidige onderwijs ervoor zorgt dat leerlingen een etiket 'speciaal' krijgen en uitvallen, omdat zij een extra ondersteuningsbehoefte hebben. Er blijft een tweedeling in stand tussen 'normale' leerlingen en leerlingen waar 'iets mee is', omdat er geformuleerd en bewezen moet worden dat een leerling behoefte heeft aan extra ondersteuning.

Dezelfde auteur stelt dat deze leerlingen meer geld zouden kosten en deze kosten moeten worden verantwoord, omdat de samenwerkingsverbanden de taak hebben om de financiën te bewaken waarvoor ze bedoeld zijn. Door onder andere de administratieve taken en lange procedures, waardoor hulp lang op zich laat wachten, is 20 procent van de leerkrachten ontevreden over het samenwerkingsverband (Van Der Woud, Van Bokhoven & Van Grinsven, 2018). Daarnaast ervaart 83 procent van de intern begeleiders het bijhouden van dossiers van zorgleerlingen als tijdrovend (Heim, Wellner & Elshof, 2017). Wanneer er gewerkt blijft worden vanuit de visie dat 'afwijkende' leerlingen meer geld kosten dan zullen de negatieve gevolgen, zoals de papieren rompslomp ter verantwoording en onnodige gelduitgave en mankracht ter controle, in stand worden gehouden en wordt het moeilijk om deze gevolgen terug te draaien (Mol, 2016). De Londense gemeente Newham laat een ander beeld zien. Hier is ervoor gekozen om individuele toewijzing van zorgmiddelen zo beperkt mogelijk te

houden. Dit is gelukt door zoveel mogelijk geld aan de school zelf toe te kennen. De school krijgt door het toekennen van het geld meer beleidsvrijheid om de middelen op maat in te zetten. Het zorgt er ook voor dat er minder tijd verloren gaat aan de bureaucratie (Timmerhuis, 2011).

De Algemene Rekenkamer kwam naar aanleiding van hun onderzoek in 2017 tot de conclusie dat er gebrek is aan zicht op de besteding van het geld dat beschikbaar is gesteld voor het Passend Onderwijs (Van Baars, 2017). Iedere regio krijgt volgens de wet op Passend Onderwijs even veel geld, maar er zijn vele regio's met een bezuinigingsopdracht. Hierdoor zouden samenwerkingsverbanden financiële overwegingen zwaar laten wegen bij besluitvorming over het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen en sommige samenwerkingsverbanden zelfs afspraken hebben gemaakt over het aantal leerlingen dat mag vallen in de kostbaarste categorie (Van Baars, 2017). Eugenie Stolk, bestuurder van de Algemene Onderwijsbond, vindt dat samenwerkingsverbanden veel geld oppotten. Van der Woud sluit hierbij aan en is van mening dat de samenwerkingsverbanden het geld vaak niet besteden waarvoor het bedoeld is (Dujardin, 2018).

Mogelijke oplossingen

De meerderheid van de leerkrachten, 82 procent, zou afspraken willen over het maximumpercentage dat een samenwerkingsverband mag hebben aan financiële reserves, zodat het geld niet op de plank blijft liggen (Van Der Woud, Van Bokhoven & Van Grinsven, 2018). Minister Slob vindt dat samenwerkingsverbanden en besturen meer inzicht en duidelijkheid over het beschikbare geld moeten verschaffen aan scholen (De Rijksoverheid, 2018). De minister maakt daarom openbaar hoeveel geld voor beschikbare middelen en ondersteuning evenredig over scholen, naar aanleiding van het aantal leerlingen, verdeeld zou moeten worden (De Rijksoverheid, 2018). Volgens Van Baars (2017) zouden de scholen zelf meer eigen macht moeten krijgen over het inzetten van extra ondersteuningsgeld. Scholen zouden zelf inzichtelijk moeten maken hoeveel geld zij besteden aan welke ondersteuning. Geeroms en Meesens (2014) vinden ook dat scholen meer vrijheid zouden moeten hebben in de besteding van zorguren en geld om het zorgbeleid naar eigen behoeften te realiseren.

De Volkskrant (2018) beschrijft dat directeuren van zeventien basisscholen in Deventer van mening zijn dat de leerlingen en medewerkers van de scholen niets zouden opschieten met de verschuiving van bekostiging naar scholen en daarnaast leerlingen niet per se beter onderwijs ervan krijgen. In het artikel staat dat de directeuren stellig zeggen dat zij het in de kern niet anders zouden doen als het geld meteen naar de scholen ging. Willemsen en Vleugels (2018) geven aan dat ouders hier twijfels over hebben en het maar een slecht idee vinden dat besturen het geld beheren, omdat zij wellicht andere belangen hebben dan die van de leerlingen.

Van Baars (2017) geeft aan dat wanneer het geld naar de scholen wordt verplaatst zij meer vrijheid krijgen om de ondersteuning in te richten en minder verantwoordingsverplichtingen richting het samenwerkingsverband zullen hebben. Door meer vrijheid te hebben in het besteden van ondersteuningsgeld kan de expertise ook ingezet worden op de professionalisering van de leerkracht in plaats van alleen op de leerling (Bosdriesz & Messing, 2008). Zo zouden pedagogen zich terughoudend kunnen opstellen wat betreft het labelen van individuele leerlingen en meer richten op het steunen van de leerkracht bij het managen van de diversiteit aan onderwijsbehoeften in de klas (Ledoux, 2017). Op die manier wordt het geld besteed aan interventies die gericht zijn op de ondersteuning van één of meerdere leerkrachten, een organisatorische maatregel of een groep leerlingen. Dit betekent dat niet alleen de leerling centraal staat, maar ook het handelen van de leerkracht en de context van de school (Wichers-Bots, 2017). Wichers-Bots (2017) voorziet hierbij dat een omslag in het denken nodig is bij zowel het onderwijspersoneel als externe ondersteuners.

Praktijkvoorbeelden

Basisscholen in Nijmegen mogen zelf meebeslissen hoe zij geld voor Passend Onderwijs willen inzetten (PO-Raad, 2018). De basisscholen in Nijmegen krijgen om de lichte ondersteuning te versterken rechtstreeks 40 euro per leerling. De scholen bekijken wat de leerkrachten nodig hebben en hebben zelf de vrijheid om het geld vervolgens te besteden naar eigen inzicht. Wanneer scholen meer geld nodig hebben voor ondersteuning doen zij een arrangementaanvraag bij het samenwerkingsverband, echter is dit maar een verantwoording van maximaal een A4tje (PO-Raad, 2018). De

gemeente Nijmegen heeft na de pilot besloten om deze manier van werken door te zetten, omdat het enorm veel bureaucratie scheelt en er eerder hulp geboden kan worden voor leerkrachten en leerlingen. Alleen bij grote zorg- of ondersteuningsvragen wordt er nog een toelaatbaarheidsverklaring aangevraagd met hooguit één of twee gesprekken (PO-Raad, 2018).

Net als in Nijmegen is het bestuur 'Amsterdamse Stichting voor Katholiek, Protestants-Christelijk en Interconfessioneel Onderwijs' (ASKO) in schooljaar 2016-2017 ook gestart met een pilot 'zelf fiatteren'. In 2014 werd in Amsterdam Nieuw-West door de besturen Lokaal PO opgericht met als taak scholen te helpen bij het organiseren van passende ondersteuning voor leerlingen. De wens van de besturen is nu om dit door de scholen steeds beter zelfstandig te laten uitvoeren. De pilot 'zelf fiatteren' is opgezet als logische vervolgstap, omdat daarmee het eigenaarschap van de scholen wordt vergroot en passende begeleiding aan leerlingen sneller opgestart kan worden (ASKO-scholen, 2018). Vanuit het eerste pilot jaar kwam naar voren dat Lokaal PO helemaal geen controle op de verantwoording had. Hierdoor is er in schooljaar 2017-2018 een Exelbestand verspreid waarin de pilotscholen vanaf het begin van het schooljaar kunnen bijhouden welke gelden er besteed worden. Hiermee houdt de school zelf overzicht en kan het ingevulde format aan het einde van het schooljaar gebruikt worden als verantwoording aan het Samenwerkingsverband Amsterdam-Diemen. De administratieve last blijft beperkt, omdat het gaat om een minimaal schema waarin de begroting, het aantal leerlingen, leeftijd, geslacht, om welke ondersteuning het gaat en waaraan het geld besteed is wordt bijgehouden (ASKO-scholen, 2018).

Om ervaringen tussen pilotscholen te delen is er drie keer per jaar een intervisiemoment ingepland en worden de pilotscholen twee keer per jaar uitgenodigd voor een voortgangsgesprek met de ASKO en Lokaal PO. De voortgangsgesprekken zijn niet bedoeld als controle, maar om te sparren en te begeleiden. Lokaal PO geeft de scholen het vertrouwen dat zij afspraken nakomen en het geld op de juiste manier inzetten. Alleen in een uitzonderlijke situatie kan een school extra gelden aanvragen bij het bestuur. Middelen die de school in het schooljaar overhoudt, blijven in de reserve aan de school verbonden. Alle middelen voor extra begeleiding moeten

uiteindelijk wel besteed worden aan extra begeleiding (ASKO-scholen, 2018).

Tijdens een overleg in februari 2018 komt naar voren dat de scholen erg positief zijn over de pilot. Op de scholen wordt er doelgerichter gewerkt en er zijn kortere lijnen met de ondersteuning. Er is meer zicht op de financiën, er kan sneller worden gehandeld en er wordt minder bureaucratie ervaren (ASKO-scholen, 2018). Dit zou komen doordat ondersteuning direct aangevraagd kan worden, zonder daarvoor eerst een groeidocument te moeten invullen en te wachten op een goedkeuring (ASKO-scholen, 2018). De pilotscholen handelen verschillend met betrekking tot het zelf fiatteren. Sommige scholen handelen voorzichtig in besteding van gelden, terwijl andere scholen een jaarplan maken waarin het volledige budget wordt ingezet. Een aantal scholen zet alleen externen in, terwijl andere pilotscholen met name eigen experts of vaste partners rondom zorg inzetten. Sommige pilotscholen doen nauwelijks een beroep op de begeleider Passend Onderwijs, terwijl andere scholen korte lijnen hebben om met hen te sparren. Een aantal scholen zet het budget met name curatief in, terwijl andere scholen een deel van het budget ook preventief inzetten om naast de begeleiding van zorgleerlingen het team te professionaliseren in het begeleiden van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. De wijze waarop de evaluatie binnen de school wordt geregeld verschilt ook. Een aantal scholen zegt dit gedurende het traject te monitoren, terwijl andere scholen vaste evaluatiemomenten hebben gepland. Het op de hoogte zijn van deze verschillen zorgt ervoor dat de scholen bewust worden van de diversiteit en gericht keuzes kunnen maken met betrekking tot het zelf fiatteren (ASKO-scholen, 2018).

Lokaal PO streeft ernaar dat alle scholen in Amsterdam Nieuw-West de besteding van middelen voor extra ondersteuning zelf gaan plannen, organiseren, uitvoeren en verantwoorden. Eind schooljaar 2018-2019 wordt de pilot afgerond en zal Lokaal PO, als loket met adviseurs en begeleiders, gaan verdwijnen. Dit betekent dat in de toekomst een groter deel van het beschikbare budget voor de extra ondersteuning, dat door het samenwerkingsverband aan de ASKO is toegekend, kan worden besteed aan arrangementen op schoolniveau (ASKO-scholen, 2018).

Tot slot

Vanuit de vele voorargumenten en praktijkvoorbeelden ben ik van mening dat door scholen zelf fatterend te maken zij meer vrijheid krijgen om het zorgbeleid, met betrekking tot het Passend Onderwijs, naar eigen behoeften te realiseren. Op de pilotscholen van de ASKO wordt er minder bureaucratie ervaren, er wordt doelgerichter gewerkt, er kan sneller worden gehandeld en er is door de scholen meer zicht op de financiën. In gesprek gaan met de directeur van de school, het bestuur en het samenwerkingsverband over de mogelijkheid tot zelf fatteren is een eerste stap naar meer vrijheid in Passend Onderwijs.

Literatuur:

- ASKO-scholen. (2018). *Verslag overleg zelf fiatteerscholen*. Geraadpleegd op 24 november 2018, van https://askoscholen.sharepoint.com/:b:/s/hetbovenland/samenwerken/ib/Eax7yDU_1eFNgbQ59Ko2msEBka9MX5nlgIEVbE8aC72rfg?e=baaqPY
- Baars, L. van (2017, 17 mei). Weinig zicht op geld voor passend onderwijs. *Trouw*. Geraadpleegd op 15 november 2018, van <https://www.trouw.nl/home/weinig-zicht-op-geld-voor-passend-onderwijs~a206caf9/>
- Bekostiging verschuiven van besturen naar scholen? Niet doen, zeggen basisschooldirecteuren. (2018, 6 november). *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 13 november 2018, van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/bekostiging-verschuiven-van-besturen-naar-scholen-niet-doen-zeggen-basisschooldirecteuren~be1549b3/>
- Bosdriesz, M., & Messing, C. (2008). *Wegwijzer voor de intern begeleider: spil in de zorg van school en hulpverlening*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Dujardin, A. (2018, 31 oktober). Leraren over passend onderwijs: het werkt gewoon niet. *Trouw*. Geraadpleegd op 13 november 2018, van <https://www.trouw.nl/samenleving/leraren-over-passend-onderwijs-het-werkt-gewoon-niet~a3338baf/>
- Geeroms, E., & Meesens, M. (2014). *Waar is de zorgcoördinator?: kwalitatief onderzoek naar de positie van de zorgcoördinator in de Vlaamse basisscholen* (Masterproef). Faculteit psychologie en pedagogische wetenschappen, Universiteit Gent, Gent.
- Heim, M., Wellner, H. & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch?: tweede volgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Geraadpleegd op 20 november 2018, van <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2017/06/Monitor-bureaucratie-in-de-school-2e-vervolgmeting.pdf>
- Ledoux, G. (2017). Beeld Passend Onderwijs klopt niet. *De Pedagoog*, 18(4), 11.
- Mol, P. (2016). *Actief schoolbeleid: hoe je passend onderwijs echt in praktijk kunt brengen*. Houten: LannooCampus.
- PO-Raad. (2018, 27 juni). *Een jeugdhulpverlener op iedere school? In Nijmegen is het een feit*. Geraadpleegd op 16 november 2018, van <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/een-jeugdhulpverlener-op-iedere-school-in-nijmegen-is-het-eeen-feit>
- Rijksoverheid. (2018, 25 juni). *Aanpak knelpunten passend onderwijs*. Geraadpleegd op 15 november 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/25/aanpak-knelpunten-passend-onderwijs>
- Schuman, H. (2013). Appropriate Education from an international perspective. *Orthopedagogiek: Onderzoek en Praktijk*, 52(3-4), 155-171.
- Timmerhuis, A. (2011). Inclusief onderwijs in de Londense gemeente Newham, Passend onderwijs in Nederland. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 50 (2011), 241-255.
- Truijens, A. (2018, 1 juni). Passend onderwijs moet beter, maar hoe?. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 13 november 2018, van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/passend-onderwijs-moet-beter-maar-hoe--b016c42e/>
- Wichers-Bots, J. (2017). Pedagoog kan meer betekenen voor Passend Onderwijs. *De Pedagoog*, 18(4), 12.
- Willemsen, B., & Vleugels, A. (2018, 31 mei). *Ouders, leraren en hulpverleners: 'Doe snel iets aan mislukt passend onderwijs'*. Geraadpleegd op 13 november 2018, van <https://nos.nl/artikel/2234394-ouders-leraren-en-hulpverleners-doe-snel-iets-aan-mislukt-passend-onderwijs.html>
- Woud, L. van der, Bokhoven, I. van, & Grinsven, V. van (2018). *Rapportage Monitor Passend Onderwijs: leerkrachten basisonderwijs*. Geraadpleegd op 13 november 2018, van <https://www.duo-onderwijsonderzoek.nl/wp-content/uploads/2016/09/Rapportage-Monitor-Passend-Onderwijs-31-oktober-2018.pdf>

Over de auteur:



Emilie Owel heeft zes jaar gewerkt als leerkracht in het basisonderwijs en werkt momenteel als intern begeleider op basisschool Het Bovenland in Amsterdam.

Daarnaast is Emilie Owel tweedejaars student aan het Seminarium voor Orthopedagogiek, waar zij de master 'Educational Needs' volgt met de specialisatie begeleiden. E-mail: e.owel@askoscholen.nl

LinkedIn: <https://nl.linkedin.com/in/emilie-owel-128482166>