



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)

Helmers, H.M.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Helmers, H. M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

8 De verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

De scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs is een kenmerk van ons onderwijsstelsel dat al sinds de jaren zeventig op de politieke agenda staat. Sinds het begin van de jaren negentig neemt de aandacht voor dit stelselkenmerk ook een prominente plaats in op de beleidsagenda. De beleidsaandacht wordt vooral ingegeven door de zorg over de sterk groeiende deelname aan het speciaal onderwijs.

Aan die zorg lagen steeds twee typen overwegingen ten grondslag. In de eerste plaats was dat de maatschappelijke overweging dat het sociaal onwenselijk is dat kinderen die vanwege een handicap of stoornis extra zorg nodig hebben in aparte scholen worden opgevangen. Daardoor worden ze gestigmatiseerd, zouden ze in een isolement raken en op den duur meer moeite hebben een maatschappelijke positie te verwerven. Kinderen die in het onderwijs extra zorg nodig hebben zouden zo veel mogelijk in het reguliere onderwijs moeten worden opgevangen en daar moeten worden ondersteund door speciale voorzieningen. In de tweede plaats is er de economische overweging dat de groeiende deelname aan het speciaal onderwijs gepaard gaat met een forse stijging van de overheidsuitgaven. De kosten per leerling in het speciaal onderwijs zijn gemiddeld bijna drie keer zo hoog als de kosten per leerling in het reguliere onderwijs. Integratie van zorgleerlingen in het regulier onderwijs kan dan ook een flinke kostenbesparing opleveren. De opvang van kinderen met handicaps en stoornissen in het reguliere onderwijs draagt, kortom, niet alleen bij aan hun acceptatie en maatschappelijke kansen, maar ook aan een doelmatiger besteding van de overheidsuitgaven.

Aan de groei van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs liggen vele uiteenlopende oorzaken ten grondslag. Een omvangrijk onderzoek naar de groei van het speciaal onderwijs dat eind jaren tachtig plaatsvond laat zien dat de groei een gevolg is van een complex van oorzaak-gevolgrelaties. Daarbij spelen niet alleen de problemen van kinderen en wensen van ouders een rol, maar ook de mogelijkheden en gedragingen van scholen en docenten, die op hun beurt weer worden beïnvloed door (maatschappelijke) ontwikkelingen, bijvoorbeeld veranderende opvattingen over het stelselkenmerk van de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs dat in dit hoofdstuk aan de orde is en het gevoerde overheidsbeleid, waaronder de wet- en regelgeving en de wijze van bekostiging van scholen en voorzieningen.

Ontwikkelingen in het speciaal onderwijs zijn niet los te zien van de mogelijkheden die het regulier onderwijs heeft om kinderen met handicaps en/of stoornissen goed te kunnen opvangen. Daarbij kan het gaan om de deskundigheid van leerkrachten en om de mate van ondersteuning door externe hulpverleners, maar ook om de grootte van de groep of klas. Overheidsbeleid om meer zorgleerlingen in het reguliere onderwijs op te vangen moet dan ook de voorwaarden scheppen waaronder deze leerlingen de noodzakelijke extra zorg ook daadwerkelijk kunnen krijgen. Die ambitie wordt in het onderwijs veelal aangeduid met de term zorgverbreding.

Het overheidsbeleid met betrekking tot de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs bestond de afgelopen twintig jaar uit drie beleidslijnen:

- het ‘*weer samen naar school*’-beleid (wsns), dat beoogt het onderwijs voor leerlingen met een zorgbehoefte te verbeteren door meer samenwerking tot stand te brengen tussen het reguliere basisonderwijs en het speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en voor moeilijk lerende kinderen (mlk);
- het beleid rond de *leerlinggebonden financiering* (lgf), dat tot doel heeft leerlingen met lichamelijke en zintuiglijke handicaps, ernstige verstandelijke beperkingen en ernstige gedragsproblemen met een ruzzak (extra middelen) toegang te bieden tot het reguliere basisonderwijs en voortgezet onderwijs; met het oog daarop werd het overige (voortgezet) speciaal onderwijs gereorganiseerd in regionale expertisecentra (rec);
- ‘*passend onderwijs*’-beleid, waarin gepoogd wordt een nieuw systeem te ontwikkelen voor het creëren van een passend onderwijsaanbod waarmee de problemen en knelpunten die zich voordoen in het bestaande wsns- en lgf- stelsel kunnen worden weggenomen.

8.1 Wat voorafging

Nederland heeft een lange traditie van speciaal onderwijs, dat tot het midden van de jaren zeventig werd aangeduid als buitengewoon onderwijs. In 1790 werd de eerste dovenschool opgericht en enkele decennia later volgde de eerste school voor blinde kinderen. In 1855 werd in Den Haag een school voor (ernstig) verstandelijk gehandicapten gesticht. In de Lageronderwijswet van 1920 kreeg het buitengewoon onderwijs voor het eerst een juridische status. In de jaren dertig kwamen er ook scholen voor kinderen met lichamelijke handicaps en scholen voor ‘psychopaten’, die later ‘zeer moeilijk opvoedbare kinderen’ (zmok) werden genoemd. Lange tijd bestond de leerlingenpopulatie vooral uit zogeheten ‘zwakzinnigen’, later aangeduid als ‘moeilijk lerende kinderen’ (mlk) en ‘zeer moeilijk lerende kinderen’ (zmlk). In 1949 werd bij Koninklijk Besluit het aantal doelgroepen verder uitgebreid, en kreeg ook het onderwijs aan kinderen met ‘leer- en opvoedingsmoeilijkheden’ (lom) een wettelijke basis.

In de jaren vijftig en zestig was er voor elke handicap of stoornis wel een aparte school of voorziening. Niet alleen het aantal scholen, ook het aantal leerlingen groeide snel: van 10.000 in de jaren dertig tot 65.000 in het midden van de jaren zestig van de vorige eeuw. In 1967 creëerde een Koninklijk Besluit de mogelijkheid om bij een aantal typen buitengewoon onderwijs een afdeling voor zeer jeugdigen in te richten. Met de groeiende differentiatie in schoolsoorten nam in de periode tussen 1965 en 1985 ook het aantal leerlingen verder toe: van ruim 65.000 tot bijna 100.000. De groei van het aantal scholen en leerlingen werd in organisatorische zin mogelijk gemaakt door de toenemende differentiatie die de regelgeving bood (Koninklijke Besluiten van 1949 en 1967), in onderwijskundige zin bevorderd door de ontwikkeling van wetenschappelijke specialisaties in de orthopedagogiek, met name op het terrein van leerstoornissen, en in maatschappelijk opzicht ondersteund door de humanitaire gedachte dat een kind dat benadeeld of gestoord is recht heeft op de beste professionele hulp. Kortom, niets stond in die jaren de financiering van extra voorzieningen in de weg (Dumont 1987).

De tijdens het kabinet-Den Uyl (1973-1977) uitgebrachte *Contourennota* (1975) introduceerde onder de naam speciaal onderwijs een nieuwe visie op de opvang van kinderen met

problemen in het onderwijs. Plaatsing in aparte scholen, die vaak buiten de eigen woonbuurt gelegen waren, bracht kinderen volgens de nota in een isolement, leidde tot segregatie, etikettering en stigmatisering en bemoeilijkte de integratie in de samenleving. Bovendien ontbrak het aan harde criteria op grond waarvan met name kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en moeilijk lerende kinderen naar het buitengewoon onderwijs werden verwezen. Volgens de nota was de toelating tot het buitengewoon onderwijs te veel gebaseerd op medische gronden en veel te weinig gericht op pedagogisch-didactische aspecten. Kinderen met (leer)problemen werden veel te snel doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs en zouden zo veel mogelijk met speciale voorzieningen in het reguliere onderwijs moeten worden opgevangen. In de twee jaar later uitgebrachte *Nota speciaal onderwijs, beleid voor korte en vragen voor lange termijn* (1977) werd, na de nodige kritiek uit het buitengewoon onderwijs, overigens weer wat gas teruggenomen en een tweesporenbeleid geïntroduceerd dat zowel verbetering van het onderwijs aan kinderen in aparte scholen als vergroting van de bijdrage van het regulier onderwijs aan kinderen met problemen tot doel had. Was men in de jaren vijftig en zestig nog trots op het uitgebreide systeem van speciaal onderwijs waarin zorg voor probleemkinderen op zo'n grote schaal mogelijk werd gemaakt, in de jaren zeventig ging men zich steeds meer zorgen maken de stijging van het aantal zorgleerlingen terwijl tegelijkertijd het aantal leerlingen in het reguliere onderwijs terugliep. De groei van het buitengewoon onderwijs deed zich met name voor in scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), scholen voor moeilijk lerende kinderen (mlk) en voorzieningen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk). De forse groei van het buitengewoon onderwijs ging gepaard met een enorme kostenstijging.

In augustus 1985 trad, tegelijk met de Wet op het basisonderwijs, de *Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs* (150VSO) in werking. In deze wet, die tien jaar van kracht zou zijn, bleven de vijftien afzonderlijke schooltypen voor speciaal onderwijs gehandhaafd. Tot scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs mochten slechts die kinderen worden toegelaten 'voor wie vaststaat dat een orthopedagogische of orthodidactische benadering aangewezen is'. Bij de inrichting van het onderwijs werd zo veel mogelijk aangesloten bij de formuleringen uit de Wet op het basisonderwijs. Wel moest in het (voortgezet) speciaal onderwijs, anders dan in het reguliere onderwijs, voor elke leerling een individueel behandelingsplan worden gemaakt.

Doordat scholen onder de Interimwet nagenoeg autonoom waren in zowel hun stichtings- als hun toelatingsbeleid groeide het aantal leerlingen in de verschillende soorten van speciaal onderwijs ook na 1985 gewoon verder. De grootste groei zat in de scholen voor kinderen met lichtere handicaps en beperkingen: het onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en het onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (mlk). Een door het ministerie gemaakte inventarisatie van onderzoeksgegevens schreef de groei van het speciaal onderwijs onder meer toe aan het tegengaan van het zittenblijven in het basisonderwijs, de uitbreiding van het aantal doelgroepen met zeer jeugdigen en met leerlingen in het voortgezet onderwijs, de toename van het aantal en soort voorzieningen, de intensievere signalering van probleemgevallen in het onderwijs en de stagnatie van de uitstroom van leerlingen naar de arbeidsmarkt.

De Tweede Kamer drong, in navolging van het onderwijsveld, aan op nader onderzoek. Het onderzoek naar de achtergronden van de groei van het speciaal onderwijs verscheen eind jaren tachtig (Doornbos en Stevens 1987 en 1988). Het bevestigde eerdere analyses in grote lijnen. Volgens Doornbos en Stevens lag aan de groei een complex aan factoren ten grondslag. De druk op het schoolsysteem nam sneller toe dan de draagkracht van de afzonderlijke scholen en leerkrachten: het probleemsignalerend vermogen was groter dan het probleemoplossend vermogen. Doorverwijzing naar het speciaal onderwijs was niet alleen een middel om een beter perspectief voor een kind te verkrijgen, maar ontlastte ook de werksituatie in het regulier onderwijs. De verwijzingscriteria naar de snelst groeiende vormen van speciaal onderwijs waren bovendien zeer onduidelijk. De groei had ook niet alleen te maken met het niveau van de basisschool, maar ook met het gevoerde beleid ten aanzien van de onderwijsstructuur (gescheiden systemen van basis- en speciaal onderwijs), de veranderende opvoedingssituatie in gezinnen en de steeds hogere maatschappelijke eisen en de daarmee verbonden selectiviteit van het schoolsysteem.²

In 1988 werd uit bezuinigingsoverwegingen een aantal maatregelen getroffen om de groei in te dammen: de zogeheten 'bevroeringsmaatregelen'. Daarbij werden de formatie en de materiële faciliteiten in de meeste schoolsoorten van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs bevroren op het niveau van januari 1987. Scholen zouden vier jaar lang geen nieuwe leerkrachten kunnen aanstellen. Deze maatregel werd echter, onder druk van een gerechtelijke uitspraak, aan het begin van het schooljaar 1989/1990 alweer ingetrokken, waarna het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs opnieuw toenam. Het beleid stond in de jaren tachtig ook in het teken van de doelstelling om de zorgbreedte van het basisonderwijs te vergroten. In 1985 verscheen de beleidsnotitie *Zorgverbreding in het onderwijs*. Daarin werden twee hoofddoelstellingen geformuleerd. Het beleid moest in de eerste plaats bewerkstelligen dat basisscholen in staat zouden zijn zo veel mogelijk zorgleerlingen op kwalitatief verantwoorde wijze onderwijs te geven, en in de tweede plaats bevorderen dat de verwijzing van kinderen naar het speciaal onderwijs zou worden verminderd. Dit zorgverbredingsbeleid zou echter niet het gewenste resultaat opleveren: het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs bleef stijgen. Aan het eind van de regeerperiode van het kabinet-Lubbers II (CDA/VVD: 1986-1989) werden daarom naast de bevroeringsmaatregel nog twee andere maatregelen van kracht: een maatregel die gericht was op het inzetten van ambulante begeleiding bij het terugplaatsen van leerlingen naar het regulier onderwijs en een maatregel voor het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen speciaal en regulier onderwijs. Het 'weer samen naar school'-beleid, dat in de volgende paragraaf aan de orde komt, zou zich langs deze lijnen verder ontwikkelen.

Het speciaal onderwijs anno 1990

Hoe zag het speciaal onderwijs er in 1990 uit? Tabel 8.1 geeft inzicht in het aantal scholen en leerlingen. De tabel laat goed zien hoe gedifferentieerd (15 schooltypen) en gespreid het scholenaanbod voor (voortgezet) speciaal onderwijs in 1990 was (1.004 scholen). Vergeleken met een aantal Scandinavische landen, maar ook met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk gingen er begin jaren negentig in Nederland naar verhouding heel veel

leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dat gegeven vormde een belangrijk argument bij de start van de drie beleidsvormingsprocessen die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

Tabel 8.1

Scholen en leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, naar schooltype, 1990

Schooltypen voor:	Scholen	Leerlingen
Kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom)	329	43.906
Moeilijk lerende kinderen (mlk)	331	35.060
In ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk)		2.904
<i>Subtotaal</i>	660	81.870
Dove kinderen	9	850
Slechthorende kinderen	31	4.211
Kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden	2	342
Blinde kinderen	4	326
Slechtziende kinderen	3	207
Lichamelijk gehandicapte kinderen	29	3.413
Kinderen opgenomen in ziekenhuizen	14	768
Langdurig zieke kinderen	36	3.338
Zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk)	111	7.471
Zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok)	72	6.419
Kinderen op scholen verbonden aan pedologische instituten	11	1.128
Meervoudig gehandicapte kinderen	22	1.768
<i>Subtotaal</i>		30.241
Totaal	1.004	112.111

Bron: CBS 1992: 25-26

Het 'weer samen naar school'-beleid (paragraaf 8.2) heeft betrekking op de drie eerstgenoemde schooltypen, die in 1990 door 73% van het totaal aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs werden bezocht. Het beleid rond de leerlinggebonden financiering (rugzakjes, zie paragraaf 8.3) betreft de overige 12 schooltypen en 27% van het aantal leerlingen. Van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs bezocht in 1990 70% het speciaal onderwijs (leeftijdsgroep 4 t/m 11 jaar) en 30% het voortgezet speciaal onderwijs (12 tot 20 jaar).

Het speciaal onderwijs in internationaal perspectief

Nederland liep begin jaren negentig met de omvang en groei van het speciaal onderwijs in internationaal opzicht flink uit de pas. Nergens was de deelname aan speciale onderwijsvoorzieningen zo groot alhier; iets wat later in veel adviezen en beleidsdocumenten zou worden benadrukt. Daarbij werd met name naar de Scandinavische landen gewezen, waar kinderen met beperkingen en problemen gewoon naar een reguliere school gaan. Bij die vergelijking wordt het verschil in bevolkingsdichtheid echter nogal eens uit het oog verloren. Hoe groter de bevolkingsdichtheid, hoe groter de kans op aparte

voorzieningen voor kinderen met speciale onderwijsbehoeften. Deze wetmatigheid manifesteert zich niet alleen in de vorm van deelnameverschillen aan speciale voorzieningen tussen landen, maar ook in verschillen tussen regio's in Nederland. In 1994 werd op een conferentie van de United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) in Salamanca door 94 landen de zogeheten Salamanca-verklaring aangenomen, die zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden verplicht om aan kinderen met een handicap volledige onderwijskansen te bieden. Zo zouden alle kinderen met speciale onderwijsbehoeften toegang moeten hebben tot reguliere scholen. Regeringen werden met klem opgeroepen wettelijk of beleidsmatig het principe van inclusief onderwijs – onderwijs waar de school zich aanpast aan de leerling – aan te nemen.

8.2 Beleidsvorming rond 'weer samen naar school'

De beleidsvorming rond het 'weer samen naar school'-beleid valt niet los te zien van de bredere politieke, bestuurlijke en beleidscontext waarbinnen de beleidsontwikkeling plaatsvond.

8.2.1 Agendavorming en eerste fase beleidsvoorbereiding

Berveling onderzocht de beleids- en meningsvorming rond 'weer samen naar school' in de jaren tussen 1990 en 1992 (Berveling 1994). Deze eerste subparagraaf is deels aan zijn studie ontleend en deels aan de analytische beleidsevaluatie *Weer samen naar school* (Meijer et al. 1993).

Politieke en bestuurlijke context en de raakvlakken met ander beleid

Met het aantreden van het kabinet-Lubbers III (CDA/PvdA: 1989-1994) verschenen twee bewindslieden van het PvdA op het ministerie van Onderwijs: minister Jo Ritzen en staatssecretaris Jacques Wallage. Dat was opmerkelijk. Sinds de instelling van het ministerie van Onderwijs, in 1918, hadden vrijwel uitsluitend confessionele bewindslieden op het departement de scepter gezwaaid. Het was voor het CDA dan ook moeilijk te verteren dat er op Onderwijs geen bewindspersoon uit eigen kring meer zat. De onderwijs-specialist van het CDA in de Tweede Kamer, Ad Hermes, was in het eerste kabinet-Van Agt (1977-1981) als staatssecretaris zelf verantwoordelijk geweest voor het lager en speciaal onderwijs. Het CDA was gedurende het beleidsvormingsproces dan ook het meest kritisch. Daarbij vertegenwoordigde deze partij vooral de belangen van het speciaal onderwijs. Het aanbod aan scholen en de deelname aan het speciaal onderwijs waren met name in het zuiden van het land (Brabant en Limburg) erg hoog. Het CDA zou zich tijdens het beleidsvormingsproces vooral verzetten tegen het zogeheten streefbeeld, waarin voorstellen voor wijzigingen in de bekostigingsstructuur waren opgenomen. Ritzen en Wallage lieten direct na hun aantreden weten voorstander te zijn van nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld. Scholen moesten meer vrijheid krijgen om hun eigen beleid te voeren, en moesten losser van de overheid komen te staan. Daarbij bouwden de minister en de staatssecretaris voort op de nota

De school op weg naar 2000 van hun voorganger Deetman (CDA). De beleidsontwikkeling zou moeten plaatsvinden in een klimaat van vertrouwen tussen onderwijspraktijk en onderwijspolitiek. Van vertrouwen was in die periode echter bepaald geen sprake. Het speciaal onderwijs stond immers al jaren onder druk van bezuinigingen en dreigende opheffing. Het vertrouwen moest worden hersteld door middel van inhoudelijke dialoog en overleg. Convenanten, contracten en hoofdlijnenakkoorden werden belangrijke beleidsinstrumenten.

Begin jaren negentig werden ook op twee andere, verwante beleidsterreinen nieuwe ontwikkelingen in gang gezet. In 1991 verscheen de nota *Toerusting en bereikbaarheid* (T&B), waarin de positie van de kleine basisscholen centraal stond. In datzelfde jaar verscheen ook een onderzoek naar de financiële overschrijdingen in het basisonderwijs; het *Londo-systeem*, dat de vergoedingen voor materialen en gebouwen regelde. De materiële kosten waren sterk uit de hand gelopen en de minister, die ernaar streefde de begroting op orde te brengen, kampte dan ook met enorm tekort. De drie beleidsontwikkelingen 'weer samen naar school', 'toerusting en bereikbaarheid' en het 'Londo-systeem' waren bovendien niet los van elkaar te zien. Een akkoord over 'weer samen naar school' zou volgens de overlegpartners uit het onderwijsveld alleen tot stand kunnen komen indien de onderhandelingen over T&B en Londo tot een aanvaardbaar resultaat zouden leiden.

Hoofdlijnennotitie Weer samen naar school

In oktober 1990 presenteerde staatssecretaris Wallage zijn hoofdlijnennotitie *Weer samen naar school. Perspectief om leerlingen ook in reguliere scholen onderwijs op maat te bieden*. De notitie was in de eerste helft van 1990 door een projectgroep van ambtenaren en deskundigen voorbereid. Daarbij werd gebruikgemaakt van een advies van de Adviesraad voor het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs (ARBO). De hoofdnotitie richtte zich uitsluitend op de relatie tussen het speciaal onderwijs en het basisonderwijs, dat wil zeggen op de leeftijdsgroep van 4 tot en met 11 jaar. Voor het voortgezet speciaal onderwijs (lom en mlk) voor de leeftijdsgroep van 12- tot en met 19-jarigen zou een aantal jaren later nieuw beleid worden ontwikkeld (zie paragraaf 8.2.3).

Eerder werd al opgemerkt dat de sterkste groei van het speciaal onderwijs zich voordeed in het onderwijs voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), voor moeilijk lerende kinderen (mlk) en voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk). In 1991 ging het om 73% van het totaal aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Van alle leerlingen in het primair onderwijs (basis- én speciaal onderwijs) ging overigens maar iets minder dan 3,7% naar deze drie speciale voorzieningen.

Focus op de inhoud

Terwijl beleidsingrepen in de jaren tachtig vooral vanuit de noodzaak van kostenreductie en bezuinigingen werden beargumenteerd, lag de nadruk in de hoofdlijnennotitie volledig op de 'algemeen maatschappelijke wenselijkheid om alle leerlingen, ook leerlingen met handicaps, zo mogelijk van reguliere voorzieningen gebruik te laten maken' (O&W 1990b: 2).

Dat dit niet bleek te lukken werd, volgens de notitie, in de Nederlandse samenleving in toenemende mate onaanvaardbaar gevonden. Algemeen uitgangspunt zou moeten zijn

dat een leerling, tenzij het echt niet anders kan, onderwijs volgt op een gewone school. Het zou een normale zaak moeten zijn dat intelligente en minder intelligente, gehandicapte en niet-gehandicapte kinderen samen leven en leren. Kinderen behoren niet te worden afgezonderd. Het was vanuit deze ideologie dat naar integratie van regulier en speciaal onderwijs werd gestreefd. De enorme groei die het speciaal onderwijs had doorgemaakt werd voor een 'ontwikkelde samenleving als de onze' niet aanvaardbaar geacht. De kosten die met de groei van het speciaal onderwijs gepaard gingen waren volgens de notitie het probleem niet; een statement dat de staatssecretaris nog diverse malen, ook tijdens het debat met de Tweede Kamer zou herhalen.

Hoewel er tal van oorzaken ten grondslag liggen aan de groei van het speciaal onderwijs, richtte de hoofdlijnennotitie zich vooral op scherpe scheiding tussen de systemen van speciaal en regulier onderwijs. De versnippering van deskundigheden, voorzieningen en verantwoordelijkheden die met die scheiding samenhang was volgens de notitie een belangrijke reden dat de groei van het speciaal onderwijs niet tot staan was gebracht. Voortbouwend op deze diagnose werd de oplossing dan ook vooral gezocht in bestuurlijke voorwaarden. Om de systeemscheiding te doorbreken zocht men naar een constructie die het niveau van de afzonderlijke school oversteeg. In grotere verbanden kan immers een grotere variëteit aan ervaring, deskundigheid en hulpmiddelen worden ingezet. De basisschool was namelijk nog onvoldoende toegerust om de gewenste zorgverbreding gestalte te geven. In de hoofdlijnennotitie werden diverse mogelijkheden uitgewerkt: bestuurlijke schaalvergroting tot één bestuur van basisscholen en speciale scholen en een minder vergaande variant in de vorm van een bovenschools samenwerkingsmodel met een zelfstandig bestuur.

Het voorstel voor een nieuwe bekostigingsstructuur uit de hoofdlijnennotitie (het streefbeeld) hield in dat de meerkosten van het speciaal onderwijs (met name de personele kosten) via het nieuwe bestuurlijke model zouden terechtkomen bij scholen voor basis- én speciaal onderwijs. De scholen voor speciaal onderwijs zouden niet meer rechtstreeks door de overheid worden bekostigd. De zelfstandige bekostiging van lomen mlk-scholen zou in 1995 beëindigd moeten worden. Of er nog aparte speciale scholen en voorzieningen voor lom, mlk en iobk zouden blijven bestaan was volgens de hoofdlijnennotitie afhankelijk van de centrale schoolbesturen of de samenwerkingsbesturen. Die zouden eventueel ook kunnen beslissen dat er geen aparte voorzieningen meer nodig waren.

Overleg met de onderwijsorganisaties

De onderwijsorganisaties en het onderwijsveld reageerden kritisch op de hoofdlijnennotitie. De onderwijsbonden vonden dat de staatssecretaris voor een te technische en bestuurlijke oplossing koos, en misten een onderwijskundige component. De reacties uit het onderwijsveld die in de kranten doorklonken waren eveneens sceptisch. Men zag het als het zoveelste idee uit Den Haag dat scholen op hun boterham krijgen. Op initiatief van het onderwijsveld werd de Overleggroep Weer Samen naar School in het leven geroepen, waarin vertegenwoordigers van besturenorganisaties, ouderorganisaties, personeelsorganisaties, rijksoverheid en enkele deskundigen zitting hadden. De overleggroep kwam vier maal bijeen.

Tijdens het overleg met de onderwijsorganisaties werden de bestuurlijke opties uit de hoofdlijnennotitie afgewezen. Het georganiseerde onderwijsveld stelde daar het alternatief van een extra bestuurslaag van 'samenwerkingsverbanden' van schoolbesturen voor basisonderwijs en voor speciaal onderwijs tegenover. Bij dergelijke samenwerkingsverbanden zou de autonomie van de afzonderlijke besturen gehandhaafd blijven. De bewindslieden gingen met dat voorstel akkoord.

Ook over het voorstel voor een nieuwe bekostigingsstructuur werd in het overleg geen overeenstemming bereikt. Daarover werd het volgende compromis gesloten: de bekostigingsstructuur zou inderdaad worden gewijzigd, alleen niet in 1995 maar pas over enige tijd, wanneer de zorgbreedte in het basisonderwijs voldoende zou zijn toegenomen. De overleggroep stemde uiteindelijk met het conceptakkoord in, en daarop verklaarden ook de in de ccoo vertegenwoordigde koepelorganisaties (per richting) zich voorstander van de geformuleerde beleidslijn. Ze waarschuwden echter wel voor te hoge verwachtingen over de beoogde stabilisatie van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs.

3 x Akkoord (1991)

In het in 1991 afgesloten 3 x Akkoord werd de opvang van meer leerlingen binnen het regulier onderwijs als doelstelling van het wsns-beleid geformuleerd. In plaats van de toenmalige systeemscheiding diende een continuüm van zorg tot stand te worden gebracht binnen samenwerkingsverbanden van scholen voor regulier en speciaal onderwijs. Hiervoor werd een bedrag van 140 miljoen gulden beschikbaar gesteld, en de scholen voor speciaal onderwijs kregen tot 1995 een personeelsgarantie.

Op de lange termijn zouden alleen nog samenwerkende basisscholen bekostigd worden en zou de rechtstreekse bekostiging van lom- en mlk-scholen en van iobk-afdelingen vervallen. De beslissing op welke manier, op welke plaats en met welke middelen leerlingen met onderwijsproblemen begeleid worden zou dan niet langer bij de overheid liggen.

De Tweede Kamer geeft haar oordeel (1992)

De Kamer gaf aan het eens te zijn met de inhoudelijke koers die door Wallage was uitgezet, maar wilde wel dat de staatssecretaris het tempo waarin de samenwerking tot stand moest komen matigde. Op de kritiek dat het beleid te bestuurlijk en te weinig onderwijsinhoudelijk van aard was reageerde Wallage met het argument dat de bestuurlijke insteek slechts een middel is. Deze insteek, en met name de bekostiging, wordt gehanteerd omdat de overheid niet zoveel andere instrumenten heeft. Het achterliggende beginsel daarbij is echter de verantwoordelijkheidsverdeling. De overheid moet zorgen voor bestuurlijke, juridische en financiële zaken en voor deugdelijkheidseisen en toezicht op naleving. De onderwijskundige afwegingen moeten ter plekke, dat wil zeggen in de samenwerkingsverbanden plaatsvinden.

De discussie in de Kamer richtte zich met name op het streefbeeld (verandering in de bekostigingswijze van de lom- mlk- en iobk-voorzieningen). Dat was weliswaar richtinggevend voor de komende jaren, maar pas na de evaluatie van het wsns-beleid, in 1997, zou worden bepaald of het voorstel ook daadwerkelijk zou worden uitgevoerd.

Conclusies over het streefbeeld (de bekostigingsstructuur) zouden dus pas in 1997, op grond van de evaluatie, worden getrokken.

Eind 1992 werd de *Startwet weer samen naar school* gepubliceerd, en per 1 januari 1993 werd het Procesmanagement Weer samen naar school ingesteld, dat tot taak kreeg de onderwijskundige inrichting van de samenwerkingsverbanden te ondersteunen. In 1994 werd de Wet wsns aangenomen, waarmee de samenwerkingsverbanden een wettelijke basis kregen

8.2.2 Op weg naar definitieve wetgeving: de Wet op het primair onderwijs (1994-1998)

De jaren daarna stonden vooral in het teken van de organisatorische vormgeving van de samenwerkingsverbanden en het streven naar stabilisatie van het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs. Er kwam een Stuurgroep Evaluatie wsns die de voortgang van het proces moest volgen. Deze stuurgroep bestond uit een onafhankelijke voorzitter (professor J. Peschar), onafhankelijke deskundigen (diverse hoogleraren), vertegenwoordigers van de besturenorganisaties, personeelsorganisaties, ouderorganisaties, het Landelijk Procesmanagement (vanaf januari 1996 Procesmanagement Primair Onderwijs), de landelijke pedagogische centra en enkele ambtenaren van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Net als de voorbereiding van het beleid werd ook het beleidsvormingsproces nauwgezet vanuit de wetenschappelijke wereld begeleid en gevolgd.

Tussentijdse evaluatie (1995)

In 1995 bracht de Stuurgroep Evaluatie wsns het rapport *Halverwege: van startwet naar streefbeeld* uit. Daarin stelde de groep vast dat de meeste aandacht nog uitging naar de organisatorische vormgeving en dat er nog weinig sprake was van inhoudelijke veranderingen. Het zware accent op stabilisatie leidde bij het speciaal onderwijs tot grote onzekerheid over de eigen positie. Ook betwijfelde men of leerlingen die niet naar het speciaal onderwijs werden verwezen in het reguliere onderwijs wel de juiste zorg kregen. Hoewel de stuurgroep het concept van de samenwerkingsverbanden zeker uitvoerbaar achtte, betwijfelden de leden of het beoogde resultaat wel zou worden bereikt (Meijer 1995).

Nieuwe afspraken (1996)

De in 1994 aangetreden staatssecretaris Tineke Netelenbos (PvdA) (kabinet-Kok I – PvdA/vvd/D66: 1994-1998) concludeerde kort na deze tussenrapportage dat het wsns-proces dreigde te stagneren. Ze ging opnieuw in overleg met de partijen die eerder het '3x Akkoord' hadden ondertekend. Dat overleg resulteerde in nieuwe afspraken op hoofdlijnen: *wsns: de volgende fase*. De akkoordpartners kwamen in de eerste plaats overeen de kosten van het speciaal onderwijs en de daar te geven zorg te koppelen aan een vast percentage van het onderwijsbudget. Dit percentage werd gesteld op 3,8%, het gemiddelde deelnamepercentage op dat moment. Vooruitlopend op de eindevaluatie van de stuurgroep kwamen ze in de tweede plaats overeen dat slechts een deel van die financiering

(2%) rechtstreeks naar het speciaal onderwijs zou gaan en dat de rest (1,8%) in de vorm van trekkingsrechten bij het regulier basisonderwijs terecht zou komen. De basisscholen zouden daarmee zorg en expertise bij het speciaal onderwijs kunnen inkopen, maar ook iets anders kunnen organiseren. Deze afspraken doorkruisten de eerdere afspraak (uit 1991) dat de bekostigingsstructuur pas na de evaluatie in 1997 aan de orde zou komen. De nieuwe afspraken werden in het speciaal onderwijs slecht ontvangen. Men zag ze als een bevrozing van de financiering. De afspraken hielden ook een verevening in: een gelijke verdeling van zorgmiddelen over de samenwerkingsverbanden op basis van het totale aantal leerlingen (2%), terwijl het aantal voorzieningen en de deelname aan het speciaal onderwijs in sommige regio's en samenwerkingsverbanden aanzienlijk hoger was dan in andere. Met de afspraken werd de besluitvorming over het streefbeeld in de tijd naar voren gehaald. Nu het CDA niet aan het kabinet deelnam kon kennelijk wel overeenstemming worden bereikt over de nieuwe bekostigingswijze. Het speciaal onderwijs voelde zich niet alleen tekortgedaan door de afspraken, maar ook door de bekostiging van het basisonderwijs, die in de jaren daarvoor al aanzienlijk was verbeterd door het terugsluizen van de opbrengsten van de schaalvergrotingsoperatie 'Toerusting en bereikbaarheid'.

Evaluatie WSNS (1997)

In 1997 verscheen de eindevaluatie van de Stuurgroep Evaluatie WSNS (Peschar en Meijer 1997). Daarin werd vastgesteld dat er tussen 1991 en 1995 stabilisatie was opgetreden in het leerlingenaantal in het speciaal onderwijs (lom, mlk, iobk), en dat er in 1996 zelfs een daling had plaatsgevonden, vooral in het lom-onderwijs, maar ook in het mlk-onderwijs. Die ontwikkeling was vooral een gevolg van een daling van de instroom vanuit het basisonderwijs. Toch was nog altijd 70% van de leerlingen afkomstig uit het basisonderwijs. Vanuit de afzonderlijke basisscholen werden overigens maar betrekkelijk weinig leerlingen verwezen. Ongeveer 20% van de basisscholen verwees jaarlijks geen enkele leerling en 60% slechts een of twee leerlingen. Volgens de stuurgroep waren er geen aanwijzingen dat scholen strategisch gedrag vertoonden, of dat de groei met name werd veroorzaakt door allochtone leerlingen. In het voortgezet speciaal onderwijs – vso lom, vso-mlk en vso-zmok – lag dat anders. Daar had in de jaren tussen 1988 en 1996 een flinke groei plaatsgevonden (waarover in paragraaf 8.2.3 meer).

De stuurgroep constateerde ook een groot aantal knelpunten, bijvoorbeeld ten aanzien van de geografische overlap tussen samenwerkingsverbanden (die het gevolg was van de *bottom-up*-benadering bij de totstandkoming ervan), de financiering van de verbanden (die plaatsvindt vanuit de schoolbesturen in het samenwerkingsverband en niet rechtstreeks vanuit de overheid) en de verdeling van middelen voor het onderwijs vanuit de samenwerkingsverbanden (die volgens de stuurgroep gebaseerd zou moeten zijn op een onafhankelijke vaststelling door deskundigen van de behoefte aan middelen).

De stabilisatie en daling in het speciaal lom-, mlk- en iobk-onderwijs waren bovendien gepaard gegaan met een stijging van het aantal leerlingen in het overige speciaal onderwijs. Dat was vooral in het voortgezet speciaal onderwijs het geval; bijvoorbeeld in het onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk) en in het onderwijs voor leerlingen

met ernstige spraakmoeilijkheden (esm). De laatst genoemde verschuiving deed zich naar verhouding vaak bij allochtone leerlingen voor.³

Een vooruitziende blik

De stuurgroep legde in het evaluatierapport ook een verband met een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Het integratiebeleid met betrekking tot zorgleerlingen zou in hoge mate afhangen van de wijze waarop in de maatschappij over integratie werd gedacht. ‘Pogingen om integratie in het onderwijs te bewerkstelligen lijken zonder die maatschappelijke inbedding dan ook tot mislukken gedoemd’ (Peschar en Meijer 1997: 194). De opvattingen van de ouders van leerlingen zijn in dat verband van essentieel belang. Vaak zijn ouders van zorgleerlingen de drijvende kracht achter het integratieproces. Daar staat echter een meerderheid van ouders met kinderen zonder extra zorgbehoefte tegenover. Zij kunnen bezwaar maken tegen integratie, omdat die ten koste gaat van de aandacht voor hun kinderen. Scholen kunnen zich daardoor ‘gedwongen’ voelen om bepaalde zorgleerlingen niet of enkel in een aparte setting op te nemen. De stuurgroep voorzag ook problemen met aanverwante beleidsontwikkelingen. Zo waarschuwde ze al in 1997 voor knelpunten die zouden kunnen ontstaan door tweesporenfinanciering van het speciaal onderwijs: het naast elkaar bestaan van systemen voor individuele financiering – de leerlinggebonden financiering, ook wel aangeduid als de rugzak, waarvoor in die jaren plannen werden ontwikkeld – en een meer collectieve financiering – regionaal budgetmodel – zoals dat bij ‘weer samen naar school’ het geval is. Financiering op individuele basis zou gevoelig zijn voor aanzuigende werking en ongewenst gedrag van schoolteams en ouders kunnen uitlokken. Het is voor reguliere scholen vermoedelijk aantrekkelijker om in aanmerking te komen voor het lgf-budget (zie paragraaf 8.3) dan voor het veel lagere wsns-budget. Peschar en Meijer schrijven:

‘Het is dan ook niet moeilijk te voorspellen dat actoren zullen nadenken over de mogelijkheden om bijvoorbeeld – in de huidige terminologie – lom-leerlingen een budget voor ernstige spraakmoeilijkheden, of mlk-leerlingen een budget voor zeer moeilijk lerende kinderen aan te bieden. Een dergelijke ontwikkeling brengt niet alleen op lange termijn de (nu nog als open eind gekarakteriseerde) leerlinggebonden financiering in gevaar, maar zou bij een gelijkblijvend macrobudget op termijn ook het wsns-budget onder druk kunnen zetten’ (Peschar en Meijer 1997: 201).

De stuurgroep adviseerde dan ook de aansluiting tussen beide systemen te optimaliseren.

Het succes van het wsns-beleid staat of valt met de mogelijkheid en capaciteit van het regulier onderwijs om kinderen met problemen adaptief onderwijs te geven. Volgens de stuurgroep waren de opbrengsten op dit punt echter teleurstellend; adaptief onderwijs werd (in 1996) nog te weinig gerealiseerd. De groep pleitte daarom onder andere voor een betere kwalificatie van de schoolteams en voor een aanpak die niet vertrekt vanuit het uitgangspunt van homogeen groeperen (ook niet binnen de klas). Bij homogeen groeperen staat immers het vergelijkend beoordelen van leerlingen centraal, een aanpak die het verwijzen naar het speciaal onderwijs juist bevordert.

De stuurgroep wees ten slotte ook op de trend naar meer opbrengstgericht onderwijs. Omdat het onderwijs een van de grootste uitgavenposten is op de rijksbegroting wil de samenleving meer inzicht krijgen in het rendement van de uitgaven op dit vlak. De invoering van eindtermen in het basisonderwijs en de tendens scholen af te rekenen op de behaalde output van hun onderwijs illustreren die trend. Deze ontwikkeling betekende volgens de stuurgroep echter een direct gevaar voor het adaptief onderwijs en voor de kwetsbare leerling. Zo kunnen ouders van niet-kwetsbare leerlingen voor een school kiezen waar het leerproces niet wordt 'opgehouden' door zwakke leerlingen, en hebben scholen minder belang bij leerlingen die veel onderwijsinspanningen vergen en de output in principe alleen maar kunnen drukken. Er is op dit punt duidelijk sprake van een dilemma tussen het stellen van outputeisen aan de ene kant en het bieden van adaptief onderwijs aan leerlingen met problemen aan de andere kant (Peschar en Meijer 1997: 205).

De Wet op het primair onderwijs (wpo) (1998)

Inmiddels werd op het departement gewerkt aan een wettelijke basis voor 'weer samen naar school'. Het debat over de bestuurlijke uitwerking en de bekostigingsstructuur leidde uiteindelijk tot de Wet op het primair onderwijs (wpo), die in 1998 in werking trad. Voor het wsns-beleid hield de wet het volgende in.

- Lom- en mlk-scholen blijven voortbestaan als scholen voor speciaal basisonderwijs (sbao); daarbij komt het onderscheid tussen lom en mlk te vervallen.
- Deze sbao-scholen vormen samenwerkingsverbanden met de basisscholen waarvan zij kinderen doorverwezen krijgen.
- De extra (zorg)middelen die voor lom/mlk worden ingezet blijven behouden, maar worden wel gebudgetteerd.
- De zorgmiddelen worden gelijk over de samenwerkingsverbanden verdeeld op basis van het totale aantal leerlingen (verevening).
- De zorgmiddelen die het samenwerkingsverband krijgt (3,8% ofwel het landelijk deelnamepercentage) gaan voor een deel (2%) naar de scholen voor speciaal basisonderwijs (sbao) en voor een deel naar de basisscholen (1,8%).
- Als binnen een samenwerkingsverband echter meer dan 2% van het aantal kinderen naar het sbao wordt verwezen, moeten basisscholen dit verschil bekostigen door hun zorgmiddelen over te dragen aan de sbao-school.
- Scholen binnen een samenwerkingsverband moeten een zorgplan maken waarin de inzet van middelen wordt vastgelegd.
- Voor verwijzing naar het speciaal basisonderwijs moet elk samenwerkingsverband een permanente commissie Leerlingenzorg (pcl) instellen. De pcl komt in de plaats van de regionale verwijzingscommissies (rvc's), die bij de startwet waren geïntroduceerd. Ook de rechten van ouders worden versterkt. Zo kan een pcl alleen maar een beschikking afgeven als ouders plaatsing aanvragen.

De samenvoeging van lom- en mlk-scholen tot scholen voor speciaal basisonderwijs (sbao) kwam in zekere zin uit de lucht vallen. Deze scholen waren bedoeld voor kinderen met heel verschillende zorgbehoeften, en het fusieproces kostte dan ook de nodige tijd.

Als gevolg van de invoering van de wpo moesten lom- en mlk-scholen bovendien hun afdelingen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) afstoten (zie paragraaf 8.2.3). Met de invoering van de wpo had de overheid een van de twee wsns-doelstellingen bereikt. De kostenstijging van het speciaal onderwijs (lom en mlk) was aan banden gelegd en de verantwoordelijkheid daarvoor was bij de samenwerkingsverbanden van schoolbesturen uit het basis- en voortgezet onderwijs neergelegd. Dat tegelijkertijd de deelname aan het overige speciaal onderwijs toenam en in het verlengde daarvan de kosten van het speciaal (voortgezet) onderwijs stegen komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

8.2.3 'Weer samen naar school' in het voortgezet onderwijs

Het hierboven geschetste wsns-beleid had uitsluitend betrekking op de verhouding tussen het reguliere basisonderwijs en het speciaal onderwijs (lom, mlk en iobk). Het voortgezet speciaal onderwijs voor lom en mlk viel daarbuiten. In het verlengde van de wsns-aanpak streefden de toenmalige bewindspersonen (Ritzen en Netelenbos) echter ook naar integratie van zorgleerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs, met name in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).

Commissie-Van Veen en een onderzoek naar risicoleerlingen

In 1994 verscheen het rapport van de commissie Mavo/vbo – aansluitend onderwijs (beter bekend als commissie-Van Veen) met de titel *Recht doen aan verscheidenheid*. De voorstellen van deze commissie legden het fundament voor de samenvoeging van de mavo en het vbo, waartoe later zou worden besloten. De commissie stelde voor om, naast een theoretische, beroepsgerichte en gemengde leerweg, een individueel gerichte beroepsgerichte leerweg te creëren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben om een diploma te kunnen behalen en een arbeidsmarktgerichte leerweg voor leerlingen voor wie de andere leerwegen te hoog gegrepen zijn.

Het advies van de commissie-Van Veen werd gevolgd door een extern opgestelde achtergrondstudie naar de omvang van het aantal zorgleerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De conclusie van die studie was dat het percentage zorgleerlingen in wat uiteindelijk het vmbo zou worden zo'n 20% zou zijn en dat dit percentage uiteindelijk stabiel zou blijven. Het deelnamepatroon van de niet-westerse allochtone leerlingen zou gaandeweg steeds meer gaan lijken op dat van de autochtone leerlingen, waardoor hun oververtegenwoordiging in het lbo/vbo zou gaan afvlakken (Hover 1995). Deze voorspelling zou niet uitkomen. Integendeel.

Beleidsvoornemens en reacties

Staatssecretaris Netelenbos nam in de kabinetsreactie op de voorstellen van de commissie-Van Veen (1994) het voorstel voor een aparte individuele en arbeidsmarktgerichte leerweg niet over, maar introduceerde in plaats daarvan een hulpstructuur (zorgstructuur) voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom) werd leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het reguliere onderwijs ingevoerd. Dat lwoo is geen aparte leerweg, maar maakt

integraal onderdeel uit van het vmbo. Samenwerkingsverbanden (vo/vso) tussen schoolbesturen in het voortgezet onderwijs en in het voortgezet speciaal onderwijs werden verantwoordelijk voor deze hulpstructuur. Het voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) werd omgevormd tot aparte scholen voor praktijkonderwijs (pro), waarin leerlingen rechtstreeks voor de arbeidsmarkt worden opgeleid. De staatssecretaris verdedigde haar beleidsvoornemens met dezelfde argumenten die ook bij het 'weer samen naar school'-beleid al naar voren waren gebracht. Tijdens een gesprek in december 2007 met de commissie-Dijsselbloem zei de voormalige staatssecretaris: 'Nederland internationaal in de pas te laten lopen wat betreft het aantal kinderen in het speciaal onderwijs. Er was geen land in de wereld met zoveel speciaal onderwijs. Dat was heel zorgelijk, want het geeft ook problemen voor hun toekomstperspectief.' In die tijd speelde ook de discussie over de sterke toename van het aantal mensen met een wao-uitkering. Nederland kende volgens de staatssecretaris een lange traditie van iedereen uitsluiten met wie iets mis is, of het nu om de arbeidsmarkt ging of om het onderwijs. Een van de thema's van dat moment was bovendien dat we moesten proberen om 'inclusief' te werken, aldus Netelenbos (commissie-Dijsselbloem 2008b). Een belangrijke overweging was ook het gegeven dat het voortgezet speciaal onderwijs (vso) niet in de Wet op het voortgezet onderwijs (wvo) was opgenomen, maar in de Wet op het basisonderwijs (wbo). Indien het vso niet in de wvo zou worden opgenomen, zou het vso-lom niet langer een wettelijke basis hebben.

Advies en overleg naar aanleiding van de beleidsvoornemens

De beleidsvoornemens rond de zorgleerlingen riepen veel discussie op. De Onderwijsraad en de Raad van State waren buitengewoon kritisch over het verdwijnen van het vso-lom als aparte schoolsoort. Er was volgens beide adviesorganen geen enkele garantie dat de expertise van het vso-lom behouden zou blijven en dat zorgleerlingen een passende pedagogisch-didactische aanpak zouden krijgen. De Onderwijsraad had ook grote twijfels bij de onderbouwing van het te verwachten aantal zorgleerlingen. De plannen voor de hulpstructuur waren volgens de raad risicovol en onvoldragen. Er zou zelfs een averechts effect van kunnen uitgaan, in de zin dat de beeldvorming van met name het voorbereidend beroepsonderwijs er verder door zou verslechteren (Onderwijsraad 1995). Deze waarschuwingen leidden echter niet tot aanpassingen.

Een belangrijk discussiepunt betrof de toekomst van de vso-lom-scholen, die volgens de beleidsvoornemens moesten opgaan in het reguliere onderwijs, en daarmee hun zelfstandige positie (en bekostiging) zouden verliezen. De vertegenwoordiger van het vso-lom werd tijdens het zogeheten Technisch Overleg met het ministerie zwaar onder druk gezet om met het conceptakkoord in te stemmen. Het vso-lom was de enige partij die nog dwars lag. De druk kwam niet alleen van de andere onderwijsorganisaties, maar ook van het ministerie en de staatssecretaris zelf. De staatssecretaris liet zelfs telefonisch aan de vertegenwoordiger van het vso-lom weten dat als hij niet meeding en er geen convenant kwam, de salaris- en werkgelegenheidsgarantie voor het vso-lom-personeel van de baan waren: 'Wees je bewust dat als je nee zegt, wat je dan doet met je achterban' (commissie- Dijsselbloem 2008b: 152).

Tijdens het overleg met de Tweede Kamer over het wetsvoorstel waarin de invoering van het lwoo en het praktijkonderwijs werd geregeld vormde de toekomst van de vso-lom-scholen een belangrijk discussiepunt. Volgens de cda-woordvoerder zat het vso-lom in een onmogelijke positie. Omdat de Kamer invloed wilde houden op het proces van samenvoeging werd een *go-no-go*-amendement aangenomen waarin werd vastgelegd dat de einddatum van 1 augustus 2002 bij Koninklijk Besluit (KB) zo nodig naar achteren zou kunnen worden geschoven. Hoewel er dus nog veel moest worden uitgewerkt en geregeld (per KB of algemene maatregel van bestuur) werd het wetsvoorstel in februari 1998 met algemene stemmen aangenomen (commissie-Dijsselbloem 2008a: 72-74).

Invoering van het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro)

Afdelingen voor vso-mlk werden omgezet in zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs. Daarmee kwam er binnen het reguliere voortgezet onderwijs een apart schooltype, naast het vmbo, havo en vwo. Het vso-lom voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden verdween en werd in de periode 1996-2002, samen met het individueel beroepsonderwijs (ivbo), omgevormd tot leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). In een aantal samenwerkingsverbanden werd de voormalige lom-school omgezet in een orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC), waarin bepaalde leerlingen tijdelijk worden opgevangen en van waaruit ambulante begeleiding wordt verzorgd voor scholen voor voortgezet onderwijs. In 2002 werden het lwoo en het praktijkonderwijs definitief ingevoerd.

Om de extra zorg (lwoo) te realiseren werken besturen van scholen voor voortgezet onderwijs en voor voortgezet speciaal onderwijs samen in samenwerkingsverbanden vo/vso. Deze moeten, net als de wsns-samenwerkingsverbanden in basisonderwijs, jaarlijks een zorgplan opstellen.

De toegang tot de zorgstructuur (lwoo en pro) is afhankelijk van het oordeel van een regionale verwijzingscommissie (rvc). De zestien regionale verwijzingscommissies beslissen op basis van llandelijk vastgestelde criteria (leerachterstanden, IQ en sociaal-emotionele problematiek) over de aanvraag van scholen voor voortgezet onderwijs voor extra middelen ten behoeve van leerlingen die extra zorg in de vorm van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) nodig hebben en over plaatsing in het praktijkonderwijs (pro). Sinds het schooljaar 2002-2003 is een gemengd bekostigingsmodel van kracht dat uit twee delen bestaat: een autonome bekostiging op basis van het door de rvc geïndiceerde aantal leerlingen en een regionaal budget voor niet-geïndiceerde leerlingen die wel extra zorg nodig hebben. Het samenwerkingsverband vo/vso is verantwoordelijk voor de besteding van dit regionale budget.

8.2.4 'Weer samen naar school' na invoering van de Wet op het primair onderwijs (WPO)

Na de invoering van de wpo bleek al gauw dat de samenwerkingsverbanden wsns onvoldoende waren toegerust om hun taak goed te kunnen vervullen. Bij samenwerkingsverbanden waar het deelnamepercentage hoger was dan de toenmalige

3,8% waarop het zorgbudget was gebaseerd, ontstonden grote problemen. In dergelijke gevallen ging het grootste deel van het zorgbudget namelijk naar de school voor speciaal basisonderwijs, en bleef er weinig geld over voor het basisonderwijs, de inrichting van een permanente commissie Leerlingenzorg en de coördinatie. Er ontstonden ook problemen als ouders hun kind in een sbao-school van een ander samenwerkingsverband wilden plaatsen. Doordat er overlap was tussen de samenwerkingsverbanden kwam zulk grensverkeer nogal eens voor. Door alle uitvoeringsproblemen ontstonden er wachtlijsten; sbao-scholen konden bij gebrek aan middelen niet alle geïndiceerde kinderen opnemen (Jaegers 2003).

Wachtlijsten (2000)

De wachtlijsten (in het jaar 2000 stonden 500 leerlingen op een wachtlijst voor speciaal basisonderwijs) gaven aanleiding tot Kamervragen en -debatten. Staatssecretaris Karin Adelmund (PvdA) (kabinet-Kok II – PvdA/vvd/D66, 1998-2002) verzocht de onderwijsorganisaties met voorstellen te komen. Er werd een Werkgroep Plaatsingsbeleid ingesteld, en een expertgroep kreeg opdracht onderzoek te doen naar het ontstaan en mogelijk voorkomen van plaatsingslijsten voor leerlingen die zijn aangewezen op speciaal basisonderwijs. Deze concludeerde dat de meerderheid van de samenwerkingsverbanden er goed in slaagde de leerlingstromen tussen het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs te reguleren, maar dat 20% te maken had met structurele wachtlijsten. De belangrijkste oorzaak lag in de zorgkwaliteit van de basisscholen. Die moest sterk verbeterd worden. De 248 samenwerkingsverbanden bleken weinig zicht te hebben op wat er op scholen aan zorg werd geleverd. Hun beleid was nog te veel gericht op het solidariteitsprincipe (elke school evenveel middelen) en te weinig op het effectiviteitsprincipe (gerichte inzet van middelen).

Onderzoek naar de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs (sbao)

De Inspectie van het Onderwijs onderzocht in 2001-2002 de kwaliteit van het sbao, en concludeerde dat deze veel te wensen overliet. De sbao-scholen realiseerden wel een goed pedagogisch klimaat, maar schoten ernstig tekort op punten als het leerstofaanbod en de leerlingenzorg, waaronder met name het planmatig handelen. Dat kwam gedeeltelijk door de vele veranderingen in de wet- en regelgeving, hun veranderde positie, de vele fusies en het gebrek aan aandacht van de overheid en de onderwijsorganisaties. Extra ondersteuning van de sbao-scholen was volgens de inspectie noodzakelijk (Inspectie van het Onderwijs 2004). Duidelijk was dat het wsns-proces stagneerde. Er moest een keuze worden gemaakt tussen doorgaan met 'weer samen naar school' of ermee stoppen.

wsns plus (2002-2006)

Het ministerie besloot in 2001 nog één keer een nieuwe inhoudelijke impuls aan het wsns-project te geven. Meer geld en, nog belangrijker, gerichte maatregelen moesten 'weer samen naar school' redden, want het wsns-proces was in grote delen van het land vastgelopen.

De belangrijkste oorzaak was het achterblijven van de 'kwaliteit van de zorg' in het gewone basisonderwijs, waar de deskundigheid van de leraren nauwelijks toenam. Scholen voor speciaal basisonderwijs kwamen door de toenemende druk als gevolg van de wachtlijsten niet toe aan de ondersteuning van leraren in het reguliere basisonderwijs. Er was bovendien onvoldoende sturing vanuit de samenwerkingsverbanden, die uit vertegenwoordigers van de deelnemende scholen bestonden. Doordat deze het belang van hun eigen school vooropstelden, schoot de bestuurskracht in veel samenwerkingsverbanden ernstig tekort.

Ten behoeve van de uitvoering werd een nieuwe stuurgroep ingesteld, waarin de onderwijsorganisaties waren vertegenwoordigd. Samenwerkingsverbanden kregen extra geld om wachtlijsten weg te werken of te voorkomen.⁴ In maart 2002 ondertekenden alle betrokken organisaties het wsns-plus-convenant.⁵ In de gehanteerde aanpak stonden de samenwerkingsverbanden centraal. Een door onderzoekers opgestelde evaluatie van vier jaar wsns-plus leverde in 2006 de volgende conclusies op.

- De stuurgroep had een sterke impuls gegeven aan de kwaliteit van de leerlingenzorg in de scholen; er was veel gedaan aan de professionalisering van coördinatoren en intern begeleiders, het terugdringen van wachtlijsten en verbetering van de samenwerking binnen de samenwerkingsverbanden.
- Hoewel de kwaliteit van de leerlingenzorg in basisscholen was verbeterd, was er nog weinig veranderd in het gedrag van leerkrachten; wsns was nog niet op de werkvloer aangeland.
- De inspectie stelde in het *Onderwijsverslag 2004/2005* vast dat 'probleemleerlingen de scholen boven het hoofd groeien'. Door een verdichting van de problematiek van zorgleerlingen en een toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen ervaren leraren een toenemende druk. Er was bovendien sprake van een toename van het aantal leerlingen met een combinatie van problemen.
- Als gevolg van diverse veranderingen in het beleid rond de jeugdzorg (verdeling verantwoordelijkheden tussen provincie en gemeente) en het onderwijsachterstandenbeleid (gemeenten raakten hun invloed op de besteding van de gewichtsgelden kwijt) stuitte de samenwerking in de regio op veel praktische problemen. Schoolbesturen bleven vasthouden aan samenwerkingsvormen waarin hun autonomie niet werd aangetast, en samenwerkingsverbanden ondervonden daar hinder van.
- De onderzoekers adviseerden de ondersteuningsstructuur van wsns+ te handhaven, maar wel met versterking van de twee belangrijkste schakels: de leerkracht en de regio (Vermaas et al. 2006).

Veranderingen in de operationele doelstellingen van wsns

Het gemiddelde deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs (sba) was lange tijd de belangrijkste indicator om het succes van het wsns-beleid aan af te meten. Dat lag in 2003 op 3,2% (in 1995 was dat nog 3,8%).

Aan deze indicator werden in 2003 en 2005 nog enkele andere operationele doelstellingen toegevoegd. In de rijksbegroting van 2003 werden het wegwerken en voorkomen van wachtlijsten en het verbreden en versterken van de zorgcapaciteit van basisscholen als doelstellingen opgenomen. In de begroting van 2005 werd een drietal kwantitatieve

prestatie-indicatoren met bijpassende streefwaarden opgevoerd: het percentage basisscholen met een goede zorgstructuur, het percentage basisscholen dat in staat is om te gaan met verschillen tussen leerlingen en het aantal leerlingen op wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs.

Kritiek van de Algemene Rekenkamer op het wsns-beleid (2005)

In 2005 bracht de Algemene Rekenkamer een kritisch rapport uit over het 'weer samen naar school'-beleid.⁶ Daarin constateerde de Rekenkamer dat de doelgroep voor 'zorg op maat' niet duidelijk was afgebakend, en dat ook niet duidelijk was waar de grenzen lagen van de door de school te bieden zorg op maat. Het lukte basisscholen (nog) niet om alle zorgleerlingen zorg op maat te geven. Basisscholen bleken wel steeds beter in staat te signaleren dat extra zorg nodig was, en waren ook steeds beter ingesteld op het bieden van zorg, maar het ontbrak ze vervolgens aan middelen en tijd om die zorg ook echt te verlenen.

Het toezicht op de uitvoering schoot eveneens tekort. De inspectie was formeel niet bevoegd om het functioneren van samenwerkingsverbanden te controleren. Ze stelde alleen vast of er zorgplannen waren, maar beoordeelde deze niet op hun inhoud en uitvoering. Ook beoordeelde zij binnen reguliere basisscholen niet of iedere leerling de gewenste zorg kreeg.

De overheid gaf onvoldoende aan wat er van de basisscholen en samenwerkingsverbanden werd verwacht op het gebied van zorgverlening. Er werden ook geen grenzen aan de zorgverlening gesteld. De zorgstructuur binnen reguliere basisscholen werd bovendien uit verschillende geldstromen bekostigd, bijvoorbeeld uit de middelen voor het verminderen van onderwijsachterstanden en voor klassenverkleining; het bereiken van het doel van wsns was daardoor volgens de Rekenkamer te veel van andere geldstromen afhankelijk (Algemene Rekenkamer 2005a).

Relatie met onderwijsachterstandenbeleid (oab)

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft als doel onderwijsachterstanden die samenhangen met het sociale milieu waaruit kinderen afkomstig zijn te verminderen. Bij dat beleid wordt uitgegaan van sociaal-culturele groepskenmerken. Bij autochtone leerlingen zijn dat de lage opleiding van één of beide ouders, bij allochtone leerlingen een combinatie van lage opleiding en het land van herkomst (dat laatste criterium zou vanaf 2006 in vier jaar tijd worden afgebouwd). Kinderen uit een achterstandsmilieu krijgen een zogeheten leerlinggewicht, en scholen krijgen op basis van die leerlinggewichten extra formatie. In hoofdstuk 9 wordt uitvoeriger op het onderwijsachterstandenbeleid ingegaan.

Bij het 'weer samen naar school'-beleid, en ook bij de leerlinggebonden financiering (waarover meer in paragraaf 8.3), is sprake van individuele indicatiestelling. Daarbij wordt rekening gehouden met de aard en ernst van de individuele handicap of stoornis. In de praktijk zijn de problemen van achterstandsleerlingen en zorgleerlingen in zekere zin vergelijkbaar. Zowel het wsns-beleid als het onderwijsachterstandenbeleid probeert onderwijsproblemen te voorkomen en te bestrijden. In de dagelijkse onderwijspraktijk zijn hun activiteiten nauwelijks te onderscheiden. Er bestaat bovendien een zekere

overlap tussen beide doelgroepen. De bestuurlijke aanpak van het wsns- en het onderwijsachterstandenbeleid loopt echter uiteen. Wsns is een zaak van de samenwerkende schoolbesturen, terwijl voor de inzet van de gewichtengelden (extra formatie) de individuele scholen/schoolbesturen primair verantwoordelijk zijn. In de periode tussen 1998 en 2006 konden gemeenten in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) invloed uitoefenen op de inzet van de schoolse achterstandsmiddelen (gewichtengelden).⁷ Sindsdien zijn zij alleen nog verantwoordelijk voor de voorschoolse educatie (vve voor 2,5- tot 4-jarigen) en zijn de individuele schoolbesturen bij de inzet van de schoolse gewichtengelden (extra formatie) niet langer gebonden aan de besluitvorming over het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Doordat de regionale indeling in het wsns-beleid nogal afwijkt van de gemeentelijke indeling valt de samenhang tussen beide trajecten in de praktijk moeilijk vorm te geven.

Brede evaluatie wsns, lgf en oab (2005)

In 2002 kondigde minister Van der Hoeven (CDA) een uitgebreide evaluatie aan van het 'weer samen naar school'-beleid (wsns) in combinatie met een evaluatie van het 'leerlinggebonden financiering'-beleid (lgf) en het onderwijsachterstandenbeleid (oab). Deze brede evaluatie zou inzicht moeten bieden in de samenhang tussen de drie beleidsterreinen en in mogelijke aansluitingsvraagstukken, waarover meer in paragraaf 8.3.3. Hieronder worden de conclusies van al het onderzoek naar het wsns-beleid samengevat.

- De kwantitatieve doelstelling van het wsns-beleid was behaald: de groei van het speciaal basisonderwijs (sba) was gestabiliseerd en omgezet in een daling, en ook het aantal wachtlijsten en de omvang ervan waren afgenomen.
- Samenwerkingsverbanden vormden de spil in de zorgstructuur door meer samenwerking van scholen op het gebied van de leerlingenzorg te realiseren, scholen te ondersteunen en netwerken van interne begeleiders op te zetten.
- Samenwerkingsverbanden kampten echter ook met knelpunten; hun bestuurskracht was afhankelijk van de autonome besturen van de samenwerkende scholen, en ze ondervonden moeilijkheden bij de afstemming met regionale partners, zoals Jeugdzorg en gemeenten.
- Scholen voor speciaal basisonderwijs presteerden op diverse punten onder de maat.
- Basisscholen hadden hun leerlingenzorg steeds beter op orde, maar verbeteringen in de klas bleven nog achter (Vermaas en Van der Pluijm 2005).

Kritiek van de Algemene Rekenkamer op het zorgbeleid in het vmbo (2005)

De Algemene Rekenkamer deed ook onderzoek naar de zorgstructuur in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).⁸ Daarin constateert zij dat scholen niet over voldoende basisinformatie beschikken om de zorg op het beschikbare budget af te stemmen, dan wel om vast te stellen wat het budget zou moeten zijn om aan de daadwerkelijke zorgbehoefte te kunnen voldoen. Een van de oorzaken hiervan is volgens de Rekenkamer het ontbreken van een toereikend leerlingvolgsysteem voor (zorg) leerlingen in het vmbo. De indicatie van de regionale verwijzingscommissie (rvc) geeft weliswaar aan dat de school voor deze leerling extra wordt bekostigd, maar niet wat er met de leerling aan de hand is en wat er moet gebeuren. De indicatie is, met andere

woorden, niet handelingsgericht. De minister noch de inspectie voert een inhoudelijke analyse uit op de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden. In die plannen ontbreekt vaak een financiële verantwoording, zodat er geen relatie kan worden gelegd tussen doel en middelen. Ministeries hebben daardoor onvoldoende inzicht in de wijze waarop het geld door de samenwerkingsverbanden en de scholen wordt besteed en in welke prestaties ze daarvoor leveren.

In de onderbouw (leerjaar 1 en 2) worden leerlingen meestal in aparte kleine groepen geplaatst; in de bovenbouw (leerjaar 3 en 4) lukt dat vaak niet, omdat leerlingen daar uitwaaiëren over verschillende sectoren en de middelen niet langer toereikend zijn. Daardoor komen sommige leerlingen alsnog in de problemen. Er was in 2004 vaak geen sluitend regionaal netwerk van voorzieningen die gericht zijn op scholing en begeleiding van jongeren. Instellingen als het Bureau Jeugdzorg, de Jeugd-GGZ, gemeenten en justitie slaagden er in 2004 nog niet in goede afspraken te maken (Algemene Rekenkamer 2005b).

8.3 Beleidsvorming rond het overige speciaal onderwijs

In de periode dat het 'weer samen naar school'-beleid op de rails werd gezet – de eerste helft van de jaren negentig – gebeurde er weinig in de rest van het speciaal onderwijs. Voor de overige twaalf schooltypen in het (voortgezet) speciaal onderwijs (zie tabel 8.1) bestond nauwelijks beleidsaandacht. Dat veranderde in 1995, toen het advies van de commissie Leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs (commissie-Rispens) met de titel *Een steun in de rug. Naar leerlinggebonden financiering in het primair onderwijs* verscheen (commissie-Rispens 1995). Dit advies legde de basis voor de leerlinggebonden financiering (ook wel aangeduid als 'het rugzakje') en voor een reorganisatie van het overige speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (vorming van regionale expertisecentra). Beide werden in 2003, bij de invoering van de Wet op de expertisecentra (WEC) van kracht.

Advies van de commissie-Rispens (1995)

Begin jaren negentig werd duidelijk dat veel ouders van een geestelijk of lichamelijk gehandicapt kind liever niet wilden dat hun kind naar het speciaal onderwijs zou gaan. Veel scholen voor speciaal onderwijs lagen ver van huis, zodat de kinderen met busjes of taxi's naar school moesten worden vervoerd. Daardoor misten ze ook de contacten met andere, niet-gehandicapte kinderen in de buurt. Hoewel in die jaren al een paar duizend gehandicapte kinderen een gewone basisschool bezochten, waarbij ze ondersteuning (ambulante begeleiding) kregen vanuit het speciaal onderwijs, hadden ouders geen recht op deelname van hun gehandicapt kind aan het reguliere onderwijs.

De behoefte om hun gehandicapt kind naar een gewone school te sturen manifesteerde zich met name bij ouders van kinderen met Downsyndroom. Zij hadden in 1988 hun krachten gebundeld in de Stichting Downsyndroom, en het advies van de commissie-Rispens gaf hun een flinke steun in de rug.

De commissie achtte het wenselijk dat ouders van kinderen met handicaps niet alleen meer keuzemogelijkheden zouden krijgen (tussen speciaal en regulier onderwijs), maar

ook meer zeggenschap over de inhoud en aanpak van het extra onderwijs- en zorgaanbod voor hun kinderen. Vraagsturing zou volgens de commissie een ontwikkeling naar onderwijs op maat in het regulier en speciaal onderwijs stimuleren, en de allocatie van middelen verbeteren. Uitgangspunt was het verruimen van keuzemogelijkheden van ouders; het uiteindelijke doel het verminderen van het aantal verwijzingen van kinderen naar het speciaal onderwijs.

Beleidsplan De rugzak (1996)

In reactie op het advies van de commissie-Rispens bracht staatssecretaris Netelenbos (PvdA) (kabinet-Kok I – PvdA/vvd/D66: 1994-1998) in augustus 1996 de beleidsnotitie *De Rugzak. Beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap* uit (OC&W 1996a). Daarin nam ze het advies van de commissie in grote lijnen over. Het beleidsplan gaf de volgende globale schets van een leerlinggebonden financiering (lgf).

- Een leerlinggebonden budget is voorbehouden aan leerlingen die als gevolg van een duidelijk constateerbare handicap ernstig beperkt zijn in het volgen van onderwijs.
- De hoogte van het toe te kennen budget varieert al naar gelang de mate van die beperking.
- De budgettoekenning gebeurt op regionaal niveau door een onafhankelijke instantie aan de hand van een protocol en bij voorkeur op basis van internationale classificaties. Deze indicatiestelling bevat geen aanwijzingen voor de te volgen aanpak.
- De ouders kiezen voor regulier of speciaal onderwijs en voor een bepaalde school.
- In overleg tussen school en ouders wordt nagegaan of de school een passend aanbod kan doen.
- De school stelt – eventueel met inschakeling van anderen – een handelingsplan in de vorm van een offerte aan de ouders op. De akkoordverklaring van de ouders met dat plan is de bekostigingsvoorwaarde vanuit de overheid. Het budget wordt beschikbaar gesteld aan de school.
- Het leerlinggebonden budget wordt in principe per jaar verstrekt. Ook het handelingsplan geldt in principe voor één jaar.
- Om de in het speciaal onderwijs beschikbare expertise te kunnen behouden wordt zij gebundeld in een aantal regionale expertisecentra die adequaat gespreid zijn over het land. Deze bundeling wordt (door het ministerie van OC&W) overigens ook los van de invoering van leerlinggebonden financiering noodzakelijk geacht.
- De expertisecentra vervullen de volgende functies: ambulante begeleiding, diagnostiek, ondersteuning bij het opstellen van handelingsplannen, ontwikkeling en onderzoek (OC&W 1996a: 10-11).

Om kinderen en ouders op maat te bedienen worden de (overige) scholen voor speciaal onderwijs ingedeeld in clusters, en gebundeld in Regionale Expertisecentra (REC's). De belangrijkste doelstelling van het beleid is echter het bieden van meer mogelijkheden voor integratie en participatie aan leerlingen met een handicap of functiebeperking. Ouders moeten, als vertegenwoordigers van hun gehandicapte kind, met de invoering van het persoonsgebonden budget meer zeggenschap krijgen over de aard van de zorg en de besteding van de beschikbare zorgmiddelen. Zij moeten zelf kunnen kiezen of zij

hun kind naar een reguliere school of een gespecialiseerde school willen sturen. 'Een vraaggestuurde bekostiging van het speciaal onderwijs is een belangrijk instrument om emancipatie, integratie en normalisatie in en door het onderwijs te bevorderen' (OC&W 1996a: 5). Inclusief onderwijs werd een richtinggevend streven voor de vormgeving van het speciaal onderwijs.

Bij de herstructurering en reorganisatie van het speciaal onderwijs onderscheidde de beleidsnotitie dus twee hoofdlijnen:

- een clustering (en herindeling) van scholen in vier clusters en de vorming van samenwerkingsverbanden in de vorm van REC's die de in de Wet op de expertisecentra (WEC) vastgelegde taken moesten uitvoeren;
- de invoering van een leerlinggebonden financiering (Studulski et al. 2005).

8.3.1 Leerlinggebonden financiering (lgf)

Staatssecretaris Netelenbos vroeg na publicatie van de beleidsnotitie *De Rugzak* advies aan de Onderwijsraad. Dat advies verscheen in november 1996. Een maand daarvoor vond er met de betrokken onderwijsorganisaties overleg plaats in het Onderwijsoverleg Primair en Voortgezet Onderwijs.

Reactie van de staatssecretaris op het advies en overleg (december 1996)

In december gaf de staatssecretaris bij brief aan de Tweede Kamer haar reactie op het advies en het overleg (TK 1996/1997, 25000 VIII, nr. 63). Daarin constateerde ze dat er brede steun was voor de uitgangspunten en benadering, maar dat er nog veel vragen en zorgen waren over de verdere uitwerking en over onderdelen van het plan.

Het advies en de commentaren richtten zich met name op de positie van ouders, de integratie in het regulier onderwijs, de indicatiestelling, de expertisecentra, de afstemming met de zorgsector, de evaluatie en het tijdspad.

De Onderwijsraad en de onderwijsorganisaties waren van mening dat een structurele ondersteuning van ouders noodzakelijk was. Hun keuzevrijheid was overigens relatief, zo werd ook door de staatssecretaris beaamd. Deze vrijheid heeft vooral betrekking op de keuze tussen een geïntegreerde en separate, gespecialiseerde opvang. 'Wat betreft de keuze voor een bepaalde school kunnen de mogelijkheden van ouders beperkt worden door toelatingsbesluiten van het bevoegd gezag van een school. Daarbij kunnen de (on)mogelijkheden van de school om een adequate opvang te bieden, een rol spelen. In die zin is er sprake van een relatieve keuzevrijheid,' aldus de staatssecretaris.

De Onderwijsraad achtte integratie van gehandicapten in het reguliere onderwijs mogelijk mits aan een aantal randvoorwaarden (zoals nascholing) was voldaan. Volgens de staatssecretaris hadden echter ook andere, reeds ingezette vernieuwingstrajecten zoals 'weer samen naar school' en 'leerwegondersteunend onderwijs' een meer gedifferentieerd onderwijs als doel. Bovendien boden al zo'n 2500 basisscholen onderwijs aan een gehandicapt kind, en waren de ervaringen daarmee over het algemeen positief.

De Onderwijsraad had, net als een groot aantal onderwijsorganisaties, aarzelingen ten aanzien van de haalbaarheid van een geobjectiveerde, onafhankelijk indicatiestelling.

Zou het niet beter zijn de onafhankelijke commissies zonder landelijke criteria te laten werken dan met criteria die onvoldoende betrouwbaar waren? De staatssecretaris vond echter dat er bij toedeling van so-middelen, met het oog op de vereiste rechtsgelijkheid, voor het hele land vergelijkbare criteria moesten gelden en dat de beoordeling door een onafhankelijke instantie en op gestandaardiseerde wijze moest geschieden: 'Daarom zullen er zo snel mogelijk uniforme criteria worden vastgesteld, die niet alleen betrouwbaar, maar ook valide moeten zijn.'

De Onderwijsraad miste in het beleidsplan eveneens een duidelijke opzet voor de evaluatie en waarschuwde, net als de onderwijsorganisaties, voor een te grote tijdsdruk in het proces. De staatssecretaris onderschreef het belang van een zorgvuldige procedure, maar gaf tegelijkertijd aan dat veel ouders en scholen, met het beleidsperspectief van de rugzak voor ogen, aandrongen op een snelle oplossing van bestaande knelpunten. Ze beloofde een monitoring van de pilots en experimenten (tot 1998) en een evaluatie van de effecten tijdens de implementatie (vanaf 1998).

Algemeen Overleg met de Tweede Kamer (maart 1997, januari 1998)

In maart 1997 vond overleg plaats met de vaste Kamercommissie voor OC&W. Daaraan voorafgaand werd een rondetafelgesprek gehouden met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld. Hoewel de uitgangspunten door alle woordvoerders werden onderschreven, werden er ook aarzelingen naar voren gebracht en kritische vragen gesteld. Zo constateerden de woordvoerders van het CDA en de VVD dat de hele systematiek voor een relatief kleine groep leerlingen op de schop ging. Internationale gegevens leerden namelijk dat op termijn maximaal 25% van de ouders zal kiezen voor het regulier onderwijs, terwijl op dat moment al ongeveer 15% van de gehandicapte leerlingen het reguliere onderwijs bezocht. Waarom was er niet gekozen voor een verbreding van het huidige model van ambulante begeleiding? Rechtvaardigde die extra 10% wel een stelselwijziging? In antwoord daarop gaf de staatssecretaris aan dat er, uitgaande van de wens van de ouders, naar verwachting nog eens zo'n 3.000 leerlingen met een handicap naar het regulier onderwijs zouden gaan.

Kamerbreed werden zorgen geuit over de mogelijkheid te komen tot een objectieve, onafhankelijke, betrouwbare en waterdichte indicatiestelling. Die vormde immers de hoeksteen voor de hele operatie. Ook ten aanzien van de budgettaire consequenties had men aarzelingen. Het voornemen om de hele operatie budgettair neutraal te laten plaatsvinden riep vragen op. Er was immers sprake van een openeinderegeling in de zin dat er geen wachtlijsten mochten ontstaan voor kinderen die geïndiceerd en dus toelaatbaar waren. Het gevaar van een aanzuigende werking was bepaald niet ondenkbeeldig, zo leerden de ervaringen met het persoonsgebonden budget in de zorg.

Kanttekeningen waren er ook bij het voornemen te komen tot Regionale Expertisecentra (REC's). Volgens de woordvoerders van het CDA en de SGP moest naast de interzuilare expertisecentra ook ruimte blijven bestaan voor denominatieve samenwerkingsverbanden. Andere partijen voelden daar echter weinig voor.

De staatssecretaris kondigde een uitgewerkt stappenplan aan, waarbij pilots en simulaties zouden worden gestart en vervolgens tot 2002 aan de totstandkoming van de expertisecentra zou worden gewerkt. Enkele maanden later (juli 1997) stelde ze de beoogde

invoering van de lgf-maatregel met één jaar uit tot 1 augustus 1999. In januari 1998 vond opnieuw overleg met de vaste Kamercommissie plaats. Daarin werd het uitstel van één jaar met instemming begroet, maar ook nog eens Kamerbreed vastgesteld dat objectieve indicatiestelling erg lastig was, met name voor cluster 4 (overwegend kinderen met gedragsstoornissen). Na protesten van ouders werd besloten om, afhankelijk van de problematiek, ook voor cluster 4 een rugzak toe te kennen. Ouders en de Gehandicaptenraad spraken hun grote zorgen uit over de rol van de indicatiestelling. Aan het eind van de vergadering kondigde de staatssecretaris aan dat zij voorzichtig zou doorgaan met het hele proces. In het kader van de wetgeving zouden alle zaken nog eens kunnen worden afgewogen (TK 1997/1998, 25600 VIII, nr. 65).

Notitie Voortgang lgf (1999)

Na intensief overleg te hebben gevoerd met het georganiseerde onderwijsveld stuurde de in 1998 aangetreden staatssecretaris Karin Adelmund (PvdA) (kabinet-Kok II – PvdA/vvd/D66: 1998-2002) in juni 1999 een notitie aan de Tweede Kamer over de voortgang van het beleidstraject lgf. Daarin deed zij verslag van de uitkomsten van het overleg en legde ze een voorstel voor over de verdere inrichting van het lgf-traject.

In het overleg met de onderwijsorganisaties kon volgens de notitie nog geen overeenstemming worden bereikt over de bestuurlijke en organisatorische inrichting van de Regionale Expertisecentra (REC's). Daarbij ging het met name om de vraag of scholen moesten opgaan in één bestuur of dat de huidige scholen hun aparte bestuurlijke positie konden behouden. Denominatieve overwegingen en de vrijheid van onderwijs (artikel 23) speelden daarbij een belangrijke rol. Ook over de indicatiecriteria was uitvoerig gesproken, waarbij er voortdurend sprake was van een spanning tussen aan de ene kant ruimte om zo veel mogelijk leerlingen die in het (v)so zaten onder de criteria te brengen, en aan de andere kant aanscherping van de criteria om tot een beheersbare afbakening van de doelgroepen te komen, dat laatste met het oog op de systematiek van de openeindebekostiging. Praktijktoetsing moest uitwijzen of er een werkbaar evenwicht kon worden gevonden.

De staatssecretaris kondigde ook aan dat de invoering van de lgf opnieuw met een jaar zou worden uitgesteld (tot 1 augustus 2001). Er was namelijk nog geen consensus over de bestuurlijke inrichting en ook de uitkomsten van de praktijktoetsing moesten nog worden afgewacht. Alleen bij een duidelijke afbakening van de doelgroepen kon sprake blijven van een openeindefinanciering. Leerlinggebonden financiering was niet bedoeld om te bezuinigen, maar er waren ook geen extra structurele middelen voor beschikbaar; er was uitsluitend ruimte voor herschikking van de op dat moment beschikbare middelen.

Overleg, onderzoek en voortgangsrapportages

In de daarop volgende jaren werd de voortgang van het lgf-traject nog diverse malen vertraagd door tal van principiële en praktische problemen. De invoering werd opnieuw een jaar uitgesteld: tot augustus 2002. Sommige Kamerleden vroegen zich af of die termijn wel realistisch was, gezien alle problemen die er nog waren rond de REC-vorming, de indicatiestelling en de verschillende financieringssystemen.

Invoering van de Leerlinggebonden Financiering (2003)

De regeling Leerlinggebonden Financiering werd uiteindelijk op 1 augustus 2003 van kracht. Hoofdpunten uit de regeling zijn de volgende.

- Gehandicapte kinderen kunnen met een leerlinggebonden budget geplaatst worden in het reguliere basis- en voortgezet onderwijs. Een deel van dit budget moet verplicht ingezet worden om ambulante begeleiding in te kopen bij het (voortgezet) speciaal onderwijs.
- De bekostiging van het stelsel is niet gebudgetteerd; voor elke geïndiceerde leerling is er financiering (open einde). De toelating tot leerlinggebonden financiering of het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt bepaald door een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI). Deze CvI's worden opgericht en in stand gehouden door de REC's, maar zijn verder onafhankelijk en hanteren landelijk vastgelegde criteria.
- Op de indicatiestelling wordt toezicht gehouden door de landelijke commissie Toezicht indicatiestelling (LCTI). Deze adviseert de minister over de vaststelling van de criteria en ziet erop toe dat de CvI's de criteria goed hanteren.

Eerste ervaringen met de lgf (2005)

De in paragraaf 8.2.4 genoemde Brede Evaluatie biedt ook een overzicht van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek dat in de jaren 2003 en 2004, direct na de invoering van lgf, naar de leerlinggebonden financiering werd uitgevoerd.

- De algemene conclusie is positief; er wordt beter naar kinderen gekeken en er is een proces in gang gezet van versterking van de positie van ouders.
- Er is sprake van een stijging van de deelname, vooral in de clusters 3 en 4; belangrijke oorzaken zijn de langere verblijfsduur, een toename van het aantal allochtone leerlingen en een toename van het aantal kinderen met ernstige gedragsproblemen.
- Over de integratie en emancipatie van leerlingen met een handicap of stoornis zijn de meeste betrokkenen tevreden; de ouders en de leerlingen zelf zijn tevreden over de sociale en sociaal-emotionele ontwikkeling, maar de medeleerlingen zijn kritisch over de sociale integratie.
- De keuzevrijheid van ouders is door de komst van de lgf verbeterd; er worden echter wel enkele knelpunten gesignaleerd: het plaatsingsbeleid van de reguliere scholen, het gebrek aan informatie bij ouders en het niet maken van een beredeneerde keuze tussen regulier en speciaal onderwijs door ouders.
- Over het proces van indicatiestelling zijn ouders zowel tevreden als ontevreden: ouders zijn tevreden over de onafhankelijkheid van de indicatiestelling, maar vinden dat de samenstelling van dossiers veel tijd kost en niet eenvoudig is, dat de ondersteuning door het REC onvoldoende is en dat de indicatiecriteria niet altijd eenduidig zijn.
- Het werken met indicatiecriteria verloopt niet altijd optimaal (Vermaas en van der Pluijm 2005).

Aanzuigende werking van de lgf (2008)

Volgens Smeets en Rispen (2008) heeft de invoering van indicatiecriteria voor de lgf ertoe geleid dat een relatief grote groep leerlingen die reeds in het regulier onderwijs aanwezig was – met name leerlingen met een autistische stoornis – in aanmerking

kwam voor extra middelen. De beoogde keuzemogelijkheid tussen regulier en speciaal onderwijs werd volgens de onderzoekers door de invoering van lgf niet gerealiseerd. Scholen hebben nog steeds mogelijkheden om 'ongewenste' leerlingen te weigeren. De vraag of leerlingen die voorheen geen extra middelen kregen en nu wel daardoor beter af zijn kan evenmin met stelligheid worden beantwoord. Onderzoek heeft daar geen duidelijk bewijs voor geleverd.

8.3.2 Clustering van het overige speciaal onderwijs: Wet op de expertisecentra (wec) (1998)

De commissie-Rispens legde in 1995 niet alleen de basis voor de leerlinggebonden financiering, maar ook voor een reorganisatie van het overige (voortgezet) speciaal onderwijs. De commissie wilde de beschikbare expertise van het speciaal onderwijs bundelen in een aantal goed over het land gespreide Regionale Expertisecentra (REC's). Daarmee beoogde men meer samenwerking tussen scholen voor speciaal onderwijs tot stand te brengen en meer expertise te ontwikkelen. De twaalf schooltypen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die na de wsns-operatie waarin het lom en mlk waren opgegaan waren overgebleven, werden samengevoegd in vier clusters. Staatssecretaris Netelenbos nam dit advies in haar in 1996 uitgebrachte beleidsnotitie *De rugzak* over. De beoogde wijzigingen werden vastgelegd in de Wet op de expertisecentra (wec), die in augustus 1998 van kracht werd. Onder speciaal onderwijs verstaat de wet: onderwijs aan leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs die zintuiglijk, lichamelijk en/of verstandelijk gehandicapt zijn of gedragsstoornissen hebben. In de wec werden de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ondergebracht in vier clusters:

- Cluster 1: visueel gehandicapten:
 - o scholen voor kinderen die blind of slechtziend zijn;
 - o scholen voor meervoudig gehandicapte blinde of slechtziende kinderen;
- Cluster 2: auditief en communicatief gehandicapten:
 - o scholen voor kinderen die doof zijn;
 - o scholen voor kinderen die slechthorend zijn;
 - o scholen voor meervoudig gehandicapte dove en slechthorende kinderen;
 - o scholen voor kinderen met ernstige spraak- en/of taalmoeilijkheden;
- Cluster 3: kinderen met een lichamelijke of verstandelijke handicap of een combinatie daarvan:
 - o scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen;
 - o scholen voor meervoudig gehandicapte zeer moeilijk lerende kinderen;
 - o scholen voor langdurig zieke kinderen met somatische problematiek;
 - o scholen voor kinderen met een lichamelijke handicap (mytylscholen);
 - o scholen voor meervoudig gehandicapte kinderen met een lichamelijke handicap (tytylscholen);
- Cluster 4: gedragsgestoorde kinderen:
 - o scholen voor kinderen met ernstige problemen in gedrag, met ontwikkelingsproblemen en/of psychiatrische problemen (zmok, pedologische instituten, langdurig zieke kinderen met psychiatrische problematiek).

In de wEC werden ook de zes wettelijke taken van de Regionale Expertisecentra (REC's) beschreven:

- het in stand houden van een onafhankelijke Commissie voor de Indiciestelling (CvI);
- het coördineren van de ondersteuning aan scholen;
- het ondersteunen van ouders bij de indiening van een verzoek tot indiciestelling;
- het coördineren van onderzoeksactiviteiten;
- het ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school;
- het coördineren van de inzet van formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning).

De vorming van Regionale Expertisecentra (REC) (1998-2003)

Na het van kracht worden van de wEC werd gestart met de vorming van de Regionale Expertisecentra: regionale samenwerkingsverbanden van scholen voor speciaal onderwijs. De ontwikkeling van REC's maakte onderdeel uit van de beleidsvorming rond de eerder besproken regeling leerlinggebonden financiering (lgf of 'rugzak'), die uiteindelijk in 2003 zou worden ingevoerd. De inwerkingtreding van de lgf-regeling vormde de afsluiting van het proces van REC-vorming.

Het traject van REC-vorming werd door een aantal landelijke procesmanagers (wegbereiders) ondersteund. Zij vormden de schakel tussen het departement, de scholen en de REC's in oprichting.

In 2003 was het proces afgerond en waren alle 328 scholen in de clusters 2, 3 en 4 ondergebracht in 33 REC's: vier REC's in cluster 2, zestien REC's in cluster 3 en dertien REC's in cluster 4.

De omvang van de REC's loopt sterk uiteen: de grootste bestond in 2003 uit 22 scholen en de kleinste uit 3 scholen. In dat jaar bezochten in totaal ruim 54.000 leerlingen een (v)so-school, van wie 62% een school voor speciaal onderwijs en 38% een school voor voortgezet speciaal onderwijs.

Scholen in cluster 1 (visueel gehandicapten) nemen een afwijkende positie in. Ze vallen niet onder de wEC, maar onder een eigen regeling (Wet visueel gehandicapten) (1995), met aparte afspraken over toelating en financiering. Drie grote organisaties (Barthiméus, Visio en Sensis) dragen zorg voor dit cluster.

8.3.3 Afstemmingsproblemen tussen de beleidsterreinen wsns, lgf en oab

Tussen de drie beleidsterreinen – het 'weer samen naar school'-beleid (wsns), de leerlinggebonden financiering (lgf) en het onderwijsachterstandenbeleid (oab) – zat nogal wat overlap in doelgroepen. Dat riep de vraag op of die beleidsterreinen eigenlijk niet beter konden worden geïntegreerd.

Advies van de Onderwijsraad (2001)

In december 2000 vroeg de vaste Kamercommissie van OC&W de Onderwijsraad advies uit te brengen over de mogelijkheid en wenselijkheid om in de vorm van één bekostigingsstelsel op termijn meer samenhang aan te brengen tussen de

beleidsterreinen ‘weer samen naar school’, ‘leerlinggebonden financiering’ en ‘gewichtenregeling basisonderwijs’. In het in 2001 uitgebrachte advies wees de raad een integratie van deze drie beleidsterreinen echter af. Volgens de raad waren de (beleids) filosofie en de daarbij behorende criteria waarop de toekenning van gelden voor wsns is gebaseerd van een andere orde dan die van de gewichtenregeling, en dat moest ook zo blijven. De raad achtte het van groot belang dat de overheid een onderscheid zou blijven maken tussen (budgetten voor) zorgleerlingen enerzijds en (voor) achterstandsleerlingen anderzijds. Hoewel wsns en lgf zich allebei richten op de integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs leende de bijzondere problematiek van het gehandicapte kind zich volgens de raad niet voor samenvoeging met de zorgleerlingen in het wsns-beleid. Het onderscheid tussen de verschillende doelgroepen was ondanks de overlap, die volgens de raad zo’n 2% van het totaal aantal basisschoolleerlingen betrof, zinvol (Onderwijsraad 2001a).

Strategisch gedrag van scholen en ouders: wsns versus lgf

In de periode dat het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs (sba) als gevolg van het wsns-beleid daalde, nam de deelname aan het speciaal onderwijs juist toe. Die ‘weglek’ werd volgens onderzoekers grotendeels veroorzaakt door strategisch gedrag van ouders en scholen. Zo leidde de koppeling van geld aan leerlingen in het systeem van leerlinggebonden financiering (lgf) ertoe dat zowel ouders als scholen de voorkeur gaven aan een rugzak. Daarnaast speelde ook de verzwarende rol van de problematiek een rol.

In het voortgezet onderwijs was eveneens sprake van strategisch gedrag. Zo signaleerde de Inspectie van het Onderwijs het merkwaardige verschijnsel dat het aantal zorgleerlingen bij de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs plotseling leek te verdubbelen: ‘Zowel basisscholen – door geïndiceerde leerlingen niet te betrekken bij de berekening van de schoolscore op de eindtoets – als scholen voor voortgezet onderwijs – vanwege de extra middelen die lwoo-leerlingen opleveren – zouden in de verleiding kunnen komen een zo hoog mogelijk aantal leerlingen te voorzien van het stempel ‘zorgleerling’ (Inspectie van het Onderwijs 2006b: 71). Het strategische gedrag werd in belangrijke mate uitgelokt door het naast elkaar bestaan van verschillende bekostigingssystemen: een gebudgetteerd systeem (sba) en openeinderegelingen (lwoo, pro en lgf).

Naar een integratie van de drie beleidsterreinen?

Over de vraag of de drie beleidsterreinen – wsns, lgf en oab – vanwege overlap in de doelgroep en met het oog op de weglek eigenlijk niet beter zouden kunnen worden geïntegreerd, lopen de meningen van deskundigen en onderzoekers flink uiteen. Zo pleitten sommigen voor een bundeling van alle zorgmiddelen om die vervolgens toe te kennen aan een regionale zorgautoriteit, terwijl anderen, zoals de Onderwijsraad, zich juist tegen zo’n beleidsintegratie verzetten omdat er verschillende doelstellingen en problematieken in het geding zijn. Weer anderen wijzen erop dat het beleid ten aanzien van de verschillende doelgroepen elkaar in de dagelijkse onderwijspraktijk juist kan versterken (bundeling van middelen, professionalisering van leerkrachten) en dat afstemming en coördinatie dus op schoolniveau zouden moeten plaatsvinden.

In veel studies wordt de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden als belangrijkste oorzaak van de problemen aangewezen. Deze zou ertoe leiden dat alle partijen zich aan hun verantwoordelijkheid kunnen onttrekken door te wijzen op hun autonomie; een situatie zich in die jaren vooral voordeed op het snijvlak van het wsns-beleid (autonomie van schoolbesturen in het samenwerkingsverband) en het onderwijs-achterstandenbeleid (rol van de gemeenten bij de inzet van gewichtengelden). De verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende partijen zouden naar het oordeel van de onderzoekers moeten worden aangescherpt.

Brede overeenstemming is er ook over de constatering dat de verschillende beleidstrajecten nog steeds niet in de klas en bij de leraren waren aangeland. Er bestaat in het basisonderwijs wel een positieve houding ten aanzien van de integratie van zorgleerlingen, maar van een planmatige, opbrengstgerichte en gedifferentieerde aanpak is binnen de meeste scholen nog nauwelijks sprake (Vermaas en Van der Pluijm 2005).

Volgens Frissen wordt de verantwoordelijkheid voor het bieden van extra zorg weliswaar bij het onderwijs gelegd, maar liggen de oorzaken vaak buiten het onderwijs. Het onderwijs is steeds meer een instrument geworden om politieke en maatschappelijke doelstellingen op het terrein van gelijkheid en participatie te realiseren. Dat leidt tot hoge verwachtingen, waar het onderwijs maar in beperkte mate aan kan voldoen. De complexiteit is zo groot dat overheidssturing op basis van een simpele doel- middelenstructuur niet goed mogelijk is. Er moet daarom een perspectiefwisseling plaatsvinden, in de zin van een vergroting van de zelfsturing, autonomie en professionaliteit van scholen en leerkrachten (Frissen 2004).

De inspectie signaleert veel problemen met zorgleerlingen in het onderwijs (2006) In het *Onderwijsverslag 2004/2005* wijdde de Inspectie van het Onderwijs een apart hoofdstuk aan zorg en begeleiding in het onderwijs. Daarin constateert ze dat het aantal leerlingen dat extra zorg en begeleiding nodig heeft in zowel het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs als in cluster 4 van de expertisecentra (speciaal en voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met gedragsstoornissen) toeneemt.

Om hoeveel leerlingen het precies gaat is echter onduidelijk. Er zijn namelijk verschillende definities in omloop, waardoor de percentages in het primair onderwijs varieerden tussen 7% en 27%. In het voortgezet onderwijs resulteerde een optelsom van leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (vso), praktijkonderwijs (pro) en het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in een percentage van 14% zorgleerlingen (op het totaal aantal leerlingen in het vo en vso).

De overgang van basis- naar voortgezet onderwijs levert voor zorgleerlingen de nodige problemen op. Dat komt doordat de uitgangspunten voor zorg en begeleiding in beide onderwijssectoren nogal uiteenlopen. In het basisonderwijs zijn de groepen qua voorde- ringen en capaciteiten vrijwel altijd heterogeen samengesteld. De mate van zorg is daar in de regel afgestemd op de ontwikkeling van het kind. In het voortgezet onderwijs zijn klassen qua niveau veel homogener samengesteld; het onderwijs binnen klassen wordt er maar zelden op verschillen tussen leerlingen afgestemd. Ook de wijze van bekostiging van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs verschilt tussen basis- en voortgezet onderwijs (wsns versus lwoo).

De aansluiting tussen onderwijs en jeugdzorg schoot volgens de inspectie eveneens tekort. De in 2002 gestarte ‘Operatie Jong’ zou daarin verandering moeten brengen (Inspectie van het Onderwijs 2006b: 47-75).

8.4 Op weg naar ‘passend onderwijs’

Sinds de invoering van de leerlinggebonden financiering in 2003 is in het basis- en voortgezet onderwijs sprake van maar liefst drie zorgstructuren:

- samenwerkingsverbanden voor lichte zorg in het primair onderwijs: ‘weer samen naar school’ (wsns) in de vorm van basisonderwijs en speciaal basisonderwijs (sba), die beide vallen onder de Wet op het primair onderwijs (WPO);
- samenwerkingsvormen voor lichte zorg in het voortgezet onderwijs: leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (lwo/pro), die eveneens tot het regulier onderwijs worden gerekend en vallen onder de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO);
- Regionale Expertisecentra voor zware zorg: voor scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (so en vso) en de leerlinggebonden financiering (lgf), die beide zijn geregeld in de Wet op de expertisecentra (WEC).

Veranderingen in de maatschappelijke en politieke context

Inmiddels was in 2002 zowel de maatschappelijke als politieke context sterk gewijzigd. Na de opkomst van en latere moord op Pim Fortuyn was het maatschappelijk klimaat duidelijk verslechterd. Het vertrouwen in de politiek was sterk teruggelopen, en de overheid ging daarom beter luisteren naar de opvattingen van direct betrokkenen in het onderwijsveld zelf.

In datzelfde jaar trad het kabinet-Balkenende I (CDA/VVD/LPF: 2002-2003) aan. Het CDA maakte na acht jaar ‘paars’ voor het eerst weer deel uit van de regering. Maria van der Hoeven (CDA) werd minister van Onderwijs. Anders dan haar voorgangers Ritzen en Hermans, die het hoger onderwijs in hun portefeuille hadden en het basis- en voortgezet onderwijs aan staatssecretarissen overlieten, lag de verantwoordelijkheid voor het funderend onderwijs tijdens haar regeerperiode (2002-2007) bij de minister. De door minister Van der Hoeven uitgebrachte meerjarige beleidsplannen (bijvoorbeeld *Koers vo*) kwamen tot stand in interactieve trajecten, waarbij de minister en haar ambtenaren vele gesprekken voerden met niet alleen de onderwijsorganisaties, maar ook individuele ouders, docenten, schoolleiders en bestuurders. Daarnaast werden enquêtes gehouden, zoals de jaarlijks verschijnende *Onderwijsmeter*.

Ook aandacht voor getalenteerde en hoogbegaafde leerlingen⁹

In de jaren na de eeuwwisseling ontstond vanuit diverse invalshoeken en groeperingen steeds meer druk om – naast de vele voorzieningen voor kinderen met onderwijsachterstanden en/of leer- en gedragsproblemen – ook aan de bovenkant van het talentenspectrum meer diversiteit en niveaudifferentiatie te realiseren. ‘Talent, talent, talent’ zou het motto moeten zijn voor de komende periode, in aanvulling op ‘werk, werk, werk’. Alle inwoners van Nederland zouden moeten worden gestimuleerd het

beste uit zichzelf te halen. Meer aandacht voor getalenteerde leerlingen is niet alleen van belang voor de economie, maar ook voor de samenleving, zo luidde de boodschap van het in 2003 opgerichte Innovatieplatform (Innovatieplatform 2006).

Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs hebben de plicht voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te verzorgen. Die plicht is echter voor kinderen en jongeren met beperkingen op cognitief of sociaal-emotioneel gebied veel beter uitgewerkt dan voor cognitief begaafde en hoogbegaafde leerlingen.

Hoogbegaafdheid wordt meestal geïndiceerd aan de hand van een score op een intelligentietest. Op basis van zo'n test is 2,5 % van alle leerlingen in het basisonderwijs hoogbegaafd (een IQ-score van 130 of hoger) (Inspectie van het Onderwijs 2010d). Hoogbegaafdheid leidt bij onvoldoende uitdaging niet alleen tot onderbenutting van talenten, maar vaak ook tot problemen zoals verveling, motivatieproblemen, frustratie, gebrek aan zelfvertrouwen of gedragsproblemen.

Over de noodzaak van meer aandacht voor (hoog)begaafde leerlingen lopen de meningen uiteen. Volgens sommigen is extra aandacht noodzakelijk, niet alleen vanwege de eerder genoemde onderbenutting van talent, maar ook vanwege de wettelijke verplichting van scholen om het onderwijs te laten aansluiten bij de mogelijkheden en ontwikkelingsbehoeften van de individuele leerling. Anderen zijn daarentegen van mening dat het gaat om 'een luxeprobleem': hoogbegaafde kinderen komen er toch wel, dus in tijden van beperkte (financiële) middelen is het belangrijker om in te zetten op de zwakkere leerlingen. Weer anderen noemen hoogbegaafdheid niet per definitie een 'probleem' of een 'zorg', maar een risicofactor waarop het onderwijs zou moeten worden aangepast om te voorkomen dat er een probleem ontstaat (Doolaard en Oudbier 2010).

Ouders van (hoog)begaafde leerlingen willen vanzelfsprekend voldoende aandacht voor de talentontwikkeling van hun kind. In 2003 werd de koepelorganisatie Hoogbegaafdheid opgericht, waarin drie belangenverenigingen voor ouders van hoogbegaafde kinderen zijn vertegenwoordigd: Pharos, Hint en CoChem. Daarnaast zijn er tal van andere groeperingen en organisaties die de belangen van hoogbegaafde kinderen en volwassenen behartigen, waaronder de Terecht Bezorgde Ouders, de Stichting Plato, Mensa, de Stichting Facta, het Centrum voor Begaafdheidsonderzoek en verschillende onderwijskundige en pedagogische instituten, adviesbureaus en begeleidingsdiensten. De Leonardo Stichting biedt inhoudelijk passend onderwijs aan voor hoogbegaafden. De arrangementen die basisscholen gebruiken om hun onderwijs bij de behoeften van hoogbegaafde leerlingen te laten aansluiten zijn: differentiatie binnen de eigen klas zoals verrijken of het overslaan van een groep (40% van de basisscholen), het gedeeltelijk volgen van onderwijs in een plusgroep binnen de eigen school (19%), het gedeeltelijk volgen van onderwijs in een plusgroep op een andere school (13%) en het volgen van al het onderwijs in een aparte groep (een apart curriculum volgens het Leonardoconcept) (2%). De overige 25% van de basisscholen geeft aan geen hoogbegaafde leerlingen te hebben of geen aangepast aanbod te bieden (Inspectie van het Onderwijs 2010d). Volgens de website Leonardo Stichting maakten in 2010 56 basisscholen in de klas gebruik van het Leonardoconcept. In 2007 startte in Venlo de eerste particuliere (niet van overheidswege bekostigde) Leonardobasischool.

Het voortgezet onderwijs kent van oudsher veel meer niveaudifferentiatie dan het basisonderwijs: in de vorm van verschillende schooltypen zoals gymnasia of van profilering zoals de technasia en het tweetalig onderwijs. In het voortgezet onderwijs maken acht scholen gebruik van het Leonardoconcept. Een deel van de hoogbegaafde leerlingen – naar schatting 20 à 30%, maar volgens de eerder genoemde Leonardo Stichting 50 à 80% – ervaart problemen in het onderwijs. Hoogbegaafdheid blijkt in de praktijk nogal eens samen te gaan met een vorm van autisme of hyperactiviteit. Sinds een aantal jaren rekt het beleid ook hoogbegaafde leerlingen met dergelijke problemen tot de categorie leerlingen in risicosituaties, waardoor ze, net als kinderen met dyslexie, autisme of ADHD, in aanmerking komen voor aanvullende zorg. Extra zorg voor hoogbegaafde leerlingen met problemen werd in het voortgezet onderwijs tot voor kort vrijwel uitsluitend in het vmbo en het voortgezet speciaal onderwijs aangeboden. Pas sinds kort is er meer aandacht voor leerlingen met een stoornis op havo en vwo.

8.4.1 Naar een nieuwe zorgstructuur in het basis- en voortgezet onderwijs (2005)

In september 2005 bracht minister Maria van der Hoeven (CDA) (kabinet-Balkenende II – CDA/VVD/D66: 2003-2006) de *Notitie vernieuwing van zorgstructuren in het funderend onderwijs* uit, waarin zij enkele hoofdlijnen voor een vernieuwing van zorgtrajecten in het primair en voortgezet onderwijs presenteerde (TK 2005/2006, 27728, nr. 85). Van der Hoeven stelde vast dat de bestaande zorgstructuur haar beste tijd had gehad. Er waren tal van knelpunten, waaronder een complex regelstelsel voor speciale leerlingenzorg waarin ouders en scholen verstrikt raakten. Ook de afstemming met de jeugdzorg moest worden verbeterd. De belangrijkste knelpunten die moesten worden opgelost waren:

- de onduidelijke en ingewikkelde verantwoordelijkheidsverdeling;
- de indicatiestelling met voor elke zorgregeling een eigen indicatiesysteem en een enorme hoeveelheid bureaucratie eromheen;
- de moeilijke overgang voor zorgleerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs;
- de problemen met de leerlinggebonden financiering, waarbij ouders nogal eens tegen het toelatingsbeleid van scholen aanliepen;
- belemmeringen in de regelgeving voor scholen die tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs willen ontwikkelen.

Tegelijkertijd maakte het speciaal onderwijs een forse groei door, waardoor de kosten sterk opliepen. Volgens de minister kon en moest het beter. De zorgbehoefte van leerlingen is zo verschillend dat het niet goed mogelijk is om een landelijke geregeld onderwijsaanbod in te richten dat hieraan recht doet. Daarom was het beter te kiezen voor een andere vorm van sturing, namelijk een waarin scholen de ruimte en verantwoordelijkheid krijgen om zelf voor alle leerlingen een passend onderwijsarrangement te ontwikkelen. Zo'n arrangement kan allerlei vormen aannemen, bijvoorbeeld door de leerling een deel van de tijd onderwijs in een speciale voorziening te laten volgen en een deel in een reguliere klas.

De wetgever zou de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur/de school helder moeten vastleggen in een *zorgplicht*. Deze nieuwe koers sloot aan bij de eerder door de minister uitgebrachte *Beleidsnotitie governance* (2004a), met als belangrijkste boodschap dat de overheid de onderwijsinstellingen zo veel mogelijk ruimte geeft om hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs waar te maken, daarvoor de noodzakelijke kwaliteitseisen formuleert, voldoende middelen beschikbaar stelt en toezicht houdt op de bereikte resultaten. Er zou een overgang moeten plaatsvinden van een aanbodgericht systeem naar een systeem waarbij de leerling centraal staat. In de praktijk zou dat er als volgt uitzien.

- Ouders melden hun kind aan bij de school van hun voorkeur; vervolgens heeft de school de plicht om een onderwijsarrangement aan te bieden.
- Leerlingen die extra aandacht nodig hebben kunnen een indicatie krijgen op basis van één objectief indicatiesysteem; bij inschrijving van een geïndiceerde leerling krijgt de school een hogere bekostiging: de leerling heeft een zorggewicht.
- Aanbodgerichte vormen van bekostiging komen zo veel mogelijk te vervallen en verschillen in bekostiging van een leerling bij een speciale school en een gewone school worden weggenomen, waardoor de hoogte van de bekostiging niet langer van invloed is op de plaats waar een leerling onderwijs krijgt.

De zoektocht naar nieuwe oplossingen zou zo veel mogelijk ‘van onderop’ moeten plaatsvinden. Er werden veldinitiatieven en experimenten gestart. Na een algemeen overleg met de Kamer, waarbij nogal wat vragen rezen over onder andere de *zorgplicht*, verscheen in september 2006 een uitwerkingsnotitie. Daaraan ging een uitgebreide overlegronde vooraf: in het hele land werden ruim 400 bijeenkomsten georganiseerd waaraan zo’n 10.000 mensen uit het onderwijsveld deelnamen.

De voorstellen uit de uitwerkingsnotitie zouden echter niet meer tot acties leiden. Het (romp)kabinet-Balkenende III (CDA/VVD) viel in november 2006. Met het oog op de sterke toename van het aantal geïndiceerde leerlingen, met name voor het voortgezet speciaal onderwijs, werden nog wel maatregelen aangekondigd om de groei te beheersen.

Een nieuw kabinet: Balkenende IV

In februari 2007 trad het kabinet-Balkenende IV (CDA/PvdA/CU: 2007-2010) aan. Sharon Dijksma (PvdA) werd als staatssecretaris verantwoordelijk voor het primair onderwijs en het passend onderwijs. Staatssecretaris Marja van Bijsterveld (CDA) kreeg de portefeuilles voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en was vanuit die verantwoordelijkheid betrokken bij de beleidsontwikkeling met betrekking tot de zorgleerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Ronald Plasterk (PvdA) werd minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Regionale netwerken en budgettering van de zorg op het niveau van 2007
(juni 2007)

Op 25 juni 2007 stuurde staatssecretaris Dijksma (PvdA) haar beleidsvoornemens met betrekking tot het passend onderwijs naar de Tweede Kamer. Onder het motto ‘de beste kansen voor elk kind’ deed ze de volgende voorstellen.

- Uitgaande van de bestaande samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs (ongeveer 250 wsns-verbanden en circa 80 vo/vso-verbanden) worden regionale netwerken gevormd. Daarbij worden de grootschaliger vo-verbanden als uitgangspunt genomen. In de regionale netwerken participeren ook de 34 REC's van de clusters 2, 3 en 4. Ook scholen voor havo/vwo, die nog niet deelnemen, kunnen aansluiting zoeken bij de samenwerkingsverbanden, net als de ROC's en AOC's (middelbaar beroepsonderwijs). In het schooljaar 2007/2008 zullen experimenten voor passend onderwijs van start gaan. De ervaringen uit die experimenten worden meegenomen in het wetsvoorstel. Er wordt gestreefd naar een landelijk dekkende infrastructuur van regionale netwerken in 2011.
- Elk regionaal netwerk heeft een geïntegreerde indicatiestelling, zodat er één indicatieorgaan voor het onderwijs ontstaat; de indicatiestelling is zo veel mogelijk handelingsgericht. Het daarvoor ontwikkelde kader integraal indiceren (Operatie Jong) zal eind 2008 beschikbaar zijn, zo is het streven.
- De bekostiging van wsns-verbanden primair onderwijs en van de samenwerkingsverbanden vo/vso (budgetfinanciering) verandert niet. Voor de leerlinggebonden financiering (lgf) gaat een vorm van budgetfinanciering gelden. De bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt eveneens gebudgetteerd. Dat moet leiden tot een betere beheersing van de extra uitgaven voor zorgleerlingen (in 2007 ruim 2,2 miljard euro). De partners in het regionale netwerk beschikken langs deze drie lijnen over een afgebakend budget. Tussen 2007 en 2011 wordt uitgegaan van een stabilisering van de in de begroting opgenomen financiële kaders.
- De bekostiging van lwoo en pro (openeindefinanciering) wordt niet gewijzigd.
- De wettelijke plicht om te zorgen voor passend onderwijs voor iedere aangemelde of ingeschreven leerling motiveert scholen om deel te nemen aan het regionale netwerk. Besturen die om samenwerking vragen mogen niet geweigerd worden. Er komt een landelijke geschillenregeling voor het geval partijen er niet uitkomen. Partijen beslissen zelf hoe ze hun afspraken juridisch vastleggen.
- De positie van ouders zal worden versterkt, zowel collectief (medezeggenschap op regionaal bestuurlijk niveau) als individueel (ondersteuning van ouders bij hun gesprek met de school).
- Het toezicht op de indicatiestelling van de Cvl's gaat over van de landelijke Commissie toezicht Indicatiestelling (LCTI) naar de Inspectie van het Onderwijs; de advies-taak van de LCTI gaat over naar de nieuw in te stellen evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECP O).
- De ambitie is om in 2011 te beschikken over een landelijk dekkende structuur van regionale netwerken die aan elke leerling passend onderwijs bieden (TK 2006/2007, 27728, nr. 98 en nr. 101).

Onderwijsbonden (leraren) stappen uit het overleg (juni 2007)

Op 20 juni stuurden de organisaties van leraren (AOB, CMHF en CNV Onderwijs) een brief aan de vaste Kamercommissie van OCW waarin zij aangaven uit het overleg tussen staatssecretaris en het georganiseerde onderwijsveld te stappen. Volgens de drie bonden was er in het dossier Passend onderwijs onvoldoende aandacht voor de positie

van het onderwijspersoneel en voor zijn toerusting om in het regulier onderwijs passend onderwijs te kunnen geven (waarvoor naar schatting een miljard euro nodig is): 'Er is veel aandacht voor structuren, procedures en systeemveranderingen, maar er is te weinig aandacht voor versterking van het primaire proces en de man en de vrouw in de klas.' Ook de verdeling van verantwoordelijkheden was onduidelijk. De bonden waren ontevreden over het feit dat de verantwoordelijkheid voor de toerusting en scholing van het personeel uitsluitend bij de schoolbesturen kwam te liggen. In de maanden die volgden probeerde de staatssecretaris de relatie met de onderwijsvakbonden achter de schermen te herstellen, en in het voorjaar van 2008 schoven de onderwijsvakbonden weer aan bij het overleg (Waslander 2011b)

Invoeringsplan Passend onderwijs (december 2007)

In december stuurt staatssecretaris Dijkzema een uitgebreide nota met een invoeringsplan aan de Tweede Kamer. Het realiseren van passend onderwijs vergt veel van de onderwijsprofessionals in het veld en hun besturen, aldus de staatssecretaris. Daarom wordt gekozen voor een invoering waarbij ontwikkelingen van onderop centraal staan; het uitgangspunt bij de invoering is een 'lerende aanpak'. Regionale netwerken kunnen hun eigen beleid formuleren en hun eigen vormgeving kiezen. De besturen in de regionale netwerken kunnen aanvragen indienen voor een veldinitiatief of experiment. Daarvoor is, oplopend tot 2011, 70 miljoen euro beschikbaar. Scholen en besturen moeten hun leerkrachten in staat stellen zich te scholen, zodat zij voldoende zijn toegerust om passend onderwijs te geven, en mogelijkheden creëren voor ondersteuning van de leerkracht in de klas.

Voor het (laten) uitvoeren van onderzoek en het adviseren over de invoering van passend onderwijs wordt een onafhankelijke evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ЕСРО) ingesteld, onder voorzitterschap van Ursie Lambrechts (voormalig lid van de Tweede Kamer voor D66). De Kamer steunt de doelstellingen, maar wil wel goed geïnformeerd worden over de invoering en kiest daarom voor een duidelijk *go-no go*-moment: eind 2009.

Stand van zaken één jaar na het invoeringsplan (november 2008)

In november 2008 informeert staatssecretaris Dijkzema de Kamer over de voortgang van het invoeringsproces. Ze constateert veel beweging, maar ook veel bestuurlijke drukte. De complexiteit van het proces is groot, niet alleen vanwege de vele betrokken partijen, maar ook omdat gesprekken over inhoudelijke doelstellingen meestal verzanden in gesprekken over geld en budgetten en vooral over de verdeling daarvan. Bovendien is er in het onderwijsveld veel onduidelijkheid over de doelstellingen van passend onderwijs: wat houdt het precies in, hoe moet het worden aangepakt en wie wordt in 2011 waarop afgerekend? De staatssecretaris concludeert uit deze ervaringen dat 'het proces van onderop' stagneert (TK 2008/2009, 31497, nr. 9).

ECPO: wetenschappelijk verantwoorde evaluatie passend onderwijs onmogelijk (juni 2009),

In juni 2009 uit de evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) haar zorgen over de mogelijkheden voor evaluatie. Die worden volgens de commissie ernstig beperkt door de trage en complexe ontwikkeling van het passend onderwijs. Daarbij spelen diverse factoren een rol. In de eerste plaats is dat het feit dat de doelen die moeten bereikt niet duidelijk zijn geoperationaliseerd, maar gaandeweg worden bepaald en bijgesteld. Dat maakt het moeilijk om empirisch vast te stellen of de beoogde effecten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Een tweede probleem is dat de initiatieven van onderop komen ('laat duizend bloemen bloeien'), waardoor elk regionaal netwerk passend onderwijs op eigen wijze invult en het ontbreekt aan een centrale regie. Bovendien vragen vooral geïnteresseerde regio's subsidie aan voor experimenten (zelfselectie), waardoor het beeld dat de evaluatie zal opleveren waarschijnlijk te rooskleurig is. De parlementaire onderzoekscommissie-Dijsselbloem stelde begin 2008 in het toetsingskader voor toekomstige onderwijsvernieuwingen vast dat deze pas mogen worden doorgevoerd als er voldoende draagvlak in de samenleving voor is en als de effectiviteit ervan in deugdelijk onderzoek is aangetoond. Volgens de ECPO maken bovengenoemde factoren een dergelijke evaluatie echter onmogelijk (ECPO 2009a).

8.4.2 Heroverweging passend onderwijs (november 2009)

Eind 2009 concludeert staatssecretaris Dijkema dat er een ommekeer nodig is in het denken over passend onderwijs. Een steeds groter deel van de jeugd loopt vast en krijgt een label. Jaarlijks komen zo'n 3.000 kinderen thuis te zitten doordat ze moeilijk te plaatsen zijn. De instroom in de Wajong is groot, met jongvolwassenen van wie niemand meer iets verwacht omdat ze in de geïndiceerde zorg zijn terechtgekomen. Jaarlijks wordt ruim 2 miljard euro aan extra zorg en ondersteuning van leerlingen besteed. Passend onderwijs is tot nu toe vooral een bestuurlijke kwestie, die zich op grote afstand van de school en de klas afspeelt, zo signaleerde de ECPO. De onderwijsinspectie is kritisch, leraren ondervinden nog steeds te weinig steun in de klas en hebben het gevoel dat ze er alleen voor staan, en ook ouders zijn ontevreden. Er is volgens de staatssecretaris dan ook een omslag in het passend onderwijs nodig, en zij stelt daartoe een aantal maatregelen voor.

- Er wordt een Landelijk referentiekader opgesteld dat de omslag van structuur naar inhoud moet ondersteunen. In dit referentiekader komen onderwerpen aan de orde als: de behoeftes voor passend onderwijs in termen van ondersteuning in de school en in de klas, de bandbreedte voor het bieden van zorg in een reguliere school, de vormgeving van een handelingsgerichte diagnostiek en de organisatie van de medezeggenschap van ouders en docenten. Het kader biedt een basis voor het opstellen van een zogenaamd 'zorgprofiel' van de school.
- De sectororganisaties krijgen de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het referentiekader, die plaatsvindt in overleg met ouderorganisaties en vakorganisaties.
- De zorgplicht van het schoolbestuur komt weer voorop te staan. Deze vereist een niet-vrijblijvende samenwerking tussen scholen en besturen.

- De aanpak van regionale netwerkvorming wordt losgelaten. De samenvoeging van het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) in één regionaal netwerk leidt tot te veel bestuurlijke complexiteit. Daarom wordt gekozen voor een bundeling van de zorg binnen de bestaande samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs.
- De rugzakfinanciering biedt onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk, omdat deze uitgaat van een slagboomdiagnostiek (wel/geen indicatie) en vaste bedragen. Om flexibiliteit en innovatieve initiatieven mogelijk te maken worden de huidige rugzakmiddelen aan de samenwerkingsverbanden toegekend. Integratie van leerlingen in het reguliere onderwijs blijft het uitgangspunt.
- De middelen voor de rugzak en het (voortgezet) speciaal onderwijs worden gebudgetteerd op het niveau van de rijksbegroting 2008.
- De beschikbare middelen worden verevend over de regio's.
- De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs moet sterk verbeterd worden. Het onderwijs dient erop gericht te zijn jongeren voor te bereiden op de arbeidsmarkt (in verband met terugdringen van het aantal Wajong-uitkeringen).

De staatssecretaris concludeert dat de koerswijziging ingrijpend is, maar dat passend onderwijs op deze manier meer richting en meer inhoud krijgt, zowel voor de leraar als voor het bestuur en de ouders. Los daarvan is het bittere noodzaak om de kosten van de zorg beter te gaan beheersen.

Reactie op de heroverweging passend onderwijs (december 2009)

Een maand later reageert de ECPD op de nieuwe koers die de overheid met het beleid rond passend onderwijs is ingeslagen. Het belangrijkste kritiekpunt richt zich op de onduidelijke positie en rol van de overheid in het heroverwegingsvoorstel. De overheid stelt zich sinds het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie-Dijsselbloem weliswaar terughoudend op met betrekking tot 'het hoe', maar dat laat onverlet dat zij in verband met haar grondwettelijke taak (artikel 23 GW, zie hoofdstuk 7) verantwoordelijk is en blijft voor aanbod, toegankelijkheid, kwaliteit en toezicht.

'Nu de uitwerking van een landelijk referentiekader passend onderwijs geheel in handen is gelegd van het onderwijsveld zelf, maar tegelijkertijd nog geen concrete invulling is gegeven aan het begrip zorgplicht en de verplichtingen die daar voor schoolbesturen uit voortvloeien, dringt de vraag zich op wat de positie van de overheid is bij de ontwikkeling en het vaststellen van het referentiekader. Om verwarring en mogelijke teleurstelling te voorkomen over een overheid die zich, nadat het referentiekader door het onderwijsveld zelf is ingevuld, alsnog met de uitkomst gaat bemoeien, lijkt het raadzaam dat de overheid op voorhand duidelijk maakt wat zij in elk geval gewaarborgd wil hebben en hoe zij dat gaat bewaken.

Nu de zorgplicht weer expliciet genoemd wordt is de noodzaak om ook dit begrip concreet in te vullen en daarmee duidelijk te maken waartoe deze zorgplicht schoolbesturen verplicht en welke aanspraken leerlingen en hun ouders daaraan kunnen ontleenen des te urgenter. Ook wanneer wetgeving over de zorgplicht nog even op zich laat wachten kan de inzet van de overheid op dit punt toch al worden geëxpliciteerd. Door de zorgplicht en de rol van de centrale overheid te expliciteren zou de overheid niet alleen meer zicht geven op haar eigen positie,

maar tegelijkertijd ook markeren wat de ruimte is waarbinnen het referentiekader door de onderwijssector zelf ontwikkeld kan worden' (ECPO 2009b: 1-2)

Ten aanzien van de positie van ouders merkt de evaluatie- en adviescommissie op dat met het verdwijnen van de rugzak niet alleen de *ongewenste* aspecten daarvan (rigiditeit, complexiteit) verdwijnen, maar ook *gewenste* aspecten (keuzevrijheid van ouders). Onduidelijk is welke consequenties het bijgestelde beleid voor individuele ouders gaat krijgen.

Een van de meest opvallende maatregelen is het loslaten van de regionale netwerken en het weer terugkeren naar het bundelen van de extra onderwijszorg in de bestaande samenwerkingsverbanden voor het primair onderwijs (wsns) en het voortgezet onderwijs (vo/svo). Voordelen van deze beleidswijziging zijn minder structuurdiscussie, een kleinere schaal en grotere overzichtelijkheid. De wijziging brengt echter ook nieuwe vraagstukken met zich mee (ECPO 2009b).

Sectorraden op hoofdlijnen akkoord met de nieuwe koers van staatssecretaris Dijkema (februari 2010)

De sectorraden voor het po, vo, (v)so en mbo steunen de inzet en koers van de staatssecretaris. Passend onderwijs betekent voor de sectorraden eigenlijk kwalitatief goed en uitdagend onderwijs voor alle leerlingen. Het past in het bredere streven dat eerder in de Kwaliteitsagenda's is vastgelegd. De raden zien de invoer van passend onderwijs wel als een zware opdracht die onder grote tijdsdruk (invoering in 2012) moet plaatsvinden. De beschikbare middelen moeten zo veel mogelijk voor het primaire proces beschikbaar blijven. De raden maken zich zorgen over de geformuleerde uitgangspunten met betrekking tot de positie en medezeggenschap van ouders. De zorgplicht biedt ouders een afdwingbaar recht op passend onderwijs voor hun kind, maar daarvoor zijn veel ondersteuning en (juridische) begeleiding nodig – een kostbare aangelegenheid. De raden geven de voorkeur aan een open overleg en een sfeer van vertrouwen tussen school en ouders.

De sectorraden zijn voorstander van een 'slanke' wetgeving en een stevig referentiekader. Wetgeving leidt vaak tot minimaal voldoen aan de eisen. Een referentiekader waar besturen zich aan committeren biedt meer mogelijkheden. De bekostiging van lwoo en pro moet onaangetast blijven en de middelen moeten zo veel mogelijk in de school/klas beschikbaar komen, aldus de sectorraden in een brief aan de vaste Kamercommissie van ocw.

8.4.3 Kredietcrisis, heroverwegingen en de stijgende kosten van zorgleerlingen

Eind 2008 breekt de kredietcrisis uit, wat grote gevolgen heeft voor de economische groei en voor de staatsschuld. Het tekort op de rijksbegroting loopt sterk op, en in september 2009 worden twintig werkgroepen ingesteld die advies moesten uitbrengen over een totale bezuiniging van 35 miljard euro die in de komende kabinetsperiodes moet worden gerealiseerd. Voor de onderwijssector worden twee werkgroepen ingesteld: één voor het hoger onderwijs en één voor de productiviteit in het onderwijs.

De laatstgenoemde werkgroep kreeg opdracht te komen tot een bezuiniging van 4,1 miljard euro in 2015. Een van de onderwerpen die de werkgroep onder de loep nam waren de zorgleerlingen.

Na de val van het kabinet-Balkenende I v, in februari 2010, wordt de wetgeving die de eerder genoemde koerswijziging in het passend onderwijs mogelijk moest maken door de Tweede Kamer controversieel verklaard.

Twee rapporten over de stijgende kosten van zorgleerlingen

In 2009 verschijnt een publicatie van het Centraal Planbureau met de titel *Zorg om zorgleerlingen*, waarin ontwikkelingen in het beleid, in de deelname en in de kosten van zorgleerlingen in de basisschoolleeftijd in de periode 1991-2007 worden geanalyseerd (Minne et al. 2009). Geconstateerd wordt dat zorgleerlingen veel aandacht krijgen van het beleid, dat het aandeel zorgleerlingen, uitgedrukt als percentage van alle leerlingen in de basisschoolleeftijd – vooral na de invoering van de rugzak in 2003 – sterk is gestegen (tot 6% in 2007) en dat de totale kosten nog sterker zijn toegenomen. Kost de gemiddelde leerling in het regulier basisonderwijs ongeveer 5000 euro per jaar en een leerling in het speciaal basisonderwijs ongeveer 9.000 euro, in het speciaal onderwijs is het gemiddelde bedrag meer dan 18.000 euro. De onderwijskosten van rugzakleerlingen variëren tussen de 12.000 en 24.000 euro per jaar. Veel zorgleerlingen krijgen boven op de uitgaven voor onderwijs ook nog geld voor extra hulp, bijvoorbeeld voor het vervoer naar school, voor thuiszorg of voor extra begeleiding buiten schooltijd. De kosten daarvan kunnen volgens een globale raming van de onderzoekers oplopen tot gemiddeld 22 duizend euro per leerling per jaar. Als de onderwijskosten worden meegeteld, kosten zorgleerlingen in het speciaal onderwijs gemiddeld zo'n 40.000 euro per jaar. De belangrijkste reden voor de stijging van het dure zorgonderwijs ligt vermoedelijk in de institutionele inrichting: gewone basisscholen en ouders van zorgleerlingen hebben er weinig belang bij voor goedkopere onderwijsvormen te kiezen. Daardoor krijgen meer leerlingen een rugzak of komen terecht in het speciaal onderwijs. Wat de uitgaven daar voor de zorgleerlingen zelf en voor de samenleving opleveren en of ze effectief worden besteed is onduidelijk.

In 2010 keek de *Algemene Rekenkamer* (AR) nog eens terug op de uitkomsten van de twee eerdere onderzoeken naar zorgleerlingen in het basisonderwijs (Weer samen naar school: 2005) en in het vmbo (eveneens 2005) (Algemene Rekenkamer 2010). In 2005 concludeerde de AR dat de minister van OCW duidelijk zou moeten maken op welke manier samenwerkingsverbanden en scholen inzicht behoren te geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en de realisatie daarvan. Die aanbeveling werd destijds door de toenmalige minister niet overgenomen. Volgens de AR wordt het zorgbeleid door scholen en samenwerkingsverbanden nog steeds niet systematisch geëvalueerd. Daardoor valt niet vast te stellen of de middelen voor zorgbeleid (2,2 miljard euro per jaar) efficiënter en effectiever kunnen worden besteed. De AR had in 2005 eveneens aanbevolen het toezicht op het zorgbeleid van scholen en op de samenwerkingsverbanden en bovenschoolse voorzieningen te versterken. Het toezicht op de scholen en bovenschoolse voorzieningen is sindsdien verbeterd,

maar op het functioneren van samenwerkingsverbanden wordt nog steeds geen toezicht gehouden. In 2005 werd ook gepleit voor het aanbrengen van meer samenhang in het beleid voor zorgleerlingen. Sindsdien zijn wel veel plannen op dit vlak gemaakt, maar die zijn nog niet tot uitvoering gekomen. Ook aan de door de AR geconstateerde sterke stijging van het aantal zorgleerlingen bij de overgang van het basisonderwijs naar het vmbo, die vermoedelijk veroorzaakt wordt door het openeindekarakter van de lwoo-regeling, was niets veranderd, met alle financiële gevolgen van dien.

Advies van de Sociaal-Economische Raad (2009)

In december 2009 bracht de Sociaal-Economische Raad (SER) op verzoek van de minister van Jeugd en Gezin André Rouvoet (CU) een advies uit over mogelijkheden om jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen of daarmee samenhangende overeenkomstige problematiek beter voor te bereiden op participatie. In *De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn* richt de raad zich vooral op jongeren die te maken hebben met een combinatie van problemen die zich uiten in psychische, sociale, cognitieve of gedragsproblemen en/of sociaal-maatschappelijke problemen (schulden, drugsgebruik, zwerven). Zij lopen het risico levenslang afhankelijk te blijven van collectieve voorzieningen (zoals de Wajong, de bijstand of de sociale werkvoorziening). De raad acht het daarom noodzakelijk dat op korte termijn de volgende verbeteringen worden aangebracht:

- een grotere nadruk op preventie, vroege signalering en vroege interventie;
- een betere aansluiting bij de individuele ondersteuningsbehoefte van jongeren door meer vraagsturing, maatwerk en samenwerking;
- een versterking van de positie van de professionals;
- een verdere versterking van de aandacht voor en voorbereiding op de latere participatie van deze jongeren tijdens perioden dat zij zorg nodig hebben en/of onderwijs volgen (SER 2009).

Advies van de commissie Werkscholen (november 2010)

In aansluiting op het SER-advies ontstond bij Hans Kamps (kroonlid van de SER) het idee voor de opzet van een zogeheten Werkschool voor de groep jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso). De minister van OCW in het demissionaire kabinet-Balkenende IV vroeg de commissie Werkscholen (onder voorzitterschap van Kamps) het idee verder uit te werken en te verbreden naar alle jongeren voor wie een startkwalificatie niet haalbaar is: naast jongeren uit het vso (cluster 3 en 4) ook jongeren uit het praktijkonderwijs (pro) en uit de AKK-opleidingen in het mbo (zie hoofdstuk 10) – in totaal ongeveer 85.000 jongeren.

Het advies *Zicht op werk. De Werkschool als werkend perspectief* verscheen in november 2010. De Werkschool moet jongeren uit het vso, het pro en de AKK-opleidingen in het mbo beter begeleiden naar een werkplek. Daarbij staan de vermogens (en niet de problemen) van de jongere centraal. De Werkschool neemt de organisatie van de benodigde ondersteuning over, en zet daarvoor middelen uit onderwijs, sociale zekerheid, (jeugd)zorg en re-integratie in. Door deze ‘ontschotter’ inzet van middelen kan de Werkschool budgettair neutraal worden ingevoerd. Dat betekent dat middelen die nu naar vso-leerlingen

van 16 jaar en ouder gaan worden overgedragen aan de Werkschool en dat Wajong-middelen naar voren worden gehaald. Op termijn zal dit besparingen opleveren. De commissie beveelt aan op korte termijn een experiment van twee jaar met minimaal vijf Werkscholen te starten met de opdracht: creëer werk voor leerlingen die dat anders niet zouden hebben gehad. Vervolgens kan de Werkschool, indien succesvol, uitgerold worden over alle dertig arbeidsmarktregio's. Volgens de commissie is de Werkschool een structurele manier om een wezenlijk deel van de jongeren aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen. Invoering ervan biedt de jongere werk in plaats van een uitkering, biedt de werkgever een gekwalificeerde werknemer en de overheid meer rendement met minder middelen (commissie-Kamps 2010). De Stichting van de Arbeid maakte daarop in december 2010 in een brief aan de nieuw aangetreden minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt (CDA), kenbaar het van belang te vinden om met het advies aan de slag te gaan. De verantwoordelijkheid voor de Werkschool zou volgens de stichting bij het ministerie van OCW moeten liggen. Sociale partners waren graag bereid een actieve rol te spelen in de uitvoering van de door de commissie aanbevolen pilots.

Advies van de Onderwijsraad (februari 2010)

In februari 2010 bracht ook de Onderwijsraad een advies uit over kinderen en jongeren met gedragsstoornissen of -problemen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Het scholenveld en de bewindslieden van OCW zouden zich volgens de Onderwijsraad nuchter en kritisch moeten opstellen tegenover de steeds verfijndere classificatie van probleemgedrag en het dagelijks gebruik van classificerende termen om dergelijke gedrag te beschrijven. Leraren moeten problemen signaleren (beschrijven wat zij feitelijk waarnemen), maar de diagnose overlaten aan gedragsdeskundigen. De minister(s) zouden zich meer moeten richten op de preventie van opvoedingsproblemen en de signalering ervan als ze nog relatief klein zijn. Het werken aan gedragsproblemen op school begint met sterk onderwijs door een professioneel lerarenteam. Dat gebeurt in een duidelijk gestructureerde school met heldere regels, waarbinnen voldoende ruimte is voor persoonlijke relaties tussen leraren en leerlingen. Het basiszorgaanbod bestaat uit een helder pedagogisch-didactisch klimaat, waarin gewenst gedrag wordt vastgesteld, geoefend en beloond en ongewenst gedrag wordt genegeerd en zo nodig bestraft (Onderwijsraad 2010d).

Rapport Brede heroverweging productiviteit onderwijs (april 2010)

Het rapport van Werkgroep Productiviteit Onderwijs, die voorstellen moest doen voor de totale bezuinigingsopdracht van 4,1 miljard euro, verschijnt in april 2010. Volgens het rapport zouden de extra uitgaven voor zorgleerlingen vanaf 2013 structureel met 565 miljoen euro kunnen worden teruggebracht (op een totaal budget voor passend onderwijs van ruim 3,6 miljard euro in 2010¹⁰). Deze taakstelling zou kunnen worden gerealiseerd door de bekostiging van de samenwerkingsverbanden te baseren op het aandeel zorgleerlingen in 2003. Om te voorkomen dat het aandeel zorgleerlingen zich voortzet in de groei van het aandeel leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro) zouden ook deze voorzieningen in de budgettering

van het passend onderwijs moeten worden opgenomen. De aparte financiering door het rijk van het speciaal basisonderwijs (sbaO), het lwoo en het pro wordt losgelaten, zodat de samenwerkingsverbanden zelf de afweging kunnen maken hoe ze de middelen over de onderwijssoorten willen verdelen (Financiën 2010). De voorstellen van de werkgroep zouden gedeeltelijk worden overgenomen in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte (vvd/cda met gedoogsteun van de pvv), dat in oktober 2010 aantreedt.

De po-raad behartigt ook de belangen van het (voortgezet) speciaal onderwijs (vanaf oktober 2010)

Op 30 september 2010 wordt de wec-Raad opgeheven, die de belangen van de expertisecentra (het (voortgezet) speciaal onderwijs) behartigde. Zijn taken zijn met ingang van 1 oktober 2010 overgenomen door de po-raad, die daardoor niet alleen de belangen van het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs gaat behartigen, maar ook die van het voortgezet speciaal onderwijs. Dat laatste hangt waarschijnlijk samen met het feit dat het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs onder één wet – de Wet op de expertisecentra (wec) – vallen.

Het kabinet-Rutte (vvd/cda met gedoogsteun van de pvv) treedt aan) (oktober 2010)

In november 2010 kondigt de nieuw aangetreden minister Van Bijsterveldt (cda) in een brief aan de Tweede Kamer een nieuwe koers aan voor het passend onderwijs.

Op 31 januari 2011 verschijnt de aangekondigde brief met de plannen voor het passend onderwijs, het wettelijk kader en de invulling van de taakstelling van 300 miljoen euro, waarover meer in de slotparagraaf van dit hoofdstuk.

8.5 Stand van zaken in 2010

Het beleid rond passend onderwijs bevindt zich in een impasse, zo luidde de conclusie van een essay over het beleid van de afgelopen zes jaar (Noordegraaf en De Wit 2011).

De cijfers in deze paragraaf laten zien dat de groei in de deelname aan speciale onderwijsvoorzieningen en in de kosten ervan de afgelopen twintig jaar onverminderd doorging.

Eind 2010 staat het beleid met betrekking tot passend onderwijs aan de vooravond van weer een nieuwe koerswijziging, die ditmaal bovendien gepaard gaat met flinke bezuinigingstaakstelling. Eerdere koerswijzigingen gingen meestal vergezeld van extra middelen, zij het dat die in de regel van tijdelijke aard waren.

8.5.1 Deelname aan reguliere en speciale onderwijsvoorzieningen (1990-2010)

Het beleid dat aan het nog in ontwikkeling zijnde passendonderwijsbeleid voorafging – ‘weer samen naar school’ in het basis- en voortgezet onderwijs en de rec-vorming en leerlinggebonden financiering in het (voortgezet) speciaal onderwijs – was, afgemeten aan het percentage leerlingen in aparte zorgvoorzieningen, in de basisschoolleeftijd nog redelijk succesvol. Het percentage leerlingen in aparte zorgvoorzieningen (speciaal

basisonderwijs: sbao en speciaal onderwijs: so) bleef de afgelopen twintig jaar in het primair onderwijs (inclusief sbo en so) nagenoeg gelijk: 4,7% in 1990 en 4,8% in 2010. Het percentage leerlingen dat in het reguliere voortgezet onderwijs extra zorg krijgt (lwoo/pro) of voortgezet speciaal onderwijs (vso) volgt nam daarentegen toe van 3,3% in 1990 tot 11,2% in 2010. Beide ontwikkelingen kunnen worden afgeleid uit de cijfers in tabel 8.2, waarin zichtbaar wordt gemaakt hoe het aantal leerlingen in de verschillende zorgvoorzieningen zich de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld.

Tabel 8.2

Aantal leerlingen in het regulier basis- en voortgezet onderwijs, sbo en lwoo/pro, en (v)so (x 1.000), 1990-2010

	1990	1995	2000	2003	2005	2007	2009
Regulier basisonderwijs	1.546,5	1.477,1	1.546,5	1.547,6	1.549,6	1.552,3	1.548,4
Speciaal basisonderwijs ^a	55,9	57,6	52,1	51,4	48,3	44,9	43,3
Speciaal onderwijs	20,5	23,4	30,0	34,0	35,4	36,4	34,2
Regulier voortgezet onderwijs	916,5	894,1	894,1	808,3	813,6	812,3	810,0
Lwoo/pro ^b	22,6	26,2	42,3	116,2	126,0	129,0	125,4
Voortgezet speciaal onderwijs	8,2	7,7	15,5	21,3	24,8	28,2	34,1

a 1990: lom, mlk en iobk.

b 1990 en 1995: lom/ivbo en mlk.

Bron: CBS Jaarboek Onderwijs (diverse jaren); Kerncijfers o c w (diverse jaren)

Tussen 1990 en 2009 nam het aantal zorgleerlingen (sbao en so) in de basisschoolleeftijd iets meer (+1,4%) toe dan het aantal leerlingen in het reguliere basisonderwijs (+0,1%). In die periode deed zich echter wel een duidelijke verschuiving voor van het speciaal basisonderwijs (-23%) naar het speciaal onderwijs (+67%).

Voor het voortgezet onderwijs ziet het beeld er heel anders uit. Daar nam het aantal leerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs tussen 1990 en 2010 met 12% af, terwijl het aantal zorgleerlingen (lwoo, pro en vso) in dezelfde periode meer dan vijf keer zo groot werd. In de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs groeide het lwoo/pro, dat sinds 2002 onder het reguliere onderwijs valt, sterker dan het voortgezet speciaal onderwijs (cluster 1 t/m 4). De deelnamestijging aan zorgvoorzieningen was in de leeftijdsgroep van het voortgezet onderwijs dus vele malen groter dan in het basisonderwijs.

Jongens en kinderen van niet-westerse migranten zijn oververtegenwoordigd in speciale voorzieningen

Jongens en leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond zijn in de verschillende speciale onderwijsvoorzieningen sterk oververtegenwoordigd. In 1990 was 68% van de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs een jongen. Het speciaal basisonderwijs bestond toen nog niet. Twintig jaar later, in het schooljaar 2009/2010, waren twee van de drie leerlingen in het speciaal basisonderwijs jongens; in het (voortgezet)

speciaal onderwijs was 70% van de leerlingen van het mannelijk geslacht. Ook in het praktijkonderwijs zitten naar verhouding veel jongens (60%). Jongeren uit niet-westerse migrantenmilieus zijn eveneens oververtegenwoordigd in de speciale onderwijsvoorzieningen. Dat houdt deels verband met etnische verschillen in de mate waarin zich problemen voordoen die gebruik van speciale voorzieningen noodzakelijk maken, maar ook met het overwegend lage opleidingsniveau van hun ouders. Bijna een derde van de leerlingen in het praktijkonderwijs is van niet-westerse allochtone herkomst, terwijl dat slechts voor 15% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs geldt. Deze leerlingen gaan gemiddeld ook iets vaker naar het leerwegondersteunend onderwijs. Dat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door hun lage schoolprestaties aan het eind van het basisonderwijs, waardoor ze relatief vaak naar de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo worden verwezen. Daarentegen maken kinderen en jongeren van niet-westerse afkomst relatief weinig gebruik van cluster-4-voorzieningen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en van de rugzak. Dat kan te maken hebben met het feit dat hun ouders vaak onbekend zijn met het speciaal onderwijs en met de mogelijkheden van een rugzak, maar ook met het gegeven dat hun ouders zich vaak verzetten tegen plaatsing in een cluster-4-voorziening, omdat ze de gedragsproblemen van hun kinderen niet als zodanig herkennen of zich ervoor schamen. Ze plaatsen hun kind liever in een cluster-2-opleiding (voor dove of slechthorende kinderen) (Smeets et al. 2009; Van den Broek et al. 2010a).

Regionale verschillen

De deelname aan de verschillende vormen van speciaal onderwijs loopt regionaal uiteen. Eerder is al aangegeven dat er een verband is tussen het aanbod aan speciale voorzieningen en de bevolkingsdichtheid. In het westen en zuiden van het land is het aanbod aan speciale voorzieningen naar verhouding groter dan in de noordelijke provincies. Dat was aan het eind van de jaren tachtig al zo (Blank et al 1990: 121-161). De deelname hangt samen met het historisch gegroeide aanbod aan scholen en met de aanwezigheid van goed georganiseerde belangengroepen (bijvoorbeeld als het gaat om voorzieningen voor autisten in Brabant). De ECPO adviseerde in 2010 bij de bekostiging van speciale onderwijszorg over te gaan op een verdeelmodel dat gebaseerd is op verevening (ECPO 2010).

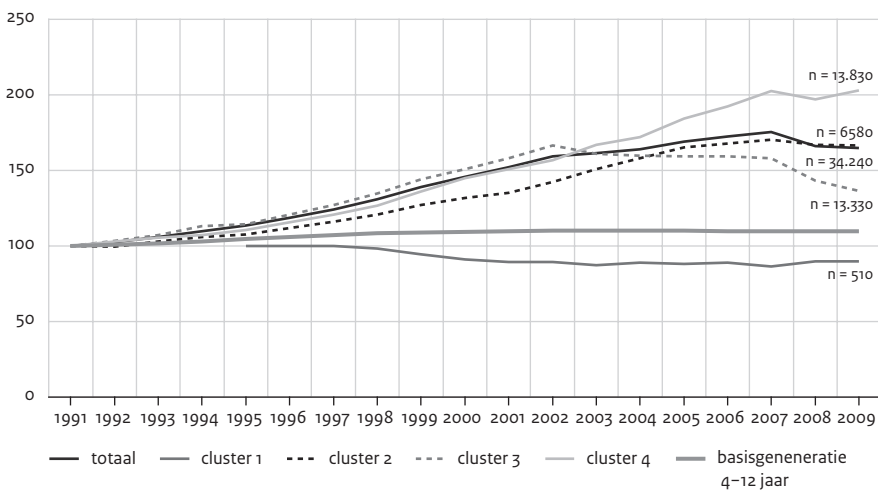
8.5.2 Deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs naar cluster

Figuur 8.1 laat de ontwikkeling zien van de deelname aan de verschillende clusters van het speciaal onderwijs in de fase van het basisonderwijs.¹¹ De ontwikkeling van de omvang van de leeftijdsgroep waaruit de leerlingen worden gerekruteerd (4-12 jaar) is eveneens opgenomen. De deelnamegroei in het speciaal onderwijs is het sterkst bij cluster 4 (onderwijs aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen, aan langdurig zieke kinderen met een psychische handicap en aan leerlingen in scholen verbonden aan pedologische instituten). Cluster 3 (onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen, aan kinderen met een lichamelijke handicap en aan langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap) was het grootst, maar nam laatste jaren in omvang af. De omvang van cluster 2

(onderwijs aan dove kinderen, aan slechthorende kinderen, aan kinderen met ernstige spraakproblemen) is de laatste jaren gestabiliseerd. De totale deelname aan speciaal onderwijs werd iets kleiner.

Figuur 8.1

Ontwikkeling van de deelname aan het speciaal onderwijs naar cluster, 1991/1992- 2009/2010 (indexcijfers, 1991/1992 = 100)^a



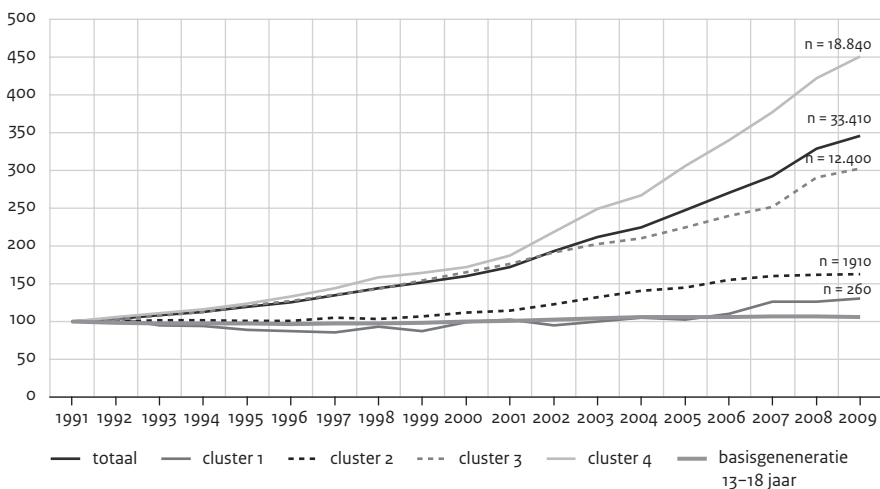
a Voor cluster 1 is 1995/1996 het basisjaar.

Bron: CBS (Statline), bewerking SCP

Figuur 8.2 geeft vergelijkbare informatie, maar dan voor de deelnameontwikkeling aan het voortgezet speciaal onderwijs.¹² Ook hier is cluster 4 de grootste stijger, maar ook de deelname aan cluster 3 nam sterk toe.

Figuur 8.2

Ontwikkeling van de deelname aan het voortgezet speciaal onderwijs naar cluster, 1991/1992-2009/2010 (indexcijfers, 1991/1992 = 100)



Bron: CBS (Statline), bewerking SCP

Het aantal leerlingen met een rugzak in het basis- en voortgezet onderwijs groeide sinds de invoering van de leerlinggebonden financiering (lgf) spectaculair: van 11.000 in 2003 naar 39.000 in 2009. Daarbij nam het aantal rugzakken in het voortgezet onderwijs en lwoo veel sterker toe dan in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs (TK 2010/2011, 32500 VIII, nr. 22).

Ontwikkelingen in de kosten per leerling in het regulier en speciaal onderwijs
In de beleidsvorming rond het passend onderwijs en zijn voorgangers draaide het de afgelopen twintig jaar niet alleen om de deelnameontwikkeling aan (aparte) zorgvoorzieningen, maar ook om de ontwikkeling van de overheidsuitgaven die daarmee gepaard gingen. Tabel 8.3 geeft inzicht in de ontwikkeling van de kosten per leerling sinds 1998.

Tabel 8.3

Overheidsuitgaven^a per leerling (in lopende prijzen x 1 euro), 1998-2009

	1998	2000	2003	2005	2007	2009
Regulier basisonderwijs	2.520	3.080	3.890	4.110	4.430	4.900
Speciaal basisonderwijs	-	6.490	8.240	9.260	8.860	9.870
(Voortgezet) speciaal onderwijs	9.820	11.360	14.130	16.140	18.370	21.910
Regulier voortgezet onderwijs (inclusief lwoo en pro)	3.970	4.930	5.760	6.130	6.540	7.400

a Alleen de uitgaven van het ministerie van o.c.w.

Bron: Kerncijfers o.c.w. (diverse jaren)

In het reguliere basisonderwijs stegen de uitgaven per leerling tussen 1998 en 2009 met 94%. De sterkste groei deed zich voor in de periode 1997-2002, toen de groepen in de onderbouw van het basisonderwijs (groep 1 t/m 4) in het kader van de beleidsoperatie Groeps grootte en kwaliteit werden verkleind.

In het reguliere voortgezet onderwijs namen de uitgaven per leerling in dezelfde periode met 86% toe. Daarbij moet echter worden aangetekend dat daarin ook de uitgaven voor het lwoo en het praktijkonderwijs zijn verdisconteerd, onderwijsvoorzieningen die eerder (voor 2002) onder het voortgezet speciaal onderwijs vielen (vso-lom en vso-mlk). De uitgaven per leerling zijn in deze zorgvoorzieningen aanzienlijk hoger dan de gemiddelde uitgaven voor alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs: in 2003 lagen de uitgaven per leerling in het lwoo/pro 3000 euro hoger dan gemiddeld; in 2009 waren de extra kosten per lwoo/pro-leerling toegenomen tot 4.300 euro per leerling (een stijging van 43% in zes jaar tijd) (Kerncijfers o.c.w. 1999-2003: 51; Kerncijfers o.c.w. 2005-2009: 95). De uitgaven per leerling in het (voortgezet) speciaal onderwijs stegen in de periode 1998-2009 met 123%.

8.6 De beleidsarena rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

In de beleidsvormingsprocessen rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs speelden de volgende beleidsactoren een belangrijke rol: achtereenvolgende bewindslieden en het departement, het georganiseerde onderwijsveld, wetenschappelijk onderzoekers/deskundigen en sinds enkele jaren ook de P.O.-raad.

8.6.1 De overheid: het ministerie van Onderwijs

De voor het primair onderwijs verantwoordelijke bewindslieden waren verreweg de belangrijkste beleidsactoren, ondersteund door hun ambtenaren. Bij de achtereenvolgende beleidsdossiers – wsns, lgf en passend onderwijs – namen zij het initiatief. Staatsecretaris Wallage (1989-1994) startte in 1990 met het ‘weer samen naar school’-beleid in het basisonderwijs (samenwerkingsverbanden tussen regulier en speciaal onderwijs en opname van het speciaal onderwijs voor lom en mlk in het regulier

onderwijs: speciaal basisonderwijs). Staatssecretaris Netelenbos (1994-1998) regelde het 'weer samen naar school'-beleid in het voortgezet onderwijs (leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs). Zij zette ook de leerlinggebonden financiering (lgf) in de steigers en bereidde de clustering van de overige twaalf schooltypen in het (voortgezet) speciaal onderwijs voor. De periode 1990-1998 stond vooral in het teken van een herordening van het aanbod aan schooltypen en voorzieningen.

Staatssecretaris Adelmund (1998-2002) had haar handen vol aan de verdere uitwerking van de plannen voor de leerlinggebonden financiering. Daarnaast gaf ze een extra (financiële) impuls aan het stagnerende 'weer samen naar school'-beleid in het basisonderwijs: wsns-plus. Aan het eind van Adelmunds regeerperiode zag de infrastructuur van regulier en speciaal onderwijs er heel anders uit dan begin jaren negentig. Sinds 2003 bestaat het (zorg)aanbod uit drie zorgstructuren met verschillende indicatiesystemen en bekostigingswijzen: 1) 'weer samen naar school' in het basisonderwijs (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs), 2) 'weer samen naar school' in het voortgezet onderwijs (leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs) en 3) de leerlinggebonden financiering (de rugzak) met vier clusters van Regionale Expertisecentra voor het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

Tijdens het bewind van minister Van der Hoeven (2002-2007) verschoof het beleidsinitiatief van de overheid naar het georganiseerde onderwijsveld. De eerder ingezette beleidslijn van meer autonomie en ruimte voor scholen/schoolbesturen werd sterk gestimuleerd: government (de overheid als centrale beleidsactor) werd governance (de overheid als een van de beleidsactoren). Het overheidsbeleid was in deze periode weinig richtinggevend, en gaf inhoudelijk veel ruimte aan het onderwijsveld. De gedachte van een zorgplicht voor schoolbesturen kwam centraal te staan. Er kwamen prestatiedoelen (zoals 'wegwerken van de wachtlijsten', 'een goede zorgstructuur' en 'goed kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen'), die grotendeels aan de toezichtgegevens van de Inspectie van het Onderwijs werden ontleend. Individuele scholen worden hier echter niet op afgerekend.

Ook onder staatssecretaris Dijkzma (2007-2010) lag de ontwikkeling van het passend onderwijs bij het onderwijs zelf. Het beleid stond in het teken van een lerende strategie van onderop. Waartoe die strategie precies moest leiden bleef echter vaag. Er werden door de overheid geen heldere doelstellingen of randvoorwaarden gesteld. Na eerst te hebben ingezet op vorming van regionale netwerken voor primair én voortgezet onderwijs werd de koers bij gebrek aan succes eind 2009 weer verlegd. Begin februari 2010 viel het kabinet-Balkenende IV en werden liggende wetsvoorstellen die de voorgestelde koerswijziging mogelijk moesten maken door de Tweede Kamer controversieel verklaard. In april 2010 verscheen een heroverwegingsrapport, met een forse bezuiniging op het passend onderwijs (ruim 550 miljoen euro in 2015) als een van de opties.

In oktober 2010 treedt het kabinet-Rutte aan. Een maand later kondigt minister Van Bijsterveldt een ingrijpende aanpassing aan in het passendonderwijsbeleid, die een besparing van 300 miljoen euro moet opleveren. Meer uitgewerkte plannen (inclusief een wettelijk kader en een invulling van de taakstelling) verschijnen eind januari 2011.

De politiek: het parlement

Het parlement was bij de beleidsontwikkeling rond dit stelselkenmerk vooral volgend. De Tweede Kamer hield wel voortdurend de vinger aan de pols. Er was regelmatig overleg met de bewindslieden over de koers en de voortgang van het beleid, waarbij in het geval van de leerlinggebonden financiering meerdere keren op spoed werd aangedrongen. De Kamer hield ook diverse hoorzittingen, waarbij men zich liet informeren over de meer technische aspecten van het beleid, zoals de indicatiestelling.

8.6.2 Het georganiseerd onderwijsveld

Het georganiseerde onderwijsveld – organisaties van schoolbesturen, van schoolleiders, van docenten en van ouders – was van meet af aan nauw betrokken bij het proces van beleidsvoorbereiding op landelijk niveau (overleg met het ministerie in stuurgroepen en speciale overlegcircuits: technisch overleg, overleg passend onderwijs, contacten met de Tweede Kamer) en bij de implementatie van het ‘weer samen naar school’-beleid op regionaal niveau (deelname aan stuurgroepen, regiegroep). Tot voor enkele jaren werden de belangen van het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs behartigd door afzonderlijke organisaties voor schoolbesturen, schoolleiders en ouders uit het speciaal onderwijs en uit het regulier onderwijs. Hun belangen liepen lang niet altijd parallel. Vertegenwoordigers van besturen en schoolleiders uit het speciaal onderwijs ((v)so-lom en -mlk) stonden regelmatig onder druk als gevolg van negatieve beoordelingen (inspectie) of van voorstellen en maatregelen die het voortbestaan van hun scholen bedreigden (herschikking- en fusieoperaties, budgettering). De druk om in te stemmen met ontwerpakkoorden of -convenanten kwam niet alleen van bewindslieden en het departement, maar ook van de andere organisaties. Onderwijsorganisaties die het regulier onderwijs vertegenwoordigden konden in de regel wel leven met het onderhandelingsresultaat. Bewindslieden hadden instemming van het onderwijsveld nodig om het beleid uitgevoerd te krijgen. Om steun van de Tweede Kamer te verwerven was het van belang te kunnen melden dat het hele onderwijsveld akkoord was.

Besturenorganisaties

Besturenorganisaties zijn zowel in het overleg met de overheid als op regionaal niveau de meest invloedrijke partij. Besturen uit het regulier en speciaal onderwijs moeten op regionaal niveau met elkaar samenwerken. De besturenorganisaties wisten begin jaren negentig in het overleg met de bewindslieden met succes te bedingen dat de autonomie van de afzonderlijke schoolbesturen niet zou worden aangetast. De samenwerkingsverbanden konden daardoor vaak onvoldoende bestuurskracht ontwikkelen: de samenwerkende besturen waren immers ook elkaars concurrenten. Die bestuurlijke autonomie vormde een belangrijke oorzaak voor de stagnatie in het ‘weer samen naar school’-beleid in het basis- en voortgezet onderwijs.

Sinds de komst van de sectorraden (besturenkoepels) – de WEC-Raad, de VO-raad en de PO-raad – vervullen de verzuilde besturenorganisaties een andere functie. Zij bevorderen en bewaken nu vooral de levensbeschouwelijke identiteit van hun scholen. De PO-raad behartigt sinds 2010 ook de belangen van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De vo-raad is wel betrokken, maar niet leidend bij de beleidsvorming rond het passend onderwijs.

Vakbonden (personeel)

De onderwijsbonden vertegenwoordigen leerkrachten en docenten uit zowel het regulier onderwijs als het speciaal onderwijs. Leerkrachten uit het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn binnen de bonden echter sterk in de minderheid. In de jaren negentig hielden de vakbonden zich niet alleen bezig met arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid. De ABOP (voornamelijk leerkrachten uit het basisonderwijs) en het NGL (voornamelijk eerstegraads leraren uit het voortgezet onderwijs) hadden ook duidelijke opvattingen over hoe het onderwijs zou moeten worden ingericht. In het centrale overleg met de overheid stonden ze vaak diametraal tegenover elkaar. Ze stelden zich veel ideologischer op dan de huidige AOB, waarin beide bonden in 1997 zijn opgegaan. De AOB, die is aangesloten bij de FNV, heeft een beperktere taakopvatting en dat geldt ook voor de CNV-Onderwijsbond. Hun positie in het proces van beleidsvorming is de afgelopen jaren duidelijk verzwakt als gevolg van de vorming van sectororganisaties die de rol van werkgever gingen vervullen (sectoralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg) en van de centrale positie die de sectororganisaties vervolgens van overheidswege kregen toebedeeld bij de voorbereiding en uitvoering van het onderwijsbeleid. Waslander karakteriseerde de positie van de spelers die bij het beleid zijn betrokken onlangs als een rituele dans, waarbij zij ongewild bijdragen aan het legitimeren van het ritueel. 'Voor de spelers ontstaat een spanningsveld tussen enerzijds blijven dansen om invloed uit te oefenen wetende dat men daarmee het proces legitimiteit verschaft, en anderzijds de dans beëindigen wetende dat men daarmee ook de mogelijkheid van beïnvloeding opgeeft. De organisaties die de belangen van leraren behartigen ervaren dit spanningsveld al geruime tijd, wat afwisselend leidt tot aanzitten en opstappen' (Waslander 2011b). Anders dan andere hoogopgeleide beroepsgroepen hebben leraren nooit een eigen beroepsvereniging in het leven geroepen. Bij gebrek aan zo'n beroepsvereniging gingen de vakbonden zich via de in 1998 opgerichte Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) ook met de kwalitatieve aspecten van het lerarenberoep bezighouden. Het initiatief voor de stichting kwam niet van de leraren zelf, maar van de overheid en de vakorganisaties. Doordat leraren het op onderwijsinhoudelijk en onderwijskundig gebied zelf lieten afweten kregen de overheid, de Tweede Kamer, de Pedagogische Centra en de schoolbesturen de afgelopen jaren alle ruimte voor allerlei inhoudelijke vernieuwingen. Dat veel leraren allerminst gelukkig zijn met al die vernieuwingen kan worden afgeleid uit het volgende citaat uit een krantenartikel op de opiniepagina van *de Volkskrant*, geschreven door een lerares wiskunde uit het voortgezet onderwijs.

'Ik roep de 77 duizend docenten in het voortgezet onderwijs op in opstand te komen. Van de overheid moeten wij structureel bezuinigen en leerlingen met ernstige gedragsproblemen binnen het reguliere onderwijs opvangen. Dat gaan wij niet doen.

Volgens de Onderwijsinspectie stemt de helft van de havo- en vwo-leraren de instructie niet af op verschillen tussen leerlingen. Wij moeten beter differentiëren. Maar in klassen van 30 leerlingen met 5 dyslectici, 2 adhd'ers, 1 autist, 1 hoogbegaafde, keihard werkende minder

begaafden, 2 doubleurs, 4 leerlingen met Nederlands als tweede taal en 3 faalangstigen doen wij dat al meer dan genoeg.

Wij moeten met z'n 77 duizenden heel hard "ho" roepen. Decennialang hebben wij kritiek na reorganisatie na onderwijsvernieuwing over ons heen laten komen en van elke situatie het beste gemaakt. Voor onze leerlingen, omdat wij van ons vak houden en omdat wij loyaal zijn naar onze werkgever. Nu is het genoeg.' (Jonkman 2011)

Organisaties van ouders

Ouders van kinderen met handicaps of stoornissen kunnen in principe op veel politieke steun in het parlement rekenen. Ouders van kinderen met het syndroom van Down voerden in de eerste helft van de jaren negentig succesvol actie om de leerlinggebonden financiering geregeld te krijgen, en daarmee een wettelijk vastgelegd recht te verwerven om te kunnen kiezen voor een gewone school in plaats van een speciale school. Ze werden in hun streven ondersteund door een internationale verklaring (Unesco) die regeringen opriep inclusief onderwijs in te voeren en door het rapport van de commissie-Rispens.

Verenigingen van ouders met gehandicapte kinderen bestaan voor een groot deel uit relatief hoogopgeleide ouders, die hun belangen en wensen vaak goed onder woorden kunnen brengen. In financieel opzicht zijn deze verenigingen echter minder goed toegerust dan de verzuilde organisaties van ouders in het reguliere onderwijs. Die laatste hebben niet alleen een grotere achterban, maar ontvangen ook subsidie van de overheid. Ouders van kinderen met gedragsproblemen zijn in de regel minder goed opgeleid dan ouders van kinderen met bijvoorbeeld het Downsyndroom. Zij hebben vaak hulp bij de opvoeding nodig, die kan variëren van opvoedingsondersteuning tot zeer intensieve hulp. Bij de keuze en plaatsing in het regulier dan wel speciaal onderwijs heeft de gemiddelde ouder van een zorgleerling in de regel extra begeleiding nodig. Dat geldt in het bijzonder voor niet-westerse migrantenouders, die zich vanwege onbekendheid met het speciaal onderwijs of uit een gevoel van schaamte vaak verzetten tegen plaatsing van hun kind in een speciale school, met name wanneer dat een school is voor kinderen met psychiatrische of gedragsproblemen.

De belangen van ouders met kinderen die extra zorg nodig hebben lopen lang niet altijd parallel met de belangen van ouders van kinderen voor wie dat niet geldt. Vooral de integratie van kinderen met ernstige gedragsproblemen roept bij ouders in het regulier onderwijs weerstand op, omdat deze kinderen vaak veel aandacht van de leerkracht opeisen en de lessen en de sfeer in de klas geregeld verstoren. Vergeleken met de positie van besturen en leraren is de positie van ouders zwak. Hun organisatiegraad is laag, en de behartiging van hun belangen sterk versnipperd.

Kloof tussen organisaties en hun achterbannen

Besturenorganisaties en vakbonden staan in het overleg met het ministerie vaak meer aan de kant van de overheid dan van hun achterban. Dat was zeker in de jaren negentig het geval toen het beleid zich vooral op herstructurering van het scholenaanbod richtte. Vakbonden en besturenorganisaties namen in die jaren ook geregeld ideologische en

zuilgebonden standpunten in. De kloof tussen organisaties en hun achterban was vaak groter dan die tussen organisaties en de overheid.

Eind 2010 lijkt deze situatie veranderd. Organisaties die de verschillende geledingen vertegenwoordigen hebben nu een gemeenschappelijke vijand: het kabinet in het algemeen en het ministerie van o c w in het bijzonder. De door minister Van Bijsterveldt aangekondigde maatregelen brengen de direct betrokken beleidsactoren als het ware in een beleidsklem: schoolbesturen, scholen en leerkrachten worden zelf verantwoordelijk voor de extra zorg aan leerlingen met handicaps en stoornissen, maar moeten dat doen met minder geld, terwijl het aantal en de diversiteit aan zorgleerlingen alleen maar lijkt toe te nemen. Of het gemeenschappelijke verzet stand houdt zal de toekomst leren.

8.6.3 De rol van deskundigen en het wetenschappelijk onderzoek

Er zijn weinig beleidsonderwerpen die zo uitvoerig zijn onderzocht als de verhouding tussen het regulier en het speciaal onderwijs. Dit begon eind jaren tachtig met een tweetal publicaties waarin de achtergronden van de groei van het speciaal onderwijs werden onderzocht. De eerste hoofdlijnennotitie *Weer samen naar school* (1990) werd voorbereid door een projectgroep van ambtenaren en deskundigen. Ook het verdere proces van beleidsvorming werd vanuit de wetenschappelijke wereld nauwgezet begeleid en gevolgd, met name door de Stuurgroep Evaluatie w s n s. De Stuurgroep w s n s-plus publiceerde een tussenevaluatie (1995), een eindevaluatie (1997) en een tweede eindevaluatie (2006).

Aan de *leerlinggebonden financiering* (Igf of rugzak) en de reorganisatie van het overige speciaal onderwijs lag een advies ten grondslag van een commissie onder voorzitterschap van professor Rispens (hoogleraar klinische en orthopedagogiek) (1995). Ook bij dat beleidstraject werden regelmatig externe deskundigen geraadpleegd. De in 2005 ingezette ontwikkeling naar *passend onderwijs* wordt gevolgd door de onafhankelijke evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECP O), waarin maar liefst drie hoogleraren zitting hebben.

Het succes van het w s n s-beleid hangt in hoge mate af van de *zorgbreedte in het reguliere onderwijs*. Naar die zorgbreedte is met name in het basisonderwijs veel onderzoek gedaan. Uit een recent onderzoek naar zorgleerlingen en de leerlingenzorg op de basisschool (Smeets et al. 2007) komt naar voren dat leerkrachten in basisscholen gemiddeld genomen ruim een kwart van de leerlingen in een klas als zorgleerling ziet. De vraag of een kind het label zorgleerling krijgt hangt niet alleen af van individuele kenmerken (geslacht, opleidingsniveau ouders), maar ook van de prestaties en het gedrag van de groep waarin de leerling zit, de houding van de leerkracht ten opzichte van leerlingen die extra zorg nodig hebben en de wijze waarop de leerkracht met verschillen tussen leerlingen omgaat. Sommige problemen worden in de ene context vaker herkend dan in de andere. Zo komen hoogbegaafdheid en autisme vaker voor bij leerlingen met hoger opgeleide ouders. Deze ouders maken naar verhouding ook vaker gebruik van de rugzak-regeling.

Gedragsproblematiek vormt de grootste uitdaging als het gaat om de integratie van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, zo blijkt uit onderzoek in diverse landen.

Leraren ervaren vooral leerlingen met gedragsproblemen als belastend. Uit het onderwijsveld komen geluiden over een sterke toename van de gedragsproblematiek. De eerder gesignaleerde groei van het aantal leerlingen in cluster 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs (zie de figuren 8.1 en 8.2) ondersteunen die waarneming. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de vraag waar die sterke groei van het aantal leerlingen met problemen vandaan komt.

Verwijzing naar het speciaal onderwijs blijkt vaker voor te komen in scholen met relatief veel leerlingen uit achterstandsgroepen en in scholen in stedelijke gebieden, maar vaak minder in grote dan in kleine basisscholen. Basisscholen verwijzen ook meer leerlingen als andere scholen in hetzelfde samenwerkingsverband dat ook doen.

Een succesvolle aanpak is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de leerlingenzorg binnen de school (zoals planmatig handelen), maar ook van de bovenschoolse zorg en ondersteuning, bijvoorbeeld ambulante begeleiding vanuit de samenwerkingsverbanden (wsns) en de expertisecentra (lgf) of ondersteuning door de jeugdzorg en het schoolmaatschappelijk werk. De kwaliteit van de bovenschoolse ondersteuning laat echter vaak te wensen over. Zij leidt eerder tot meer 'zorgmanagement' dan tot een betere kwaliteit van de leerlingenzorg (adaptief onderwijs) in de klas (Smeets et al. 2007).

Naar de zorgbreedte in het reguliere voortgezet onderwijs is weinig onderzoek gedaan. Volgens de inspectie schieten veel scholen voor voortgezet onderwijs nog tekort bij het aanbieden van passend onderwijs. Voor leerlingen in het vmbo (inclusief lwoo) en het praktijkonderwijs is de zorgplicht beter uitgewerkt dan voor leerlingen in de havo en het vwo en voor hoogbegaafde en excellente leerlingen (Inspectie van het Onderwijs 2010a: 79).

8.6.4 De PO-raad

De PO-raad, een organisatie van schoolbesturen uit het primair onderwijs, is sinds kort de belangrijkste beleidsactor op het gebied van de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs. Tot eind september 2010 was er nog een aparte raad voor de expertisecentra (de WEC-Raad), die de belangen van het (voortgezet) speciaal onderwijs behartigde. Sinds 1 oktober 2010 is de PO-raad de enige woordvoerder en belangenbehartiger voor de gehele sector van het primair onderwijs (basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs) op de terreinen bekostiging, werkgeverschap en de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid. In het kader van passend onderwijs voert de PO-raad ook overleg met de overige sectorraden: VO-raad, MBO Raad en AOC Raad (agrarisch middelbaar beroepsonderwijs). Daarnaast is er een rondetafeloverleg met de vakorganisaties en de ouderorganisaties over passend onderwijs. Ten slotte vindt er overleg plaats met het ministerie van OCW. De VO-raad opereert bij het passend onderwijs enigszins op de achtergrond. Er worden binnen de sectororganisatie weliswaar de nodige activiteiten ontwikkeld om inhoud te geven aan de nieuw koers voor passend onderwijs zoals die door staatssecretaris Dijkema op de rails is gezet, maar in de publiciteit lijkt passend onderwijs toch vooral een zaak van het basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs.

De specifieke problemen waarmee men in het voortgezet onderwijs kampt worden nauwelijks belicht. Dat is vreemd, aangezien de grootste knelpunten bij het realiseren van passend onderwijs zich in het voortgezet onderwijs voordoen: sterke groei van het aantal lwoo/pro- en vso-leerlingen, van het aantal rugzakleerlingen en van de gedragsproblematiek (cluster 4).

8.7 Slotbeschouwing

Een oordeel over de beleidsvorming rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs vindt ook in dit hoofdstuk vanuit twee invalshoeken plaats. Bij de eerste invalshoek, die in paragraaf 8.7.1 aan de orde komt, staat het beleidsvormingsproces centraal. Wie hebben het stelselprobleem op de agenda gezet, wanneer en waarom gebeurde dat, welke actoren hebben in het proces een belangrijke rol gespeeld en waartoe heeft het proces uiteindelijk geleid? Bij de tweede invalshoek staan de inhoud en de resultaten van het beleid centraal. Welke oplossingen voor het stelselprobleem kwamen aan de orde, en wat heeft het beleid uiteindelijk opgeleverd? Daarover gaat paragraaf 8.7.2.

8.7.1 Het beleidsvormingsproces rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

Wanneer, waarom en door wie werd de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs op de agenda gezet?

De verhouding tussen het reguliere basis- en voortgezet onderwijs en het uit vijftien schooltypen bestaande (voortgezet) speciaal onderwijs verscheen in de jaren zeventig voor het eerst op de politieke agenda (Contourennota). De verwijzing van steeds meer leerlingen naar aparte speciale scholen werd uit sociale en maatschappelijke overwegingen onwenselijk geacht. In de loop van de jaren tachtig ging men zich ook vanuit economische overwegingen steeds meer zorgen maken over de groei van het speciaal onderwijs. Pogingen om de sterke groei en de stijgende kosten van het speciaal onderwijs aan banden te leggen hadden echter niet het beoogde resultaat.

In de periode 1990-2010 was drie keer sprake van een fundamentele wijziging in het beleid met betrekking tot de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs.

Het 'weer samen naar school'-beleid

De bewindslieden Ritzen en Wallage (beiden PvdA) zetten de verhouding tussen het regulier en het speciaal onderwijs in 1990 vrijwel direct na hun aantreden op de beleidsagenda. Zij benoemden de systeemscheiding tussen het regulier en speciaal onderwijs als belangrijkste oorzaak van de sterke groei van het speciaal onderwijs. Die systeemscheiding moest onder het motto 'weer samen naar school' worden doorbroken. Hoewel de noodzaak van het wsns-beleid vooral vanuit maatschappelijke en sociale overwegingen werd beargumenteerd, werd bij de invulling van het beleid gekozen voor een bestuurlijke constructie die het niveau van de afzonderlijke scholen moest overstijgen (samenwerkingsverbanden wsns) en voor een nieuwe bekostigingsstructuur die een eind zou moeten maken aan de stijgende kosten (budgetfinanciering van het speciaal

basisonderwijs). Het wsns-beleid richtte zich op de meest omvangrijke schooltypen voor speciaal onderwijs: het speciaal onderwijs voor kinderen met relatief lichte beperkingen (so-lom, so-mlk (en iobk)). Deze schooltypen werden in 1998 samengevoegd tot speciaal basisonderwijs.

In 1996 zette staatssecretaris Netelenbos (PvdA) de wsns-aanpak ook voor het voortgezet speciaal onderwijs (lom en mlk) op de agenda. De argumentatie voor het beleid was vergelijkbaar met die in het basisonderwijs. Het plaatsen van leerlingen in aparte scholen was volgens Netelenbos sociaal onaanvaardbaar en bovendien schadelijk voor hun toekomstperspectief. Niet meer dan 5% van deze leerlingen behaalde een diploma. De sterke groei van het aantal wao-uitkeringen stond in die jaren hoog op de agenda. Het vso-lom dreigde bovendien zijn wettelijke basis kwijt te raken. Beide schooltypen werden onder het reguliere onderwijs gebracht: het vso-lom werd samengevoegd met het individueel beroepsonderwijs tot een ondersteunende leerweg in het vmbo (leerweg-ondersteunend onderwijs) en het vso-mlk werd omgevormd tot praktijkonderwijs.

De leerlinggebonden financiering

De leerlinggebonden financiering (of het rugzakje) verscheen om andere redenen op de beleidsagenda. Steeds meer ouders van kinderen met een lichamelijk of geestelijk handicap wilden hun kinderen liefst naar een reguliere basisschool sturen. Begin jaren negentig gebeurde dat ook al met enige regelmaat, maar toelating tot een gewone basisschool verkrijgen was niet eenvoudig. Vanuit de groep ouders van kinderen met Downsyndroom werd stevige druk uitgeoefend om het recht op toelating tot het reguliere onderwijs te realiseren. In die jaren veranderde bij de overheid ook het denken over onderwijs: dat moest minder aanbod- en meer vraaggericht worden. In de gezondheidszorg werd het persoonsgebonden budget ingevoerd.

Met de beleidsnotitie *De rugzak* kwam Netelenbos in 1996 aan de wensen van ouders en de meer vraaggerichte beleidsfilosofie tegemoet. Ze zette niet alleen de leerlinggebonden financiering (lgf) en daarmee de keuzevrijheid tussen regulier en speciaal onderwijs op de beleidsagenda, maar kwam tegelijkertijd ook met een nieuwe ordening van de overige twaalf schooltypen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze werden gebundeld tot regionale expertisecentra (REC) en ondergebracht in vier clusters.

Een nieuw stelsel van passend onderwijs

Eind november 2010 kondigde de nieuw aangetreden minister van onderwijs Van Bijsterveldt (CDA) een nieuwe koers aan voor het passend onderwijs. Deze werd ingegeven door de sterke groei van het speciaal onderwijs en de daarmee gepaard gaande stijgende uitgaven, de vele knelpunten bij het realiseren van passend onderwijs en de noodzaak om vanwege de negatieve gevolgen van de kredietcrisis voor de rijksbegroting, ook op het onderwijs te bezuinigen.

Eind januari 2011 verschenen meer uitgewerkte plannen. De belangrijkste veranderingen waren het verdwijnen van de leerlinggebonden financiering (rugzak) en van de landelijke indicatiestelling.

Welke actoren hadden de meeste invloed bij de voorbereiding en invoering van de beleidstrajecten wsns en lgf (1990-2003)?

De periode tussen 1990 en 2003 stond in het teken van de beleidsontwikkeling, wetgeving en invoering rond de herordening van scholen en voorzieningen en van de voorbereiding van de leerlinggebonden financiering (lgf). Tijdens het proces van beleidsvoorbereiding lag het initiatief bij het ministerie (bewindslieden en departement), dat daarbij werd geadviseerd en ondersteund door deskundigen (in commissies, projectgroep en stuurgroep). Ook het georganiseerde onderwijsveld had veel invloed op de voorbereiding van de wsns-plannen (diverse vormen van overleg, akkoorden en convenanten) en was via de stuurgroep ook nauw betrokken bij de invoering van de samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. Het parlement volgde de ontwikkeling, maar bracht in geval van overeenstemming met het onderwijsveld geen wijzigingen meer in de plannen aan. Tijdens de beleidsvoorbereiding rond de leerlinggebonden financiering bestond met name aandacht voor de keuzevrijheid en positie van ouders en de indicatiestelling.

Hoe verliep het beleidsvormingsproces na 2003?

Was het ministerie bij de voorbereiding van het wsns-beleid, de REC-vorming en de lgf-regeling duidelijk richtinggevend, na 2003 veranderde dat. In de periode tussen 2003 en 2010 werden de ontwikkelingen in belangrijke mate overgelaten aan het onderwijsveld zelf, dat wil zeggen aan de afzonderlijke schoolbesturen en scholen (een lerende aanpak van onderop). Dit hing niet alleen samen met de fase waarin het beleid zich bevond (de wetgeving en invoering waren afgerond), maar ook met veranderde opvattingen over de rol van de overheid (meer ruimte voor scholen, minder regelgeving door de overheid, governance).

In de praktijk deden zich echter de nodige knelpunten voor (bestuurlijke onmacht bij samenwerkingsverbanden, strategisch gedrag van scholen en ouders), en ook de resultaten lieten te wensen over (het speciaal onderwijs bleef groeien). Daar kwam nog bij dat het volstrekt onduidelijk was waaraan al het geld voor extra zorg precies werd besteed. Om de knelpunten weg te nemen stelden achtereenvolgende bewindspersonen diverse malen een koerswijzigingen voor (2005, 2007, 2009 en 2010).

Noordegraaf en De Wit karakteriseren het beleidsproces rond passend onderwijs als *ideologisch* (meningsverschillen rond integratie van leerlingen met lichamelijke, verstandelijke en/of psychische problemen werden verhuld), *geïsoleerd* (losstaand van andere beleidsdossiers), *richtingloos* (geen inhoudelijke visie op passend onderwijs, maar een sterke nadruk op het proces en op sturing) en *klemmend* (meer verantwoordelijkheid voor scholen met meer zorgleerlingen, maar minder geld). Passend onderwijsbeleid lijkt geen echte probleemeigenaar te kennen of heeft de neiging bij onwelgevallige opdrachten het eigenaarschap te verschuiven. Daarnaast is er sprake van overvraging: er moeten niet alleen meer zorgleerlingen worden opgevangen, maar ook de prestaties van scholen moeten omhoog (Noordegraaf en De Wit 2011).

8.7.2 Inhoud en resultaten van het beleid rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs

Terugblikkend op twintig jaar beleid rond de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs valt een aantal zaken op.

Bestuurlijke oplossingen voor maatschappelijke problemen

De groeiende deelname aan het speciaal onderwijs werd van meet af aan gezien als een stelselprobleem: de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs. Hoewel de groei van het speciaal onderwijs vooral maatschappelijke achtergronden had (toename van het percentage leerlingen met een niet-westerse migrantenachtergrond, hogere verwachtingen van ouders, een toenemende opvoedingsonzekerheid onder ouders, steeds ruimere definities voor afwijkend gedrag, verbeterde diagnostiek) werden de oplossingen vooral in een bestuurlijke aanpak gezocht. Dat is in zekere zin begrijpelijk, omdat de overheid maar over een beperkt aantal instrumenten beschikt (wet- en regelgeving, bekostiging en overtuiging) en in de regel weinig mogelijkheden heeft om ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen tegen te gaan. Daar staat echter tegenover dat het beleid in inhoudelijk opzicht weinig richtinggevend was. Het zoeken naar oplossingen om de groei van het speciaal onderwijs te beteugelen werd vrijwel volledig aan het onderwijsveld zelf overgelaten. Passend onderwijs werd gedefinieerd tot een opgave voor afzonderlijke schoolbesturen (zorgplicht), terwijl de maatschappelijke ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de groei van het speciaal onderwijs uit beeld verdwenen zijn (Waslander 2011b; Noordegraaf en De Wit 2011).

De bekostiging- en indicatiesystematiek is van grote invloed op de deelnameontwikkeling

In de afgelopen twintig jaar is de invloed van de bekostigingssystematiek meerdere malen vastgesteld. Diverse onderzoeken lieten zien dat combinaties van openeinde-regelingen en (onafhankelijke) indicatiestelling een veel grotere zorgvraag oproepen dan een budgetstelsel zonder onafhankelijke indicatiestelling dat de groei via een financieel plafond aan banden legt (weer samen naar school in het primair onderwijs). Openeinde-regelingen zoals de rugzak, het (voortgezet) speciaal onderwijs, het leerwagondersteunend onderwijs in het vmbo en het praktijkonderwijs hebben, ondanks uiteenlopende indicatieregelingen, allemaal tot een flinke deelnamegroei geleid. De onderwijspedagoog Jo Hermanns sprak in dit verband in 2009, bij het aanvaarden van de Kohnstammleerstoel, over een toenemende psychopathologisering: opvoedingsproblemen worden steeds vaker vertaald in psychologische aandoeningen, ontwikkelingsstoornissen, handicaps en/of niet goed functionerende interacties in het gezin. Deze leiden tot een indicatie en daarna tot behandeling in een van de instituties voor gespecialiseerde zorg, zoals het speciaal onderwijs (Hermanns 2009). Van der Leij voegde daar bij zijn afscheid als emeritus hoogleraar orthopedagogiek in 2011 nog aan toe dat systemen van openeinde-financiering psychopathologisering zelfs in de hand werken. Het leidt bovendien de aandacht af van de oplossing. Diagnoses als ADHD, dyslexie, of

autisme kunnen oplossingen zelfs in de weg staan: het kind is immers gestoord en als onderwijsgevende kun je daar maar weinig aan doen (Van der Leij 2011).

Er wordt onvoldoende rekening gehouden met verschillen tussen basis- en voortgezet onderwijs

Uit de beschrijving van de beleidsvorming in de afgelopen twintig jaar blijkt dat in het beleid nauwelijks aandacht is voor verschillen in de relatie tussen regulier en speciaal onderwijs in de basisschoolleeftijd (4-11 jaar) en in de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs (vanaf 12 jaar). Toch zijn die verschillen aanzienlijk, zowel in kwantitatieve zin (deelnameontwikkeling) als in kwalitatieve zin (aard van het onderwijs).

De cijfers over de periode 1990 tot 2010 (paragraaf 8.5) laten zien dat de deelnamegroei aan de verschillende zorgvoorzieningen (regulier en speciaal onderwijs) in het voortgezet onderwijs aanzienlijk groter was dan in het basisonderwijs, zeker indien deze wordt vergeleken met de deelnameontwikkeling aan het regulier onderwijs in beide sectoren. De deelname aan de verschillende vormen van voortgezet speciaal onderwijs (vanaf 12 jaar) nam ook veel sterker toe dan de deelname aan het speciaal onderwijs (4 t/m 11 jaar). Bij dat laatste springt met name de forse deelnamestijging aan cluster 4 (psychiatrische en gedragsproblemen) in het oog.

De opvang van leerlingen die extra zorg nodig hebben stelt eisen aan de onderwijsaanpak. Die moet het mogelijk maken in te spelen op verschillen tussen leerlingen. Basisscholen hebben over het algemeen een ontwikkelingsgerichte aanpak, een leerlingenpopulatie die qua capaciteiten heterogeen is, slechts één of een beperkt aantal leerkrachten per groep en een zorgcultuur, en zij werkten (tot voor kort) zonder duidelijke niveaueisen waaraan leerlingen ten minste moeten voldoen. De heterogene groepen in het basisonderwijs dwingen leerkrachten te differentiëren.

De verschillende schooltypen in het voortgezet onderwijs kenmerken zich daarentegen door een op eindtermen gerichte aanpak, een leerlingenpopulatie die qua capaciteiten relatief homogeen is, een groot aantal vakleerkrachten per groep en een selectiecultuur met duidelijke overgangs- en exameneisen waarop scholen worden 'afgerekend'. In het voortgezet onderwijs zitten zorgleerlingen vooral in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Er is pas sinds kort enige beleidsaandacht voor leerlingen met uiteenlopende stoornissen (zoals autisme) in havo en vwo.

De beleidsontwikkeling richtte zich gedurende de gehele periode allereerst en ook vooral op de situatie in het basisonderwijs. Dat blijkt niet alleen uit het vele onderzoek naar de zorgbreedte en het passend onderwijsbeleid in het primair onderwijs en de beperkte informatie over ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs, maar ook uit de beleidsactor die sinds een aantal jaren de belangen van het onderwijsveld behartigt: de PORA, die besturen van scholen voor basisonderwijs en sinds kort ook het (voortgezet) speciaal onderwijs behartigt.

Belangentegenstellingen en relaties met andere beleidstrajecten worden systematisch genegeerd

Er is sprake van een geïsoleerde aanpak van de problemen van kinderen met een extra zorgvraag.

Integratie van leerlingen met handicaps en stoornissen in het reguliere onderwijs is echter niet alleen een zaak van de betreffende leerlingen en hun ouders, maar raakt ook ouders en leerlingen in het regulier onderwijs zonder extra zorgvraag. De belangen- tegenstellingen tussen beide groepen zijn de afgelopen jaren eerder toe- dan afgeno- men. De verwachtingen en eisen van ouders zijn de afgelopen jaren gestegen. Scholen zijn zich steeds meer gaan profileren (marktwerking) en richten zich daarbij bij voorkeur op kinderen zonder zorgvraag uit de beter opgeleide milieus. Ouders hebben vooral moeite met de integratie van leerlingen met gedragsproblemen, omdat die veel aandacht opeisen, de sfeer in de klas bederven en hun kinderen mogelijk op het verkeerde pad brengen. De marktpositie van scholen werd de afgelopen jaren in toenemende mate afhankelijk van de samenstelling van de leerlingpopulatie. Scholen met veel niet- westerse allochtone leerlingen worden gemeden, scholen met overwegend kinderen uit de middenklasse en hogere milieus kampen daarentegen met capaciteitsproblemen. Verschillen in sociaal milieu werden met de komst van migrantenkinderen zichtbaarder. Leerlingen die extra zorg nodig hebben vallen daarentegen lang niet altijd op. Scholen zullen op grond van de beoogde nieuwe wetgeving een onderwijszorgprofiel moeten opstellen waarin zij aangeven welke basis- en gespecialiseerde zorg zij kunnen bieden. Dat zorgprofiel zou de marktpositie van scholen kunnen beïnvloeden en op termijn tot nieuwe scheidslijnen kunnen leiden, namelijk tussen scholen met een gevarieerd en/ of gespecialiseerd zorgaanbod en scholen die uitsluitend basiszorg aanbieden. Belan- gentegenstellingen tussen ouders en leerlingen en tussen scholen worden in beleids- documenten echter volledig genegeerd.

Het beleid rond passend onderwijs staat op gespannen voet met beleid waarin de kwa- liteit en prestaties van scholen centraal staan (referentieniveaus voor taal en rekenen, aanscherping van exameneisen). In beleid dat beoogt de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en het niveau van het onderwijs te verhogen wordt geen aandacht geschon- ken aan de mogelijke gevolgen van de integratie van leerlingen die extra zorg nodig hebben. Omgekeerd gaat het beleid rond passend onderwijs voorbij aan de mogelijke gevolgen van het kwaliteitsbeleid. Potentiële spanningen tussen verschillende beleids- ontwikkelingen en -doelstellingen worden systematisch verhuld; scholen moeten ze zelf maar oplossen.

Weinig aandacht voor de mogelijkheden en belasting van reguliere scholen
 Integratie van leerlingen met een extra zorgvraag in het reguliere onderwijs stelt eisen aan de wijze waarop leraren lesgeven. Gedifferentieerd lesgeven door leraren is daarvoor een voorwaarde. Passend onderwijs is een innovatie die volgens Waslander (2011b) het hart van het onderwijs raakt. Deze innovatie heeft tot op heden, ondanks alle mooie woorden over zorgverbreding, echter nog maar nauwelijks tot veranderingen in het gedrag van leraren geleid. De afgelopen twintig jaar lag de nadruk vooral op de bestuur- lijke en financiële kant van het integratiebeleid. Er werden soms wel extra middelen ingezet (bijvoorbeeld voor verkleining van de groepsgrootte in basisonderwijs), maar dat heeft weinig verandering in het gedrag van leraren teweeggebracht. Waslander en ook Noordegraaf (2011) concluderen dat het beter zou zijn geweest als het passend onderwijs

niet zou zijn ingezet als apart beleidstraject gericht op zorgleerlingen, maar onderdeel zou zijn gemaakt van een breder streven naar kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

Wijze lessen werden onvoldoende ter harte genomen

Er zijn weinig beleidsdossiers waarnaar zoveel onderzoek is verricht als dat van de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs. Het eind jaren tachtig gepubliceerde onderzoek naar de groei van het speciaal onderwijs maakte duidelijk hoeveel uiteenlopende factoren daaraan ten grondslag lagen. De evaluatie van het wsns-beleid uit 1997 liet zien hoe complex de regelgeving, bekostiging en beleidsarena waren en welke knelpunten dat opleverde. Toen werd al gewezen op problemen die zouden ontstaan als gevolg van het naast elkaar bestaan van verschillende bekostigingssystemen (budgettering en openeinderegelingen), op de invloed van maatschappelijk context (opvattingen over integratie), op gevolgen van beleidsontwikkelingen op aanverwante terreinen (referentieniveaus, exameneisen) en – *last but not least* – op het feit dat succes van het wsns-beleid staat of valt met de mogelijkheid en capaciteit van het regulier onderwijs om ieder kind, ongeacht zijn of haar zorgvraag, passend onderwijs te bieden. Uit dat onderzoek zijn nauwelijks lessen getrokken, zo leren de moeizame ontwikkelingen, impasses en averechtse effecten in latere jaren.

Ook de meeste recente koerswijziging (2011) volgt de bestuurlijke en financiële route, waaraan dit keer ook nog een belangrijke horde in de vorm van een flinke bezuinigingstaakstelling is toegevoegd.

Financiële prikkels beïnvloedden het gedrag van scholen en ouders, zo leerden de beleidservaringen van afgelopen twintig jaar. Het wegnemen van perverse prikkels kan helpen om overmatige groei van het speciaal onderwijs tegen te gaan. Het lost de achterliggende maatschappelijke problemen en de handelingsverlegenheid van scholen en docenten in het regulier onderwijs echter niet op.

Noten

- 1 Inclusief het speciaal basisonderwijs (sba).
- 2 De hoogleraren Doornbos en Stevens zijn duidelijk voorstander van inclusief of adaptief onderwijs, waarbij de school zich aanpast aan de leerling in plaats van dat het kind zich aanpast aan de bestaande schoolomgeving (hetgeen bij geïntegreerd onderwijs het geval is).
- 3 Hoewel zowel autochtone Nederlandse ouders als migrantenouders een (emotionele) drempel ervaren bij verwijzing van hun kind naar een speciale onderwijsvoorziening, lijkt die weerstand groter te zijn onder niet-westerse migranten. Daarbij spelen opvattingen over normaal en abnormaal gedrag en onbekendheid met gedragsstoornissen een rol, maar ook schaamte. Met verwijzing naar het speciaal basisonderwijs hebben niet-westerse ouders minder moeite, omdat de problematiek van hun kind dan niet benoemd hoeft te worden. Auditieve problemen of ernstige spraak- en taalmoelijkheden (cluster 2) worden door migrantenouders ook meer geaccepteerd dan psychiatrische en gedragsproblemen (cluster 4) (Van den Broek et al. 2010a).
- 4 Vanaf 1997 werden er ook extra middelen ingezet voor verkleining van de klassen in het basisonderwijs.

- 5 Drie organisaties van schoolleiders (AVS, LVSO en PCSO), alle besturenorganisaties en de vakbonden AOB en OCNV. Het secretariaat werd gevoerd door VOS/ABB.
- 6 In 2004 ging daarin bijna 280 miljoen euro om.
- 7 De bevoegdheden die gemeenten in 1998 in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid hadden gekregen werden in 2003 gedeeltelijk teruggedraaid. De schoolbesturen werden weer verantwoordelijk voor het schoolse deel van het onderwijsachterstandenbeleid (zie hoofdstuk 9, paragraaf 9.4).
- 8 In 2004 ging het om ongeveer 350 miljoen euro.
- 9 Zie ook Bronneman-Helmers 2006b.
- 10 Dit is inclusief de bekostiging die voor iedere leerling beschikbaar is.
- 11 Ter toelichting op clusterindeling en cijfers in figuur 8.1 het volgende: de ontwikkeling van de deelname aan de vier clusters kan in grote lijnen worden gevolgd vanaf 1991/1992. Omdat in de jaren voor 2003/2004 in de cijfers geen onderscheid werd gemaakt tussen leerlingen met een meervoudige handicap in cluster 2 en in cluster 3 zijn deze leerlingen allen ingedeeld bij cluster 3 (meervoudig gehandicapte leerlingen in cluster 3 is verreweg de grootste groep van deze twee). Ook kon in de cijfers geen onderscheid worden gemaakt tussen langdurig zieke kinderen met een lichamelijke aandoening (cluster 3) en met een psychische aandoening (cluster 4). Beide vormen zijn toegerekend aan cluster 4 (langdurige zieke kinderen met een psychische aandoening zijn een veel groter groep dan die met een lichamelijke aandoening). Om trendbreuken te vermijden zijn deze aanpassingen ook doorgevoerd in de jaren 2003/2004 en later. De in de figuur vermelde absolute aantallen per cluster wijken hierdoor af van de clustertotalen die voor de recente jaren door het CBS zijn gepubliceerd.
- 12 Zie de vorige noot voor een toelichting op de toedeling van leerlingen met een meervoudige handicap en van langdurig zieke leerlingen.