

Publiekssamenvatting

Een compacte weergave van de kern. De volledige onderbouwing volgt in Deel I tot III.

Wat we zien

Binnen Portfolio is de visie helder: regulier onderwijs is waar mogelijk leidend, ondersteuning wordt georganiseerd rondom de leerling en samenwerking tussen onderwijs, ouders en partners is cruciaal. Tegelijkertijd laat de analyse van de onderinstroom binnen VO3004 zien dat verwijzingen naar het VSO in de praktijk zelden het gevolg zijn van één afzonderlijk besluit. De uitkomst ontstaat eerder in een proces waarin de afwegingsruimte voor regulier onderwijs geleidelijk kleiner wordt. Naarmate eerdere keuzes, verwachtingen en ondersteuningsroutes sterker doorwerken, worden gespecialiseerde onderwijsroutes steeds waarschijnlijker en reguliere alternatieven minder vanzelfsprekend.

De onderzochte data laat drie dingen zien.

- **Het deelnamepercentage in het VSO ligt boven het landelijk gemiddelde en stijgt.** Binnen de regio neemt het aantal VSO-leerlingen toe, zowel relatief als absoluut, terwijl het totale leerlingaantal in het voortgezet onderwijs relatief stabiel blijft. De druk op gespecialiseerde voorzieningen groeit, en zij wordt door ouders, professionals en bestuurlijk vertegenwoordigers herkend als één van de centrale uitdagingen voor de komende jaren.
- **De keuze voor het VSO valt vóór of bij de overgang naar het voortgezet onderwijs.** Meer dan 60% van de leerlingen is bij inschrijving in het VSO 12 jaar of jonger. Voor een aanzienlijk deel van deze groep wordt de richting al voor de start in het voortgezet onderwijs bepaald, vaak op basis van een dossier dat in het primair onderwijs is opgebouwd. In de meest recente jaren verschuift het patroon licht. De instroom op 11-jarige leeftijd daalt, terwijl de instroom op 13-jarige leeftijd toeneemt. Dit duidt erop dat een deel van de leerlingen eerst start in het regulier voortgezet onderwijs of langer in het primair onderwijs blijft, voordat alsnog wordt overgestapt naar het VSO.
- **Wie eenmaal in een gespecialiseerde setting zit, blijft in een gespecialiseerde setting.** De grootste bijdrage aan de VSO-instroom vanuit het PO komt uit het speciaal onderwijs, gevolgd door een substantiële groep vanuit het speciaal basisonderwijs. De doorstroom van SO of SBO naar regulier voortgezet onderwijs is beperkt, terwijl de stroom richting VSO structureel hoger ligt en bovendien stijgt. Dit bevestigt het beeld dat onderwijsroutes zich gaandeweg verankeren en dat de overstap naar regulier voortgezet onderwijs voor leerlingen uit een gespecialiseerde basisroute minder vanzelfsprekend wordt.

Tegelijk laat de analyse zien dat het samenwerkingsverband alleen zicht heeft op kinderen voor wie een toelaatbaarheidsverklaring wordt aangevraagd. Wat aan die aanvraag voorafgaat blijft deels buiten beeld. Gegevens over herkomst, afwegingen in plaatsingsbesluiten en latere onderwijsloopbanen liggen verspreid over zes gemeenten, schoolbesturen, jeugdhulpaanbieders en voorschoolse partners. Een integraal regionaal overzicht waarin deze gegevens samenkomen, ontbreekt.

In deze regio ontstaat de uitkomst niet door één expliciete afweging, maar door een opeenvolging van stappen waarin mogelijkheden geleidelijk afvallen.

Waarom dit zo ingewikkeld voelt: geleidelijke vernauwing van afwegingsruimte

In dossiers en gesprekken rond een leerling met een ondersteuningsvraag in deze regio ontstaat geen expliciet en gezamenlijk ingericht afwegingsproces. De richting waarin een leerling zich beweegt, krijgt vorm in een opeenvolging van schijnbaar onschuldige stappen. Ieder van die stappen lijkt op

zichzelf logisch. Samen maken zij dat de uitkomst gespecialiseerd onderwijs steeds waarschijnlijker wordt, voordat de formele afweging plaatsvindt. Wanneer de toelaatbaarheidsverklaring uiteindelijk wordt aangevraagd, is het besluitvormingsproces in de school vaak al grotendeels doorlopen. De toets door het samenwerkingsverband krijgt daarmee het karakter van een controle op proces, in plaats van een gezamenlijk moment van afwegen.

Eén verklaring hiervoor blijkt uit de dossiers. Hierin is te zien dat de aankomende VSO-school zelf de TLV-aanvraag schrijft en dus niet de aanleverende reguliere school waar de leerling vandaan komt. Doordat het gespecialiseerd onderwijs zelf de afweging maakt of een gespecialiseerde onderwijssetting haalbaar is, wordt de reguliere optie automatisch op een tweede plek gezet. Dit is geen kwade wil van de gespecialiseerde scholen. Het is de logische uitkomst van een procedure waarin de partij die de aanvraag schrijft, ook de partij is die de leerling gaat ontvangen.

Een tweede observatie is dat in gesprekken met professionals regelmatig de uitspraak klinkt dat een leerling 'een kans in regulier onderwijs wordt gegund'. Dat woord verradt iets fundamenteels over de positie van regulier onderwijs in de redenering. Regulier onderwijs is hier geen uitgangspunt waar leerlingen recht op hebben, maar iets wat hen tijdelijk wordt geboden en dat snel weer wordt teruggetrokken zodra de leerling 'niet aan de impliciete verwachtingen voldoet'. De verantwoordelijkheid komt daarmee bij de leerling te liggen. Wanneer het niet lukt, wordt dit gelezen als bevestiging dat regulier onderwijs niet passend is, in plaats van als een vraag wat de context anders had moeten doen.

Vijf factoren versterken dit patroon. Eén: het ondersteuningsniveau in het VO wordt structureel als lager ervan dan in het PO, terwijl de ondersteuningsvragen niet kleiner worden. Twee: de eerdere onderwijsroute werkt door. Leerlingen uit gespecialiseerd basisonderwijs worden in het VO opnieuw door dezelfde lens bekeken. Drie: het aanbod aan gespecialiseerde voorzieningen in de regio is breed en toegankelijk. Dit maakt het alternatief praktisch haalbaar op het moment dat de druk oploopt. Vier: het samenwerkingsverband en andere partners worden vaak laat in het proces betrokken, wanneer de richting al is ingezet. Vijf: informatie en sturing zijn versnipperd over zes gemeenten, zeven schoolbesturen, jeugdhulp en voorschoolse partners. Leren op systeemniveau komt hierdoor moeizaam tot stand.

De omkering: regulier onderwijs als uitgangspunt niet als gunst

Wanneer Portfolio en haar partners de onderinstroom willen ombuigen, ligt de hefboom in het omkeren van de redenering die nu impliciet werkt. De huidige redenering vertrekt vanuit de leerling, beschrijft kindkenmerken, schaalt op naar gespecialiseerde voorzieningen, laat de aankomende VSO-school de TLV schrijven, en presenteert de uitkomst als logische bevestiging van wat het dossier al zei. De omgekeerde redenering vertrekt vanuit de vraag wat regulier voortgezet onderwijs nodig heeft om deze leerling te laten meedoen, beschrijft de context en het pedagogisch handelen, laat de aanleverende reguliere school de aanvraag onderbouwen inclusief alternatieve hypothese, en behandelt de uitkomst als gezamenlijke afweging in plaats van als procescontrole.

De woordkeuze is daarbij geen detail. Wanneer 'gunnen' verdwijnt uit het vocabulaire van professionals, en wanneer 'het kind verdient een kans' wordt vervangen door 'wij zorgen dat de

context kansen biedt', is dat geen cosmetische verandering. Het is een verschuiving in waar de verantwoordelijkheid ligt. In de eerste formulering moet de leerling het waarmaken; in de tweede moet de school het waarmaken. Dat is precies de verschuiving die Portvolio in haar visie heeft staan, en die in de praktijk nog niet is gerealiseerd. De visie is helder, maar dit onderzoek roept de vraag op in hoeverre regulier voortgezet onderwijs in deze regio daadwerkelijk als uitgangspunt van de afweging functioneert, of dat de richting van plaatsing al vóór het formele besluitvormingsmoment grotendeels is bepaald.

Deze omkering is niet alleen een ambitie van het samenwerkingsverband, maar ook een verantwoordelijkheid die over partners verdeeld is. Schoolbesturen voortgezet onderwijs maken het mogelijk dat regulier scholen de basisondersteuning en handelingsbekwaamheid hebben om leerlingen met een ondersteuningsvraag te ontvangen. PO-besturen en voorschoolse partners maken het mogelijk dat de overgang naar het VO een geleidelijke ontwikkeling is, in plaats van een breuk waar leerlingen op vallen. Gemeenten maken het mogelijk dat jeugdhulp wordt ingezet om de schoolcontext te versterken, in plaats van het kind te 'repareren' voor terugkeer naar de school.

Waarom het patroon zichzelf in stand houdt

Vier mechanismen werken samen aan de instandhouding van het kernpatroon. Het zijn geen schuldigen, maar structurele krachten die ieder voor zich begrijpelijk zijn, en die in samenhang een uitkomst voortbrengen die niemand werkelijk wilde.

De aankomende VSO-school schrijft de TLV-aanvraag. In de dossiers is zichtbaar dat de toelaatbaarheidsverklaring vaak wordt onderbouwd door de school die de leerling gaat ontvangen, en niet door de aanleverende reguliere school. Doordat het gespecialiseerd onderwijs zelf de afweging maakt of een gespecialiseerde setting haalbaar is, wordt de reguliere optie automatisch op een tweede plek gezet. Dit is geen kwade wil van gespecialiseerde scholen. Het is de logische uitkomst van een procedure waarin de partij die de leerling gaat ontvangen, ook de partij is die de afweging onderbouwt.

Regulier onderwijs functioneert als 'gunst', niet als uitgangspunt. In gesprekken met professionals klinkt regelmatig de uitspraak dat een leerling 'een kans in regulier onderwijs wordt gegund'. Dat woord verradt iets fundamenteels over de positie van regulier voortgezet onderwijs voor leerlingen met een ondersteuningsvraag. Regulier onderwijs is daarmee geen uitgangspunt waar leerlingen recht op hebben en waar de context op afgestemd wordt; het is iets wat zij verdienen en weer kunnen verliezen. Wanneer het niet lukt, wordt dit gelezen als bevestiging dat regulier onderwijs niet passend was, in plaats van als vraag wat de context anders had moeten doen.

De eerdere onderwijsroute werkt structureel door. Leerlingen die in het primair onderwijs in een gespecialiseerde route zijn geplaatst, worden in het voortgezet onderwijs door dezelfde lens bekeken. De grootste bijdrage aan de VSO-instroom komt uit het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs, en de doorstroom van deze gespecialiseerde basisroutes naar regulier voortgezet onderwijs is structureel beperkt. Wat in PO is opgebouwd aan kindbeeld, dossier en route, draagt door tot in de TLV-aanvraag in VO. Het patroon werkt over de PO-VO-overgang heen, en zonder gerichte ingreep blijft het zich reproduceren.

Het brede gespecialiseerde aanbod werkt als impliciete sturing. Portvolio beschikt over een breed en toegankelijk pakket aan gespecialiseerde voorzieningen: PrO en VSO met profielen op fysiek-medisch, cognitie en gedrag, plus OPDC Track013 en TopS.² Dit aanbod vervult belangrijke functies voor leerlingen voor wie regulier onderwijs werkelijk niet geschikt is, en het werkt tegelijk als impliciete sturing. Wanneer de druk in de schoolcontext oploopt, is een goed georganiseerd alternatief beschikbaar; dat alternatief is praktisch haalbaar, snel uitvoerbaar, en bestuurlijk vertrouwd. Het alternatief is daarmee niet de uitkomst van een open afweging, maar de geprefereerde uitkomst van een afweging waarvan de bandbreedte al is verkleind.

Wie het kernpatroon wil doorbreken, moet ingrijpen op deze vier mechanismen tegelijk. Eén ingreep zonder de andere wordt overschaduwd door de drie die overblijven. Een aangepaste TLV-procedure zonder versterking van de basisondersteuning leidt niet tot meer reguliere plaatsingen. Versterkte basisondersteuning zonder bevraging van het aanbod leidt niet tot afbouw van de instroom. Bevraging van het aanbod zonder afspraken over de doorgaande lijn vanuit PO leidt niet tot ander gedrag bij de poort van het VO. De vier mechanismen vragen om een samenhangend pakket.

Vier richtingen waarin de omkering vorm krijgt

Wanneer Portvolio en haar partners de redenering omkeren, krijgt dat vorm in vier samenhangende richtingen. Elke richting wordt uitgewerkt in Deel III; hieronder de kortste schets.

Maak onderinstroom expliciet onderdeel van sturing en verantwoording. Op dit moment is de onderinstroom slechts gedeeltelijk in beeld bij het samenwerkingsverband. Portvolio ziet leerlingen pas wanneer een TLV-aanvraag wordt ingediend, en wat daaraan voorafgaat blijft deels buiten zicht. Een regionaal databeeld dat herkomst, plaatsing en uitkomsten in samenhang in beeld brengt, is een voorwaarde om het patroon te doorbreken. Onderinstroomreductie wordt opgenomen als sturingsindicator in het ondersteuningsplan en in de jaarlijkse verantwoording, naast bestaande indicatoren als deelname regulier en terugplaatsing.

Verleg de besluitvorming van verwijzen naar verkennen binnen de onderwijscontext. De TLV-procedure wordt zo ingericht dat de aanleverende reguliere school de aanvraag onderbouwt, niet de aankomende VSO-school. De aanvraag bevat een verplichte alternatieve hypothese: wat als regulier voortgezet onderwijs het uitgangspunt blijft, en welke aanpassingen zouden dat mogelijk maken? Elke TLV krijgt een einddatum en een terugkeerperspectief. Het OPP fungeert daarbij als hefboom voor tijdelijkheid en terugkeer, in plaats van bevestiging van een gevormde richting.

Versterk de handelingsruimte van het regulier voortgezet onderwijs als startpunt. Drie samenhangende lagen zijn nodig om de brugklas en de basisondersteuning daadwerkelijk te laten dragen wat zij nu doorverwijst. Eén: kleinere groepen aan de start, vaste mentoren met ruimte voor pedagogische gesprekken, en haperruimte in het rooster. Twee: didactisch maatwerk dat bestuurlijk

² TopS: Thuis op School. Dit is het initiatief van de gemeentes in de regio Hart van Brabant, om te komen tot een inclusieve en thuisnabije onderwijs- en ondersteuningsomgeving, waarin hulp zo vroeg, dichtbij en collectief mogelijk wordt georganiseerd. De regio Hart van Brabant stelt via TopS expertise, capaciteit en budget beschikbaar om initiatieven te starten en te begeleiden.

geborgd is, in plaats van afhankelijk van individuele docenten. Drie: handelingsbekwaamheid in teams om met diversiteit om te gaan, met scholing en teamontwikkeling die hierop is afgestemd. Schoolbesturen voortgezet onderwijs hebben hier directe invloed op, en deze investering werkt direct door in de instroom waarvoor het VSO geen alternatief meer is.

Organiseer de onderinstroom als gezamenlijke verantwoordelijkheid in de keten. De onderinstroom in Portfolio vindt plaats op het snijvlak van meerdere domeinen: voortgezet onderwijs, primair onderwijs, jeugdhulp, gemeenten en zelfs voorschoolse partners. Voor duurzame verandering wordt de opgave expliciet gezamenlijk georganiseerd. PO-besturen en voorschoolse partners maken de overgang naar het VO geleidelijker, zodat leerlingen niet automatisch vanuit SO of SBO naar VSO doorstromen. Gemeenten zetten jeugdhulp contextgericht in en versterken schoolcontexten in plaats van individuele trajecten. Het OOGO wordt benut om concrete afspraken te maken over onderinstroomreductie als gedeelde opgave.

Deze vier richtingen vormen een samenhangend pakket. Zij beantwoorden de vier mechanismen die het patroon in stand houden, elk op een eigen punt. Wie alleen de TLV-procedure wijzigt zonder de basisondersteuning te versterken, ziet het patroon zich elders reproduceren. Wie alleen de basisondersteuning versterkt zonder de afspraken met PO te herzien, ziet de instroom vanuit SO en SBO doorlopen. De omkering vraagt dat de vier richtingen gelijktijdig in beweging komen.

Waar partijen morgen mee beginnen

De volledige aanbevelingen staan in Deel III van het rapport.

Samenwerkingsverband Portfolio

- Pas aanmeld- en beoordelingsformulieren aan zodat de afweging tussen regulier en gespecialiseerd zichtbaar wordt.
- Verplicht dat de aanleverende reguliere school de TLV-aanvraag onderbouwt, niet de aankomende VSO-school. Eis een alternatieve hypothese in het dossier.
- Stel een plafond in op de instroom in het OPDC Track013 en op de duur van TLV's. Onderzoek de positie van OPDC Track013 en de criteria voor toegang.

Schoolbesturen en scholen voortgezet onderwijs

- Breng in beeld waar in eigen OPP's basisondersteuning wordt benoemd als extra ondersteuning, en versterk de basisondersteuning daar waar zij ondergesneeuwd is geraakt.
- Vergroot de handelingsbekwaamheid van docententeams in het omgaan met diversiteit.
- Maak maatwerkmogelijkheden expliciet, en geef ruimte om af te wijken van de gemiddelde leerlijn.

Gemeenten

- Zet jeugdhulp contextgericht in, gericht op versterking van schoolcontexten in plaats van individuele trajecten.
- Verbind LEA-afspraken expliciet aan vermindering van onderinstroom.
- Vraag jeugdhulpinstanties om in hun plannen doelen op te nemen over duurzaamheid en continuïteit van onderwijs.

- Erken dat onderinstroom een gemeentelijke verantwoordelijkheid is via de pedagogische infrastructuur die de gemeente vormgeeft.

Primair onderwijs in de regio

- Onderbouw verwijzingen expliciet, inclusief verkende alternatieven. Beschrijf wat een leerling nodig heeft binnen regulier VO en hoe in het PO daarnaar wordt toegewerkt.
- Werk samen met VO-scholen aan een geleidelijkere overgang. Doorbreek de automatische doorstroom vanuit SO en SBO naar VSO.

Tot slot

De ambitie 'Samen voor elke jongere' verdient een praktijk die hier bij aansluit. Dat vraagt geen nieuw plan, maar een ander vertrekpunt in de bestaande praktijk: wij willen van de onderinstroom af. Dit verslag laat zien waar binnen Portvolio de hefboomen daarvoor liggen en welke partners welke stap kunnen zetten. De volledige onderbouwing van het patroon, de versterkers en de aanbevelingen volgt in de hoofdstukken hierna.