

Last van de rugzak?

Last van de rugzak?

Manon Moors, Miranda Burgers en Arjan Cammelbeeck

Universiteit Utrecht, IVLOS Lerarenopleiding, gammacluster (start aug 2010)

juni, 2011

Last van de rugzak?

In iedere klas zit wel een 'rugzakleerling'. Deze leerling krijgt leerling-gebonden budget toegewezen door de overheid, waarmee de school hulpmiddelen kan financieren. Met het beleid dat de overheid sinds 2004 handhaaft, kan het soms gebeuren dat er in de klas drie of vier rugzakleerlingen tegelijk niet kunnen stilzitten of moeite hebben met aanpassen. De school past haar zorgstructuur hierop aan en docenten krijgen extra taken. Komende tijd worden opnieuw veranderingen doorgevoerd in het huidige beleid. Vanuit de praktijk horen wij verschillende geluiden. Wie zorgt er nou eigenlijk voor dat die rugzakjes worden aangevraagd? En wat gebeurt er daarna zodat deze leerlingen hun examen kunnen halen?

Dit artikel is gericht op de organisatie van het zorgbeleid binnen de school. De aanvraag van een rugzak kan lastig zijn wanneer je nog geen idee hebt van de verschillende fasen die dat proces kan aannemen. De relevantie is dat wij ons willen ontwikkelen als docent in brede context. Voor beginnend docenten is het rugzakbeleid een onbekend fenomeen, dat we graag onder de aandacht willen brengen. Als we beginnen met het mentoraat, zijn we verantwoordelijk voor het aankakten van een eventueel (gedrags-)probleem van een leerling. Het is daarom handig om een goed beeld te hebben van eventuele stappen die ondernomen kunnen worden om zo'n leerling te begeleiden en welke struikelblokken worden ondervonden. Het is dan goed te weten hoe het schoolbeleid in elkaar kan steken en welke mensen eventueel verantwoordelijk zijn voor bepaalde stappen in het proces van begeleiding. Tot slot komen er per 2012 beleidswijzigingen en vragen wij ons af in hoeverre deze inspelen op de behoefte uit de praktijk

Theoretisch kader

We willen onderzoeken welke uitwerking het beleid omtrent leerling-gebonden financiering in de praktijk heeft. Daarom brengen we het beleid in kaart. We gebruiken hier verschillende studies en boeken waarin de effecten van het rugzakbeleid zijn onderzocht. Deze onderzoeken introduceren we eerst kort, daarna bespreken we de geschiedenis van

zorgleerlingen in Nederland en de invoering van de leerling-gebonden financiering. Aan het einde van het theoretisch kader zetten we nog kort op een rijtje wat de belangrijkste verschillen zijn ten aanzien van het eerdere beleid rond zorgleerlingen.

De effecten van het rugzakbeleid

In het boek *Integratie onder het Rugzak-beleid* over de eerste ervaringen met leerling-gebonden financiering in het regulier onderwijs, wordt onderzocht en geëvalueerd in hoeverre dit beleid uitvoerbaar is in het basisonderwijs. Er wordt gekeken naar het effect op de leerlingen zelf, met behulp van een aantal factoren zoals de ontwikkeling van sociale relaties, de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind en de cognitieve ontwikkeling. Daarnaast wordt kort geëvalueerd wat de ervaringen van het basisonderwijs met deze groep leerlingen is. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van onderzoek door middel van vragenlijsten en schoolbezoeken. Voor ons onderzoek is dit boek relevant, omdat gebruik wordt gemaakt van hetzelfde beleid op Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs. Daarnaast maken we vooral gebruik van de informatie uit het boek dat zich richt op de oorspronkelijke beweegredenen om het leerling-gebonden budget te introduceren.

In het boek *Het gewicht van de Rugzak* wordt onderzocht of dit financieringsmodel het meest effectief is. Er wordt gekeken naar de

mogelijkheden voor strategisch gedrag, of het model acceptabel en continu is en of het organisatorisch uitvoerbaar is. Vooral de laatste factor komt in grote mate overeen met ons onderzoek; daarom maken we gebruik van dit boek.

De geschiedenis van zorgleerlingen

De geschiedenis van leerling-gebonden financiering is kort, omdat het beleid pas sinds 2004 is ingevoerd. Daarvoor, tot de jaren tachtig, was het in Nederland vanzelfsprekend dat leerlingen met een ontwikkelings- en/of leerachterstand naar het speciaal onderwijs gingen. Met name ouders hadden het idee dat juist op het speciaal onderwijs hun kind achteruit ging doordat het zich aanpaste aan de omgeving. Ouders hebben zich de laatste decennia hard gemaakt voor een kans op regulier onderwijs met eventueel extra ondersteuning voor hun kind. Vanaf de jaren negentig is ingezet op een grotere mate van integratie van dergelijke leerlingen in het reguliere onderwijs. In de UNESCO-conferentie in Salamanca (1994) is het Salamanca Statement aangenomen, waarin overheden werden aangespoord het onderwijs te herinrichten en werd gepleit voor het hanteren van integratie als uitgangspunt voor beleid en wetgeving. In Nederland heeft deze ontwikkeling mede geleid tot het verschijnen van beleidsplan 'de Rugzak' (Ministerie van OC&W, 1996).¹

Dit beleidsplan is gericht op het bereiken van twee doelen: enerzijds het versterken van de positie van de ouders en anderzijds het bevorderen van de integratie van kinderen met beperkingen in het reguliere onderwijs. Dit systeem is in werking getreden vanaf

2003.² Wetten over dit beleid zijn vanaf 2002 verschenen.³

Nederland had lange tijd één van de hoogste cijfers van het aantal leerlingen in speciaal onderwijs van Europa. Daar moest verandering in komen. Tot 2003 konden leerlingen die extra hulp nodig hadden terecht in het speciaal onderwijs. Zelden werd ervoor gekozen een reguliere school te bezoeken. Dat behoorde wel tot de mogelijkheden, maar dan moest een aanvraag ingediend worden voor extra middelen en/of formatie (d.w.z. meer taakuren voor begeleidende docenten of meer personeel aannemen). Of deze aanvraag gehonoreerd kon worden, hing af van het beschikbare budget en het aantal vragen. Deze aanvraag moest ieder jaar opnieuw ingediend worden.⁴ De laatste decennia werd steeds vaker geprobeerd een kind op regulier onderwijs te plaatsen. Dit gebeurde enerzijds vanwege praktische redenen, zoals de reistijd tot een school voor speciaal onderwijs, en anderzijds vanwege de mogelijke negatieve effecten van een plaatsing op een school voor speciaal onderwijs, voornamelijk op psychisch gebied.⁵

Voordat het rugzakbeleid van kracht werd, was ambulante begeleiding binnen de kaders van de toenmalige Interimwet Speciaal Onderwijs Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO) mogelijk. Deze wet maakte terugplaatsing van speciaal onderwijs naar regulier onderwijs mogelijk. Voor een aantal scholen kwam daar preventieve ambulante begeleiding bij. Faciliteiten werden toegekend aan de school. Er werd onderscheid gemaakt tussen twee type scholen:

¹ Hillie Veneman, *Het gewicht van De Rugzak. Evaluatie van het beleid voor leerling-gebonden financiering* (Groningen, 2004) 1.

² Veneman, *Het gewicht van De Rugzak*, 1.

³ Wet op Voortgezet onderwijs (1963), http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/geldigheidsdatum_25-02-2011#, laatst gewijzigd: 13 april 2006, laatst bekeken: 24 mei 2011.

⁴ Veneman, 3.

⁵ Ibidem.

- ZLM scholen: bestemd voor zintuigelijk, lichamelijk of meervoudig gehandicapte kinderen
- LSE scholen: bestemd voor leerlingen met leermoeilijkheden en/of sociaal-emotionele problemen en/of (psycho-) somatische klachten.⁶

Met het rugzakbeleid zijn voornamelijk de faciliteiten voor ambulante begeleiding uitgebreid voor de LSE scholen.⁷

In 1990 werd de nota 'Weer Samen Naar School' opgesteld, waarbij speciaal onderwijs werd ingedeeld in verschillende groepen, waarbij werd gekeken naar de aard van beperkingen van de leerlingen. Door middel van samenwerking tussen regulier en speciaal basisonderwijs konden leerlingen die normaal gesproken terecht zouden komen op het speciaal onderwijs met extra hulp in het regulier onderwijs blijven.⁸ Dat was toen een omstreden nota vanwege de druk die dit beleid zou leggen op de leerkrachten van het reguliere onderwijs.⁹

Uiteindelijk zijn er twee instanties die het nieuwe beleid hebben bepaald: de commissie leerling-gebonden financiering in het speciaal onderwijs (ook wel commissie Rispens) en het Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Beide instanties hadden een verschillend uitgangspunt: waar de commissie Rispens voornamelijk keek naar de positie van de ouders in het maken van een eventuele keuze voor speciaal dan wel regulier onderwijs en deze positie probeerde te versterken, keek

⁶ M. Koster e.a. *Integratie onder het Rugzakbeleid. De eerste ervaringen met leerling-gebonden financiering in het regulier basisonderwijs* (Groningen, 2004), 5.

⁷ Koster, *Integratie onder het Rugzakbeleid*, 6.

⁸ Leerling-gebonden financiering (lgf) of Rugzak | Rijksoverheid.nl, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passen-d-onderwijs/leerling-gebonden-financiering-lgf-of-rugzak>, laatst gewijzigd 15 juni 2011, laatst bekeken 15 juni 2011.

⁹ Veneman, 4.

het Ministerie voor OC&W voornamelijk naar het maatschappelijk belang. Onderzoeken werden gedaan naar de positie van de leerling binnen regulier onderwijs: het gevoel van eigenwaarde dat eventueel aangetast kon worden door een plaatsing op speciaal onderwijs, sociale ontwikkeling die beter zou kunnen groeien op een reguliere school en het nut van een buurtschool waarbij leerlingen makkelijker in staat zijn af te spreken en te spelen met klasgenootjes. Er werd zelfs zo ver gegaan dat werd gekeken vanuit het 'civil rights' perspectief: verwijzing naar speciaal onderwijs zou gelijk staan aan uitsluiting van de samenleving.¹⁰

De invoering van leerling-gebonden financiering

Sinds 2004 wordt geprobeerd het speciaal onderwijs te beperken en de zorgleerlingen zoveel mogelijk te laten integreren in het reguliere traject. Scholen krijgen per leerling een vergoeding; het beschikbare budget is nu leerling-gebonden in plaats van schoolgebonden, waardoor de besteding van het budget individueel toegespitst kan worden. Het geld uit de rugzak kan naast aan ambulante begeleiding ook besteed worden aan extra formatie en materialen ten behoeve van het onderwijs van de leerling. De ouders hebben meer keuzevrijheid gekregen, alsmede een prominente stem in de besteding van de financiering. Hoewel de school een deel van de formulieren in moet vullen, moeten de ouders uiteindelijk de aanvraag voor leerling-gebonden budget doen. Ze dienen de aanvraag in bij de Commissie van Indicatiestelling. Het Regionaal Expertise Centrum regelt de ambulante begeleiding per school.

Door deze drie veranderingen is het makkelijker geworden leerlingen met extra behoeften te integreren in regulier onderwijs.

¹⁰ Idem, 4-5.

Een nadeel dat men constateert is bijvoorbeeld de druk op de docenten in de klas. Daarnaast blijkt dat er organisatorisch ook het een en ander onduidelijk of onpraktisch is. Het opstellen van een handelingsplan door de mentor of rugzakbegeleider van de zorgleerling wordt ervaren als administratieve rompslomp. Daarnaast blijkt uit evaluatief onderzoek dat de doelstellingen van het leerling-gebonden budget, namelijk speciaal onderwijs drastisch verkleinen en het regulier onderwijs toegankelijker maken voor leerlingen met behoefte aan extra zorg, niet behaald worden. Het speciaal onderwijs blijkt nog altijd te groeien. Tot slot is er in deze tijd van crisis een probleem met de financiering van dit leerling-gebonden budget. Per 2010 is er begonnen met het in kaart brengen van struikelblokken en het formuleren van een nieuwe benadering van dit zorgplan.

Wat wij willen onderzoeken is de ervaring met het rugzakbeleid in de praktijk. Onze hoofdvraag is: *Wat ervaren betrokkenen als knelpunten van het huidige beleid en is het toekomstige beleid (passend onderwijs) erop gericht om die knelpunten op te lossen?*

Afbeelding 1: per leerling wordt een budget bepaald



We hebben dit onderzocht door de volgende factoren onder de loep te nemen:

- *Overheidsbeleid*, omdat we ons allereerst nog moesten verdiepen in de regelgeving zoals die nu is en hoe deze er is gekomen;
- *Schoolbeleid vs. overheidsbeleid*, omdat we uit het bestuderen van het overheidsbeleid en onderzoeken van de laatste jaren begrepen hadden dat veel scholen moeite hadden met naleving van bepaalde eisen van de overheid;
- *Ervaring van betrokkenen*, omdat we uit wilden vinden hoe het beleid uitpakte in de praktijk;
- *Aansluiting passend onderwijs*, omdat we naar aanleiding van de ervaringen van betrokkenen wilden kijken of er wel rekening gehouden werd met de onderwijspraktijk, of dat er alleen gekeken werd naar bezuinigingen.

Methoden

We hebben een verkennend/beschrijvend onderzoek verricht naar de uitwerking van het overheidsbeleid in de praktijk. Daarbij hebben we ook onderzocht wat de ervaringen van de betrokkenen zijn met betrekking tot het overheidsbeleid en het schoolbeleid.

Instrumenten

De instrumenten die we hebben gebruikt voor dit onderzoek zijn een literatuuronderzoek en interviews. Door middel van een literatuuronderzoek hebben we het huidige rugzakbeleid en het toekomstige beleid (passend onderwijs) onderzocht. Daarnaast hebben we de beleidsdocumenten van de verschillende scholen onder de loep genomen om het schoolbeleid in kaart te brengen. Ook hebben we onderzocht welk onderzoek er al is gedaan naar het rugzakbeleid en wat daarvan voor ons onderzoek de belangrijkste conclusies zijn. Daarnaast wilden we de

ervaringen van betrokkenen achterhalen en daarom hebben we gebruik gemaakt van open interviews. Die hebben ons in staat gesteld de diepte in te gaan. Bovendien hebben we de interviews gebruikt om het schoolbeleid en de uitwerking daarvan in de praktijk te verhelderen.

Respondenten

De scholen die wij in ons onderzoek hebben betrokken zijn alle drie grote scholengemeenschappen waarin meerdere niveaus les krijgen. De scholen staan niet in een grote stad en de meeste leerlingen komen uit de dorpen en kleine stadjes die eromheen liggen. School A en B zijn christelijk, school C is openbaar. Gezien het feit dat ons onderzoek voornamelijk gericht is op de organisatie van de zorg binnen school, hebben wij ervoor gekozen om op onze drie stagescholen (hierna aan te duiden met school A, B en C) een mentor, zorgcoördinator of rugzakcoördinator en iemand van de schoolleiding te interviewen. Wanneer er geen zorgcoördinator was, hebben we ervoor gekozen de persoon te interviewen met een rol in het proces die op de rol van zorgcoördinator lijkt. We hebben voor deze betrokkenen gekozen omdat deze personen allemaal een belangrijke rol spelen in het zorgproces binnen de school en omdat het perspectief op de zorg verschilt per rol. De mentor heeft de eerste verantwoordelijkheid om de aanvraag van de rugzak te starten, in overleg met ouders; de zorgcoördinator of rugzakcoördinator dient het proces te sturen zodat de leerling er zoveel mogelijk baat bij heeft en de schoolleiding houdt in het oog in hoeverre het overheidsbeleid wordt nageleefd. De ouders en de leerlingen hebben we buiten beschouwing gelaten omdat we ons onderzoek richten op het schoolbeleid. Daarnaast was het lastig deze betrokkenen te motiveren mee te werken aan het onderzoek. De mensen die we hebben geïnterviewd

hebben allen minstens vijf ervaring in het onderwijs waarvan minstens drie jaar met leerling-gebonden financiering.

Analysemethode

Aan de hand van de beleidsdocumenten en de interviews hebben we de zorgstructuur van de verschillende scholen in kaart kunnen brengen. Allereerst beschrijven we de zorgstructuur van de drie scholen. Met behulp van de interviews hebben we de belangrijkste ervaringen van de respondenten van de verschillende scholen geordend en met elkaar vergeleken. Daarbij gaan we in op de ervaringen van de respondenten van de verschillende scholen met betrekking tot het overheidsbeleid en het schoolbeleid. Zowel de positieve punten als de knelpunten, die de respondenten van de scholen ervaren, zetten we op een rij. Ook bespreken we welke ervaringen de scholen met elkaar delen, welke ervaringen uniek zijn voor een bepaalde school en de overkoepelde ervaringen. Tot slot geven we een beschrijving van het toekomstige beleid (passend onderwijs) en geven we antwoord op de vraag in hoeverre het toekomstige beleid de ervaren knelpunten kan oplossen.

Resultaten: omschrijving van de scholen

Voordat we de ervaringen uit de praktijk uiteen zetten, volgt eerst een omschrijving van de drie scholen die wij hebben bestudeerd. Ingegaan wordt op de identiteit en de zorgstructuur van de school. Van iedere casus is een schematische procesverwerking opgenomen in de bijlage.

Casus – School A

School A behoudt haar kleinschaligheid door twee verschillende locaties. Het is een interconfessionele school waarbij respect de kern vormt. Daarnaast is het een open en vitale school. Dit betekent dat het zorgbeleid erop is gericht om leerlingen in staat te stellen

hun schoolloopbaan te doorlopen op het niveau dat aansluit bij hun capaciteiten en interesse. De school ziet het als haar plicht leerlingen zorg te bieden die het alle leerlingen, ook de zorgleerlingen, mogelijk maakt de studie af te ronden.

Het zorgbeleid begint bij de mentor: hij/zij schakelt bij de constatering van een probleem de afdelingsleider in. Deze bepaalt welke hulp een leerling nodig heeft. In het geval van een rugzakleerling komt deze terecht bij de rugzakbegeleider. De rugzakbegeleider stelt samen met ouder, leerlingen, afdelingsleider en ambulante begeleider een (aangepast) handlingsplan op. Gedurende het jaar houden de afdelingsleider, rugzakbegeleider en ambulante begeleider driemaal per jaar contact met de ouders over de voortgang en begeleiding. De rugzakbegeleider en ambulante begeleider hebben eenmaal per maand contact. Ze spreken dan de benodigde hulp of inlichting naar docenten toe door. Ook wordt het docententeam in een speciale vergadering door de ambulante begeleider op de hoogte gebracht van de specifieke problemen die deze leerlingen ondervinden binnen het onderwijs. De rugzakbegeleider ziet de rugzakleerling tenminste eenmaal per week om problemen te bespreken en om de leerling te helpen bij het plannen van de studie. Per periode schrijft de rugzakbegeleider een verslag, stelt vakdocenten op de hoogte en vraagt ook vakdocenten om feedback. Dit proces wordt steeds opnieuw geëvalueerd en aangescherpt tot het einde van de schoolloopbaan.

Casus – School B

School B is een grote scholengemeenschap met ongeveer 1700 leerlingen en 200 personeelsleden. Het is een christelijke school die, ondanks de grootte, bekend staat in de omgeving als betrokken en uitgerust met een goede zorgafdeling.

Het zorgbeleid begint bij de mentor. Vaak komen rugzakleerlingen al met een bepaalde diagnose van de basisschool. De rugzakaanvraag wordt dan overgenomen. De mentor heeft contact met de leerlingbegeleiders, adjuncten en de rugzakcoördinator. Die houden onderling contact over de voortgang van de leerling. De rugzakcoördinator is de enige die contact heeft met een ambulante begeleider. Deze begeleidt de school in het opvangen van de zorgleerlingen. De rugzakcoördinator wijst een leerlingbegeleider aan. Die heeft wekelijks gesprekje met leerlingen en eens in de zoveel tijd (6 weken) contact met de ouders over de voortgang van hun kind. De leerlingbegeleiders, adjuncten en de rugzakcoördinator hebben contact met eventuele externe hulp, bijvoorbeeld een orthopedagoog, en het zorg-adviesteam. Wanneer een leerling niet te handhaven is binnen het onderwijssysteem van de school, wordt er gekeken naar andere mogelijkheden, bijvoorbeeld een kansklas. Lgf gaat in de praktijk vaak naar de extra uren die docenten steken in leerlingbegeleiding, zoals bijvoorbeeld de wekelijkse gesprekjes met de zorgleerlingen. Daarnaast wordt veel aandacht besteed aan de remedial teacher, in de brugklassen aan trainingen om faalangst te overwinnen en hulplessen in Nederlands, Frans, Engels en Wiskunde. Tot slot zijn er verschillende groepen voor leerlingen; hulp bij examenvrees, sociale vaardigheidstraining en een lotgenotengroep voor leerlingen die bijvoorbeeld moeite hebben met de verwerking van de scheiding van hun ouders.

Casus – School C

School C is een openbare scholengemeenschap met ongeveer 1300 leerlingen. Evenals school A heeft school C twee locaties, waardoor de kleinschaligheid wordt gewaarborgd. Kenmerkend voor deze school is dat zij openstaat voor verschillende

stromingen in de samenleving wat betreft cultuur, godsdienst en levensbeschouwing. Daarbij staat respect voor de eigen identiteit en die van anderen centraal. De school wil met haar zorgstructuur leerlingen met een lichamelijke of geestelijke beperking in staat stellen een diploma te halen in het reguliere onderwijs.

Samen met de mentor helpt de zorgcoördinator de ouders bij het aanvragen van een rugzak. Wanneer een diagnose is gesteld en de rugzak is toegewezen, draagt de zorgcoördinator de verantwoordelijkheid over aan de rugzakcoördinator. Bij leerlingen die van de basisschool of een andere school komen wordt de rugzak gewoon overgenomen. Het voortraject wordt bekeken en de mentor, de rugzakcoördinator en de ambulante begeleider overleggen met de ouders hoe de begeleiding gaat verlopen.

Viermaal per jaar heeft de rugzakcoördinator een overleg met de zorgcoördinator. De rugzakcoördinator brengt alle betrokkenen bij een rugzakleerling bij elkaar en zorgt ervoor dat iedereen weet wat ervan hem of haar verwacht wordt. Verder zorgt de zorgcoördinator ervoor dat het 'web' rond de leerling heel blijft. Zij houdt bijvoorbeeld in de gaten of de mentor doet wat hij moet doen. De rugzakcoördinator organiseert driemaal per jaar een groot overleg met de ouders, mentor, ambulante begeleider en de leerling. Hier wordt de voortgang besproken en wordt eventueel het handelingsplan herschreven. Samen met de mentor schrijft de rugzakcoördinator een handelingsplan, daarbij worden ze ondersteund door de ambulante begeleider.

De mentor is daarna probleemeigenaar. De mentor zorgt ervoor dat het handelingsplan naar de vakdocenten wordt gecommuniceerd en is verantwoordelijk voor de begeleiding van de leerling. De rugzak bekostigt onder andere extra tijd voor begeleiding, aanschaf van specifieke hulpmiddelen, aangepast

lesmateriaal, bijles en een speciale huiswerkklas. Er is een ambulante begeleider aanwezig om school te ondersteunen in de begeleiding. Daarnaast is er een orthopedagoog een halve dag per week op de school aanwezig. Deze observeert hoe de leerling functioneert in de klas en heeft daarover contact met de mentor.

Resultaten: de ervaringen uit de praktijk

Om een antwoord te vinden op onze hoofdvraag was het van belang om gegevens uit de praktijk te verzamelen over het huidige overheidsbeleid en de zorgstructuur. Door middel van interviews zijn wij achter positieve punten en een aantal struikelblokken gekomen. In het overzicht dat volgt gaan wij eerst in op de ervaringen met het overheidsbeleid. Wat vinden betrokken van het overheidsbeleid? Wat ervaren de scholen als struikelblokken? Hoe verhoudt het schoolbeleid/zorgstructuur zich ten opzichte van het overheidsbeleid? Daarna gaan wij in op hoe de betrokkenen in de praktijk de zorgstructuur ervaren. Opnieuw komen positieve punten en verbeterpunten naar voren. Tot slot vatten we de belangrijkste overkoepelende ervaringen samen.

Het overheidsbeleid

Het overheidsbeleid biedt scholen de vrijheid om naar eigen inzicht het schoolbeleid vorm te geven. Uit ons onderzoek blijkt dat dit op onze drie stagescholen resulteert in totaal verschillende zorgstructuren (zie de bijlage). Het overheidsbeleid biedt de scholen veel vrijheid en de scholen zijn in het algemeen positief over omgang met de rugzak. Er zijn overkoepelend een paar zaken die als knelpunten worden ervaren. De scholen delen de mening dat ze te veel tijd kwijt zijn aan administratieve rompslomp. Daarnaast ervaren de scholen problemen met de aanvraag die veel tijd en geld in beslag neemt. Voordat de rugzak wordt toegekend worden

er veel kosten gemaakt, terwijl de subsidie nog ontbreekt. De school moet een halfjaar proberen de leerling te laten functioneren zonder rugzak. Na deze periode moet in een onderwijskundig rapport aangetoond worden dat men het kind niet kan laten functioneren zonder een rugzak. Vervolgens moet de school nog eens drie maanden wachten op een indicatie van de Commissie van Indicatiestelling. Al die tijd maakt de school extra kosten die niet worden vergoed.

Ervaring zorgstructuur scholen

School A is van mening dat de zorg betreffende rugzakleerlingen goed is geregeld. Dit komt onder andere doordat de zorg breed is georganiseerd en specialisten op de goede plek zitten. Het bestuur heeft gekozen voor een afdelingsleider die verantwoordelijk is voor de zorg van leerlingen, en geen zorgcoördinator. De ervaring leert dat de afdelingsleider dichtbij de leerlingen staat en goede zorg kan inschakelen. Daarnaast zijn de rugzakbegeleiders de specialisten; ze hebben veel ervaring en de zorg is goed op elkaar afgestemd. Zij ervaren de zorgstructuur ook als positief omdat diverse hulpmiddelen aanwezig zijn en een leerling van begin tot eind begeleid wordt. Op deze manier heb je goed zicht op de rugzakleerling en zijn/haar ontwikkeling. Het huidige overheidsbeleid stelt de school in staat deze zorgstructuur te bieden: er is voldoende geld voor de juiste hulpmiddelen en zorg.

Toch zijn er binnen de school ook punten waarop verbetering mogelijk is. Het team van rugzakbegeleiders zou een overkoepelende 'leider' boven de expertise moeten hebben zodat er meer uitwisseling van ervaringen plaatsvindt. Daarnaast moet de overdracht tussen afdelingsleiders beter georganiseerd worden zodat zo min mogelijk informatie verloren gaat. In het algemeen kan school A echter zeggen dat het zorgbeleid goed functioneert. De school is zich bewust van de

knelpunten ontwikkelt op dit moment een protocol om dit aan te pakken. De mening over het huidige overheidsbeleid is dat de aanvraag voor Igf een bureaucratische rompslomp is die bovendien lang duurt. Dit ervaart de school als minpunt. Bovendien ziet de schoolleiding de komende bezuinigingen met lede ogen aan, omdat het beschikbare budget daarmee waarschijnlijk achteruit gaat. School B beschouwt het zorg-adviesteam als vooruitstrevend. De schoolleiding steekt veel tijd in het blijven ontwikkelen van het zorgplan en de mentor wordt goed opgevangen door rugzakcoördinatrices. Dankzij de leerlingbegeleiding kan de mentor de zorg voor rugzakleerlingen afschuiven, waardoor hij of zij meer tijd heeft voor de andere leerlingen uit de klas.

Negatief is dat er soms een lange periode zit tussen aanklaarten van het probleem door de mentor en het in werking stellen van het proces van aanvraag doen. Daarnaast is de rol van zorgcoördinator nog niet zodanig uitgekristalliseerd dat het zorgsysteem voor alle betrokken partijen transparant is. Soms zijn de mogelijkheden van de school te beperkt voor de behandeling van een bepaalde leerling.

Af en toe is het lastig om binnen de school alle neuzen dezelfde kant op te krijgen, de begeleiding is af en toe te betrokken en er is nog een organisatorisch probleem; de docenten die leerlingbegeleiding willen doen zijn moeilijk in te delen, omdat ze het vaak druk hebben met meerdere taken, de leerlingen zelf niet in de klas hebben of parttime werken. Omdat per 2012 een nieuw beleid ingevoerd wordt, stelt deze school de verbeteringen in het beleid even uit.

School C is eveneens positief gestemd over de zorgstructuur. Het schoolbeleid loopt goed: er is een goede communicatie en afstemming tussen de betrokkenen. Elk jaar wordt het beleid geëvalueerd en op basis daarvan weer verfijnd. Volgens de rugzakcoördinator kan

het beleid nog efficiënter en zou de mentor nog meer probleemeigenaar moeten zijn, zeker bij kinderen die al met een rugzak de school binnenkomen. Een probleem is dat docenten niet altijd rekening houden met rugzakleerlingen. Ook zouden docenten meer geschoold moeten worden: daar moet tijd en geld voor vrij worden gemaakt.

Overkoepelende ervaringen

Hoewel het overheidsbeleid ruimte laat voor uiteenlopende interpretaties van het zorgbeleid, kunnen we overkoepelend enkele gemeenschappelijke delers noemen. De scholen ervaren bij het overheidsbeleid enkele minpunten; de aanvraag kost veel tijd, moet langs verschillende personen lopen en brengt daarmee veel administratief werk mee. Het duurt lang voordat de aanvraag gehonoreerd wordt. In de praktijk betekent dit dat de leerling lang moet wachten op zijn hulp. De aanvraag van leerling-gebonden financiering is erg uitgebreid en gecompliceerd.

Op schoolniveau zien we dat de zorgsystemen, ieder in hun eigen vorm, goed functioneren. De structuur is voor de meeste betrokkenen helder. Binnen de scholen is ervoor gekozen personen op te leiden in deze specialisatie en te blijven bijscholen. Alle scholen zijn erg betrokken bij de voortgang van de zorgleerlingen en voldoen nu al aan hun zorgplicht, die met het passend onderwijs verplicht wordt (zie *passend onderwijs*). Knelpunten die de scholen alle drie ervaren is het informeren van de vakdocenten en het controleren in hoeverre in lessen rekening gehouden wordt met de behoeften van rugzakleerlingen. Sinds 2004 zijn de scholen op zoek naar een manier om rugzakleerlingen in te passen binnen het reguliere onderwijs. Af en toe zorgt dat nog voor problemen. De scholen hebben verschillende programma's waarin leerlingen

groepsgewijs problemen kunnen aanpakken, maar hanteren ook allen een individueel deel met één vaste begeleider voor leerlingen.

Opvallend is dat school A geen zorgcoördinator nodig heeft; een afdelingsleider is verantwoordelijk voor de zorgleerlingen. De ervaring leert namelijk dat de afdelingsleider dichterbij de leerlingen staat en goede zorg kan inschakelen. Bij school B zien we dat terug in de organisatie die met verschillende specialisaties werkt en geen overkoepelende zorgcoördinator hanteert. School C gebruikt die coördinerende rol juist wel. Op school C wordt de coördinerende rol door de rugzakcoördinator overgenomen van de zorgcoördinator. Die wordt op deze manier ontlast en kan zich volledig richten op de andere zorgleerlingen. Verder ligt de verantwoordelijkheid voor de zorg primair bij de mentor, waar school A en B ervoor kiezen de mentor alle zorg voor de rugzakleerlingen uit handen te nemen.

Passend Onderwijs

De oplossing voor de problemen met het rugzakbeleid wordt aangedragen in een nieuw zorgbeleid: passend onderwijs. Hierin wordt het huidige zorgstelsel veranderd en tegelijkertijd wordt er toegewerkt naar een bezuiniging van 300 miljoen euro. Dit beleid is nog niet helemaal uitgekristalliseerd, maar een aantal maatregelen is al bekend.

De scholen in het VO worden bijvoorbeeld georganiseerd in geografische samenwerkingverbanden, die onderling overleggen over plaatsing van zorgleerlingen en die gezamenlijk financiering krijgen voor deze leerlingen.¹¹ Door de samenwerking kunnen scholen zich



¹¹ Passend Onderwijs | Beleidsontwikkeling, <http://www.passendonderwijs.nl/102/beleidsontwikkeling.html>, laatst gewijzigd 10 juni 2011, laatst bezocht: 17 juni 2011.

specialiseren en onderling afspraken maken wie welke kinderen het beste onderwijs kan geven. Eén school verzorgt bijvoorbeeld trainingen en onderwijs over het begeleiden van leerlingen met Asperger, terwijl een andere school zich gaat specialiseren in leerlingen met ADHD of dyslexie. Het beschikbare geld kan efficiënter en effectiever worden ingezet omdat het budget voor passend onderwijs voortaan rechtstreeks naar de samenwerkende scholen gaat. Daarnaast krijgen de scholen ook een zorgplicht. Dat houdt in dat na de aanmelding van een leerling op een school, met daarbij de bijzonderheden vermeld, de school binnen acht weken moet reageren. Wanneer de school niet kan garanderen dat de leerling op voldoende manieren ondersteund wordt, dient de school een plek te zoeken waar de leerling wel kan aarden. Dat kan regulier maar ook speciaal onderwijs zijn. Speciaal onderwijs verdwijnt niet, maar zal inkrimpen en, volgens minister Bijsterveld, beter worden.¹² Passend onderwijs zal niet alleen gelden voor rugzakleerlingen, maar voor alle leerlingen die extra zorg nodig hebben. Er zal uit dit potje dus ook sociale vaardigheidstraining en remedial teaching bekostigd moeten worden. Bovendien verdwijnt een deel van de administratieve verplichtingen in dit nieuwe beleid. Waar men nu vastloopt bij het volledig beschrijven van het verleden van de leerling en het behandelingsplan dat daarop aansluit, hoeft in het systeem van passend onderwijs slechts een plan gemaakt te worden om de leerling optimaal te laten functioneren, een toekomstvisie.

¹² Visser, M. *Van Bijsterveld stelt bezuinigingen Passend Onderwijs uit*, afkomstig van: <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Politiek/294599/Van-Bijsterveldt-stelt-bezuiniging-passend-onderwijs-uit.htm>, laatst gewijzigd 13 april 2011, laatst bezocht 15 juni 2011.

Komt het passend onderwijs tegemoet aan de knelpunten die ervaren worden in de praktijk? Passend onderwijs betekent aan de ene kant dat er minder geld beschikbaar is maar efficiënter en effectiever wordt ingezet door de specialisatie. Anderzijds betekent dit dat de huidige zorgstructuren in de school waarschijnlijk niet meer behouden kunnen worden, omdat de financiering van deze structuur neerkomt op minder geld dat verdeeld moet worden onder meer belanghebbenden. Scholen moeten dus opnieuw gaan zoeken naar een goede manier van zorg voor rugzakleerlingen en andere zorgleerlingen. Tegelijkertijd moeten ze door de zorgplicht wel dezelfde zorg blijven bieden. De zorgplicht op zich is een goed initiatief en wordt op veel scholen al nagestreefd. Waar passend onderwijs aan tegemoet komt is de bureaucratische rompslomp. In de toekomst wordt dit vereenvoudigd en moet de aanvraag voor lgf sneller gaan. Hierbij speelt het nieuwe beleid in op de knelpunten in de praktijk.

Afbeelding 2: de zorgplicht doet zijn intrede



Conclusies en aanbevelingen

Beleid en de onderwijspraktijk zijn twee totaal verschillende dingen. In theorie kan het nog zo mooi op papier staan, maar in de praktijk moet het wel werkbaar zijn. Dit onderzoek gaat in op die aansluiting: wat zijn de ervaringen met het rugzakbeleid in de praktijk? Hierbij hebben we ons gericht op de

haalbaarheid van overheidsdoelstellingen, overeenkomsten en verschillen tussen het overheidsbeleid en schoolbeleid en de ervaringen van betrokkenen in de scholen. *Wat ervaren betrokkenen als knelpunten van het huidige beleid en is het toekomstige beleid (passend onderwijs) erop gericht om die knelpunten op te lossen?*

Door middel van literatuuronderzoek en interviews hebben we onze hoofdvraag beantwoord. Met het literatuuronderzoek hebben we de theoriekant, het beleid, vastgesteld. De interviews waren waardevol omdat hierin naar voren kwam wat de ervaringen waren van betrokkenen in de praktijk. Door de resultaten van het literatuuronderzoek te koppelen aan de uitkomsten van de interviews kunnen we concluderen dat de overheid een raamwerk geeft voor de vormgeving van de zorg van scholen. De scholen zijn daarin vrij om hun zorgstructuur naar wens in te vullen mits ze voldoen aan de voorwaarden. Dit betekent dat de zorgstructuur op elke school anders wordt vormgegeven. Overkoepelende knelpunten zijn de administratieve rompslomp en het lange wachten op het lgf.

Daarnaast blijkt dat de zorgstructuur zoals die nu op scholen geregeld is, ervaren wordt als prettig. Hoewel deze structuur verschilt, zijn de verschillende vormen wel werkbaar. De zorgstructuur van betrokkenen is helder; de betrokkenen zijn gespecialiseerd en de scholen zijn betrokken bij hun rugzakleerlingen. Aan de andere kant lopen betrokkenen aan tegen het informeren en controleren van vakdocenten over de omgang met rugzakleerlingen. De scholen zijn nog zoekende naar hoe een rugzakleerling het beste binnen het reguliere onderwijs functioneert. Daarnaast heeft elke school ook zijn eigen knelpunten.



Opvallend is dat het nieuwe beleid passend onderwijs maar gedeeltelijk tegemoet komt aan de struikelblokken in de praktijk. Aan de ene kant is er minder geld beschikbaar maar aan de andere kant wordt de bureaucratisch rompslomp vermindert. Of het nieuwe beleid daadkrachtiger, efficiënter en effectiever wordt voor de betrokkenen is nog de vraag. Hoe kun je met de aankomende bezuinigingen als school je zorgstructuur behouden en dezelfde kwaliteit bieden? Moet je de zorgstructuur aanpassen op de bezuinigingen? Deze vragen zijn interessant voor verder onderzoek.

Tot slot willen wij scholen aanbevelen om de organisatie transparant te houden: alle betrokkenen moeten op één lijn zitten en nergens moet men in het duister tasten. Daarnaast is het heel belangrijk om zowel je specialisten als je vakdocenten (bij) te scholen over de omgang met rugzakleerlingen. Daarbij sluit ook de controle over de omgang bij aan. Op dit gebeurt dit nauwelijks, terwijl rugzakleerlingen de hulp juist zo nodig hebben.

Kortom: de betrokkenen uit de praktijk ervaren een aantal knelpunten van zowel het overheids- als schoolbeleid. Enerzijds is passend onderwijs erop gericht om een aantal knelpunten op te lossen, namelijk minder bureaucratie waardoor de aanvraag van lgf sneller en gemakkelijker wordt. Daarnaast worden scholen efficiënter en effectiever door zich te specialiseren in één soort rugzakleerling. Anderzijds zorgt passend onderwijs voor nieuwe knelpunten: doordat er minder geld beschikbaar is, moeten scholen hun zorgstructuur aanpassen om het betaalbaar te houden. Bovendien moeten scholen aan de gevraagde specialisaties voldoen. De komende jaren moet onderzoek gedaan worden naar deze nieuwe ontwikkelingen en knelpunten. Wordt het er wel beter op? Het is

interessant om de aankomende jaren de ontwikkelingen op het gebied van zorgleerlingen bij te houden want voor je het weet ben jij betrokken en verantwoordelijk als docent.

Manon Moors, Miranda Burgers en Arjan Cammelbeeck zijn docent-in-opleiding, respectievelijk voor het schoolvak geschiedenis en maatschappijleer aan het IVLOS te Utrecht. In het kader van hun opleiding tot eerste-graadsdocent verrichtten zij een onderzoek naar het rugzakbeleid. De resultaten van dit Praktijkgericht Onderzoek (pgo) en de aanbevelingen die zij naar aanleiding hiervan doen, vormen de basis van bovenstaand artikel.

Literatuurlijst:

Koster, M. (2004) e.a. *Integratie onder het Rugzakbeleid. De eerste ervaringen met leerling-gebonden financiering in het regulier basisonderwijs* (Groningen: GION).

Veneman, H. (2004). *Het gewicht van De Rugzak. Evaluatie van het beleid voor leerling-gebonden financiering* (Groningen: GION).

Visser, M. *Van Bijsterveld stelt bezuinigingen Passend Onderwijs uit*, afkomstig van: <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Politiek/294599/Van-Bijsterveldt-stelt-bezuiniging-passend-onderwijs-uit.htm>, laatst gewijzigd 13 april 2011, laatst bezocht 15 juni 2011.

Websites:

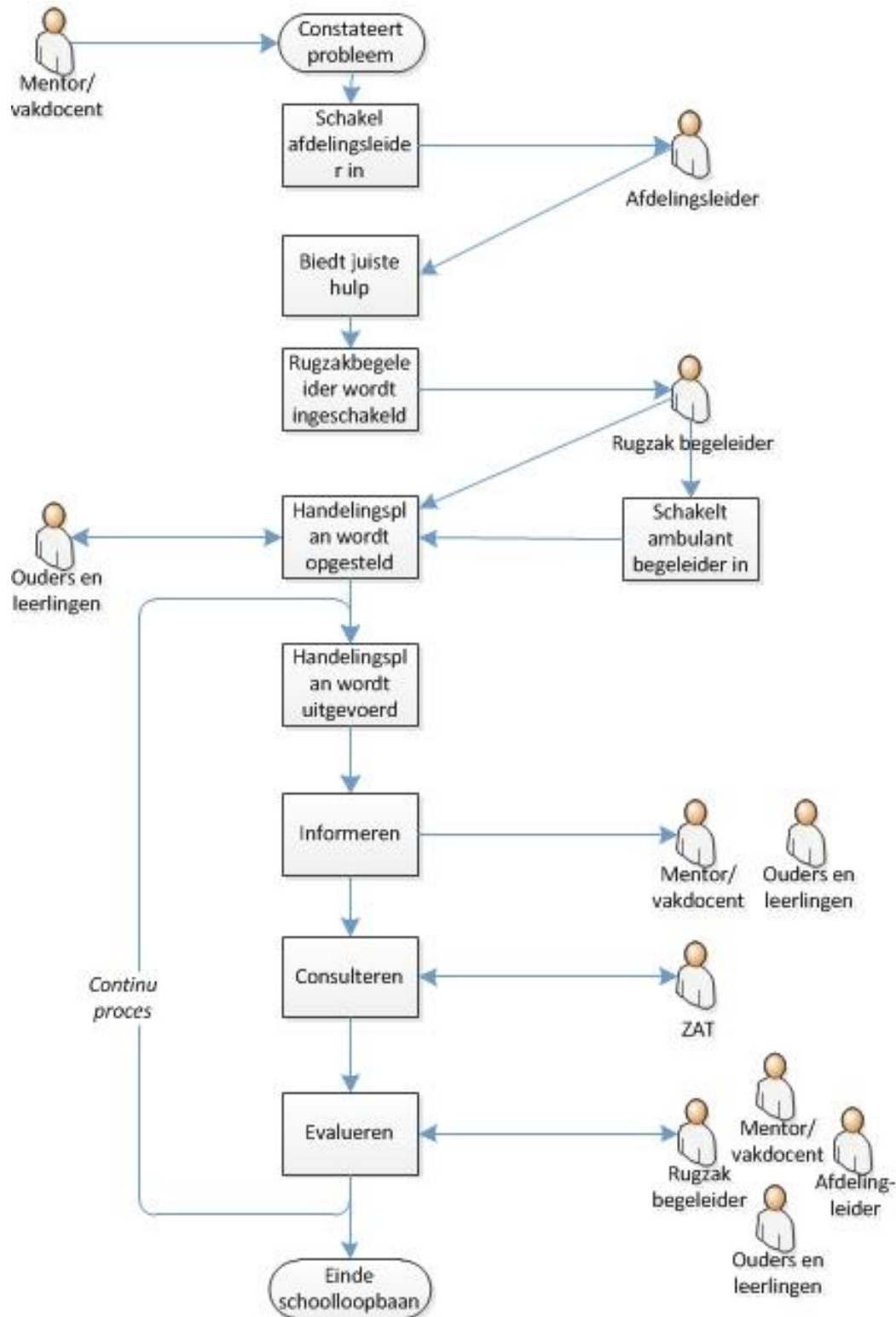
Leerling-gebonden financiering (lgf) of Rugzak | Rijksoverheid.nl, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pas-send-onderwijs/leerling-gebonden-financiering-lgf-of-rugzak>, laatst gewijzigd 15 juni 2011, laatst bekeken 15 juni 2011.

Passend Onderwijs | Welkom, <http://www.passendonderwijs.nl/>, laatst gewijzigd: 10 juni 2011, laatst bekeken: 17 juni 2011.

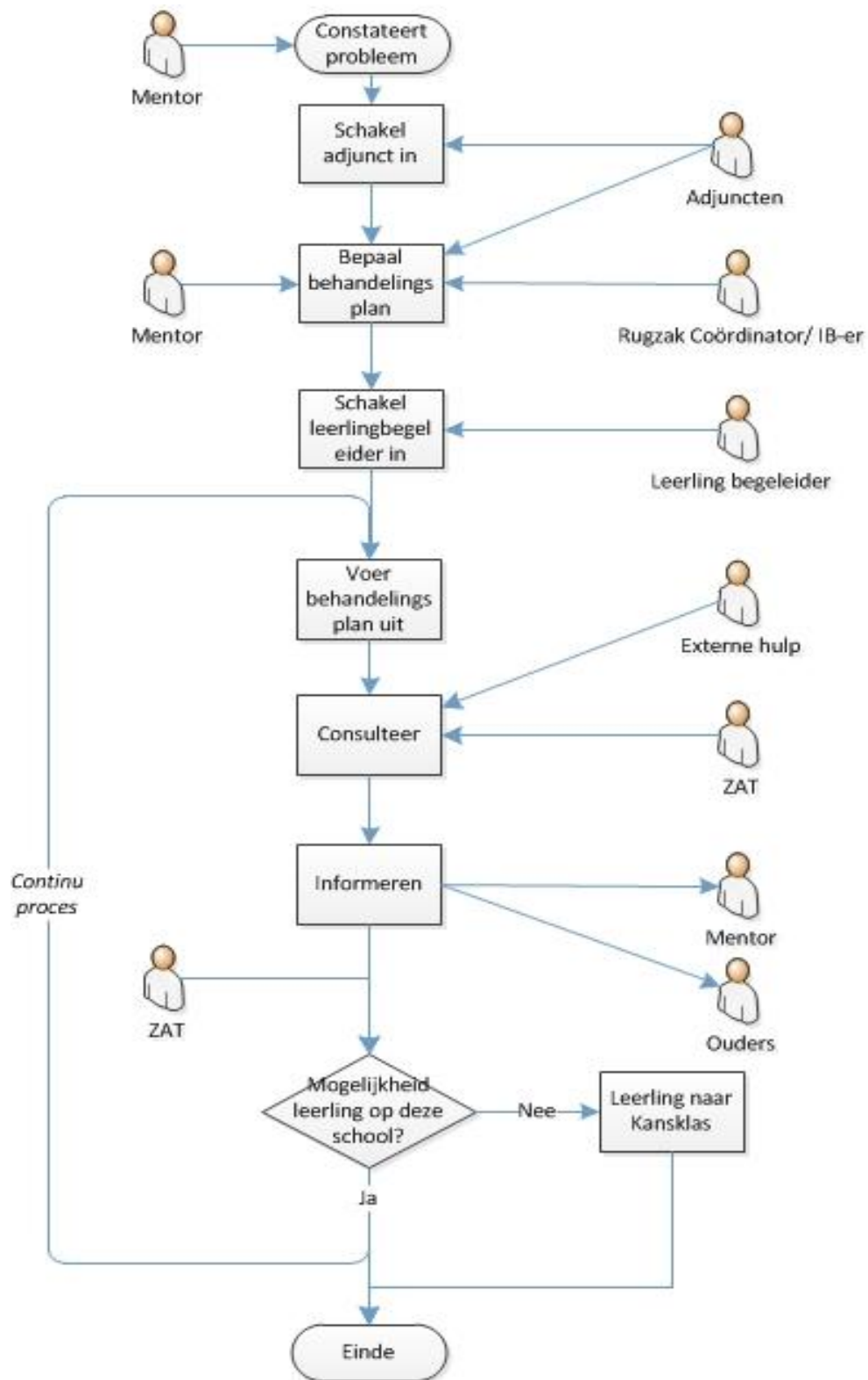
Wet op Voortgezet onderwijs (1963), http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/geldigheidsdatum_25-02-2011#, laatst gewijzigd: 13 april 2006, laatst bekeken: 24 mei 2011.

Bijlage - Zorgstructuren per school

School A



School B



School C

