

Passend onderwijs in Denemarken

De recente stelselwijzigingen in Denemarken en Nederland voor passend onderwijs en zorg voor jeugd hebben veel raakvlakken. Een belangrijk uitgangspunt in beide landen is om kinderen zoveel mogelijk de juiste hulp te kunnen bieden in hun dagelijkse omgeving, thuis en op school en zoveel mogelijk het gewone leven in tact te laten. Om inspiratie op te doen voor het vormgeven van passend onderwijs in Nederland, heeft het Nederlands Jeugdinstituut een studiereis georganiseerd naar Denemarken. Gemeenten en hun samenwerkingspartners hebben een kijkje genomen in het onderwijs in de gemeente Gladsaxen en de gemeente Kopenhagen. Dit praktijkvoorbeeld is gebaseerd op deze studiereis.

De inrichting van passend onderwijs in Denemarken

In Denemarken is in 2007 een transitie van de zorg voor de jeugd gestart. Het beleid is erop gericht om zoveel mogelijk kinderen onderwijs en zorg te bieden in hun dagelijkse omgeving, in samenwerking met ouders. Tegelijkertijd vond er een decentralisatie plaats van verantwoordelijkheden naar de gemeenten en men ging van 14 provincies (counties) naar 5 regio's in Denemarken. Voor de transitie van de zorg voor de jeugd worden interventies ingezet om kinderen zoveel mogelijk te laten meedraaien in het gewone onderwijs (inclusie in het onderwijs). Dit kunnen simpele aanpassingen zijn: kinderen met veel energie krijgen bijvoorbeeld extra tijd om zich even uit te leven. Social workers vanuit de eerstelijnsvoorziening worden enkele dagen per week gedetacheerd in de school voor ondersteuning aan leerkrachten en laagdrempelige hulp aan ouders en kinderen. Waar Denemarken net als Nederland een traditie had van een hoog verwijzingspercentage naar speciale voorzieningen, heeft de aanpak van de afgelopen jaren bijgedragen aan meer inclusie van kinderen met speciale behoeften in het reguliere onderwijs. Een belangrijk verschil met het Nederlandse schoolsysteem is dat Denemarken de basisschool en de onderbouw van het voortgezet onderwijs samen voegt in één school, de 'Folkeskole' (6-16 jaar). Er zijn een aantal redenen te noemen waarom in Denemarken is gekozen voor inclusie:

Waarom inclusie?

- Alle kinderen gelijke rechten
- Teveel verwijzingen naar het speciaal onderwijs
- Te hoge kosten
- Zoveel mogelijk kinderen in het reguliere onderwijs houden (zo gewoon mogelijke schoolcarrière)
- Families bij elkaar houden
- Goede voorwaarden creëren voor leren en ontwikkelen
- Samenwerking kinderen, professionals en families
- Lokale oplossingen (zo dichtbij mogelijk)

In Denemarken is de visie op onderwijs, hulpverlening en de opvoeding van kinderen wettelijk verankerd. Een goede aansluiting van onderwijs en jeugdhulpverlening is het uitgangspunt. In tegenstelling tot Nederland ligt de regie in Denemarken bij de gemeente. Doordat de gemeente zowel verantwoordelijk is voor onderwijs als voor jeugdzorg, verloopt de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulpverlening soepel. Gemeenten voeren regie en scholen voeren uit. Als er problemen zijn in een gezin is de gemeente het aanspreekpunt. Het probleem wordt dan snel opgepakt en doorgekoppeld aan onderwijs en zorg.

Alle Deense gemeenten werken op basis van dezelfde uitgangspunten die in de Deense wet zijn vastgelegd: het 'Deense model'. In de gemeente Kopenhagen wordt bijvoorbeeld hetzelfde beleid

gehanteerd als in de omliggende gemeenten. Gemeenten liggen beleidsmatig dicht bij elkaar. In Nederland is het gemeentelijk beleid sterk lokaal gekleurd en zijn de verschillen tussen gemeenten groot. Het beleid in Nederland is meer versnipperd. De verantwoordelijkheid voor onderwijs en zorg is hier belegd bij meerdere organisaties, die elk hun eigen taken en belangen hebben. In Denemarken heeft de gemeente de regie, waardoor het om één loket gaat. Dit loket is voor iedereen:

| | | |
|--|--|---|
| Duidelijker Eén front office en in de back office de verbinding tussen partners van onderwijs en zorg. | Transpanter De situatie is wettelijk geregeld; plichten en verantwoordelijkheden zijn vanzelfsprekend. | Toegankelijker Laagdrempelig voor iedereen die ondersteuning nodig heeft. |
|--|--|---|

Passend onderwijs: centraal of decentraal?

Visies over opvoeding, onderwijs en zorg zijn in Denemarken meer centraal geformuleerd dan in Nederland. De overheid heeft hierbij inclusie als duidelijke richting vastgelegd. Voor de basisondersteuning is bijvoorbeeld centraal een norm vastgesteld voor het aantal uren begeleiding dat de grens vormt. Hierdoor hanteert men oplossingsgerichte werkwijzen en wordt kennis en creativiteit ingezet om zoveel mogelijk invulling aan inclusie te geven. Omdat de visie centraal is vastgelegd, hebben betrokken partijen een duidelijke richting, wordt men gedwongen binnen deze kaders te handelen en binnen deze kaders invulling te geven aan inclusie. In Denemarken is er één budget voor opvoeding, onderwijs en zorg. Het budget wordt gegenereerd vanuit de gemeentelijke belasting. Daardoor kan en mag de gemeente beleidsmatig sturen. Een nadeel van financiering vanuit de gemeente is dat de gemeente het geld over meer onderwerpen moet verdelen, waardoor het onderwijsbudget in het gedrang komt als de gemeente andere prioriteiten heeft. Daarnaast is er in Denemarken een tendens van trek van het platteland naar de stad. Verhuizen betekent ook het verhuizen van middelen. De voorzieningen in de steden zijn daardoor meestal uitgebreider dan op het platteland. Soms is een leerling met een specifieke ondersteuningsbehoefte beter af in de stad dan in de dorpen. In Denemarken zijn de betrokken partijen tevreden over het centraal regelen van inclusief onderwijs.

In Nederland is besloten om passend onderwijs decentraal te regelen. In de verschillende regio's moeten besturen afspraken met elkaar maken. De samenwerkingsverbanden gaan dit regisseren. Ook de jeugdzorg is gedecentraliseerd; dit is een gemeentelijke taak geworden. Hoewel Nederland een relatief klein land is, zijn er meer dan 400 gemeenten, 74 samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en 74 samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs. Besluitvorming vereist afstemming tussen de betrokken partijen, vanwege de verantwoordelijkheden en budgetten die decentraal zijn belegd.

Implementatie van inclusief (passend) onderwijs op scholen

In Denemarken werken alle scholen volgens het uitgangspunt van één gezin, één kind, één plan en vanuit het landelijke en wettelijke kader voor passend onderwijs. Scholen hebben de vrijheid om in de uitvoering hun eigen stempel te drukken op de samenwerking tussen onderwijs en zorg. Het hele team op een school wordt betrokken bij de uitvoering van passend onderwijs. Samen wordt een visie bepaald en de koers uitgezet. De scholen in de gemeente Gladsaxen schetsen vanuit hun ervaring met inclusief onderwijs een aantal voorwaarden voor succes:

Inclusief onderwijs: voorwaarden voor succes

- Leiderschap (zowel administratief als politiek)
- Goede kennis en vaardigheden van professionals
- Kinderen met 'zorg' behandelen
- Ouders moeten gehoord worden, maar zij moeten inclusie ook accepteren

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte worden zoveel mogelijk begeleid in of dicht bij de school. De lijnen tussen het onderwijs en de jeugdhulpverlening zijn kort. Pedagogen en psychologen vanuit schoolmaatschappelijk werk en jeugdhulpverlening zijn in de school aanwezig zijn en hebben daarnaast ook een rol in het maatschappelijk werk in de wijk of stad. Hierdoor hoeft er minder geschakeld te worden naar nieuwe hulpverleners als er meer gezinsondersteuning nodig is en kunnen leerlingen snel geholpen worden.

Docenten staan dicht bij de leerling; ze zijn betrokken bij leerlingen en de gezinssituatie. Veel docenten hebben frequent contact met ouders, zowel formeel zoals tijdens 10- minutengesprekken als informeel. Anderzijds zijn ouders ook heel betrokken bij het onderwijs. Hoewel ze meestal geen specifieke rol hebben in de school, zijn de lijnen korter dan in Nederland.

Voorbeeld: De familieklas in gemeente Gladsaxen

Voor kinderen die moeite hebben op school is een familieklas opgezet. In een familieklas draaien ouders een ochtend per week mee in de klas onder begeleiding van een docent en een maatschappelijk werker. Zo werken ze aan gedragsverandering en sluiten ze aan bij het zoveel mogelijk in stand houden van het gewone schoolleven.

Denemarken streeft ernaar om in de opvoeding, onderwijs en zorg voor kinderen gezamenlijk op te trekken. Samen kan meer bereikt worden met de aanpak van één gezin, één kind, één plan. Samen willen ouders, onderwijspersoneel en jeugdhulpverleners proberen zoveel mogelijk leerlingen binnen het reguliere onderwijs te houden.

Inclusie in het onderwijs gaat uit van:

- De capaciteiten van het kind
- Voorwaarden creëren in de school
- Scholen en gemeenten delen dezelfde visie

Positief belonen

In Denemarken werken scholen vanuit een positieve grondhouding. De focus ligt op de individuele capaciteiten van elk kind. Stimuleren en prijzen van leerlingen en het creëren van positieve interacties tussen leerlingen en leerkracht is in Denemarken heel belangrijk.



Denemarken heeft ook particuliere scholen; deze vallen buiten de wettelijke kaders voor de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening. Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte gaan voornamelijk naar gemeentelijke scholen.

In tegenstelling tot Nederland, hanteren scholen in Denemarken geen zorgprofielen. Binnen de wettelijke kaders krijgt elke leerling een passend aanbod binnen het reguliere onderwijs. Het uitgangspunt is het bieden van individuele aandacht aan alle leerlingen. Toch zijn er wel grenzen aan de zorg die de school kan bieden. Zodra een Deense school meer dan 9 uur per week, per leerling,

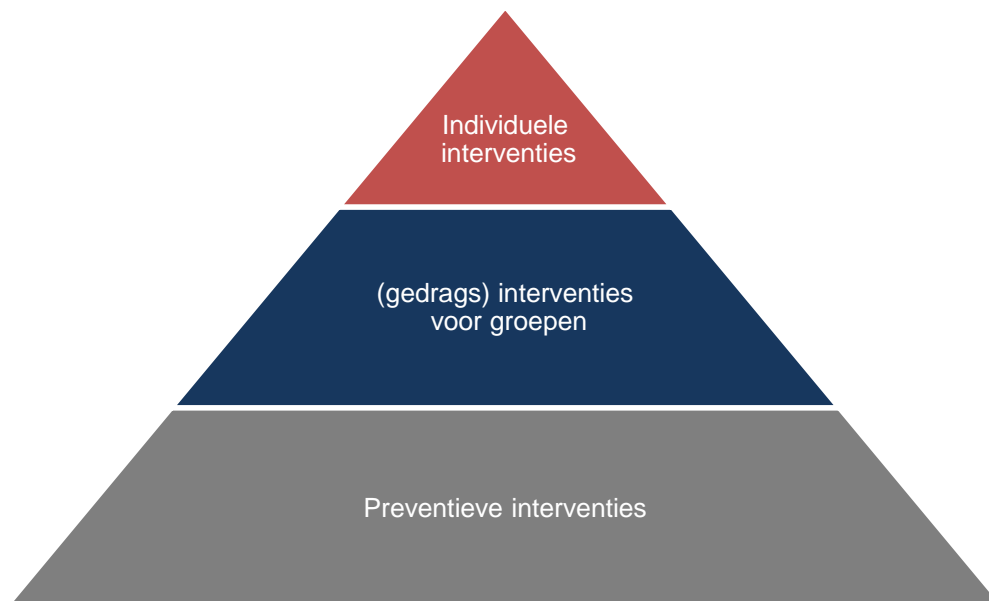
moet investeren in ondersteuning voor die leerling, is de kans groot dat een leerling toch wordt doorverwezen naar het speciaal onderwijs. Besluiten hierover worden genomen door een gemeentelijke commissie.

Voorbeeld: Digitalisering in het onderwijs als antwoord op passend onderwijs

In Denemarken neemt de digitalisering in het onderwijs een grote vlucht. De bezochte scholen tijdens de studiereis werken allen met iPads. Door de iPad is er meer differentiatie mogelijk en kan er beter op individuele leerstijlen en docerestijl afgestemd worden. Daarnaast merkt men dat leerlingen zich door de iPad beter kunnen concentreren (focus op het scherm). Dit heeft een vermindering in het aantal gedragsincidenten tot gevolg. Veel scholen zetten de iPads in om passend en gedifferentieerd onderwijs te kunnen bieden. Bijvoorbeeld: Een docent kan door het gebruik van iPads een leerling die meer ondersteuning nodig heeft gemakkelijk even apart zetten met een eigen opdracht.

Inzet op preventie

Op de Deense scholen wordt sterk ingezet op preventieve interventies en in mindere mate op curatieve individuele – en groepsinterventies. Er is kwalitatief goede ondersteuning voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Daarvoor zijn jeugdhulpverleners beschikbaar en aanwezig op elke school.



Preventieve interventies

- Definieer verwachtingen en gewenst gedrag
- Geef les in verwachtingen en gewenst gedrag
- Gebruik een effectieve en positieve benadering
- Stimulering, prijzen, waardering, positieve interacties
- Positieve betrokkenheid
- In de gaten houden
- Zet de lijnen uit (met voorspelbare consequenties)
- Klassenmanagement
- Tools voor het oplossen van problemen

- Reglementen voor emoties

(Gedrags) interventies voor groepen

- Model voor het oplossen van problemen
- Steun van personele middelen
- Toenemen sociale vaardigheidstrainingen
- Toenemen ondersteuning
- Aanpassingen in strategieën in de klas

Individuele interventies

- Individueel plan voor ondersteuning van gedrag, interventies en vervolg
- Intensieve sociale vaardigheidstrainingen
- Nauwe samenwerking met ouders
- Nauwe samenwerking met andere betrokkenen binnen het systeem onderwijs, opvoeding en zorg

Wat kunnen we leren van Denemarken?

- Wanneer de verantwoordelijkheid en regie centraal bij één partij belegd wordt, creëer je meer duidelijkheid en transparantie.
- Minder versnippering in het aantal zorgaanbieders, dit maakt het regisseren van passend onderwijs minder complex.
- Met het bundelen van middelen, kun je meer bereiken. Wanneer scholen, besturen, samenwerkingsverbanden, zorg, en gemeenten de budgetten bij elkaar leggen en passend onderwijs samen regelen, kan er veel meer bereikt worden.
- Indicatiestelling vertraagt het hulpverleningsproces. Zonder indicatiestelling kunnen leerlingen sneller de juiste hulpverlening krijgen.
- Vertrouwen in de professionals ten aanzien van het inzetten van juiste zorg en ondersteuning leidt niet tot grote rechtsongelijkheid.

Door regels over (passend) onderwijs wettelijk te verankeren, is duidelijk wat de uitgangspunten zijn en wat leidend is. In Denemarken is de inhoud van (passend) onderwijs leidend en de organisatie volgt de inhoud. In Nederland lijken bureaucratische randvoorwaarden zoals procedures en geschillen vaak leidend voor de inhoud.

Door de Deense manier van inclusief onderwijs is het logisch voor ouders om een school als organisatie om hulp te vragen. 20% van de ondersteuningsvragen gaat vaak niet over de leerlingen maar over de ouders/ gezinnen zelf.

Slim en gezamenlijk nadenken over implementatiestrategieën, leidt tot meer eenduidig beleid en aanpak.

Wat kunnen gemeenten leren van Denemarken?

- Werk binnen gemeentegrenzen meer samen op de domeinen jeugdhulpverlening, werk en onderwijs. Durf dingen uit te proberen met elkaar en durf verantwoordelijkheden te geven.
- Het samengaan van regie en geldstromen leidt tot meer sturingsmogelijkheid (en minder bureaucratie); de lijnen zijn korter.

Tips en adviezen

- Bouw een stevige relatie op met het gemeentelijk apparaat, vanwege de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor jeugdzorg.
- Zorg binnen het samenwerkingsverband voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid, bouw aan relaties en houdt de lijntjes op de werkvloer kort.
- Geen woorden maar daden: ga op de werkvloer aan de slag en voorkom bureaucratisch handelen. Tijdens het uitvoeringsproces wordt passend onderwijs concreter en meer zichtbaar voor de scholen. Wanneer je bezig bent met bijvoorbeeld criteria stellen en personeel organiseren (zoals een casemanager aanstellen) ontstaat ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- Zorg dat het samenwerkingsverband regie neemt en houdt op de inhoud en probeer daar de gemeente in mee te nemen.
- Investeer in de kwaliteit van het onderwijs en de zorgstructuur op de scholen. Zorg voor een kwalitatief goed jeugdhulpverleningsstelsel, waarbij de verantwoordelijkheden en grenzen duidelijk zijn gesteld.

Het draait om kwaliteit

In Denemarken is veel aandacht voor onderwijskwaliteit. Onderwijs is verantwoordelijk voor een kwalitatief goed product. Als onderwijs goed is, heeft dit een positieve invloed op de schoolloopbaan van leerlingen. Niet alleen goed vakmanschap bij docenten is van belang, maar het kunnen inzetten van pedagogisch didactische vaardigheden. Docenten moeten kunnen inschatten hoe zij met leerlingen kunnen omgaan. Goed onderwijs houdt niet op in de klas. Goed onderwijs is ook in staat een goede zorgstructuur te bouwen. De structuur is in dienst van het leerproces van de leerling en niet van het bestuurlijke systeem. De school heeft de verantwoordelijkheid om te signaleren. Als er meer met een leerling aan de hand is, moet de school aan de bel trekken en ook het stokje over durven te geven aan jeugdhulpverlening.