



Passend
onderwijs
voor iedere leerling

Handreiking aanvraag veldinitiatief of experiment

1. Voorwoord

Veel regionale netwerken die een intentieverklaring Passend onderwijs voor hun netwerk hebben opgesteld, willen nu verder passend onderwijs inrichten en een aanvraag voor een veldinitiatief of een experiment samenstellen. Dit blijkt lastig, zo is af te leiden uit de signalen. Er zijn per 1 juli 2008 nog niet veel regionale netwerken die zo'n aanvraag hebben gedaan (totaal 6). Verschillende regionale netwerken geven aan meer tijd te willen nemen voor het maken van alle plannen en het operationeel maken van de verplichte thema's (bijv. zorgplicht). Andere willen meer informatie over wat ze moeten indienen en hoe de aanvraag er uit moet zien.

De Tweede Kamer heeft in een overleg half juni 2008 haar zorgen geuit over het zeer geringe aantal aanvragen. De Kamer heeft benadrukt dat er veel - maar vooral ook verschillende - ervaringen nodig zijn van regionale netwerken om een wetsvoorstel Passend Onderwijs op een goede wijze te kunnen beoordelen.

Om aan de roep om meer informatie te voldoen is besloten deze handreiking op te stellen voor regionale netwerken die overwegen een aanvraag in te dienen voor een veldinitiatief of een experiment. Er is bewust voor gekozen de huidige – goedgekeurde – aanvragen niet openbaar te maken. Als dat wel zou worden gedaan, is het gevaar niet denkbeeldig dat regionale netwerken in de verleiding komen om dezelfde voorstellen te doen. En dit is niet de bedoeling. Er zijn immers voor het wetsvoorstel veel verschillende ervaringen nodig. En Passend onderwijs biedt de unieke mogelijkheid om uit te gaan van de specifieke situatie van het eigen regionaal netwerk.

De handreiking beoogt inzicht te geven in en ideeën aan te leveren voor het samenstellen van de aanvraag tot een veldinitiatief of een experiment. Uiteraard op basis van de voorschriften uit de *Regeling voor het aanvragen van een startsubsidie of een subsidie veldinitiatief passend onderwijs 2008 – 2009 – 5 april 2008* (down te loaden op www.passendonderwijs.nl of www.cfi.nl). Alle verplichtingen van de regeling zijn in deze handreiking opgenomen. Deze handreiking wil vooral regionale netwerken helpen bij het onderzoeken van hun eigen eigenheid, hun eigen ambities ten aanzien van passend onderwijs in aansluiting op de specifieke stand van zaken van de leerlingenzorg in het regionaal netwerk. De handreiking

heeft uitdrukkelijk niet de pretentie om een blauwdruk te geven voor de invulling van officiële aanvragen. Regionale netwerken krijgen volop de ruimte te kiezen voor hun eigen, unieke oplossingen, zolang aan de officiële voorschriften uit de subsidieregeling wordt voldaan.

Ik hoop dat deze handreiking voor u een praktische bijdrage levert bij het vormgeven van passend onderwijs in uw regionaal netwerk en het samenstellen van uw aanvraag.

Infopunt passend onderwijs

Auteur: Roger Meier (r.meijer@ens.nl)

2. Inleiding

Elk regionaal netwerk passend onderwijs is uniek. Het landelijk beleid van Passend onderwijs maakt het mogelijk om onderwijs en zorg aan leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte vorm te geven zoals partijen in het regionaal netwerk dat zelf willen. De gedachte hierachter is dat het bieden van maatwerk op regionaal niveau veel betere, op de specifieke lokale situatie toegespitste mogelijkheden zal bieden dan dat via gedetailleerde centrale regelgeving zou kunnen. Er komen dus meer mogelijkheden om de leerlingenzorg op een kwalitatief hoger niveau efficiënt en effectief in te richten.

Tegelijkertijd schept passend onderwijs verplichtingen voor alle betrokkenen in een regionaal netwerk. Men moet een proces ingaan waarbij met betrokkenen uit het regionale netwerk gezamenlijk wordt nagedacht en passend onderwijs wordt vormgegeven. Daarbij moet worden nagedacht over antwoorden op vragen als: Waaruit bestaat die regionale eigenheid? Wordt deze door alle betrokkenen gedeeld? Wat is de stand van zaken in het regionale netwerk ten aanzien van de te onderscheiden thema's?

Veel regionale netwerken die een startsubsidie hebben aangevraagd, hebben ook behoefte aan procesinformatie. Daarbij gaat het om antwoorden op vragen als: Hoe richt je het proces in om te komen tot een aanvraag voor een veldinitiatief of een experiment? Welke hulpmiddelen kan een regionaal netwerk gebruiken? Hoeveel tijd kost dit?

Deze handreiking geeft handvatten voor zowel de proces kant als de meer inhoudelijke kant van Passend Onderwijs. Het proces is opgebouwd rond drie vragen:

- A. Wat is de ideale invulling van passend onderwijs in het regionaal netwerk?
- B. Wat is de huidige stand van zaken in het regionale netwerk ten aanzien van te onderscheiden onderwerpen?
- C. Welke activiteiten moeten de komende jaren worden ondernomen om van de huidige naar de ideale situatie te komen?

Paragraaf drie geeft inhoudelijke suggesties bij de onderwerpen. In paragraaf vier wordt ingegaan op de proces kant om te komen tot een goed onderbouwde aanvraag. In paragraaf vijf worden suggesties gegeven om te komen tot een activiteitenplan per schooljaar. In paragraaf zes is een korte slotbeschouwing opgenomen.

3. Onderwerpen

In deze paragraaf vindt u suggesties en ideeën per thema. Sommige daarvan zijn verplicht (zie Regeling). Over deze thema's kunt u meningen inventariseren in de interviews, de stand van zaken opmaken in de inventarisatie of discussiestellingen opstellen voor regionale bijeenkomsten (zie paragraaf vier).

3.1 *Eigenheid regionaal netwerk*

Indien regionale netwerken er in slagen om Passend onderwijs precies op maat vorm te geven vanuit de eigen specifieke situatie van het regionaal netwerk, dan zullen de kwaliteit van de leerlingenzorg, de kwaliteit van het onderwijs, de doorgaande leer en zorglijnen en vooral het draagvlak sterk worden verbeterd. Aangeraden wordt om de meningen van de betrokkenen in eerste instantie breed te inventariseren.

Een regionaal netwerk kan gegevens verzamelen over onder meer:

- Grootte regionaal netwerk?
- Logische grenzen regionaal netwerk?
- Stedelijk of plattelandsgebied?
- Leerlingenpopulatie. Veel onderwijsachterstanden? Leonardo?
- Vooroplopende initiatieven?
- Specifieke zorginstellingen?
- Eigen geschiedenis leerlingenzorg?

De eigenheid van het regionaal netwerk geeft richting aan de invulling van Passend onderwijs, maar ook aan specifiek beleid. Indien het regionaal netwerk "groot" is - zoals bijvoorbeeld Twente of Zeeland – of als er al veel initiatieven zijn, dan zullen er in het regionaal netwerk uitspraken moeten worden gedaan over de verhouding van centrale regie en autonomie van subregio's. Bovendien is het van belang om in de uitwerking van de plannen een uitspraak te doen of initiatieven extra worden ondersteund en/of juist scholen extra worden gestimuleerd die nog weinig actief zijn.

De eigenheid van het regionale netwerk kan door Passend onderwijs ook nieuwe combinaties versterken. Passend onderwijs biedt bij uitstek de mogelijkheid om beleid en geldstromen binnen een regionaal netwerk integraal in te zetten. Indien er bijvoorbeeld in het regionaal netwerk veel onderwijsachterstanden voorkomen, dan kan een gecombineerd beleid en inzet van middelen met Passend onderwijs versterkend werken.

Uit deze inventarisatie van eigenheid van het regionaal netwerk kunnen regiospecifieke thema's komen die van belang zijn in het strategische beleidsdocument, de inventarisatie en de uiteindelijke aanvraag.

3.2 *Zorgplicht*

Zorgplicht staat centraal in Passend onderwijs. Immers, een knelpunt van de huidige situatie is dat door onder meer de verschillen in zorgsystemen, inclusief indicaties en middelen, leerlingen tussen wal en schip vallen, met als gevolg thuiszitters, wachtlijsten en een onvoldoende adequate invulling van de leerlingenzorg.

De zorgplicht is omschreven als:

‘Ieder schoolbestuur heeft de verantwoordelijkheid een passend onderwijszorg-arrangement aan te bieden aan iedere leerling die zich bij een school van dat schoolbestuur aanmeldt of bij een school van dat bestuur is ingeschreven. Als een school een bepaald arrangement niet zelf in huis heeft, moet het bestuur van die school in samenwerking met besturen die dit arrangement wel kunnen aanbieden zorgen dat de leerling dat onderwijsarrangement wel krijgt.’

Het betekent in ieder geval dat alle schoolbesturen (gezamenlijk) onderwijszorgarrangementen moeten opstellen. Wil het regionaal netwerk ondersteuning bieden aan dit proces? Wat kan de waarde zijn van de onderwijszorgarrangementen voor het regionaal netwerk - bijvoorbeeld in de planning van de extra zorg, zodat wachtlijsten worden vermeden?

Maar er zijn veel meer thema's / acties te bedenken gericht op het voorkomen dat leerlingen vastlopen en geen doorlopende onderwijs en zorg krijgen. Regionale netwerken zouden in het kader van de zorgplicht van de schoolbesturen goed moeten inventariseren wie nu “in de knel komt” en waarom.

De subsidieregeling verplicht in dit verband in ieder geval de volgende onderwerpen:

- *Ontwikkeling- en uitstroom perspectief.* Voor alle zorgleerlingen moet een ontwikkeling- en uitstroomperspectief worden beschreven. Het beschrijven van deze perspectieven kan goed gekoppeld worden aan de onderwijszorgarrangementen en/of aan de handelingsgerichte indicering (zie paragraaf 3.6).
- *Registratiesysteem van leerlingen.* Alle leerlingen binnen het regionale netwerk moeten in het kader van de zorgplicht in beeld zijn. In de huidige situatie, zo blijkt uit de inspectierapporten, kan vaak geen volledige registratie worden gegarandeerd. Koppeling van de leerlingenadministraties, de administraties van de leerplichtambtenaren en een onderzoek naar “gaten” in de registratie kan goede diensten bewijzen. Op landelijk niveau wordt nagedacht over hoe de leerlingenregistratie op regionaal niveau door softwaresystemen kan worden ondersteund. Nadere informatie hierover kunt u bij het infopunt opvragen.
- *Wachtlijsten en thuiszitters.* In het kader van de zorgplicht moeten beiden worden voorkomen. Regionale netwerken kunnen hiervoor procedures opstellen. Bijvoorbeeld het aanstellen van casemanagers, interventieprocedures bij noodgevallen tot en met noodopvang.

Andere onderwerpen die onder de zorgplicht kunnen worden geïnventariseerd cq. beschreven zijn onder meer:

- *koude en warme overdracht.* Een goede overdracht van leerlingengegevens – bijvoorbeeld door koppeling van de leerlingvolgsystemen – tussen het primair, voortgezet en speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) is binnen passend onderwijs van groot belang. Door passend onderwijs wordt het bovendien mogelijk gemaakt dat leerlingen veel flexibeler worden geplaatst in verschillende onderwijs / zorg vormen (onder meer hulpklassen voor een of twee dagen per week). Veel “initiatiefrijke regio's” breiden deze vormen sterk uit, onder andere met tussenvormen met inzet van het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Dat betekent dat een goed leerlingvolgsysteem noodzaak is.
- *Procedures van schorsing en verwijdering.* Deze procedures verschillen in het primair en het voortgezet onderwijs. Regionale netwerken kunnen overleg initiëren tussen

leerplichtambtenaren en schoolbesturen over deze procedures en additionele maatregelen nemen. Bijvoorbeeld het afspreken van een preventieve melding aan de leerplichtambtenaar zodra een school het voornemen heeft om tot schorsing / verwijdering over te gaan.

- *Verbinding schoolzorg en thuiszorg.* Een veel voorkomend aandachtspunt is dat de aanbieders van specifieke zorg in de thuissituatie niet dezelfde zijn als de aanbieders van specifieke zorg in de schoolsituatie. Regionale netwerken zouden tussen deze aanbieders overleg kunnen initiëren en/of procedures kunnen opstellen om de zorg aan de leerling thuis en op school beter te stroomlijnen. Een zorgadviesteam kan hierin een belangrijke rol spelen (zie www.zat.nl).
- *Arbeidstoeleiding.* Een belangrijk onderdeel van het ontwikkeling- en uitstroom perspectief vormt de mogelijkheid van het bereiken van een startkwalificatie of de toeleiding naar passende arbeid. Zowel de kwalificatieplicht als de arbeidstoeleiding is een gezamenlijke opgave voor de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (VSO), de regionale opleidingen centra (ROC's), de gemeentelijke leerplichtambtenaren en het regionaal meld- en coördinatiepunt (RMC). Voor de arbeidstoeleiding bestaan verschillende regelingen. Regionale netwerken kunnen procedures opstellen om de arbeidstoeleiding verder te stroomlijnen.

3.3 Kwaliteit van het onderwijsaanbod

De subsidieregeling vereist dat beschreven wordt hoe de kwaliteit van het bestaande onderwijsaanbod zal worden verbeterd, waaronder het verbeteren van de handelingsbekwaamheid van leraren. Uit onderzoeken blijkt dat – ondanks de vele inspanningen – zorg nog onvoldoende in de klas terecht komt. Passend onderwijs zou in het individuele schoolbeleid een directe link moeten hebben met de professionalisering van leraren. Daartoe zijn veel mogelijkheden, ook omdat nascholingsmiddelen aan de lumpsum van scholen zijn toegevoegd. Het regionaal netwerk kan (laten) inventariseren waar de witte vlekken in kennis zitten en waar leraren vooral behoefte aan hebben. Passend onderwijs moet gericht zijn op een betere ondersteuning van leraren in het primaire proces. Verschillende initiatiefrijke regio's gaan afspraken maken met de educatieve infrastructuur (onder meer schoolbegeleidingsdiensten, adviesbureaus, PABO's, lectoraten, universiteiten) om tot een bundeling van expertise te komen en een kwalitatief goede en samenhangende “menukaart” te maken van opleidingen en ondersteuning.

Regionale netwerken zouden goed moeten inventariseren wat de kwaliteit van het bestaande onderwijsaanbod kan verbeteren. Te denken valt aan:

- Aanpak van de (zeer) zwakke scholen in het speciaal (basis) onderwijs. Uit inspectieonderzoek blijkt dat de kwaliteit van (te) veel scholen voor speciaal (basis) onderwijs zwak tot zeer zwak is. De diverse Raden en het SBOwerkverband hebben plannen ontwikkeld om de kwaliteit op deze scholen te verbeteren. Regionale netwerken zouden additionele maatregelen kunnen nemen.
- Afspraken maken met de opleidingsinstituten over (verplichte) modules leerlingenzorg in de initiële opleidingen van leraren.
- Ambulante begeleiding. In de huidige situatie zijn verschillende geluiden te beluisteren over zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de ambulante begeleiding. In verschillende initiatiefrijke regio's wordt de ambulante begeleiding van de clusters 2, 3 en 4 gebundeld zodat de begeleiding efficiënter kan worden ingezet. Ook hebben deze regio's programma's opgezet om tot kwalitatieve verbetering te komen.

- Ontschotten van de verschillende beleidsterreinen. Passend onderwijs biedt een unieke kans om verschillende beleidsterreinen samen te voegen en tot één integrale inzet van maatregelen en middelen te komen. Een integrale inzet bevordert bovendien duurzame organisatieontwikkeling. Er zijn hele logische en vooral efficiënte verbindingen te leggen tussen Passend onderwijs en onderwijsachterstanden (taal!), kwaliteitsbeleid (taal, rekenen, leergemeenschappen) en professionalisering.
- Professionalisering van het leiderschap. De organisatie van de leerlingenzorg en de nieuwe dynamiek van Passend onderwijs stellen extra eisen aan de vaardigheden van schoolleiders.

3.4 Gevarieerd en flexibel onderwijscontinuüm.

De subsidieregeling vereist een beschrijving van het continuüm, dat een gevarieerd aanbod biedt. Voor een veldinitiatief moet dit binnen de wettelijke kaders, voor een experiment kan dit buiten de wettelijke kaders.

Een continuüm betekent dat over de hele range voorzieningen in het regionaal netwerk beschikbaar moeten zijn al naar gelang de specifieke behoefte van de leerlingen in het netwerk. Op deze wijze kan een ononderbroken onderwijs en zorglijn worden gegarandeerd. Van VVE en jonge risicokinderen tot het uitstromend beroepsonderwijs en van lichte ambulante begeleiding tot en met zware één op één begeleiding van leerlingen. Beschikbaarheid is hier overigens niet hetzelfde als fysieke aanwezigheid. Specifieke voorzieningen, bijvoorbeeld voor meervoudig gehandicapten, hoeven niet binnen de grenzen van elk regionaal netwerk aanwezig te zijn. De schoolbesturen uit het regionaal netwerk hebben hierover dan wel afspraken gemaakt met dergelijke instellingen buiten het netwerk.

Veel initiatiefrijke regio's zien in Passend onderwijs een grote kans. Passend onderwijs biedt immers de kans om rigide plaatsing te vermijden en meer voorzieningen te creëren rond de onderwijs en zorg behoefte van de individuele leerling. Er is behoefte aan meer flexibele (tussen)voorzieningen. Meer ondersteuning in de klas zelf, hulpklassen, speciale klassen als anti-voorzieningen, flexibelere time-out voorzieningen (van heel kort tot enkele maanden), symbiosevoorzieningen in het voortgezet onderwijs, clusteroverstijgend onderwijs tot en met campussen en pensionvoorzieningen. Flexibelere voorzieningen zullen bovendien de leraar in de reguliere school in zijn werk kunnen ondersteunen, zo verwacht men.

Een flexibel onderwijscontinuüm begint bij de reguliere school. De meeste regionale netwerken kiezen er voor om met de reguliere scholen een soort van "basiszorg" overeen te komen. Van daaruit worden de overige voorzieningen in het regionaal netwerk opgebouwd. Er zijn inmiddels verschillende instrumenten beschikbaar die deze basiszorg op een goede wijze kunnen vaststellen (zelfevaluatiekader: www.zek-onderwijs.nl).

3.5 Eén loket voor indicatiestelling

De subsidieregeling voor een veldinitiatief vereist een beschrijving van de wijze waarop de indicatieprocedures aaneengeschakeld zijn waardoor er één loket voor de indicatiestelling ontstaat en de afspraken die zijn gemaakt over de voorbereiding van de indicatiestelling.

In de huidige organisatie van de leerlingenzorg bestaan vijf indicatiesystemen (permanente commissie leerlingenzorg (PCL), regionale verwijzingscommissie (RVC), de commissie voor indicatiestelling (CVI), het centrum indicatiestelling zorg (CIZ) van de Algemene Wet

Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de indicering via het Bureau Jeugdzorg (BJ). Deze situatie zorgt voor onnodige en soms forse vertraging bij de invulling van de benodigde speciale leerlingenzorg. Ouders raken de weg kwijt en ook scholen weten vaak niet meteen de juiste ingang te vinden.

Om aan deze situatie een einde te maken verplicht de subsidieregeling regionale netwerken om één loket¹ voor de indicatiestelling in te richten. Hiermee worden twee verschillende procedures bedoeld:

- Het inrichten van een zogenoemd frontoffice: één ingang waar ouders en scholen zich met hun vraag kunnen melden en een trajectbegeleider / casemanager krijgen toegewezen;
- De organisatie van de zogenoemd backoffice: het samenwerken van de verschillende indicatiecommissies.

De (initiatiefrijke) regio's hebben voor de frontoffice verschillende oplopende maatregelen genomen:

- Samenwerken van de ingangen van de verschillende indicatiecommissies en adequaat naar elkaar doorverwijzen;
- Een telefoonnummer, website en/of postbus voor het melden van een hulpvraag of het aanmelden van een indicatie;
- Signalering en doorverwijzing van de zorgadviesteams (zat);
- Het aanstellen van casemanagers, zodat voor ouders en scholen een einde wordt gemaakt aan de soms grote hoeveelheid professionals die moeten worden geconsulteerd;
- Inrichten van een fysieke ingang. Deze fysieke ingang kan bijvoorbeeld worden ondergebracht bij de Centra voor Jeugd en Gezin. Hierover wordt overlegd met de betrokken gemeenten. NB. Bij dit overleg zal steeds centraal moeten staan dat er sprake is van een **onderwijsloket**.

Aan het frontoffice kunnen in een regionale procedure voor alle indicatieorganen kwalitatieve eisen gesteld. Er mag bijvoorbeeld maximaal maar één keer worden doorverwezen, dan moet de juiste persoon van de juiste instantie zijn gevonden. En na aanmelding bij het frontoffice moet er binnen één week een reactie zijn op de gestelde hulpvraag .

De organisatie van de backoffice staat ook in het licht van vereenvoudiging van alle huidige bureaucratische procedures. Hier geldt het credo *één kind, één indicatie, één plan*. Dat betekent onder meer:

- Verregaande regionale samenwerking tussen de huidige indicatieorganen binnen het onderwijs. Afspraken maken over één keer indiceren, overdracht van leerlingengegevens, standaardiseren van de intake.
- Afspraken maken over objectieve indicatiecriteria voor (zware) zorg in verband met rechtsongelijkheid en verdeling van de regionale zorgmiddelen.
- Afspraken maken over herindicering.
- Kwalitatieve eisen aan de indicatiestelling. Deze moet handelingsgericht zijn, zodat scholen op basis van de indicatie een handelingsgericht onderwijszorgarrangement

¹ De term één loket is een aanduiding voor een manier van denken om tot bundeling te komen. Het is zeker niet zo dat er sprake dient te zijn van één fysieke plek of dat decentrale loketten of loketten per leeftijdsgroep niet aan de orde zouden mogen zijn.

kunnen maken. De indicatiestelling moet een ontwikkeling- en uitstroomperspectief bevatten.

- Afspraken met de jeugdzorg (zie volgende paragraaf).

Indien men een experiment aanvraagt:

- Het op- en inrichten van één regionale indicatiecommissie (ter vervanging van de vijf huidige organen).

3.6 *Integraal indiceren met de (jeugd)zorg.*

De subsidieregeling voor een veldinitiatief vereist een beschrijving van de wijze waarop uitwerking gegeven wordt aan integraal indiceren met de (jeugd)zorg.

Om indicaties voor jeugdzorg, AWBZ-zorg en speciaal onderwijs te krijgen moeten aparte indicatietrajecten worden doorlopen. Deze indicatietrajecten staan vaak los van elkaar. Het landelijke beleid van passend onderwijs is er op gericht om deze trajecten te vereenvoudigen door invoering van integrale indicaties voor zorg en onderwijs. Het streven is: één kind, één indicatie, één plan. Daartoe worden landelijk pilots georganiseerd, gericht op het invoeren van het *Kader integraal indiceren* (zie www.integraalindiceren.info). Dit kader bestaat uit zeven kernthema's:

- Geïntegreerde trajecten voor leerlingen met één begeleider;
- Signaleren van gecombineerde zorgvragen;
- Delen van beschikbare informatie;
- Consultatie;
- Bevorderen van een samenhangend aanbod;
- Kennismanagement;
- Kwaliteitsborging.

Regionale netwerken maken met de jeugdzorg en de AWBZ-zorg afspraken over de kernthema's van het kader. Ook kan worden overwogen om één integrale regionale indicatiecommissie op te richten.

3.7 *Betrokkenheid personeel en ouders*

De subsidieregeling voor een veldinitiatief vereist dat wordt aangegeven:

- De wijze waarop het personeel betrokken is bij de organisatie van het regionaal netwerk en de inrichting van het onderwijs (op bestuur- en bovenbestuurlijk niveau);
- De wijze waarop ouders als collectief zijn betrokken bij de organisatie van het regionaal netwerk en de inrichting van het onderwijs. En de wijze waarop wordt voorzien in (onafhankelijke) ondersteuning van individuele ouders (op bestuurs- en bovenbestuurlijk niveau).

Leraren en ouders behoren tot de belangrijkste doelgroepen van Passend onderwijs. Passend onderwijs kan voor ouders voordelen opleveren. Immers, er komt één loket waar zij zich kunnen melden, het schoolbestuur heeft de zorgplicht om de leerling te plaatsen en thuiszitten mag niet meer voorkomen. Passend onderwijs zou daarnaast gericht moeten zijn op ondersteuning van leraren bij de uitoefening van hun taken. Leraren moeten kunnen aangeven welke (tussen)voorzieningen zij voor hun leerlingen noodzakelijk achten. Om deze redenen is een vorm van medezeggenschap voor leraren en ouders op regionaal niveau vereist.

De Wet medezeggenschap op scholen (WMS) biedt een mogelijkheid om een bovenbestuurlijke themaraad in te stellen die zich louter bezighoudt met één thema, bijvoorbeeld de ontwikkeling van Passend Onderwijs. Andere vormen zijn kwaliteitszetels voor ouders en personeel in de stuur/regiegroep, de oudersenaat en het verbinden van initiatiefgroepen rond een bepaald thema.

Uiteraard is het van belang om de huidige medezeggenschap met de MR en de GMR volledig in het proces passend onderwijs te betrekken.

Daarnaast kunnen regionale netwerken voorzien in onafhankelijke ondersteuning van individuele ouders. Deze ondersteuning is van belang bij onder meer het maken van een keuze voor een school, bij de indicatiestelling, bij het beoordelen van het onderwijszorgarrangement en bij een eventueel conflict met de school.

3.8 Inzet reguliere (zorg)middelen

Nadat een beeld van de gewenste situatie is verkregen, is het zaak een verkenning te doen naar de inzet van de benodigde middelen. Voor de invoering van Passend onderwijs is per jaar voor een veldinitiatief € 15,- per leerling beschikbaar en voor een experiment € 20,-. Echter de initiatieven die de regionale netwerken nemen zijn vaak van invloed op de reguliere (zorg)middelen van de betrokken schoolbesturen en andere partijen en wel in die zin dat efficiënter kan worden gewerkt.

Een paar voorbeelden, waarvan over het algemeen wordt aangenomen dat zij tot efficiënter werken leiden:

- Samenvoeging van de bestaande indicatiecommissies in één commissie voor integrale indicatiestelling;
- Het thuisnabij inrichten / aanbieden van de onderwijszorgarrangementen, zodat veel minder middelen nodig zijn voor leerlingenvervoer;
- Efficiënter organiseren van de ambulante begeleiding.

Regionaal netwerken kunnen afspraken maken op welke wijze deze vrijvallende middelen voor passend onderwijs worden ingezet.

Daarnaast mag van de regionale partners worden verwacht dat zij hun eigen regionale (zorg)middelen in lijn met de regionale middelen zullen inzetten. Regionale netwerken kunnen daar afspraken over maken, met respect voor de autonomie van een ieder. Deze afspraken zouden zich niet alleen moeten beperken tot de zorgmiddelen, maar ook betrekking kunnen hebben op de (reguliere) middelen voor onder meer onderwijsachterstanden, professionalisering en kwaliteitsbeleid.

Passend onderwijs biedt binnen een experiment ook de mogelijkheid tot budgetfinanciering. In het geval van budgetfinanciering kan een regionaal netwerk beslissen over alle reguliere zorgmiddelen. Dit kan een efficiënte en effectieve inzet van middelen bevorderen. Het ministerie heeft over de mogelijkheden van budgetfinanciering een notitie geschreven, die behulpzaam kan zijn bij de verdere gedachtevorming hierover (zie: www.passendonderwijs.nl). Ook kan een gesprek met het infopunt of een gesprekspartner hierover veel verduidelijken.

3.9 Rollen en taken

Nadat een beeld van de gewenste situatie is verkregen, kan worden verkend welke rollen en taken de betrokkenen kunnen hebben bij de diverse onderwerpen. In verschillende regionale netwerken hebben ook gemeenten een rol, omdat zij regie voeren over onderwerpen als:

- Centra voor Jeugd en Gezin;
- Leerlingenvervoer;
- Huisvesting;
- Leerplicht en voortijdig schoolverlaten;
- Schoolmaatschappelijk werk;
- Brede scholen;
- Participatie en ouder(en)beleid;
- Arbeidstoeleiding

Ook provincies zijn van belang in het kader van hun regierol voor de bureaus Jeugdzorg.

4. Proces van de aanvraag

Deze paragraaf gaat over hoe regionale netwerken tot een onderbouwde en gedragen aanvraag kunnen komen. Er worden drie processtappen onderscheiden: Wat wordt de ideale situatie? Wat is de huidige situatie en welke acties worden ondernomen om van de huidige naar de ideale situatie te komen? De paragraaf start bij het beginpunt. Vaak zijn regionale netwerken al verder bij het vormgeven van Passend onderwijs.

Voor het proces is het van essentieel belang dat de juiste vertegenwoordigers per stap worden betrokken. In deze handreiking wordt er van uitgegaan dat de overlegstructuur van het regionaal netwerk al is opgezet en er een stuur/regiegroep is met gemandateerde vertegenwoordigers. Deze stuur/regiegroep maakt beleidsvoorstellen, besluit hierover en communiceert met officiële organen (waaronder het ministerie van OCW) en haar achterban. De stuur/regiegroep kan in dit kader ook besluiten om een begeleidingscommissie in te stellen die de genoemde processtappen verder uitdiept. Is er nog geen gemandateerde stuur/regiegroep, dan heeft dat voor de eerste stappen die gezet moet worden uiteraard consequenties. Er zal eerst in breed verband (alle besturen van de betrokken partijen) een peiling over de bestaande opvattingen ten aanzien van passend onderwijs moeten worden gehouden, dat in een gedragen beleidsdocument zijn weerslag moet vinden (zie de volgende paragraaf). Daarna zal alsnog een stuur/regiegroep moeten worden ingesteld.

4.1 Regievoering

De ontwikkeling van Passend Onderwijs vraagt om een niet-vrijblijvende duurzame samenwerking tussen diverse autonome en gelijkwaardige organisaties binnen en buiten het onderwijs. Elk van de deelnemende organisaties heeft z'n eigen belangen, opdrachten en expertise. Het is zaak dit te onderkennen en te respecteren en op zoek te gaan naar 'win win'-situaties. Uiteindelijk doel van de samenwerking is een optimale ondersteuning aan het realiseren van de gemeenschappelijke regionale doelstellingen van Passend Onderwijs. Samenwerking in dergelijke complexe situaties vraagt om een goede regievoering.

Bij regievoeren kunnen vijf centrale activiteiten worden onderscheiden²: *sturen* (onder meer richting bepalen, zaken vastleggen, verantwoording afleggen), *situieren* (bepalen huidige situatie, sterke & zwakke punten partners), *structureren* (heldere afspraken, goede werkorganisatie), *steun creëren* (uitnodigen tot deelname, draagvlak, communicatie, op zoek gaan naar financieringsbronnen) en *stimuleren* (initiatief nemen en houden, sterke punten partners benutten).

Het voeren van regie kent twee verschillende regierollen:

1. regie op de ontwikkeling van een gezamenlijke regionale beleidsvisie ten aanzien van Passend Onderwijs (strategische of bestuurlijke regievoering);
2. regie op de uitvoering van activiteiten aansluitend op de regionale beleidsvisie (operationele of uitvoerende regievoering).

De samenwerkende partners bij Passend Onderwijs zijn gelijkwaardig. Er kan daarom alleen gebruik worden gemaakt van 'zachte' instrumenten van regievoering. Bij het betrekken van relevant geachte partners zullen vooral instrumenten als inspireren, enthousiasmeren en

² Hupe., P.L. & E.H. Klijn. *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid (OLPJ)*. Utrecht: Sardes, 1997.

overtuigen een rol spelen. En verder kan gebruik worden gemaakt van instrumenten als onderhandelen, afspraken maken en vastleggen (in een convenant of samenwerkingsovereenkomst). ‘Harde’ instrumenten als geld (bijvoorbeeld via subsidies), regelgeving en bevoegdheden spelen bij de regionale partners in hun onderlinge samenwerking geen rol.

Bij elk van de hieronder beschreven stappen moet worden nagegaan op welke wijze het beste regie gevoerd kan worden.

4.2 Gewenste situatie

Na het aanvragen van een startsubsidie en het inrichten van de overlegstructuur in het regionaal netwerk is de eerste vraag die beantwoord moet worden: wat willen wij als regionaal netwerk passend onderwijs in de komende jaren gaan bereiken? Wat is de gewenste situatie van dit regionaal netwerk?

Om te komen tot een gezamenlijk gedragen beleidsdocument van alle betrokkenen in het regionaal netwerk is het van belang om de meningen van die betrokkenen op de verschillende onderwerpen te inventariseren. Zo kan een compleet beeld worden verkregen van Passend onderwijs vanuit verschillende gezichtspunten die elkaar kunnen aanvullen of versterken, maar die ook wel eens strijdig met elkaar kunnen zijn.

Een goede manier om meningen te inventariseren is om relevante betrokkenen te (laten) interviewen. Voor de interviews, die een compleet beeld moeten opleveren over Passend onderwijs, wordt geadviseerd om in ieder geval vertegenwoordigers te betrekken uit het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs, ouders en personeel, de gemeenten, het ROC/AOC en specifieke zorginstellingen. De interviews kunnen eventueel geclusterd worden afgenomen. Indien er nog geen gemandateerde stuurgroep bestaat, kan een schriftelijke enquête worden afgenomen onder een grotere groep van betrokkenen in het regionaal netwerk – waaronder de schoolbesturen – aangevuld met een beperkt aantal interviews om de resultaten verder te verdiepen.

De interviews worden neergelegd in verslagen en alle meningen worden verwerkt in een conceptbeleidsdocument. Uit de ervaring tot nu toe blijkt dat de meningen van alle betrokkenen vooral elkaar aanvullen waardoor een completer beeld ontstaat van het onderwerp met veel verschillende aspecten. Eventuele conflicterende meningen kunnen als discussiepunt voor een regionale bijeenkomst expliciet worden vermeld.

Vervolgens wordt een regionale bijeenkomst georganiseerd met betrokkenen om een gezamenlijk beeld en dus ook draagvlak te creëren voor de ideale situatie. Deelnemers: de leden van de stuur/regiegroep eventueel aangevuld met een of twee vertegenwoordigers met een specifieke expertise. De conceptbeleidsnotitie waarin alle meningen zijn verwerkt, wordt besproken en er kan een streefbeeld per onderwerp worden samengesteld. Bovendien kan in het bijzonder aandacht worden besteed aan de missie van het regionaal netwerk, een missiestatement, de visie, de strategie en de strategische doelen die na een paar jaar moeten zijn gerealiseerd. Hierin staat de eigenheid van het regionaal netwerk centraal. Op basis van de missie en visie kan tevens antwoord worden gegeven op de vraag welke prioriteiten het regionaal netwerk kiest om tot het streefbeeld te komen.

Als laatste stap wordt het concept beleidsdocument aan de hand van de uitkomsten van de regionale bijeenkomst bijgesteld en door de stuur/regiegroep vastgesteld. Er is nu een gezamenlijk streefbeeld over wat het regionaal netwerk met Passend onderwijs wil bereiken.

Geadviseerd wordt om over het vastgestelde streefbeeld van het regionaal netwerk te communiceren en hierbij te bepalen met wie, hoe en welk doel er wordt gecommuniceerd. Het strategisch beleidsdocument is geschikt voor bestuurders, leidinggevend en beleidsmedewerkers in en buiten het regionaal netwerk. Voor communicatie met een grotere doelgroep (onder meer ouders en leraren) kan op basis van het document een kortere tekst worden samengesteld (bijvoorbeeld in de vorm van een folder) met een adequate, leesbare samenvatting van de prioriteiten van het regionaal netwerk. Ook kan een website worden ingericht met informatie over de ontwikkeling van Passend onderwijs in het regionaal netwerk (zie bijvoorbeeld www.passendsamenwerken.nl).

Door een brede communicatie kunnen uiteraard nieuwe inzichten ontstaan. Die kunnen een plaats krijgen in het beleidsdocument, maar ook in de activiteitenplannen per jaar gebaseerd op dit beleidsdocument.

Op deze plaats wordt nogmaals benadrukt dat in het bovengeschetste proces wordt uitgegaan van beginnende regionale netwerken. Vaak zijn er al documenten beschikbaar over specifieke onderdelen van het proces of zijn al bepaalde stappen gezet. Daarom kunnen de bovengeschetste procesonderdelen ook als modules worden beschouwd die apart kunnen worden uitgevoerd.

Het belang van een goed en gezamenlijk gedragen beleidsdocument moet op deze plaats echter ook worden benadrukt. Het is de eerste inhoudelijke, maar ook de belangrijkste stap van alle betrokkenen in het regionaal netwerk. Alle volgende stappen worden hiervan afgeleid. Hier geldt: hoe beter het beleidsdocument en hoe groter het draagvlak van de betrokkenen, hoe makkelijker de vervolgstappen kunnen worden ingevuld.

4.3 Inventarisatie van de huidige stand van zaken

Nadat een beeld is verkregen van de gewenste situatie van Passend onderwijs in het betreffende regionaal netwerk is de tweede stap gericht op het inventariseren van de huidige stand van zaken. Welke activiteiten zijn al uitgevoerd? Welke activiteiten zijn gepland en welke gerealiseerd?

De inventarisatie kan als nulmeting dienen, die op meerdere manieren te gebruiken is. Uit de inventarisatie kunnen indicatoren of ken- en stuurgetallen worden gekozen die jaarlijks worden gemonitord zodat de voortgang kan worden vastgesteld.

Daarnaast komen uit een inventarisatie vooroplopende initiatieven naar voren; scholen en andere partijen die op een bepaald onderdeel al behoorlijk ver gevorderd zijn. De ervaring leert dat de diverse betrokkenen (zowel binnen het primair, voortgezet en speciaal onderwijs als externe partners) veel verschillende activiteiten ontplooiën die niet altijd voldoende bekend zijn in het regionaal netwerk. Scholen en andere partijen die net aan het begin staan van een soortgelijk initiatief kunnen hiervan leren en hun voordeel mee doen. Regionale netwerken kunnen dit actief bevorderen door bijvoorbeeld leernetwerken te stimuleren. Een inventarisatie levert bovendien een beeld op van de huidige stand van zaken in het regionaal netwerk op de te onderscheiden deelonderwerpen van Passend onderwijs. Op basis hiervan kan een reëel en gedegen activiteitenplan worden gemaakt, gericht op het bereiken van de gewenste situatie.

De inventarisatie zal de eerste zijn die op regionaal niveau wordt uitgevoerd en gegevens bijeenbrengen van (nieuwe) betrokkenen die tot nu toe nog niet bij elkaar zijn gebracht. Gezien het belang van de inventarisatie en de mogelijk nieuwe inzichten die zij op kan leveren wordt geadviseerd deze op een gedegen en uitgebreide manier uit te voeren. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de bevragsingslast van de respondenten. Een begeleidingscommissie, die regelmatig analyses maakt en conclusies trekt, kan hier goede diensten bewijzen en zal ook het draagvlak en eigenaarschap vergroten.

De stappen waaruit de inventarisatie kan bestaan zijn onder meer:

- documentenanalyse;
- stuur- en kengetallen;
- enquête, rapportage en werkbijeenkomst;
- eindrapportage.

Rekening moet worden gehouden met een doorlooptijd van ongeveer 2 maanden bij de inventarisatie.

4.4 Documentenanalyse

Doel van deze stap is een beeld te krijgen van sterktes en zwaktes, lopende activiteiten en plannen. De stap begint bij het inventariseren van de relevante documenten voor de analyse. Gedacht kan worden aan:

Schoolbesturen

- Kwaliteitskaarten inspectie. Een overzicht van de paragrafen leerlingenzorg laat de belangrijkste aandachtspunten zien.
- Overzichten van de indicatoren leerlingenzorg in de tevredenheidpeilingen van ouders, leraren, leerlingen en een analyse van de verschillen er tussen.

Samenwerkingsverbanden WSNS en VO

- Zorgplannen. Welke activiteiten lopen er, welke zijn gepland?

Gemeenten

- Lokaal educatieve agenda. Welke activiteiten lopen er, welke zijn gepland?

Jeugdzorg

- Strategische plannen en jaarplannen. Welke activiteiten lopen er, welke zijn gepland?

4.5 Stuur- en kengetallen

Voor het goed vormgeven en monitoren van Passend onderwijs moeten de juiste, relevante stuur- en kengetallen worden bepaald. Veel betrokkenen hebben specifieke kengetallen. Ook kan in dit stadium worden gezocht naar nieuwe en op regionaal niveau te monitoren kengetallen.

Er zijn websites, die overzichten over relevante stuur- en kengetallen kunnen geven: CFI en WSNS+, maar ook de benchmark gegevens van de VO raad en de MBO raad.

Gedacht kan worden aan stuur- en kengetallen over onder meer:

- Leerlingenpopulatie;

- Verwijzingspercentages;
- Grensverkeer;
- Financiële stromen;
- Wachlijsten;
- Doorlooptijden;
- af- en opstromers;
- voortijdig schoolverlaters;
- thuiszitters;
-

4.6 Lopende en geplande activiteiten

In deze processtap staat het inventariseren van lopende en geplande activiteiten van alle partners in het regionale netwerk centraal. Op basis van het strategisch beleidsplan, de documentenanalyse en de gekozen stuur- en kengetallen kan een vragenlijst worden opgesteld voor een enquête onder alle participanten. De resultaten van de enquête zijn goed te gebruiken bij het op te stellen activiteitenplan, maar ook om vooruitlopende initiatieven op te sporen. De uitkomsten van de vragenlijst kunnen in overzichten per thema worden opgenomen. Geadviseerd wordt deze overzichten in regionale bijeenkomsten met de respondenten te bespreken en verder uit te diepen, onder meer op:

- Verdere aanvullingen
- Prioriteiten
- Mogelijkheden tot samenwerking;
- ...

4.7 Activiteitenplan schooljaar

In de hiervoor vermelde stappen is alle informatie verzameld over de gewenste situatie en de huidige situatie. In de laatste processtap wordt deze informatie neergelegd in een activiteitenplan.

Begonnen wordt met een analyse van de huidige stand van zaken en de gewenste stand van zaken. Per onderwerp moet worden bekeken welke acties kunnen worden ondernomen om tot de gewenste situatie te komen, bijvoorbeeld:

- het stimuleren van activiteiten door middel van een financiële bijdrage;
- het uitwerken van bepaalde beleidsvraagstukken;
- afspraken maken met directe betrokkenen;
- het instellen van werkgroepen (van leraren, van bestuurders, etc.);
- het organiseren van voorlichting- of discussiebijeenkomsten;
- het organiseren van gewenste nascholing;
-

Per onderwerp moet een indicator worden gekozen die de voortgang laat zien. Deze indicator kan worden gebruikt om de resultaten aan de betrokkenen terug te koppelen (feedback). Dit kan de betrokkenen stimuleren en motiveren. Daarnaast zijn de indicatoren van belang om per onderwerp een plan-do-check-act (PDCA) cyclus uit te voeren.

Per onderwerp kan een vertegenwoordiger van de stuurgroep worden aangewezen als “portefeuillehouder”. Belangrijk is tevens om per activiteit na te gaan welke partijen daarbij betrokken moeten worden (meedenken, meedoen, dan wel meebeslissen).

Ook moet per onderwerp een budget worden toegekend en een besteding van de middelen worden aangegeven.

Als laatste moeten de activiteiten in een tijdslijn worden gezet. Een goed overzicht over het geheel van geplande activiteiten bevordert een reële tijdsplanning en voorkomt bijvoorbeeld dat er in de eerste maanden te veel activiteiten worden gepland. Ook moet een inschatting worden gemaakt over wanneer welk doel kan worden bereikt en hoe de activiteiten hiertoe worden gepland in een meerjarige tijdslijn.

Onderwerp	Doel	Indicatoren	Meerjarige planning	Begroting per schooljaar
Zorgplicht	Geen kind tussen wal en schip	<ul style="list-style-type: none"> - Geen thuiszitters; - Geen wachtlijsten; - Alle leerlingen onderwijszorg arrangementen 	01-09: procedure afspraken; 01-10: geen wachtlijsten	€ ...

Per onderwerp kan dan een gedetailleerdere planning en besteding van middelen worden gegeven in een schema, bijvoorbeeld:

Onderwerp	Deelactiviteit	Indicatoren	Planning	Deelbegroting
Zorgplicht	Instellen werkgroep	eindrapport	Instelling: 09-09-08 01-12-08	€ ...
	Instellen van crisis- en observatieplaatsen	Geen kind meer thuis	Plaatsen operationeel per 01-08-09	€

5. Slot

Na alle processtappen kan een goede inschatting worden gemaakt of het regionaal netwerk een experiment of een veldinitiatief moet aanvragen. Het ministerie van OCW heeft een notitie gepubliceerd over de juridische mogelijkheden van Passend onderwijs binnen de huidige wettelijke kaders. Deze notitie kan bij de afweging behulpzaam zijn en is beschikbaar op de website www.passendonderwijs.nl.

Regionale netwerken moeten verkennen waar voor hun gewenste eindsituatie de huidige wettelijke kaders belemmerend werken. Bij het aanvragen van een experiment (rechtstreeks bij het ministerie van OCW) moet worden aangegeven welke wettelijk regelingen op welk moment niet meer van toepassing zouden moeten zijn.

Binnen het landelijke beleid van Passend onderwijs is het mogelijk om als regionaal netwerk te beginnen met een veldinitiatief om, zodra de situatie dat vereist, een experiment aan te vragen. Regionale netwerken kunnen ook direct beginnen als experiment.

Het strategisch beleidsdocument en het activiteitenplan kunnen vervolgens als aanvraag voor een veldinitiatief of experiment worden ingediend.

Bijlage - Checklist processtappen.

Stap 1. Wat is de ideale invulling van Passend onderwijs in het regionaal netwerk?

- Inventariseren van de meningen van alle betrokkenen;
 - o Interviews. Bij een grote groep eventueel een enquête aangevuld met interviews;
- Verslaglegging en rapportage;
- Regionale bijeenkomst gericht op discussie over en draagvlak voor de rapportage;
- Bijstelling en vaststelling van strategisch beleidsdocument;
- Communicatie.

Stap 2 Wat is de huidige stand van zaken in het regionale netwerk?

- Documentenanalyse;
- Stuur- en kengetallen;
- Inventarisatie van lopende en geplande activiteiten;
 - o Enquête;
 - o Overzichten per onderwerp en analyse;
 - o Regionale bijeenkomst gericht op aanscherping en mogelijkheden tot samenwerking;
- Eindrapportage;
- Communicatie.

Stap 3. Welke activiteiten moeten de komende jaren worden ondernomen om van de huidige naar de ideale situatie te komen?

- Analyse gewenste en huidige situatie;
- Per onderwerp bepalen welke actie moet worden ondernomen;
- Per onderwerp een indicator en het vormgeven van de PDCA-cyclus;
- Begroting en per onderwerp besteding van middelen;
- Per onderwerp een verantwoordelijke aanwijzen;
- Tijdsplanning voor het eerste schooljaar en meerjarig.

Bijlage - Checklist onderwerpen

(deze onderwerpen staan opgenomen in de beleidsregel van Cfi)

Aanvrager opgenomen

Plan aanwezig

Onderwijspartijen duidelijk (havo/vwo)

Partners buiten het onderwijs betrokken

Betrokkenheid personeel

Ouders als collectief

Ouders individueel

1 loket voor indicatiestelling

Integraal indiceren

Garantie onderwijsaanbod

Registratiesystematiek

Beschrijving onderwijscontinuüm

Versterking kwaliteit

Vergroting handelingsbekwaamheid

Ontwikkelings- en uitstroomperspectief

Inzet middelen

Operationeel binnen 3 maanden