



Evaluatie
Passend Onderwijs

Evaluatie passend onderwijs

Eindrapport
Mei 2020

Guuske Ledoux
Sietske Waslander
m.m.v. Ton Eimers

Colofon

Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T.

Evaluatie passend onderwijs

Eindrapport Mei 2020

Amsterdam: Kohnstamm Instituut | Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University | Nijmegen: KBA Nijmegen

(Rapport 1047, projectnummer 20689)

Dit is publicatie nr.74 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-113-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut

Roetersstraat 31, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel. 020-525 1226

www.kohnstammstituut.uva.nl

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2020

Redactie: Willy Francissen en Jeanine Mies

Vormgeving: Saus! Digitale Producties, Utrecht

Druk: Drukkerij De Bink bv, Leiden

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsresearch gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020): www.evaluatiepassendonderwijs.nl.
NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoud

Voorwoord	6	7	Dekkend aanbod, zorgplicht & thuiszitters	64
Deel I Conclusies & reflecties	9	7.1	Wat was het probleem?	65
1 Inleiding: Herziening van onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften	10	7.2	Wat was het beleidsantwoord?	66
1.1	11	7.3	Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?	67
1.2	13	8	Positie van ouders	72
1.3	14	8.1	Wat was het probleem?	73
2 Conclusie: Organisatie is verbeterd, verwachtingen leraren en ouders niet uitgekomen	16	8.2	Wat was het beleidsantwoord?	74
2.1	17	8.3	Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?	75
2.2	18	9	Toerusting en ondersteuning voor leraren	80
2.3	21	9.1	Wat was het probleem?	81
2.4	24	9.2	Wat was het beleidsantwoord?	82
3 Reflecties op de conclusie: wat werkt, verschilt per situatie	28	9.3	Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?	83
3.1	29	10	Toewijzing van ondersteuning en hulp op maat	88
3.2	30	10.1	Wat was het probleem?	89
3.3	31	10.2	Wat was het beleidsantwoord?	90
3.4	33	10.3	Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?	90
3.5	34	11	Effecten op leerlingen	94
3.6	35	11.1	Wat was het probleem?	95
Deel 2 Onderbouwing	41	11.2	Wat was het beleidsantwoord?	96
4 Kostenbeheersing en doelmatige besteding	42	11.3	Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?	97
4.1	44	12	Passend onderwijs in het mbo - Ton Eimers	100
4.2	44	12.1	Conclusie en reflecties: weinig verplichtingen, wel veranderingen	101
4.3	46	12.2	Wat was het probleem en wat was het beleidsantwoord?	103
5 Complexiteit en bureaucratie	52	12.3	Hoe werd passend onderwijs in het mbo ontvangen?	104
5.1	53	12.4	Eerste kernthema uitgelicht: toelating en toegankelijkheid	107
5.2	54	12.5	Tweede kernthema uitgelicht: dekkend aanbod	108
5.3	55	12.6	Derde kernthema uitgelicht: basisondersteuning	111
6 Lokale afstemming: onderwijs, jeugdhulp en zorg	58	Bijlagen	115	
6.1	59	Bijlage 1	Opzet van het evaluatieonderzoek	116
6.2	60	Bijlage 2	Onderzoeksrapporten Evaluatie passend onderwijs	120
6.3	60	Bijlage 3	Overzicht van betrokken onderzoekers	124
		Bijlage 4	Afkortingen en terminologie	125

Voorwoord

Passend onderwijs werd ingevoerd in augustus 2014. Het was een stelselherziening voor het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Tegelijk met de invoering werd een implementatieperiode van vijf jaar afgesproken, gepaard aan onderzoek naar de effecten van de herziening. Dit rapport is de weerslag van vijf jaar evaluatieonderzoek naar passend onderwijs. Het gaat om onafhankelijk onderzoek op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en met subsidie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

In een meerjarig programma is een reeks van samenhangende onderzoeksprojecten uitgevoerd, deels op basis van een omvangrijk onderzoeksplan en deels voortkomend uit aanvullende verzoeken van het ministerie van OCW. De projecten waren zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Dit heeft geresulteerd in meer dan zeventig afzonderlijke onderzoeksrapporten, artikelen en overzichten van de stand van zaken die samen veel aspecten van passend onderwijs belichten. Op basis van al deze uitkomsten is dit eindrapport opgesteld. We hebben de belangrijkste bevindingen geselecteerd, geordend, toegelicht en van reflecties voorzien.

De uitvoerders: een consortium van zeven onderzoeksinstituten

In de periode 2015-2020 werkten aan dit onderzoek vertegenwoordigers mee van:

- Kohnstamm Instituut, Amsterdam (coördinatie)
- Oberon, Utrecht
- KBA Nijmegen, Nijmegen
- CED-Groep, Rotterdam
- Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek
- TIAS School for Business and Society, Tilburg University
- Nederlands Centrum voor Onderwijs en Jeugd/Hogeschool Windesheim (tot 2018)

Daarnaast zijn nog enkele onderzoekers van buiten dit consortium betrokken. Een overzicht van alle onderzoekers is te vinden in bijlage 3.

We zijn veel mensen dank verschuldigd voor hun bijdrage aan dit geheel.

In de eerste plaats danken wij alle mensen in het onderwijsveld die aan één of meer van de vele onderzoeksprojecten een bijdrage leverden. Zij vulden vragenlijsten in, gaven interviews en reflecteerden met ons op de onderzoeksuitkomsten. Een speciaal woord van dank gaat uit naar de betrokkenen in de vijftien integrale casestudies die we hebben uitgevoerd. We volgden vier jaar lang tien samenwerkingsverbanden en vijf mbo-instellingen en mochten telkens weer nieuwe informatie ophalen – op alle niveaus in de school én bij ouders. Onze speciale dank is ook voor de tientallen

scholen voor basis- en voortgezet onderwijs die ons toestonden om tweemaal gegevens te verzamelen tot op het niveau van leraren, klas en leerlingen. Verder willen we hier nog afzonderlijk noemen de directeuren van alle samenwerkingsverbanden en het management van alle mbo-instellingen. Hen hebben we meermalen bevraagd over een reeks van onderwerpen.

Uiteraard zijn we ook al degenen die we minder intensief in het onderzoek hebben betrokken onze dank verschuldigd. Velen waren bereid hun ervaringen en inzichten met ons te delen.

In de tweede plaats onze contactpersonen bij het ministerie van OCW en NRO. Met hen hebben wij frequent overlegd over de voortgang van het onderzoek in een plezierige en constructieve sfeer.

Ook bedanken we de leden van de Programmacommissie en van de voorloper daarvan, de bredere Adviescommissie. Zij hebben zowel onze onderzoeksplannen als rapportages van nuttige feedback voorzien. Dit geldt ook voor de onderzoekers die op verzoek van NRO een tussentijdse evaluatie van ons onderzoek hebben uitgevoerd. Een overzicht van alle commissieleden en overige betrokkenen is te vinden in bijlage 1.

En natuurlijk moeten hier genoemd worden de kernleden van het consortium. Vijf jaar lang waren we een team en voedden we elkaar met discussies over opzet van onderzoek, interpretatie van bevindingen en feedback op elkaars werk. Dat geldt in het bijzonder voor dit eindrapport, dat onze gezamenlijke conclusies bevat. De leden van dit team zijn:

Anke de Boer (RUG)
 Ton Eimers (KBA Nijmegen)
 José van der Hoeven (CED Groep)
 Guuske Ledoux (Kohnstamm Instituut)
 Ed Smeets (eerst ITS, daarna KBA Nijmegen)
 Miriam Walraven (Oberon)
 Sietske Waslander (TIAS/Tilburg University)

We sluiten met dit eindrapport een in veel opzichten uniek onderzoeksprogramma af. We zijn ons er echter zeer van bewust dat hiermee niet het laatste woord over passend onderwijs is gesproken. Het beleid en de onderwijspraktijk blijven in ontwikkeling. Uiteindelijk is zelfs deze evaluevaluatie een tussenbalans.

Guuske Ledoux
 Sietske Waslander

Deel I

Conclusies & reflecties

De tussen haakjes geplaatste nummers in de tekst verwijzen naar rapporten van de Evaluatie passend onderwijs in bijlage 2. Voetnoten verwijzen naar andere bronnen.

1

Inleiding:

Herziening van onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften

Passend onderwijs werd ingevoerd in 2014. Het verving verschillende beleidsprogramma's voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, omdat die programma's te veel knelpunten vertoonden. Wat hield passend onderwijs in en hoe is het onderzocht?

1.1 Waarom passend onderwijs?

Een lang voortraject

De discussie over de stelselwijziging die passend onderwijs is gaan heten begon al in 2004. Aanleiding vormde een brede evaluatie van zowel het beleid voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften (destijds zorgleerlingen genoemd) als het beleid voor leerlingen uit achterstandsgroepen. De toenmalige minister van OCW concludeerde daaruit dat een omslag in het beleid nodig was om de geconstateerde problemen op te lossen – en dat dit beter was dan (opnieuw) onderdelen ervan te repareren. De kerngedachte van de beleidsomslag sloot aan bij de toen heersende opvatting over de rol van de overheid: de overheid moest zo min mogelijk structuren en regels (willen) opleggen, professionals in het onderwijsveld konden het beste bepalen wat lokaal nodig was. De professionals moesten daarvoor de ruimte en verantwoordelijkheid krijgen.

Zo koos de minister voor een decentraal stelsel voor extra ondersteuning van leerlingen 'waarin vertrouwen de boventoon voert'. De sturingsverantwoordelijkheid ging naar het decentrale niveau. De centrale overheid bood alleen de kaders, vroeg om verantwoording en organiseerde het externe toezicht op het onderwijs. De stelselwijziging ('paradigmawisseling') werd aangekondigd voor het onderwijs aan leerlingen met extra onderwijsbehoeften (de doelgroep van WSNS en LGF). Het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) bleef apart, omdat het beleid was met een andere doelgroep, andere doelen en een andere wijze van bekostiging.¹

2004: brede evaluatie van drie beleidsprogramma's

Er waren destijds drie aparte beleidsprogramma's: Weer Samen naar School (WSNS), leerlinggebonden financiering (LGF), en onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Elk had zijn eigen doelen, dynamiek en beleidsinstrumenten. De geïntegreerde evaluatie bracht veel knelpunten aan het licht: verkokering, complexiteit, bureaucratie en beperkte sturingsmogelijkheden van de centrale overheid. De conclusie werd getrokken dat het stelsel van leerlingenzorg zelf de voornaamste oorzaak van de knelpunten was.

Gedurende het voortraject verschuivingen in het beleid

In de tien jaar die het zou duren voordat passend onderwijs werd ingevoerd, is het voorgenomen beleid verder uitgewerkt. Er werden pilots uitgevoerd en tal van discussies gevoerd met partijen in het onderwijsveld en in de Tweede en Eerste Kamer. Dit traject liet zien dat passend onderwijs een weerbarstig, gevoelig en beweeglijk beleidsonderwerp is.² Aanvankelijke voornemens werden onderweg aangepast, soms herroepen, en de analyse van op te lossen knelpunten nam nieuwe gedaanten aan. Accenten werden verlegd en doelen verschoven. De ingestelde Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) leverde een belangrijk bijdrage aan de discussies en liet verschillende (voorbereidende) onderzoeken uitvoeren.

- 1 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2005). *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Den Haag: Ministerie OCW. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2005). *Beleidsnotitie Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: Ministerie OCW. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR. Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., m.m.v. Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- 2 Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO. ECPO (2010). *Op weg naar passend onderwijs 2. Voortgang 2009/2010*. Den Haag: ECPO. ECPO (2011). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs*. Den Haag: ECPO. Ledoux, G., Smeets, E., & Van Rens, C. (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS. Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek. Eindrapport*. Tilburg: TIAS: School for Business and Society.

Een bijzonder moment in het voortraject was de aankondiging dat de invoering van passend onderwijs gepaard zou gaan met een bezuiniging van 300 miljoen euro (efficiencykorting). Dit leidde tot heftig protest van leraren en andere onderwijsprofessionals, onder andere tot een demonstratie van 50.000 mensen in de Arena in Amsterdam in maart 2012. Onder druk hiervan én van kritiek vanuit de Tweede Kamer werd de aangekondigde bezuiniging ingetrokken. De verdenking dat passend onderwijs werd ingevoerd vanuit bezuinigingsmotieven is echter aan het beleid blijven kleven.

De verschuivingen in het beleid hadden ook tot gevolg dat in gang gezette pilots al snel weer werden stopgezet. Dat heeft geleid tot verwarring in het veld en tot een afwachtende houding bij verschillende groepen betrokkenen, van bestuurders tot leraren.

Doelen op twee niveaus

In de beleidsdoelen van passend onderwijs zijn twee niveaus te onderscheiden. Het eerste is het bestuurlijke niveau, het tweede het niveau van de leerlingen. Voor het eerste zijn de (bestuurlijke, organisatorische en financiële) doelen duidelijker geformuleerd dan voor het tweede.

Dat het bij passend onderwijs ging om een stelselverandering geeft al aan dat de wijziging vooral bestuurlijk van aard was. Passend onderwijs moest in de eerste plaats de oplossing zijn voor organisatorische problemen: bureaucratie, complexiteit en onhelder belegde verantwoordelijkheden. Het vernieuwde stelsel moest de juiste ondersteuning 'efficiënt en effectief organiseren'.³ Daarnaast was er een financieel

probleem dat moest worden opgelost. Het beleid van leerlinggebonden financiering (LGF) kende namelijk een openeinderegeling: voor elke leerling die aan de indicatiecriteria voldeed, konden middelen aangevraagd worden. Er was geen limiet. Dit leidde tot een steeds groter aantal indicaties en dus tot steeds hogere kosten.

Veel minder duidelijk waren de doelen op het tweede niveau, namelijk dat van de leerlingen. Blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs gaat het erom 'dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd'. Wanneer onderwijs passend is, laat de toelichting open. Evenmin is gedefinieerd voor welke leerlingen het beleid precies is bedoeld. Evident is dat alle leerlingen in het speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs tot de doelgroep behoren. Om welke en hoeveel leerlingen in het regulier onderwijs het gaat, is echter nergens vastgelegd. In de beleidsteksten gaat het alleen om meer en snellere 'hulp op maat' voor alle leerlingen die dat nodig hebben. Of en zo ja tot welke positievere leerervaringen of andere uitkomsten voor leerlingen dit moest leiden, is niet nader omschreven.

De beleidsinstrumenten zijn vooral ingezet op het eerste niveau: dat van besturing en financiën. Verondersteld is dat deze instrumenten leiden tot veranderingen in scholen en dat ze zo uiteindelijk leerlingen ten goede zouden komen. Lokale partners moesten die veranderingen bewerkstelligen, zo wilde de beleidstheorie.⁴

3 Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

4 Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

1.2 Hoofdkenmerken van de Wet passend onderwijs

Budgetfinanciering en decentralisatie

De Wet passend onderwijs treedt uiteindelijk in werking in 2014. Twee centrale pijlers van de wet zijn budgetfinanciering en decentralisatie. Samenwerkingsverbanden van schoolbesturen in het funderend onderwijs (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs) krijgen een budget. Daarmee verzorgen zij zelf, op regionaal niveau, passend onderwijs. Er zijn aparte samenwerkingsverbanden voor primair en voor voortgezet onderwijs; de centrale overheid heeft de geografische indeling gemaakt. Alle schoolbesturen met een school in de betreffende regio zijn verplicht lid. In de samenwerkingsverbanden zijn ook opgenomen (en dit is nieuw) cluster 3 en 4 van het speciaal onderwijs: scholen voor leerlingen met verstandelijke en/of lichamelijke beperkingen en langdurig zieke leerlingen (cluster 3) en scholen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen of psychiatrische problematiek (cluster 4). Om dit mogelijk te maken, moest de schaal van de samenwerkingsverbanden voldoende groot zijn. Dit heeft er vooral in het primair onderwijs toe geleid dat samenwerkingsverbanden groter zijn dan de samenwerkingsverbanden die vroeger al bestonden en dat ze nu uitsluitend regionaal zijn georganiseerd, niet meer op basis van denominatie.⁵ De clusters 1 en 2 van het speciaal onderwijs zijn buiten de samenwerkingsverbanden gehouden, omdat hun leerlingenaantallen te klein zijn om regionaal op te delen. Het gaat om onderwijs voor leerlingen met visuele beperkingen (cluster 1) en leerlingen met auditieve beperkingen en taalontwikkelingsstoornissen (cluster 2).

Het budget dat de samenwerkingsverbanden kregen, is gebaseerd op wat voorheen de middelen waren voor lichte ondersteuning (zoals de vroegere WSNS-middelen) en zware ondersteuning (de leerlinggebonden financiering, bestaande uit middelen voor speciaal onderwijs en voor rugzakjes in het regulier onderwijs). De middelen zijn verevend. Dat wil zeggen dat ze zijn verdeeld over alle samenwerkingsverbanden op basis van één uniform criterium: het aantal leerlingen op de scholen in het samenwerkingsverband. Er is geen onderscheid meer in soorten kosten. Sinds 2016 zijn ook

de middelen voor leerwegondersteuning in het vmbo en praktijkonderwijs gedecentraliseerd, dus ondergebracht bij de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs.

Taken en bevoegdheden samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden bepalen hun eigen bestuurlijke inrichting en mogen met het eigen budget eigen beleid voeren en middelen verdelen. Er zijn geen landelijke indicatiecriteria meer. De belangrijkste wettelijke taken van samenwerkingsverbanden zijn: opstellen van een gezamenlijk ondersteuningsplan, creëren van een dekkend aanbod van voorzieningen, regelen van de toegang tot het speciaal onderwijs (afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen) en voeren van overleg met gemeenten (voor afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en zorg).

Zorgplicht voor schoolbesturen

De nieuwe wet geeft schoolbesturen een zorgplicht. Besturen (in de praktijk: scholen) zijn verplicht te onderzoeken of een school zelf een passend aanbod kan verzorgen voor een aangemelde leerling met extra ondersteuningsbehoeften. Kan dit niet en is dit goed onderbouwd, dan moet het bestuur/de school aan de ouders een passend aanbod doen in de vorm van een plek op een andere, geschiktere school. De zorgplicht moet helderheid scheppen in de verantwoordelijkheid voor een passende onderwijsplek voor elke leerling met extra ondersteuningsbehoeften. Bovendien moet de plicht voorkomen dat ouders met hun kind van school naar school moeten, op zoek naar geschikt onderwijs.

Schoolondersteuningsprofielen en ontwikkelingsperspectieven

De wet legt ook aan scholen enkele verplichtingen op. Ze moeten een schoolondersteuningsprofiel maken dat hun ondersteuningsaanbod beschrijft en ze moeten werken met ontwikkelingsperspectiefplannen (opp's) voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen.

De schoolondersteuningsprofielen moeten het ouders makkelijker maken om informatie te vinden over wat een school kan bieden. Ook zouden ze kunnen bijdragen aan een dekkend aanbod in het

5 De levensbeschouwelijke of openbare grondslag van de scholen. Er is hierop één uitzondering gemaakt: scholen op reformatorische grondslag hebben de mogelijkheid gekregen om een eigen landelijk samenwerkingsverband te vormen, zowel voor primair als voortgezet onderwijs.

samenwerkingsverband, omdat ze zichtbaar maken welke scholen welke ondersteuning bieden. Op grond daarvan kunnen samenwerkingsverbanden afspraken maken over een verdeling van specialisaties.

De opp's of ontwikkelingsperspectieven vervangen de handelingsplannen die scholen opstelden voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Het zijn individuele plannen waarin staat wat de ondersteuningsbehoefte van een leerling is, hoe de school daarin voorziet en wat de doelen zijn van de extra steun. Nieuw ten opzichte van de vroegere handelingsplannen is dat er ook een uitstroombestemming moet worden geformuleerd. Er moet een doel in staan voor de langere termijn: welk niveau zou het kind kunnen/moeten behalen aan het einde van de schoolperiode? Daarmee moeten de plannen doelgerichter worden.

Referentiekader

De Wet passend onderwijs schrijft weinig voor en geeft veel autonomie aan samenwerkingsverbanden. Daar is

bewust voor gekozen. Om toch aan het onderwijsveld richtlijnen te bieden bij het invullen van die vrijheid is voorafgaand aan de invoering van de wet een zogenoemd referentiekader opgesteld. Dit moest voorkomen dat iedereen het wiel opnieuw zou uitvinden. Het referentiekader is ontwikkeld door de sectorraden.

Passend onderwijs in het mbo

Ook voor het mbo is het LGF-beleid afgeschaft. De vrijkomende middelen zijn toegekend aan de mbo-instellingen die er eigen beleid mee voeren. Vergeleken met het primair en het voortgezet onderwijs zijn daarbij weinig verplichtingen opgelegd. Het mbo kent geen samenwerkingsverbanden en geen zorgplicht. Wel moeten de instellingen voor studenten met extra ondersteuningsbehoeften een bijlage opstellen bij de onderwijsovereenkomst die ze (met elke student) aangaan. Ook moeten mbo's hun ondersteuningsaanbod beschrijven. En sinds 2018 moeten ze verplicht meedoen aan het overleg tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs.

1.3 Vijfjarige implementatie gecombineerd met onderzoek

Het evaluatieonderzoek

Bij de start van passend onderwijs is uitgegaan van een vijfjarig implementatietraject. Om dit te volgen en om na te gaan in hoeverre de beoogde veranderingen tot stand zouden komen, startte een meerjarig evaluatieonderzoek. Dat is uitgevoerd door een consortium van onderzoekinstellingen met subsidie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (zie voorwoord). Het onderzoek is opgedeeld in een reeks deelprojecten. Daarnaast stelde het ministerie van OCW gedurende de looptijd van het onderzoek extra onderzoeksvragen die voortkwamen uit tussentijdse beleidskwesties en discussies in de Tweede Kamer. Ook deze zijn in het onderzoek opgenomen. Bijlage 1 bevat een korte weergave van de onderzoeksopzet. Bijlage 2 bevat een lijst van rapporten van de afzonderlijke deelprojecten (inclusief de projecten die de extra vragen adresseren). In deze lijst staan ook overkoepelende artikelen

(met daarin steeds alle kennis over een bepaald thema van passend onderwijs) en 'stand-van-zaken-rapporten' die jaarlijks zijn uitgebracht.

Dit eindrapport brengt alle bevindingen bij elkaar. Het beantwoordt de hoofdvraag van het onderzoek:

Wat is na vijf jaar de impact van passend onderwijs op het handelen van samenwerkingsverbanden, besturen, scholen, leraren, ouders en leerlingen/studenten?

Het onderzoek richt zich op het funderend onderwijs (primair, voortgezet en speciaal onderwijs) én op het mbo. Het onderzoek heeft voor het mbo wel een ander karakter. Dat is omdat de Wet passend onderwijs weinig zegt over deze sector; hier vormt daarom niet de wet het evaluatiekader, maar de wijziging in de bekostiging.

Karakter van dit eindrapport: de balans opmaken

Er is al over veel aspecten van passend onderwijs gepubliceerd, ook in samenvattende vorm. Herhaling hiervan in dit eindrapport is niet de bedoeling. Dit rapport maakt de balans op voor passend onderwijs als geheel. Het beantwoordt bovenstaande vraag en belicht de overeenkomsten en verschillen tussen onderwijssectoren. Hiervoor zijn gegevens over sectoren en thema's aan elkaar gekoppeld en daarnaast enkele aanvullende analyses uitgevoerd.

Een database als basis

Ten behoeve van het eindrapport is een aparte database gemaakt en geanalyseerd. Eerst is van elk deelonderzoek een samenvatting gemaakt van de belangrijkste feitelijke gegevens en uitkomsten. Die samenvatting is vervolgens gecontroleerd door de onderzoekers die het onderzoek hebben gedaan. Daarna is een databestand opgebouwd (in MAXQDA) van alle samenvattingen. De gegevens in het bestand zijn gecodeerd op (onder andere): type respondent, jaar en wijze van dataverzameling, onderwijssector en inhoudelijk thema. Het databestand is thematisch geanalyseerd, zodat alle beschikbare informatie voor een thema bij elkaar wordt gebracht. De thematische analyses zijn uitvoerig besproken binnen het consortium en vormen de basis voor deel 2 van dit eindrapport. Daarin zijn de belangrijkste bevindingen geordend naar enkele centrale doelen van passend onderwijs.

Rapportage in twee delen

Dit rapport bestaat uit twee delen.

Deel 1 beantwoordt de hoofdvraag en laat in de vorm van samenvattende conclusies zien wat de impact is van passend onderwijs op drie niveaus: (1) stelsel en sturing, (2) scholen en leraren en (3) ouders en leerlingen (dit is hoofdstuk 2). Deel 1 bevat ook een reflectie op de conclusies (dit is hoofdstuk 3). Deel 2 bevat de bevindingen van het onderzoek en vormt daarmee

de onderbouwing van de conclusies. Elk hoofdstuk in dit deel beschrijft voor een deelonderwerp: (1) wat voorafgaand aan passend onderwijs als probleem werd gedefinieerd, (2) wat daarop het beleidsantwoord was (maatregelen) en (3) in welke mate de beleidsdoelen die in het hoofdstuk centraal staan, bereikt zijn. Voor deze laatste vraag zijn de hierboven genoemde analyses op de database van deelprojecten benut. De hoofdstukken presenteren alleen de conclusies van de analyses op het betreffende onderwerp. Met nummers is verwezen naar de onderliggende deelrapporten (of artikelenbundels) in bijlage 1, met voetnoten naar andere bronnen. De volgorde in deel 2 gaat van macro/bestuurlijke onderwerpen (de stelselwijziging) naar onderwerpen op microniveau (wat is er gebeurd in de scholen en bij ouders en leerlingen). Anders gezegd: van meer directe naar meer indirecte sturing via overheidsbeleid.

Bevindingen mbo net iets anders gepresenteerd

Deze structuur is gevolgd voor de bevindingen van het onderzoek in het funderend onderwijs. Voor het mbo past de structuur minder goed, omdat hier de invoering van passend onderwijs gepaard ging met minder concrete maatregelen en er in veel mindere mate een knelpuntenanalyse aan ten grondslag lag. Ook zijn in het mbo de condities anders dan die in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit geldt bijvoorbeeld voor de invloed van aanpalend of concurrerend beleid. De impact van passend onderwijs op het mbo komt daarom aan bod in een apart hoofdstuk (12) met een eigen structuur. Daarin hanteren we wel de opbouw van meer macro naar micro en van beleidsaanpassingen naar impact daarvan op de praktijk.

In deel 1 zijn wel passages over het mbo opgenomen en maken we – waar zinvol – vergelijkingen met de hoofdbevindingen uit de andere sectoren.

2

Conclusie:

Organisatie is verbeterd, verwachtingen leraren en ouders niet uitgekomen

Passend onderwijs heeft geleid tot een betere organisatie van de extra ondersteuning voor leerlingen die dit nodig hebben. Voor leraren en ouders heeft de stelselwijziging minder veranderd dan gedacht. En het effect ervan op leerlingen en studenten is niet goed vast te stellen.

Dit hoofdstuk start met een overkoepelende conclusie (2.1). Deze wordt daarna toegelicht in drie paragrafen: de impact van passend onderwijs op het stelsel als geheel (2.2), op scholen en leraren (2.3) en op ouders en leerlingen (2.4).

2.1 Passend onderwijs heeft voor verschillende betrokkenen verschillende effecten

De stelselwijziging passend onderwijs heeft geleid tot een minder complexe en minder starre organisatie van de ondersteuning van leerlingen. Het is niet langer de centrale overheid die bepaalt wie er hoeveel en welke ondersteuning krijgt; samenwerkende schoolbesturen zijn hiervoor verantwoordelijk. De regionale samenwerkingsverbanden kunnen sturen met eigen budget en waarderen en benutten de verkregen beleidsruimte – net als de bij hen aangesloten schoolbesturen. Ze voeren het (bedoelde) overleg met gemeenten over jeugdhulp, al doen zich in de afstemming tussen deze partijen nog knelpunten voor.

In de meeste regio's is een 'dekkend aanbod': er zijn voldoende voorzieningen voor het ondersteunen van verschillende groepen leerlingen. Toch zijn er nog hiaten, bijvoorbeeld voor ernstig meervoudig beperkte leerlingen en voor leerlingen die zowel een hoog cognitief niveau als gedragsproblemen hebben. Leerlingen die thuiszitten zijn beter in beeld, maar terugdringen van hun aantal blijkt moeilijker dan verwacht.

Voor de rijksoverheid zijn de kosten beheersbaar geworden: de samenwerkingsverbanden krijgen een gefixeerd budget. Wel doen zich daardoor in een aantal regio's tekorten voor. Daarbij speelt mee dat – na een daling – weer meer leerlingen naar het (dure) speciaal onderwijs gaan, dat ook valt onder de verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden.

Ook scholen waarderen de vrijheid die ze hebben om de ondersteuning meer naar eigen inzicht in te richten. De meeste vinden dat ze de basisondersteuning kunnen bieden die in hun samenwerkingsverband is afgesproken. Wel hebben ze klachten over bureaucratie en een deel van hen is kritisch over het budget waarmee ze passend onderwijs moeten realiseren.

Leraren lopen tegen grenzen aan. Passend onderwijs heeft bij hen verwachtingen gewekt die niet zijn uitgekomen. Er is weinig veranderd in de dagelijkse praktijk in de klas, terwijl leraren vinden dat de problemen van leerlingen complexer zijn geworden.

Of leerlingen meer hulp op maat krijgen, valt niet goed vast te stellen. Het ontbreekt aan betrouwbare registraties van leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Ouders en leerlingen zijn in meerderheid wel tevreden over de geboden ondersteuning en over de communicatie met de school, al hebben ouders die te maken hebben met verschillende instanties (school, jeugdhulp, zorg) nog last van bureaucratie. Verder zijn ouders minder 'ontzorgd' dan was verwacht. De verplichting voor scholen om een aangemelde leerling een passend aanbod te doen – in de eigen school of elders – voorkomt niet dat ouders soms zelf blijven zoeken naar wat zij zelf een geschikte plek vinden. Ongeveer een kwart van de ouders is niet tevreden. Passend onderwijs heeft ook bij hen hoge verwachtingen gewekt die niet zijn uitgekomen.

Mbo-instellingen waarderen de grotere flexibiliteit die ze hebben gekregen nu ze de middelen voor ondersteuning rechtstreeks ontvangen. Voorzieningen verschuiven van het centrale instellingsniveau naar het niveau van de afzonderlijke opleidingen. Studenten zijn overwegend tevreden over de geboden hulp. Knelpunten zijn er echter ook, bijvoorbeeld in de samenwerking met jeugdhulp.

2.2 Stelsel en sturing: een betere organisatie

Deelconclusie op hoofdlijnen

Sinds de invoering van passend onderwijs stelt de rijksoverheid een gefixeerd budget ter beschikking aan de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs. Daarmee zijn landelijk de kosten voor de extra ondersteuning van leerlingen beheerst, maar doen zich op sommige plekken tekorten voor. Of de bestedingen doelmatig zijn, is onbekend. Dat komt onder meer doordat de Wet passend onderwijs niet definieert welke leerlingen tot de doelgroep behoren.

De samenwerkingsverbanden functioneren doorgaans goed – hun directeuren en participerende schoolbesturen oordelen daarover positief. In de meeste regio's is een 'dekkend aanbod': voldoende voorzieningen voor passend onderwijs. Toch zijn er nog hiaten, bijvoorbeeld voor ernstig meervoudig beperkte leerlingen en voor leerlingen met gedragsproblemen die een hoog cognitief niveau hebben. En ondanks dat het (bedoelde) bestuurlijk overleg tussen onderwijs en jeugdhulp wordt gevoerd, verloopt de samenwerking tussen beide niet optimaal.

Mbo-instellingen hebben ruimere ondersteuningsmogelijkheden en zijn daar nu volledig zelf verantwoordelijk voor. Er zijn nog knelpunten in het aanbod voor leerlingen met zware en complexe problemen. Ook hier doen zich nog knelpunten voor in de samenwerking met gemeenten en jeugdhulp.

Passend onderwijs heeft de bestuurlijke complexiteit verminderd, maar niet volledig opgeheven. Er is ook nieuwe complexiteit ontstaan.

Kosten landelijk beheerst, maar regionaal een zorg (ook door meer leerlingen in speciaal onderwijs)

Er is een gefixeerd budget voor ondersteuning van leerlingen in alle sectoren van het onderwijs; de 'open-einderegelingen' zijn afgeschaft (zie 1.1). De samenwerkingsverbanden, en in het mbo de instellingen, gaan over de kosten van zowel dure voorzieningen (zoals het speciaal onderwijs) als van ondersteuning in het regulier onderwijs. Het mbo kent overigens geen speciaal onderwijs.

In het primair en voortgezet onderwijs knelt soms de opdracht om uit te komen met de beschikbare middelen. Vooral op plekken waar de verevening (zie kader) ervoor zorgt dat een samenwerkingsverband nu (veel)

minder middelen krijgt dan voorheen.

Daar komt bij dat de kosten die gemoeid zijn met het speciaal onderwijs – die dus voor rekening zijn van de samenwerkingsverbanden – niet afnemen. Na een aanvankelijke daling, stijgt het aandeel leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs weer. Het aandeel ligt nu landelijk boven de norm waarop het totale budget is gebaseerd. Oorzaken zijn een toename van het aantal verwijzingen vanuit het regulier onderwijs, maar ook een toename van het aantal leerlingen dat op jonge leeftijd rechtstreeks instroomt in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. Het gevolg is dat er opnieuw wachtlijsten ontstaan voor plaatsing in speciaal (basis)onderwijs (zie hoofdstuk 4).

Verevening

Sinds 2014 wordt het budget voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften gelijkmatig verdeeld over de samenwerkingsverbanden naar verhouding van het aantal leerlingen. Er is dus voor de verdeling alleen nog dit criterium. Voor sommige samenwerkingsverbanden betekende dit dat zij meer budget kregen dan voorheen in hun regio werd besteed aan zware ondersteuning (bijvoorbeeld aan plaatsen in het speciaal onderwijs). Dit heet 'positieve verevening'. Andere samenwerkingsverbanden kregen minder budget dan voorheen: 'negatieve verevening'. Er is een overgangsregeling van vijf jaar om partijen in het onderwijsveld de mogelijkheid te geven zich aan te passen aan het nieuwe budget.

Als een toenemend deel van het budget van een samenwerkingsverband nodig is voor het speciaal onderwijs, blijft een kleiner deel over voor het regulier onderwijs. Dat is de consequentie van budgetfinanciering. Samenwerkingsverbanden proberen op verschillende manieren de kosten te beheersen. Ze kennen de hoogste bekostigingscategorie voor een plaats in het speciaal onderwijs minder vaak toe dan vroeger (er zijn drie bekostigingscategorieën: laag, midden, hoog). Ook worden soms bovenschoolse voorzieningen afgebouwd: voorzieningen om leerlingen tijdelijk onderwijs te laten volgen buiten de eigen school. Dit gebeurt overigens niet alleen om financiële redenen, soms ook om inhoudelijke (zoals de wens onderwijs dichterbij huis te organiseren: 'thuisnabij'). De meeste samenwerkingsverbanden proberen ook de instroom in het speciaal onderwijs te verminderen. Landelijk stijgt echter de deelname aan speciaal onderwijs weer.

Samenwerkingsverbanden functioneren doorgaans goed, gebruikmakend van autonomie

De inrichting van de nieuwe samenwerkingsverbanden heeft inmiddels overal vorm gekregen, al is die nog wel in beweging (bestuurlijk en qua middelenverdeling worden nog aanpassingen gedaan). De nieuwe samenwerkingsverbanden zijn van bovenaf gevormd. In het primair onderwijs zijn ze veel groter geworden dan de samenwerkingsverbanden die er vroeger waren.

Bovendien is zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs de samenstelling van de samenwerkingsverbanden veranderd. Tegen deze achtergrond is het bijzonder dat ze op de meeste plaatsen goed functioneren. Zowel directies van samenwerkingsverbanden als deelnemende schoolbesturen zijn doorgaans positief over de eensgezindheid over het beleid en over het onderling vertrouwen (15, 25, 53, 61). Het speciaal onderwijs heeft zijn plaats aan tafel ingenomen. Wel zijn er nog zorgen over de formele stem die het speciaal onderwijs heeft: is deze van voldoende gewicht (60)? Op sommige plaatsen worden kansen benut om intensiever samen te werken tussen regulier en speciaal onderwijs en er zijn initiatieven om geïntegreerde voorzieningen te creëren.

Samenwerkingsverbanden waarderen en benutten volop de ruimte om eigen beleid te voeren. Dat levert logischerwijs allerlei verschillen in keuzes op. Ze bepalen zelf hoe ze hun middelen verdelen, hoe ze procedures inrichten voor toewijzing van ondersteuning en hoe ze een dekkend aanbod vormgeven. Ook bepalen ze zelf welke ondersteuning verwacht mag worden van de aangesloten scholen en of (en zo ja hoe) besturen en scholen zich daarover verantwoorden.

Wel is nieuwe bestuurlijke drukte ontstaan

De vroegere bestuurlijke complexiteit rondom extra zorg voor leerlingen is verminderd doordat samenwerkingsverbanden gaan over het geheel van regels in een regio. Niet alle systeemscheidingen zijn echter opgeheven. In het voortgezet onderwijs zijn samenwerkingsverbanden ook verantwoordelijk voor de middelen voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs; voor het laatste gelden nog aparte, landelijke regels. Daarnaast spelen systeemscheidingen nog een rol bij leerlingen die ondersteuning krijgen vanuit cluster 1 (scholen voor kinderen met visuele beperkingen) en cluster 2 (scholen voor kinderen met auditieve beperkingen en/of taalontwikkelingsstoornissen).⁶

Er is ook nieuwe complexiteit ontstaan. De indeling in regionale samenwerkingsverbanden vraagt om oplossingen voor 'grensverkeer': leerlingen die wonen in een andere regio dan die van het samenwerkingsverband waarin ze naar school gaan. Besturen of scholen kunnen te maken hebben met

⁶ Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij leerlingen die ondersteuning krijgen vanuit cluster 2 maar vanwege een bijkomend probleem ook ondersteuning nodig hebben vanuit het samenwerkingsverband.

schoolvestigingen in verschillende regio's en dus met meerdere samenwerkingsverbanden en hun (verschillende) regels. Dit geldt voor een kwart van de schoolbesturen.

Daarnaast omspannen de meeste samenwerkingsverbanden een geografisch gebied met meerdere gemeenten en hebben ze dus ook te maken met meerdere gemeenten en hun (verschillende) beleidskeuzes. Dat is van belang voor het overleg over zaken als jeugdhulp, buitenschoolse zorg en leerlingenvervoer (zie hoofdstuk 6). Het speciaal onderwijs heeft hier (nog) meer mee te maken dan het regulier onderwijs. Gemeenten hebben veel ruimte gekregen voor eigen beleid bij de uitvoering van de Jeugdwet en deze ruimte benutten ze ook. Jeugdzorgregio's en zorgregio's zijn ook relevant. De eerste in verband met gespecialiseerde en gecertificeerde jeugdhulpinstellingen. De tweede vanwege de Wet langdurige zorg, die belangrijk is voor leerlingen die een blijvend beroep op zorg (moeten) doen.

Alles bij elkaar is een complex bestuurlijk speelveld ontstaan met in totaal circa 1400 schoolbesturen, 152 samenwerkingsverbanden passend onderwijs, 355 gemeenten, 42 jeugdzorgregio's en 32 zorgregio's. Deze verschillende bestuurlijke entiteiten overlappen elkaar hooguit ten dele en hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en budgetten. Ze benutten allemaal de beleidsruimte die ze hebben. Er is dus veel bestuurlijke afstemming nodig (zie hoofdstuk 5).

In de meeste regio's is er een dekkend aanbod, al zijn er nog enkele hiaten

Veel directeuren van samenwerkingsverbanden geven aan dat er sprake is van een dekkend aanbod in hun regio. Niettemin zijn er nog niet altijd goede oplossingen voor specifieke groepen leerlingen (zie hoofdstuk 7). Het gaat in het bijzonder om ernstig meervoudig beperkte leerlingen en leerlingen in de middelbare-schoolleeftijd met bijvoorbeeld gedragsproblemen in combinatie met een hoog cognitief niveau. Daarbij speelt de vraag: wat valt (nog) onder de definitie van een dekkend aanbod? Voor samenwerkingsverbanden is het moeilijk om specifieke voorzieningen te treffen voor heel kleine groepen leerlingen. Daarnaast noopt de een-op-eenbegeleiding die voor sommige leerlingen nodig is, tot lastige financiële afwegingen. De opdracht om passend onderwijs voor alle leerlingen met extra

ondersteuningsbehoeften te realiseren, betekent voor sommigen dat er pas een dekkend aanbod is als voor elke leerling een adequate oplossing is gevonden. Het is de vraag of dit realistisch is.

Een beleidsverwachting was dat scholen zich zouden specialiseren in hun aanbod voor een bepaald type ondersteuning, en dat zij dit type zouden beschrijven in een schoolondersteuningsprofiel. Door een combinatie van specialisaties zou een dekkend aanbod ontstaan. Deze specialisatie en onderlinge afstemming daarvan in het samenwerkingsverband hebben echter niet plaatsgevonden. Scholen zijn er beducht voor om – in hun strijd om leerlingen te werven – het imago 'school voor zorgleerlingen' te krijgen. En samenwerkingsverbanden hebben niet gestuurd op specialisaties, om principiële redenen en/of redenen van haalbaarheid.

Of de bestedingen doelmatig zijn, is onbekend

Over de doelmatigheid van de bestedingen zijn geen conclusies te trekken. Dat komt door de gemaakte beleidskeuzes: de Wet passend onderwijs definieert niet welke leerlingen tot de doelgroep behoren. Samenwerkingsverbanden maken eigen keuzes. Daarnaast gaan zij, de schoolbesturen én de scholen heel verschillend om met het opstellen en registreren van ontwikkelingsperspectiefplannen (opp's) voor leerlingen. Er zijn dus geen betrouwbare registraties van leerlingen die extra ondersteuning krijgen (zie hoofdstuk 4 en hoofdstuk 11).

Veel bestuurlijk overleg tussen onderwijs en jeugdhulp, nog weinig gezamenlijk beleid

Gemeenten, samenwerkingsverbanden en schoolbesturen voeren overleg over leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het onderwijs én een beroep moeten doen op jeugdhulp of specifieke zorg. Desondanks zijn onderwijs en jeugdhulp in de praktijk nog vaak gescheiden beleidsterreinen. Ze hebben elk een eigen dynamiek. Gemeenten beoordelen de voortgang van de samenwerking consequent positiever dan de directies van samenwerkingsverbanden. Gemeenten vinden bijvoorbeeld dat hun inkoopbeleid voldoende flexibiliteit biedt voor het onderwijs, terwijl samenwerkingsverbanden vinden dat ze daar nauwelijks invloed op hebben. Onder de laatste is de onvrede over de afstemming in de loop der tijd groter geworden. Dat komt onder meer door wachttijden en wachtlijsten

bij de jeugdhulp. Aan de andere kant vinden sommige gemeenten dat scholen een te groot beroep doen op de jeugdhulp. Er zijn nog flinke stappen te zetten in kennisuitwisseling en daadwerkelijke praktische samenwerking (zie hoofdstuk 6).

Mbo: ruimere mogelijkheden en meestal dekkend aanbod

De grootste verandering in het mbo is de verdwijning van de leerlinggebonden financiering, de 'rugzakjes'. Instellingen ervaren de overgang naar de nieuwe situatie als een verruiming van de mogelijkheden: middelen die voorheen naar de Regionale Expertise Centra gingen (REC's, die het speciaal onderwijs in een regio aanbieden), komen nu bij hen terecht. Dat gebeurt via de lumpsum, zonder oormerking of verantwoordingsplicht. Ook dat is als een verruiming ervaren.

Mbo-instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor passend onderwijs voor hun studenten. Ze beschouwen hun ondersteuningsaanbod meestal als dekkend, maar er zitten grenzen aan. Ten eerste is er niet altijd een passend aanbod voor studenten met zware, meervoudige problematiek. Ten tweede is de ondersteuning van studenten tijdens stages en in de beroepsbegeleidende leerweg niet altijd goed geregeld.

Voor de zwaardere ondersteuningsbehoeften van studenten zijn mbo-instellingen afhankelijk van hulpverlening die onder regie van de gemeenten valt. Op dit punt is de samenwerking tussen beide niet optimaal. Mbo-instellingen en gemeenten ervaren tal van knelpunten (zie hoofdstuk 12).

2.3 Scholen en leraren: blij met beleidsruimte, maar weinig impact in de klas

Deelconclusie op hoofdlijnen

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs waarderen de toegenomen flexibiliteit in de toewijzing van hulp. De meningen over het beschikbare budget zijn verdeeld. Daarnaast zijn scholen minder positief over het functioneren van de samenwerkingsverbanden dan de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden (directeuren, schoolbestuurders). Scholen noemen daarbij vooral bureaucratie.

Ongeveer driekwart van de scholen geeft aan de basisondersteuning te realiseren die bovenscholisch is afgesproken – al verschillen de opvattingen over de definitie daarvan. Of scholen de zorgplicht naleven, is moeilijk te bepalen. Verder hebben scholen, vooral in het speciaal onderwijs, last van afstemmingsproblemen met jeugdhulp. Tot slot blijkt uit het onderzoek dat passend onderwijs weinig impact heeft op het werk in de klas, maar dat leraren de stelselwijziging wel als belastend ervaren.

In het mbo is een verschuiving op gang gekomen: van ondersteuning vanuit centrale voorzieningen naar meer ondersteuning vanuit de opleidingsteams. Teams gaan daar nog wel heel verschillend mee om.

Scholen waarderen toegenomen flexibiliteit; de meningen zijn verdeeld over het budget

In de meeste samenwerkingsverbanden gaat het grootste deel van het budget direct en zonder aanvraagprocedures naar scholen (rechtstreeks of via de schoolbesturen). Scholen kunnen de middelen naar eigen inzicht besteden. In samenwerkingsverbanden met negatieve verevening komt het een enkele keer

voor dat ze uit hun eigen budget moeten meebetalen als ze verwijzen naar het speciaal onderwijs.

Sinds de start van passend onderwijs zijn veel scholen positief over de flexibeler inzet van middelen en de eigen keuzes die zij kunnen maken. Ze besteden de middelen vooral aan extra uren voor intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren, aan (extra)

onderwijsassistenten (meer in het primair dan in het voortgezet onderwijs), aan de inzet van specialisten en aan deskundigheidsbevordering (meer in het voortgezet dan in het primair onderwijs). In vergelijking met vroeger zijn er minder externe ondersteuners waarop de school een beroep doet (zoals logopedisten, gedragswetenschappers). Waarschijnlijk komt dit doordat scholen een voorkeur hebben voor het in huis versterken van de ondersteuning. Ze kunnen daardoor (vaak) ook meer leerlingen dan voorheen ondersteunen met hetzelfde budget.

De meningen zijn verdeeld over de omvang van dit budget. Sommige scholen kregen meer, andere juist minder budget dan ze gewend waren. Dat geldt zowel voor scholen in het regulier als in het speciaal onderwijs. De ene helft van de schoolleiders vindt het budget voldoende, de andere helft vindt het onvoldoende. Ook intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren verschillen onderling van mening over de vraag of de middelen toereikend zijn om alle leerlingen die dat nodig hebben extra ondersteuning te bieden. Een meerderheid van de scholen zet ook andere middelen dan die voor passend onderwijs in voor extra ondersteuning. Desondanks vinden veel intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren dat ze tijd te kort komen om te doen wat ze nodig vinden (zie hoofdstuk 4).

Veel scholen klagen over bureaucratie; verdere waardering passend onderwijs varieert

Scholen hebben klachten over bureaucratie. Veel professionals in de scholen vinden dat de bureaucratie sinds de invoering van passend onderwijs is toegenomen. Vertegenwoordiger van samenwerkingsverbanden beleven dit anders: zij zijn positief over de beleidskeuzes die binnen het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Zij vinden de toewijzing van middelen efficiënt en transparant en ervaren juist minder bureaucratie. Een van de verklaringen voor dit verschil is dat scholen te maken hebben gekregen met nieuwe wettelijke verplichtingen. Ze moeten de zorgplicht uitvoeren, een schoolondersteuningsprofiel opstellen en werken met ontwikkelingsperspectieven. De nieuwe verplichtingen zijn ervaren als 'opgelegd' en vooral het schoolondersteuningsprofiel is op veel plaatsen omschreven als 'een papieren tijger'. Ook de vereisten die het samenwerkingsverband stelt om de kwaliteit van de ondersteuning te bewaken, worden soms opgevat als bureaucratie. Verder moeten

scholen procedures meermalen doorlopen als de toekenning van middelen of plaatsing van een leerling in een speciale voorziening van beperkte duur zijn en verlenging gewenst is. In scholen worden bureaucratie-ervaringen bovendien bij elkaar opgeteld: het gaat niet alleen om wat het samenwerkingsverband 'oplegt', maar ook om wat de school zelf, het bestuur of de inspectie vraagt om vast te leggen (zie hoofdstuk 5).

De impact en waardering van passend onderwijs op scholen varieert verder met de keuzes die het samenwerkingsverband maakt: meer of minder vrijheid voor scholen zelf. Veel reguliere scholen hadden en hebben daarnaast te maken met bovenschoolse afspraken over een gewenst niveau van basisondersteuning waaraan ze moeten (gaan) voldoen. Ook kwamen er vaak nieuwe overlegvormen voor schoolleiders, intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren. Met name in het voortgezet onderwijs ontstaan adviesorganen van schoolleiders, die onderdeel zijn van de organisatiestructuur van het samenwerkingsverband. Dat geeft scholen ruimte om mee te denken over het beleid. Schoolleiders die daarin participeren, oordelen positiever over het samenwerkingsverband dan schoolleiders die dat niet doen (54).

Toenemend aantal scholen zegt basisondersteuning te realiseren

De meeste samenwerkingsverbanden maken afspraken over de basisondersteuning waar alle scholen aan moeten (gaan) voldoen. Samenwerkingsverbanden bepalen zelf waar ze de grens tussen basis- en extra ondersteuning leggen. Schoolbesturen moeten zorgen voor de naleving van deze afspraken. Het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning is een grijs gebied. Bovendien heeft ondanks de gezamenlijke afspraken de ene school een veel ruimere opvatting over basisondersteuning dan de andere school, ook binnen eenzelfde samenwerkingsverband.

In de loop der jaren geven steeds meer intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren aan dat hun school de basisondersteuning kan realiseren die bovenschoolse is afgesproken. Dat geldt nu voor circa drie kwart van de intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren; een kwart zegt dat niet te kunnen. Schoolbesturen bevestigen dat nog niet al hun scholen aan de bovenschoolse afspraken voor basisondersteuning voldoen (zie hoofdstuk 10).

Naleving zorgplicht moeilijk te bepalen

Het heeft even geduurd voordat scholen zich ervan bewust waren wat de zorgplicht (zie 1.2) van hen vroeg, maar inmiddels is men daar goed mee bekend. Of scholen (en besturen) deze plicht voldoende naleven, valt moeilijk te bepalen. Directeuren van samenwerkingsverbanden vinden dat dit steeds beter gaat, maar ook dat nog incidenten voorkomen waarbij scholen de zorgplicht ontwijken. Schoolleiders vinden van zichzelf dat ze goed aan de plicht voldoen, maar ook dat dit niet voor al hun collega's geldt. Verder vinden zij in meerderheid dat het verstandig kan zijn om ouders naar een andere school te verwijzen vóórdat die hun kind formeel bij een school hebben aangemeld. Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar het kan ook betekenen dat ze de zorgplicht proberen voor te zijn door tegen ouders te zeggen dat een andere keuze beter is ('wegadviseren') (zie hoofdstuk 7).

Nog veel knelpunten in de afstemming met jeugdhulp

Scholen ondervinden last van de eerder genoemde afstemmingsproblemen tussen onderwijs en jeugdhulp. Ze geven aan dat het lastig is om goede afspraken te maken met jeugdhulpverleners. Ze hebben te maken met wisselingen in jeugdhulpteams en daardoor met een gebrek aan continuïteit in de ondersteuning, met veel partijen en onduidelijkheid over de regie, en met wachtlijsten voor onderzoek en behandeling. Verder hebben scholen (net als ouders), last van discussies die soms ontstaan over wie welke kosten moet dragen. Knelpunten in de afstemming spelen het meeste in het speciaal onderwijs, waar relatief veel leerlingen met jeugdhulp te maken hebben. Hoewel er ook goede ervaringen zijn, leiden de knelpunten op veel plaatsen tot werkdruk en bureaucratie (zie hoofdstuk 6).

Weinig impact op het werk van leraren, maar zij ervaren wel meer belasting

De stelselwijziging heeft bestuurlijke en financiële veranderingen gebracht, maar heeft strikt genomen weinig directe gevolgen gehad voor het handelen van leraren, dus voor hun dagelijkse praktijk. Vooraf waren daarover wel veronderstellingen, maar deze zijn niet uitgekomen (64). Er zijn landelijk niet substantieel meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs

terechtgekomen. Sinds 2008 rapporteren leraren dat 20 tot 25 procent van de leerlingen in hun groep om een of andere reden speciale aandacht of ondersteuning nodig heeft. Dat aan is sinds passend onderwijs niet veranderd.⁷ Wel zijn er aanwijzingen dat de aard en complexiteit van de onderwijsbehoeften veranderd is (zie hoofdstuk 3).

Verder hebben leraren niet substantieel meer hulp gekregen bij hun taak om deze leerlingen adequaat te helpen en tegelijkertijd voldoende aandacht te schenken aan andere leerlingen. Weliswaar kregen op veel plaatsen intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren extra uren, maar dat is vermoedelijk door leraren niet altijd gezien, of ze hebben dit niet herkend als een gevolg van passend onderwijs. Ook nam in het primair onderwijs het aantal onderwijsassistenten toe, maar niet zodanig dat elke leraar over deze hulp kan beschikken.

Tot slot is, anders dan aanvankelijk werd bepleit, niet groot ingezet op deskundigheidsverhoging van leraren in het regulier onderwijs. Schoolbesturen zijn hiervoor verantwoordelijk, maar laten deze verantwoordelijkheid vaak over aan de scholen. Scholen geven aan dat de deskundigheid op het gebied van passend onderwijs wel enigszins gegroeid is sinds de start vijf jaar geleden. Leraren blijken zichzelf gemiddeld al bekwaam genoeg vinden om leerlingen extra te ondersteunen. Ze vragen eerder om faciliteiten, zoals kleinere klassen en meer handen in de klas, dan om scholing (zie hoofdstuk 9).

Sinds de invoering van passend onderwijs geven steeds meer leraren aan dat ze de stelselwijziging een taakverzwaring vinden. Ook geven ze aan dat ze de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, minder goed kunnen helpen dan voorheen (zie hoofdstuk 9). Op de verklaringen hiervoor gaan we later in (hoofdstuk 3).

Mbo: verschuiving van tweede- naar eerstelijns-ondersteuning

In het mbo is een verschuiving op gang gekomen van ondersteuning vanuit centrale voorzieningen naar meer ondersteuning vanuit de opleidingsteams. Onder de noemer 'basisondersteuning' krijgen de opleidingsteams nu meer dan voorheen (extra)

⁷ Dit geldt zowel voor leraren in het primair als voortgezet onderwijs, maar alleen voor het primair onderwijs beschikken we over gegevens die vergelijking met de periode vóór passend onderwijs mogelijk maken. Zie hoofdstuk 9.

ondersteuningstaken. Hiervoor hebben ze professionalisering en versterking nodig, vooral in de vorm van teamontwikkeling. Er zijn nog grote verschillen in de wijze waarop opleidingsteams omgaan met passend onderwijs en het bieden van basisondersteuning. Sommige pakken hun rol snel op, andere hebben er veel moeite mee of voelen weerstand (ze beschouwen het niet als

hun taak). Hoe tevredener teams zijn over het professionaliseringsbeleid van de mbo-instelling, hoe hoger zij hun competenties inschatten en hoe beter zij – naar eigen zeggen – in staat zijn goede basisondersteuning te bieden. Net als in het primair en voortgezet onderwijs vindt een deel van de mbo-docenten scholing op dit gebied niet nodig (zie hoofdstuk 12).

2.4 Ouders en leerlingen: ouders tevreden over communicatie, maar minder ‘ontzorgd’ dan beoogd en nog steeds thuiszitters

Deelconclusie op hoofdlijnen

Voor ouders heeft passend onderwijs maar weinig veranderd. Positief is dat de meesten tevreden zijn over de communicatie tussen hen en de school – en dat het nieuwe ontwikkelingsperspectiefplan (opp) hieraan bijdraagt. Ouders zijn echter minder ontzorgd dan de bedoeling was. Ze blijven in sommige gevallen ‘shoppen’ naar een geschikte plek voor hun kind en vinden het lastig om goede informatie te krijgen over wat mogelijk is. En hoewel ze formeel goede inspraakmogelijkheden hebben, is in de praktijk hun positie nauwelijks versterkt.

Ook over de uitvoering van de ondersteuning zijn ouders gemiddeld genomen tevreden. Een kleine groep is ontevreden: vooral ouders die te maken hebben met verschillende vormen van ondersteuning en/of instanties (school, samenwerkingsverband, jeugdhulp, zorgvoorziening).

Het probleem van de thuiszitters is niet opgelost. De school is vaak niet de enige oorzaak van dit probleem, dus de zorgplicht is geen afdoende oplossing.

Of er meer hulp op maat is voor leerlingen die dat nodig hebben, is niet vast te stellen.

In het mbo begint passend onderwijs bij de toelating. Het mbo is zich er sterk van bewust dat weigeren van studenten op oneigenlijke gronden (‘wegadviseren’) niet is toegestaan. Er zijn geen aanwijzingen voor structurele problemen bij de toelating. Het komt wel voor dat studenten met extra ondersteuningsbehoeften naar andere opleidingen worden doorverwezen.

De studenten met extra ondersteuningsbehoeften zijn overwegend tevreden, zowel over het kiezen van een opleiding als over de geboden ondersteuning.

Voordelen van passend onderwijs voor ouders

Het vroegere stelsel met gescheiden regelingen (Weer Samen naar School, leerlinggebonden financiering) werd nadelig gevonden voor ouders. Ouders moesten veel moeite doen (veel verschillende scholen langs) om een geschikte plek voor hun kind te vinden. Ook zouden ze te maken hebben met bureaucratie, vanwege naast elkaar bestaande indicatieprocedures. Het laatste blijkt

achteraf een minder grote rol te spelen dan destijds gedacht. Ouders rapporteerden gemiddeld over de periode vóór passend onderwijs weinig last te hebben van bureaucratie. Sinds de stelselwijziging is dit niet anders (zie hoofdstuk 8).

Voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen, maakt de school in beginsel een ontwikkelingsperspectiefplan (opp). School en ouders moeten hierover met elkaar overleggen. Het opp vervult, zowel volgens scholen als ouders, een goede rol in de communicatie over wat de school doet, hoe het kind zich ontwikkelt en wat

de doelen zijn. Een aandachtspunt is wel dat scholen sterk verschillen in het aantal leerlingen waarvoor ze een opp opstellen.⁸ Dit hangt mede af van het beleid van het samenwerkingsverband waaronder een school valt. Soms is een opp verplicht om extra middelen aan te vragen bij het samenwerkingsverband. Als dat niet het geval is, kan de school zelf bepalen voor welke leerlingen er een plan komt. Dat maakt ouders meer afhankelijk van het beleid van de school. Is er geen opp, dan betekent dit overigens niet automatisch dat de school minder goed communiceert, maar wel dat ouders minder controle hebben op de uitvoering van gemaakte afspraken (zie hoofdstuk 8).

Passend onderwijs heeft ouders niet in alle gevallen ontzorgd, wel formele inspraak gegeven

De zorgplicht en de verplichting voor scholen om schoolondersteuningsprofielen te maken, moesten ouders ontzorgen en helpen bij het maken van een schoolkeuze. Beide instrumenten hebben die belofte niet waargemaakt.

Ouders blijken overwegend niet bekend met de zorgplicht. Dit biedt scholen ruimte tot ‘wegadviseren’. Los daarvan voorkomt de zorgplicht niet dat sommige ouders blijven zoeken. Professionals in de school voeren de zorgplicht naar behoren uit als ze na onderzoek tot de conclusie komen dat ze zelf het gewenste aanbod niet kunnen realiseren, vervolgens een alternatieve, passende plek zoeken en over dit alles goed communiceren met de ouders. Als dat alternatief niet overeenstemt met de wensen van ouders, zijn ouders zelf verantwoordelijk voor het vinden van een school. Bovendien zoeken ouders vooral een school waar ze zich welkom voelen. Ouders worden dus niet meer door scholen van het kastje naar de muur gestuurd, maar gaan zelf soms verschillende scholen langs.

Voor ouders is het vaak moeilijk om goede informatie te vinden over wat scholen kunnen bieden. Dat maakt het vinden van een geschikte school lastig. Schoolondersteuningsprofielen blijken daarbij geen steun: ze zijn niet altijd goed vindbaar, vaak weinig informatief en ouders kennen het bestaan ervan meestal niet. Ook komt het voor dat wat in het schoolondersteuningsprofiel staat, niet overeenkomt met wat

⁸ Dit geldt alleen voor het regulier onderwijs. In het speciaal (basis)onderwijs is een opp wettelijk verplicht voor alle leerlingen. Zie hoofdstuk 4.

een school op een bepaald moment feitelijk kan bieden. Bijvoorbeeld als de school kampt met langdurig zieke leraren of een tekort aan personeel (zie hoofdstuk 8 en hoofdstuk 10).

De Wet passend onderwijs regelt voor ouders wel formele inspraakmogelijkheden. Ouders hebben zitting in het medezeggenschapsorgaan van het samenwerkingsverband: de zogenoemde ondersteuningsplanraad (opr). In de praktijk is het echter moeilijk om voldoende ouders te vinden die via dit abstracte niveau inspraak kunnen en willen hebben op het beleid. Ook wordt de verbinding tussen de opr en de ouders in medezeggenschapsorganen van besturen en scholen niet altijd gelegd, waardoor het de vraag is namens welke achterban ouders in een opr spreken. De wet regelt verder dat ouders bezwaar kunnen maken tegen besluiten van een school of bestuur, bijvoorbeeld over toelating of verwijdering van hun kind. Naast bestaande kanalen voor bezwaar en beroep is hiervoor de Geschillencommissie passend onderwijs in het leven geroepen.

Deze commissie blijkt in een behoefte te voorzien en van haar uitspraken gaat een lerende werking uit (zie hoofdstuk 8).

De meeste ouders zijn tevreden, ongeveer een kwart is dat niet

Ondanks dit alles ervaren de meeste ouders van een kind met extra ondersteuningsbehoeften geen knelpunten bij het kiezen van een school. Ook de meeste scholen geven aan dat de communicatie met ouders hierover goed verloopt. Als er al sprake is van verschil van inzicht en/of van moeizame communicatie, dan gaat het eerder over de uitvoering van de beloofde steun dan over de schoolkeuze. Ouders zijn gemiddeld tevreden over de uitvoering, maar een kleine groep heeft minder goede ervaringen. Zo ervaren ouders vaker bureaucratie als ze te maken hebben met combinaties van ondersteuning vanuit de school én andere organisaties (jeugdhulp, zorg, of een combinatie van ondersteuning binnen het samenwerkingsverband en vanuit cluster 1 of 2). Het op elkaar afstemmen van verschillende vormen van ondersteuning kan voor ouders nog steeds een flinke zoektocht zijn (zie hoofdstuk 8).

Veel aandacht voor thuiszitters, maar oplossen blijkt moeilijk

Passend onderwijs moest voorkomen dat leerplichtige kinderen een (lange) tijd geen onderwijs volgen (de 'thuiszitters'). Verondersteld werd dat thuiszitten te maken had met scholen die niet bereid waren om leerlingen met complexe problemen – dus 'moeilijk plaatsbare' leerlingen – op te nemen. De verwachting was dat de zorgplicht thuiszitten zou voorkomen.

Dat doel is niet bereikt. Er zijn in het primair en voortgezet onderwijs nog steeds ruim 4000 leerlingen die langer dan drie maanden niet naar school gaan zonder goorloofde reden. Dit aantal lijkt zelfs te stijgen in plaats van te dalen. Deze toename is voor een deel het effect van meer aandacht voor het fenomeen en betere registratie (in scholen, bij de gemeenten en in samenwerkingsverbanden) (zie hoofdstuk 7).

Het onderwerp 'thuiszitten' hoger op de agenda

Zowel samenwerkingsverbanden als gemeenten besteden meer aandacht aan thuiszitten; cijfers en achtergronden worden beter in kaart gebracht. Op veel plaatsen zijn overlegtafels gecreëerd om ingewikkelde casussen te bespreken en oplossingen te bedenken. Regelmatig worden hierin ook leerlingen besproken die eerder al een vrijstelling van leerplicht kregen.⁹ Een extra impuls voor het verminderen van thuiszitten was het in 2016 gesloten Thuiszitterspact met het ambitieuze (en niet gehaalde) doel dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zou zitten zonder passend aanbod van onderwijs en/of zorg.¹⁰

Gaandeweg is duidelijk geworden dat thuiszitten voorkomt bij leerlingen met heel uiteenlopende, maar vaak zeer complexe psychische of psychiatrische problemen en/of thuissituaties. Vooral als een leerling al langere tijd thuis zit, blijkt het heel moeilijk om hem

of haar terug te leiden naar het onderwijs. De oorzaak is niet altijd de school en de zorgplicht is er dus geen afdoende oplossing voor. Afspreken wie bepaalt welke onderwijs- of zorgplek passend is ('doorzettingsmacht regelen') biedt daarbij ook geen oplossing, omdat een 'opgelegde oplossing' volgens velen niet werkt. Als niet alle betrokken partijen (kind, ouders, school, hulp- en zorginstanties) het ermee eens zijn, onttrekt men zich aan zo'n besluit. Het feit dat thuiszitten vaak (deels) veroorzaakt wordt door psychische of psychiatrische problemen, maakt dat jeugdhulp en/of gezinshulp ook nodig zijn bij het oplossen van dit probleem (zie hoofdstuk 7).

Of leerlingen de hulp nu meer op maat krijgen, is niet vast te stellen

Over het algemeen ervaren scholen meer flexibiliteit en minder strakke kaders bij het ondersteunen van leerlingen. Of dat ook betekent dat de geboden hulp meer op maat is, valt niet goed vast te stellen. Dit komt doordat de doelgroep van passend onderwijs niet is omschreven en betrouwbare registraties van leerlingen en studenten met extra ondersteuning ontbreken. Daar komt bij dat er ook geen criteria zijn voor wanneer onderwijs passend is. Daardoor is het eigenlijk niet mogelijk om te bepalen of hulp voldoende op maat is (zie hoofdstuk 11).

Wel aantoonbaar is dat in het voortgezet onderwijs minder vaak een beroep wordt gedaan op boven-schoolse voorzieningen, omdat binnen de scholen nieuwe hulpsystemen ontstaan. In het primair onderwijs neemt de inzet van onderwijsassistenten toe. Er zijn dus in beginsel wel meer mogelijkheden voor ondersteuning op maat. Tegelijkertijd blijken gewoonten hardnekkig. Zo is het in het voortgezet onderwijs nog altijd gebruikelijk om extra hulp buiten de gewone lessen te organiseren. En het aanbod voor leerlingen met leerwegondersteuning in het vmbo is nauwelijks veranderd na het loslaten van vaste indicatiecriteria – mede gemotiveerd vanuit de gedachte dat dit meer hulp op maat mogelijk zou maken (zie hoofdstuk 11).

9 Vrijstellingen van de leerplicht worden afgegeven door leerplichtambtenaren van gemeenten. Ze zijn daartoe van rechtswege verplicht als er een verklaring ligt van een arts of psycholoog dat schoolgaan voor een kind niet mogelijk is. Inmiddels zijn op verschillende plaatsen procedures afgesproken om het samenwerkingsverband te consulteren voordat tot vrijstelling wordt overgegaan. De minister wil de wet op dit punt wijzigen.

10 Het Thuiszitterspact is een samenwerking tussen de ministeries van OCW, VWS, JenV, de VNG en de PO-Raad en de VO-raad, bedoeld om veldpartijen te stimuleren en te ondersteunen bij acties om thuiszitten terug te dringen.

Geen aanwijzingen voor effecten op leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften

Een veronderstelling is dat de aandacht die leraren moeten besteden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, ten koste kan gaan van de aandacht voor andere leerlingen. Leraren hebben zelf vaak het gevoel tekort te schieten (zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 9). De meeste ouders van leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften maken zich hierover geen zorgen. Zij vinden een klas met daarin leerlingen die extra hulp nodig hebben, eerder gunstig dan ongunstig: hun kind leert omgaan met verschillen. Een kleine groep ouders vindt het echter niet gunstig en die groep is in de tijd iets groter geworden (zie hoofdstuk 8).

Uit eerder onderzoek blijkt dat het voor de prestaties en het welbevinden van leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften niet uitmaakt hoeveel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften er in hun klas zitten.¹¹ Ook na de invoering van passend onderwijs blijkt dat zo te zijn. Uit vergelijkbaar maar kleinschaliger onderzoek komt naar voren dat het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas niet samenhangt met prestaties van overige leerlingen in de klas (72). In beide gevallen gaat het alleen om gegevens uit het basisonderwijs (zie hoofdstuk 11).

11 Roeleveld, J., Karssen, M. & Ledoux, G. (2014). *Samenstelling van de klas en cognitieve en sociaal-emotionele uitkomsten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Ruijs, N. (2017). The impact of special needs students on classmate performance. *Economics of Education Review*, 58, 15-31.

Mbo: veranderingen in de toelating; studenten overwegend tevreden

In het mbo is een sterk bewustzijn ontstaan dat weigeren van studenten – of 'wegadviseren' op oneigenlijke gronden – niet is toegestaan. Er zijn geen aanwijzingen voor structurele problemen in de toelatingspraktijk. Het komt wel voor dat studenten met extra ondersteuningsbehoeften naar andere opleidingen worden doorverwezen. Dit wijst op een dilemma. Opleidingen mogen alleen eisen stellen aan de gevolgde vooropleiding, terwijl ze ook het criterium 'geschiktheid voor het beroep' belangrijk vinden. Dat criterium geldt speciaal voor studenten met extra ondersteuningsbehoeften, als zij een beperking hebben die het volgen van de opleiding niet in de weg staat, maar wel kan belemmeren in de uitoefening van het beroep. Incidenteel worden vormen van afwijzingen gemeld.

Studenten zelf oordelen meestal positief over de intake die zij hebben gehad. Eerstejaarsstudenten in het mbo zijn er in grote meerderheid tevreden over. Dat geldt ook voor studenten met extra ondersteuning. Ze zijn ook gemiddeld tevreden over de afspraken die worden gemaakt en over de ondersteuning die zij krijgen.

Het onderwerp thuiszitters krijgt in het mbo minder aandacht dan in het primair en voortgezet onderwijs, maar het verschijnsel doet zich ook in deze sector voor (zie hoofdstuk 12).

3

Reflecties op de conclusie:

Wat werkt, verschilt per situatie

Het voorgaande hoofdstuk gaf de belangrijkste conclusies weer van vijf jaar onderzoek naar de implementatie van passend onderwijs. Dit hoofdstuk bevat reflecties op deze conclusies. Wat speelt een rol bij de impact die passend onderwijs heeft op verschillende betrokkenen?

Hieronder volgt eerst een samenvatting van de reflecties in dit hoofdstuk (3.1). Daarna een uitwerking in vijf paragrafen: reflecties op de inrichting van het stelsel (3.2), op de kritische geluiden van leraren (3.3), op de ontevredenheid van sommige ouders (3.4), op de problematiek van leerlingen (3.5) en tot slot op de vraag wat werkt en wat dit betekent voor het beleid (3.6). De reflecties zijn gebaseerd op de onderzoeksgegevens uit het evaluatieprogramma, maar ook op andere informatie die naar voren kwam in de onderzoeksperiode.

3.1 Samenvatting reflecties: decentralisatie leidt tot vragen en verschillen

De decentralisatie van bevoegdheden van de rijksoverheid naar samenwerkingsverbanden heeft bestuurlijke vragen opgeroepen. Er is nog geen eenduidigheid over wat samenwerkingsverbanden precies zijn qua bestuurlijke constructie. Strikt genomen zijn het zelfstandige organisaties met eigen taken, maar volgens schoolbesturen functioneren ze beter als netwerk. Dat zorgt voor discussies over de inrichting van het interne toezicht en de medezeggenschap, over de dubbele petten van schoolbestuurders en over hoe verantwoording wordt afgelegd. Samenwerkingsverbanden maken hierin verschillende keuzes; er zijn geen aanwijzingen dat de ene keuze beter uitwerkt dan de andere.

Decentralisatie en beleidsvrijheid leiden verder tot variatie in de organisatie van ondersteuning. Hier speelt mee dat de Wet passend onderwijs open normen bevat. Het referentiekader dat de sectorraden hebben opgesteld, heeft de normen niet nader ingevuld. Gebleken is ook dat het voor landelijke politici soms moeilijk is om verantwoordelijkheden over te dragen en de gevolgen van lokale beleidsvrijheid te accepteren. Het onderwijsveld ervaart discussies over landelijke richtlijnen of normen als een gebrek aan vertrouwen.

Leraren voelen zich sinds de invoering van passend onderwijs meer belast. Het is niet waarschijnlijk dat passend onderwijs daarvan de enige oorzaak is, maar de stelselwijziging verklaart wel een deel van de gerapporteerde hoge werkdruk. Leraren moeten wennen aan nieuwe systemen, ze hebben hoge verwachtingen van meer hulp in de klas (terwijl de budgetten niet zijn gegroeid) en in de media komt een link tussen werkdruk en passend onderwijs prominent aan bod. Leraren rapporteren verder een toename van het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs. Daarvoor zijn geen aanwijzingen gevonden, maar er zijn wel aanwijzingen voor toenemende complexiteit van de problemen waarmee leerlingen kampen. Dat is overigens een bredere maatschappelijke trend.

De meeste ouders van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften zijn tevreden over het onderwijs, maar een deel is dat niet. Het lukt niet altijd om de goede match te vinden tussen wensen van ouders en aanbod van scholen. Daar zijn verschillende oorzaken voor: de problematiek van het kind kan ingewikkeld zijn, ouders hebben te hoge verwachtingen van passend onderwijs, de samenwerking met de buitenschoolse zorg loopt niet goed of ouders kunnen niet goed de juiste informatie vinden. Ouders kunnen ook onzeker zijn over wat ze mogen vragen. Daar waar het volgens ouders niet goed gaat, spelen vaak (ook) communicatieproblemen een rol.

Het valt binnen passend onderwijs niet te bepalen wat een ‘goede’ aanpak is, niet op schoolniveau en niet op het niveau van samenwerkingsverbanden. Dat komt in de eerste plaats door de open normen in de wet: er zijn geen criteria voor wat ‘goed’ is. De wet laat open wat passend onderwijs is, voor wie het bedoeld is en wat de beoogde effecten ervan zijn. Het is aan het onderwijsveld om hierin eigen keuzes te maken, dat gebeurt ook en dat is ook nodig. Nodig omdat, in de tweede plaats, de ondersteuning van leerlingen per situatie anders is. Of een onderwijsaanbod ‘passend’ is, wordt bepaald door het onderlinge samenspel van verschillende mensen en factoren. Simpele aanwijzingen over wat wel te doen en wat niet, zijn niet in algemene zin te formuleren. Noch landelijk beleid, noch regionaal beleid kan daarop echt sturen.

Wat het beleid wel kan doen, is meer helderheid bieden over de doelgroep van passend onderwijs en over de beoogde effecten. Ook monitoring is belangrijk, zodat eventueel op langere termijn kan worden bijgesteld. Bij monitoring hoort een goede registratie van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

3.2 Reflecties op het stelsel: discussie over inrichting passend onderwijs niet verstomd

De decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de rijksoverheid naar samenwerkingsverbanden (gevormd door schoolbesturen) is een van de belangrijkste wijzigingen die in het stelsel zijn aangebracht. De samenwerkingsverbanden krijgen direct van de rijksoverheid een budget waarmee ze zelf regionaal de lichte én de zware ondersteuning organiseren. Deze keuze is welbewust gemaakt, maar roept nog steeds vragen en discussies op. Die gaan over wat een samenwerkingsverband eigenlijk is, over beleidsvrijheid versus uniformiteit, en over bestuurlijke drukte.

Het samenwerkingsverband: schurende perspectieven op wat het is

Er bestaan verschillende perspectieven op het samenwerkingsverband en daarmee op hoe het moet zijn ingericht (25).

In wet- en regelgeving, en ook in het toezicht van de inspectie, prevaleert het perspectief dat samenwerkingsverbanden zelfstandige bestuurlijke entiteiten zijn. Daarvoor zouden dezelfde eisen van goed bestuur moeten en kunnen gelden als voor schoolbesturen. Het gaat dan om scheiden van bestuur en intern toezicht, om inrichten van een medezeggenschapsorgaan met eigen informatie-, advies- en instemmingsrechten en om eisen omtrent verantwoording. Vanuit dit perspectief is het problematisch dat in samenwerkingsverbanden schoolbesturen dubbele petten dragen (ze

moeten het belang van het samenwerkingsverband dienen én dat van hun eigen organisatie), dat het interne toezicht onvoldoende onafhankelijk is en dat de ondersteuningsplanraad slechts een zwakke tegenkracht vormt voor het bestuur.

Veel schoolbesturen hanteren echter een ander perspectief. Zij beschouwen het samenwerkingsverband als een (verplicht) netwerk van organisaties voor onderlinge afstemming en samenwerking. Hun eigen dubbele pet, het huidige toezicht en de huidige medezeggenschap zijn misschien aanleiding voor ongemak, maar ze leiden in de praktijk niet tot grote problemen. Het netwerkperspectief biedt juist voordelen: de focus ligt op onderlinge samenwerking waarvoor alle besturen medeverantwoordelijk zijn (ze hebben eigenaarschap) en die de kans vergroot dat beslissingen in het samenwerkingsverband ook in eigen kring worden doorgevoerd (65).

Tot slot is de politiek zoekende naar wat in bestuurlijk opzicht van de samenwerkingsverbanden gevraagd mag of moet worden. Zo wil een grote meerderheid in de Tweede Kamer samenwerkingsverbanden niet ‘optuigen’ als extra bestuurslaag, maar vindt men wel dat er deskundig en onafhankelijk toezicht moet komen. Dat mag dan echter weer niet ten koste gaan van beschikbare middelen voor scholen en leerlingen (62).

Beleidsvrijheid versus uniformiteit

Het directe en logische gevolg van de keuze voor decentralisatie en beleidsvrijheid is dat er variatie ontstaat tussen samenwerkingsverbanden. In de ontwerpfase van passend onderwijs werd regelmatig gewezen op de hoge regeldichtheid in de onderwijssector en op de wens of noodzaak om meer te vertrouwen op de kracht van professionals (zie hoofdstuk 1). Tegen deze achtergrond koos men voor open normen in de Wet passend onderwijs: er is weinig voorgeschreven en veel autonomie. Bij de wet hoort een zogeheten referentiekader, waarin het veld de open normen zelf nader kon invullen. Dit moest voorkomen dat iedereen het wiel opnieuw zou uitvinden. Het referentiekader is ontwikkeld door de sectorraden. De evaluatie laat zien dat het in de praktijk weinig betekenis heeft gehad en dat een uniformerende werking ervan is uitgebleven.

Samenwerkingsverbanden vullen de open normen van de wet zelf in en benutten de ruimte die ze daarvoor hebben. Het spanningsveld dat zich breder in het Nederlands onderwijs voordoet – namelijk tussen decentrale autonomie voor schoolbesturen en centrale sturing door de overheid – strekt zich nu ook uit tot de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Discussies in de politiek over verplichte doorzettingsmacht, onafhankelijk(er) toezicht en een landelijke norm voor basisondersteuning, illustreren dit (62). Ze laten zien dat het politici soms moeilijk valt om verantwoordelijkheden over te dragen en de gevolgen van lokale beleidsvrijheid te accepteren. Het onderwijsveld ervaart deze discussies als een gebrek aan vertrouwen.

3.3 Reflecties op het geluid van leraren: steeds kritischer

Leraren voelen zich sinds de invoering van passend onderwijs meer belast (zie 2.2 en hoofdstuk 9). In de loop der jaren zijn zij ook kritischer geworden over het geven van onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Ze geven aan dat het (te) veel van hen vraagt. Leraren hebben last van hoge werkdruk en ‘passend onderwijs heeft de twijfelachtige eer om vaak in één adem genoemd te worden met deze problematiek’.¹² Leraren stellen niet zozeer de uitgangspunten van passend onderwijs ter discussie – thuisnabij onderwijs vinden velen een mooi streven – maar wel de organisatie en de beschikbare faciliteiten. Waar komt hun kritiek vandaan en wat betekent het?

Hoge belasting niet alleen toe te schrijven aan passend onderwijs

Om te beginnen is een relativering op zijn plaats. Hoge werkdruk heeft veel oorzaken en het is onwaarschijnlijk dat passend onderwijs de enige is. Al in het schooljaar

2015-2016 brachten leraren bedenkingen en bezwaren naar voren over te grote klassen, te veel zorgleerlingen, te weinig ondersteuning en te zware eisen van de inspectie (5). Toen was de stelselwijziging nog maar net op gang en bevond zich binnen de regio vooral in de fase van inrichting en planvorming. Dat leraren de genoemde klachten toen al toeschreven aan passend onderwijs, wijst erop dat er meer aan de hand was en is. Scholen hadden op dat moment, in meer of mindere mate, ook te maken met andere factoren die noopten tot bezuiniging op ‘extra’s’ en die leidden tot grotere klassen of groepen. Bijvoorbeeld hogere kosten voor gebouwenonderhoud of lagere budgetten voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.¹³ Leraren moesten dit opvangen en dat maakte het niet makkelijker om een goed aanbod voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in stand te houden of te vergroten.

12 Dekkers, M., & Teeuwen, N. (2019). *Kloof tussen mens en systeem? Vijf jaar passend onderwijs en nu verder*. Amsterdam: B&T.

13 Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* De Haag: Algemene Rekenkamer. Dekkers, M., & Teeuwen, N. (2019). *Kloof tussen mens en systeem? Vijf jaar passend onderwijs en nu verder*. Amsterdam: B&T.

Onduidelijkheid in plaats van houvast

In de tweede plaats lijkt onduidelijkheid een rol te spelen. De stelselwijziging heeft de spelregels veranderd en daarmee zijn oude zekerheden verdwenen. Scholen, dus ook leraren, hebben moeten wennen aan nieuwe systemen en procedures. Hoewel rugzakjes bureaucratie meebrachten, gaven ze ook een zeker houvast, zowel voor de aanvraag van ondersteuning als voor wat deze moest opleveren. Nu moeten leraren werken volgens afgesproken regels in het samenwerkingsverband die ze niet altijd helder vinden. Nieuwe instrumenten als het schoolondersteuningsprofiel kennen ze soms zelfs niet. Om in de klas nieuwe werkelijkheden te laten ontstaan, is tijd nodig – en ook goede communicatie.

Hoge verwachtingen matchen niet met de realiteit

In de derde plaats heeft passend onderwijs hoge verwachtingen gewekt: over meer hulp op maat voor leerlingen en over meer hulp in de klas voor leraren. Beleidsnotities stelden dat passend onderwijs niet mocht blijven hangen in 'bestuurlijk gedoe', maar de werkvloer moest bereiken. Tegelijkertijd werden de middelen begrensd, samenwerkingsverbanden moeten het doen met een gefixeerd budget. Daarmee is in principe geen uitbreiding van ondersteuning mogelijk. Wel kunnen de samenwerkingsverbanden binnen de budgettaire kaders hun eigen keuzes maken. De suggestie dat elke leraar op meer ondersteuning in de eigen klas zou kunnen rekenen ('meer handen'), was budgettair nooit realistisch. Dat heeft spanning en frustraties veroorzaakt. Nog altijd zijn veel leraren van mening dat passend onderwijs een bezuinigingsoperatie is. Dat is op stelselniveau feitelijk onjuist, maar de budget-financiering beperkt wel de financiële mogelijkheden. En de verevening zorgt op sommige plaatsen inderdaad voor minder middelen dan voorheen.

Daar komt bij dat, door het gebrek aan omschrijvingen van doelgroep en doelen, passend onderwijs een grenzeloos karakter heeft gekregen (5). Ook hierbij spelen hoge verwachtingen een rol: leraren zijn onzeker over wat precies van hen verwacht wordt en leggen zichzelf – vanuit hun verantwoordelijkheidsgevoel voor leerlingen – soms hoge normen op. Ze willen meer dan ze kunnen waarmaken en ook dit leidt tot frustratie.

In de media veel aandacht voor problemen

In de vierde plaats speelt beeldvorming een rol. In de media is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor passend onderwijs. Om een abstract onderwerp een gezicht te geven, kiezen journalisten veelal voor een perspectief met individuele ouders en kinderen. Casussen die op problemen wijzen, zijn het meest nieuwswaardig en niet moeilijk te vinden. Bovendien is passend onderwijs in de media vervlochten geraakt met toenemende zorgen over werkdruk in het onderwijs, het lerarentekort en de acties die leraren daartegen hebben gevoerd (62). Dat heeft de gedachte gevoed dat het werk van leraren zwaarder is geworden door passend onderwijs.

Steeds meer leerlingen met ondersteuningsbehoeften?

Tot slot lijken steeds meer leerlingen ondersteuningsbehoeften te hebben (meer hierover in 3.5). 'Verdichting van problematiek van leerlingen' is een veelgenoemde oorzaak van taakverzwaring voor de leraar en voor het gevoel de gevraagde ondersteuning niet te kunnen bieden (64). Hierbij komt dat veel leraren denken – door de verwachtingen over thuisnabij onderwijs – dat verwijzen naar het speciaal (basis)onderwijs niet meer mag. Zo zouden volgens hen veel meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs terecht komen. Op stelselniveau is dit objectief gezien onjuist. Verwijzingen zijn nog altijd mogelijk. En zelfs al zou het speciaal (basis)onderwijs fors krimpen (wat niet het geval is), dan betekent dit bijvoorbeeld dat elke basisschool gemiddeld hooguit één tot twee 'probleemleerlingen' extra moet opvangen. Het beeld dat passend onderwijs leidt tot meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas is al vroeg ontstaan en niet verdwenen; het voedt bij leraren het gevoel overvraagd te worden.

Ook in het mbo zou sprake zijn van een groeiend aantal studenten met ondersteuningsbehoeften. Als mogelijke oorzaak wordt gewezen op meer instroom van leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. Cijfers ondersteunen die gedachte niet (31). Een andere genoemde verklaring is de sterke daling van het aantal voortijdige schoolverlaters in de jaren tot 2015. De redenering is dan dat studenten met ernstige problematiek die voorheen uitvielen, nu vaker in het mbo behouden blijven, maar wel extra ondersteuning nodig hebben. Ook voor deze verklaring ontbreekt een empirische onderbouwing.

3.4 Reflecties op meningen van ouders: ontevreden ouders krijgen meer aandacht

Paragraaf 2.3 liet zien dat ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften gemiddeld tevreden zijn over het onderwijsaanbod, de relatie met de school en de keuze van de school. De meningen van ouders lopen wel behoorlijk uiteen: een deel is niet tevreden of zelfs zeer ontevreden.¹⁴ De laatste groep laat logischerwijs het meest van zich horen.

Iedere ouder wil het beste voor zijn of haar kind – misschien wel juist als extra ondersteuning nodig is. Ouders willen ook een inbreng hebben in het ondersteuningsaanbod, al was het maar omdat zij hun kind goed kennen en dus reële ideeën hebben over hoe met hem of haar om te gaan. Dit is allemaal logisch en begrijpelijk. Toch lukt het niet altijd om de goede match te vinden tussen wensen en aanbod. Wat speelt een rol in de kritiek van ontevreden ouders?

Complexe ondersteuningsbehoeften beter in beeld, maar oplossingen zijn niet makkelijk

Ten eerste zijn de ondersteuningsbehoeften van sommige leerlingen erg complex. Dat geldt in het bijzonder voor leerlingen die thuiszitten of bij wie dit dreigt. Het kind heeft vaak ernstige en soms langdurige psychische problemen waardoor het niet naar school kan, wil of durft. Ook kan sprake zijn van ingewikkelde thuissituaties. Passend onderwijs heeft ertoe geleid dat deze leerlingen meer dan voorheen in beeld zijn en dat men zoekt naar oplossingen op maat (zie paragraaf 3.5).

Oplossingen zijn echter niet altijd makkelijk te realiseren, ze blijken toch niet te werken, of ouders zijn niet tevreden en wijzen ze af. Thuiszitten kan daardoor voortduren en 'onwillige scholen' zijn hiervan niet de enige oorzaak. De zorgplicht voor schoolbesturen is daarmee geen afdoende antwoord op de vaak complexe problematiek van thuiszitters (zie 2.3). Sommige ouders gaan toch zelf verder zoeken als de aangeboden oplossing in hun ogen onvoldoende passend is.

Ook hier: (te) hoge verwachtingen gewekt

Een tweede oorzaak is dat sommige ouders heel hoge verwachtingen hebben van wat een school kan

realiseren. Ze zijn daardoor veeleisend. Dit geluid komt vooral uit scholen en van leraren, en soms van ouderconsulenten. Passend onderwijs heeft die hoge verwachtingen aangewakkerd, alleen al door de term: op het kind toegesneden hulp is 'beloofd' ('het moet nu toch passend gemaakt worden?'). Als het onderwijsaanbod niet volledig tegemoetkomt (of kan komen) aan deze verwachtingen, leidt dat tot kritiek.

In het verlengde hiervan is de belofte dat passend onderwijs ouders zou ontzorgen niet altijd vervuld. Dit geldt met name voor ouders die te maken krijgen met een 'onderwijszorgarrangement' voor hun kind (een arrangement waarvoor samenwerking nodig is tussen onderwijs, zorginstellingen, jeugdhulp en gemeente, zie 2.3). Deze samenwerking verloopt nog lang niet overal naar tevredenheid. Deze ouders hebben te maken met bureaucratie, maar meer nog maken zij zich zorgen over het bewaken van gemaakte afspraken. Vooral bij overgangen – bijvoorbeeld van de ene klas of school naar de andere – hebben ze het gevoel dat ze er zelf voor moeten zorgen dat de nieuwe leerkracht of school doet wat is afgesproken (63).

Ook hier: onduidelijkheid

Tot slot heeft passend onderwijs ook bij ouders onduidelijkheid opgeroepen. Het rugzakje bijvoorbeeld gaf ouders een gevoel van zekerheid (dit geldt is voor mijn kind), een onderhandelingspositie met de school en het gevoel te kunnen kiezen (naar een reguliere of speciale school?). Nu moeten ze uitzoeken wat mogelijk is op een school en waarop zij zich kunnen beroepen mocht dat nodig zijn. Daarbij komt dat ouders zich in relatie tot de school soms kwetsbaar voelen en balanceren tussen wat ze graag willen en wat ze durven te vragen (uit angst 'lastig' gevonden te worden en daarmee een negatieve invloed te hebben op de omgang van de school met hun kind). Ook weten ouders vaak niet wat feitelijk mogelijk is met de beschikbare middelen.

Dit kan allemaal leiden tot stress en tot druk op het belangrijke gesprek tussen ouders en school. De meeste ouders willen niet het onderste uit de kan. Ze willen

14 Het percentage ontevredenen verschilt per onderwerp, maar globaal gaat het om circa 25%.

vooral het gevoel hebben dat ze welkom zijn op school en serieus genomen worden. Het beleid heeft ingezet op zaken als zorgplicht, schoolondersteuningsprofiel, medezeggenschap en regelingen voor geschillen.

Hoewel die instrumenten belangrijk zijn, raken ze niet de kern: het gaat uiteindelijk om de communicatie en relatie tussen school, ouders en leerling.

3.5 Reflecties op ondersteuningsbehoeften van leerlingen en studenten: moeilijk te toetsen of ze toenemen

Tijdens de evaluatie is de onderzoekers vaak, vooral in interviews, onder de aandacht gebracht dat er steeds meer leerlingen en studenten zijn met extra ondersteuningsbehoeften – en ook steeds complexere problematiek. Deze signalen zijn consistent en komen zowel uit het regulier als uit het speciaal onderwijs en zowel uit het primair en voortgezet onderwijs als uit het mbo. Het is moeilijk om te toetsen wat er aan de hand is: daadwerkelijk toenemende problematiek bij jongeren, een betere signalering en erkenning van problemen en/of vooral perceptie?

Feit is wel dat leraren in het basisonderwijs al langer (ook vóór invoering van passend onderwijs) een toename in de ‘zorgzwaarte’ van leerlingen met extra

ondersteuningsbehoeften rapporteren.¹⁵ Niet zozeer het aantal leerlingen stijgt volgens hen, maar wel de aard en ernst van hun problemen. Er worden vaker gedragsproblemen en meervoudige problemen gesignaleerd. Ook rapporteren jongeren zelf veel problemen: één op de drie scholieren in het voortgezet onderwijs meldt een of andere beperking en in het merendeel van de gevallen is er ook sprake van een diagnose. Het aandeel leerlingen dat een beperking meldt neemt (in lichte mate) ook toe in de tijd.¹⁶ Hoewel die beperking niet in alle gevallen een hinderpaal is bij het leren en ook niet altijd aan de school gemeld wordt, is de omvang van deze zelfrapportages over beperkingen opvallend groot. Verder doet de trend naar meer hulpvragen zich ook voor in de jeugdhulp.

Een groter beroep op de jeugdhulpverlening

Tussen 2000 en 2018 stijgt het gebruik van jeugdhulp met ongeveer 50 procent. Inmiddels doet één op de acht kinderen en jongeren tussen 0 en 18 een beroep op professionele hulp. De toename van de zogenoemde ambulante hulp is het meest explosief, het aantal jongeren in de residentiële hulp blijft ongeveer gelijk. Deze toename kan niet worden toegeschreven aan meer jongeren die met risicofactoren te maken hebben (zoals eenoudergezinnen of lage inkomens in het gezin).

De verklaring voor de toenemende hulpvraag wordt gezocht in verschuivende normen over wat een ‘gewone’ ontwikkeling is van kinderen en jongeren.¹⁷ Dat opvoedingsproblemen en vervelende of verdrietige ervaringen in de jeugdperiode bij het leven horen, zou steeds minder geaccepteerd worden, vooral door ouders. Er zou sprake zijn van een hogere ‘geluksnorm’ dan vroeger en van hogere maatstaven voor succes. Dat levert (prestatie)druk op voor kinderen en jongeren en maakt dat ouders de ontwikkeling van hun kind sneller als problematisch zien.¹⁸ Ook wordt sneller gezocht naar verklaringen voor ervaren problemen; officiële diagnoses helpen daarbij. Het toekennen van een label helpt het ervaren probleem te accepteren en het ‘ontschuldigt’.¹⁹

15 Voor het voortgezet onderwijs beschikken we niet over vergelijkbare data. Zie hoofdstuk 11.

16 LAKS monitor 2018 (2018). Nijmegen: ResearchNed. In het praktijkonderwijs en in het vmbo gebeurt dit vaker dan in havo en vwo.

17 NJI (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

18 Mét andere ogen (2019). Advies voor versnelling en bestending van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd. www.rijksoverheid.nl.

19 Wienen, A.W. (2019). *Inclusive Education, from individual to context*. Groningen : RUG.

Voor ouders en leraren bieden labels een vorm van houvast. In de evaluatie is gebleken dat, anders dan de bedoeling was, leraren ook na de invoering van passend onderwijs labels blijven toekennen (zie hoofdstuk 10). Daarmee illustreren onderwijsgeevenden hoe groot de werkdruk is: ‘Ik heb in mijn klas x leerlingen met ADHD, x leerlingen met een autisme spectrum stoornis, x leerlingen met dyslexie en nog een paar leerlingen waarvan de ouders in scheiding liggen’. Het vasthouden aan labels kan ook betekenen dat leraren, meer dan voorheen, ontwikkelings- en leerproblemen signaleren en classificeren. Dat doen ze samen met andere professionals in scholen en soms onder invloed van ouders die zoeken naar oorzaak en diagnose van een probleem. Het zou kunnen zijn dat onderwijsprofessionals aldus zelf ook steeds meer extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen (h)erkennen. Een aanwijzing hiervoor is dat leraren in het basisonderwijs in de loop van de tijd vaker hoogbegaafdheid aanwijzen als type probleem van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (zie hoofdstuk 11). Dat hoogbegaafdheid een factor kan

zijn in ontwikkelingsproblemen, wordt kennelijk vaker onderkend.

Alle ouders hebben hoge verwachtingen van het onderwijs. De maatschappelijke druk om ‘succesvolle kinderen’ te hebben, vertaalt zich naar druk op scholen, leraren, leerlingen en studenten. Mogelijk verklaart dat mede waarom leraren in meerderheid vinden dat de aandacht voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften ten koste gaat van andere leerlingen. Hoewel er geen sterke aanwijzingen zijn dat dit zich voordoet, hebben veel leraren het gevoel dat zij voortdurend tekortschieten (zie 2.2). Dit draagt in hoge mate bij aan de ervaren werkdruk.

De bovengenoemde maatschappelijke ontwikkelingen zijn veel breder en verstrekkender dan het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Ze beïnvloeden wel de ervaringen met en de invulling van passend onderwijs.

3.6 Reflecties op de vraag ‘wat werkt’ en op de gevolgen voor het beleid

Het algemene beeld van de organisatie van de ondersteuning mag dan redelijk positief zijn, er zijn ook steeds situaties of betrokkenen waarvoor die positiviteit niet geldt. Dat roept de vraag op: in welke samenwerkingsverbanden gaat het ‘goed’ en waarom? Het antwoord is van belang voor toekomstig beleid rondom passend onderwijs.

Er blijkt geen verband te bestaan tussen variatie op het ene en variatie op het andere niveau. Het gekozen model voor middelenverdeling binnen een samenwerkingsverband, de gekozen bestuurlijke inrichting of de verevening verklaren de in het kader genoemde verschillen niet (72). De vraag wat werkt, is dan ook niet goed te beantwoorden. Daar zijn twee redenen voor. Allereerst is er geen eenduidig criterium voor wat ‘goed’ is. In de tweede plaats ziet de ondersteuning van leerlingen met vergelijkbare ondersteuningsbehoeften er per situatie anders uit: het onderlinge samenspel van erg veel mensen en factoren bepaalt namelijk of een onderwijsaanbod ‘passend’ is.

Variatie in wat goed gaat (en wat niet) op alle niveaus

Verevening geeft in de meeste samenwerkingsverbanden geen problemen, maar in sommige wel. Scholen zijn over het algemeen in staat om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften adequaat onderwijs te bieden, maar een aantal scholen voldoet nog niet aan gemaakte afspraken over basisondersteuning. Voor verreweg de meeste leerlingen bestaat er een adequaat onderwijsaanbod; tegelijkertijd geldt dit voor specifieke groepen leerlingen in mindere mate. Directeuren van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen zijn over het algemeen tevreden over het functioneren en de beslissingen van samenwerkingsverbanden, maar een kleine groep bestuurders is dat niet. Ouders zijn overwegend tevreden, maar niet allemaal.

Geen eenduidig criterium voor wat 'goed' is

Om met het eerste te beginnen: er is geen eenduidig criterium voor wanneer passend onderwijs 'goed' is. Er is welbewust gekozen voor open normen, niet voor één kader voor iedereen. De doelgroep van het beleid is niet omschreven, er zijn geen concrete doelen geformuleerd en er zijn geen criteria opgesteld om te bepalen wanneer onderwijs 'passend' is. Lokaal vullen betrokkenen de open normen in. Er zijn samenwerkingsverbanden die streven naar zo inclusief mogelijk onderwijs en afbouw van het speciaal onderwijs. Er zijn ook samenwerkingsverbanden die daar juist niet voor kiezen. Beide keuzes zijn legitiem.

Onderling samenspel van veel mensen en factoren bepaalt of onderwijs passend is

Er is nog een tweede reden waarom de vraag 'wat werkt' niet kan worden beantwoord. De evaluatie laat zien dat het uiteindelijke onderwijsaanbod het resultaat is van het onderlinge samenspel van veel betrokkenen: leerling, medeleerlingen, ouders, leraren, schoolleiders, ondersteuners en bestuurders. Daarnaast spelen nog veel andere factoren. Voorbeelden zijn:

- de precieze ondersteuningsbehoefte van de leerling op een bepaald moment
- de samenstelling van de groep of klas
- de specifieke expertise en vaardigheden van de leraar en het lerarenteam
- de ondersteuning van de onderwijsgeevenden (door de school of externen)
- de visie van de school of leraar op omgaan met ondersteuningsbehoeften
- het vertrouwen in eigen kunnen
- de financiële middelen en de keuzes die de school daarmee maakt
- de eventuele afstemming met jeugdhulp
- de relatie en samenwerking met ouders

Illustratief is het voorbeeld van twee leerlingen met vergelijkbare problematiek die naar dezelfde school gaan, waarbij de ouders van de ene leerling heel tevreden zijn en die van de ander heel ontevreden (5).

Aandachtspunten voor het beleid: meer helderheid, sturen op randvoorwaarden en meer informatie

Dat er in de praktijk verschillen ontstaan is – naast dit samenspel van factoren – een logisch gevolg van de keuze voor decentralisatie. Dat is een notie die meer aandacht verdient. De verschillen in ondersteuningsaanbod zijn niet op voorhand te betitelen als 'rechtsongelijk'. De Raad van State constateerde voorafgaand aan verschillende decentraliseringsoperaties al dat het beginsel van rechtsgelijkheid een andere invulling krijgt als verantwoordelijkheden – en daarmee beleidskeuzes – op decentraal niveau worden belegd. Het gaat niet meer om 'ieder het gelijke', maar om 'ieder het zijne'.²⁰ Passend onderwijs gaat dan niet over de vraag of leerlingen met eenzelfde ondersteuningsbehoefte overal dezelfde ondersteuning krijgen, maar of ze overal ondersteuning krijgen die past bij hun behoefte.

Daarnaast is het belangrijk om te beseffen dat een goed onderling samenspel van betrokkenen rondom een leerling zich niet laat afdwingen. De zorgplicht die een school dwingt om een alternatieve school aan te bieden als deze zelf de gevraagde ondersteuning niet kan leveren, helpt niet als ouders en leerlingen die andere school niet willen. De ouders zoeken dan verder. Doorzettingmacht inzetten, helpt dan ook vaak niet. Mensen zijn daarmee al terughoudend, want een afgedwongen plaatsing is zelden duurzaam. Het is dus zaak te blijven zoeken naar oplossingen die voor alle betrokkenen acceptabel zijn. Het benodigde samenspel van veel mensen en factoren betekent verder dat generieke beleidsmaatregelen hooguit indirect van invloed zijn op het onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoeften; of dat beleid nu van de overheid of van samenwerkingsverbanden komt.

Het beleid kan wel meer helderheid bieden. Passend onderwijs gaat over leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, voorheen zorgleerlingen genoemd. Termen als 'passend' en 'maatwerk', het loslaten van criteria en ook de communicatie vanuit het ministerie geven al snel de indruk dat passend onderwijs over alle leerlingen gaat. Er is meer helderheid nodig over:

- De *doelgroep*. Om zowel in het beleid als in de praktijk de aandacht (weer) op een specifieke groep leerlingen te richten. Helderheid kan te hoge verwachtingen temperen.
- De *doelen* van passend onderwijs, met name voor leerlingen. Het meest concrete doel dat vooraf is benoemd, is het terugdringen van het aantal thuiszitters. Daardoor is er veel aandacht geweest voor leerlingen die niet naar school gaan. Die groep leerlingen is beter in beeld gekomen, maar het vernauwt de blik op passend onderwijs; er zijn immers veel meer leerlingen met ondersteuningsbehoeften die wél naar school gaan. Het formuleren van concrete doelen is ook wenselijk om te kunnen evalueren of beleidsaanpassingen nodig zijn.
- De gewenste *ontwikkelingsrichting* op de lange termijn. Bijvoorbeeld: zijn de speciale klassen die met name in het voortgezet onderwijs ontstaan²¹ een streefbeeld voor de langere termijn, of zijn het tussenstadia op een lange weg naar inclusiever onderwijs binnen reguliere klassen? Meer helderheid over een streefbeeld op de langere termijn geeft onderwijsprofessionals meer houvast en geeft ook richting aan nieuwe initiatieven.

Daarnaast kan het beleid sturen op de randvoorwaarden voor passend onderwijs. Met name op het adequaat toerusten en faciliteren van zowel leraren als schoolleiders (de laatsten omdat ondersteuning van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften ook iets vraagt van de héle schoolorganisatie). Tot op heden is er echter nauwelijks sprake van gerichte sturing op deskundigheidsbevordering (zie hoofdstuk 9).

Tot slot is passend onderwijs een ontwikkeling die lerend vermogen vereist op alle niveaus: dat van de school, het samenwerkingsverband en het stelsel. Een belangrijke voorwaarde om te leren, is de hierboven genoemde helderheid over passend onderwijs. Een andere belangrijke voorwaarde is adequate informatie verzamelen over die ontwikkelingen – en dus monitoring. In dit licht is het zorgelijk dat maatregelen ontbreken om te kunnen achterhalen welke leerlingen extra ondersteuning krijgen. In het evaluatieprogramma is die lacune opgevangen door in een van de deelprojecten deze informatie te verzamelen bij een beperkt aantal scholen. Nu de evaluatie is afgerond, worden geen gegevens meer verzameld.

20 Raad van State (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 550-VII, nr 12.

21 In sommige samenwerkingsverbanden hebben scholen voor voortgezet onderwijs aparte hulpklassen ingericht voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Dat zijn geen klassen waar leerlingen permanent in zitten, maar waar ze naar toe gaan voor een rustpunt in de dag, een time out of extra begeleiding.

Passend onderwijs als kruipend concept

De ontwikkeling van passend onderwijs gaat door. Ook de beleidsdoelen zijn in beweging, mede als gevolg van de aandacht voor dit politiek gevoelige onderwerp van politici, media en belangengroepen (62). Het gaat over kwetsbare kinderen en over verlangens om ook hen de beste onderwijskansen te bieden. Het feit dat doelen noch doelgroep duidelijk zijn afgebakend, voedt het debat over wat wenselijk is en maakt van passend onderwijs een kruipend concept. Men schaart er steeds meer groepen leerlingen onder, steeds meer onderwijsontwikkelingen raken ermee verweven, net als steeds meer andere beleidsterreinen en bredere (maatschappelijke) ontwikkelingen. Voor een faire beoordeling van passend onderwijs is het van belang de bevindingen tegen het licht te houden van de oorspronkelijke beleidsdoelen.

Een illustratie van passend onderwijs als kruipend concept is de discussie over inclusief onderwijs. Het is nooit de bedoeling van de stelselwijziging geweest om inclusief onderwijs te realiseren. Integendeel, het eerste beleidsvoorstel (in 2005²²) van de toenmalige minister van OCW om het stelsel anders in te richten en om daarmee het wettelijke onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs op te heffen, veroorzaakte zo veel kritiek dat het snel werd losgelaten. Bij de invoering kreeg passend onderwijs het adagium: regulier waar het kan, speciaal waar het moet. Samenwerkingsverbanden moesten dit naar eigen inzicht vormgeven. De roep om inclusief onderwijs klinkt echter weer sterker na de Nederlandse ratificatie van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2016). In beleidsdiscussies lopen de termen ‘passend onderwijs’ en ‘inclusief onderwijs’ steeds meer door elkaar. Bij leraren was dit overigens al langer het geval (5).

Een verschuiving van criteria om passend onderwijs mee te beoordelen, is niet zonder risico's. Nieuwe ambities over inclusiviteit kunnen de reserves versterken die er nu al zijn. De evaluatie laat immers zien dat in het regulier onderwijs de vraag ‘waar ligt onze grens’ nadrukkelijk speelt. Er zijn weliswaar nieuwe vormen van ondersteuning in het regulier onderwijs ontstaan, maar die staan vaak naast de reguliere lessen en niet erbinnen. Een ontwikkeling naar inclusief onderwijs is in de praktijk nog niet duidelijk zichtbaar.

Deel 2

Onderbouwing

4

Kostenbeheersing en doelmatige besteding

Beleidsdoelen: kostenbeheersing en doelmatige besteding van middelen. Transparantie over bestedingen is daarvoor een voorwaarde.

Conclusies: voor de rijksoverheid zijn de kosten voor het onderwijs aan leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften beheersbaar geworden omdat een budgetplafond is ingesteld. Landelijk stijgt de deelname aan het speciaal onderwijs. De deelname ligt nu boven de norm waarop het budgetplafond is gebaseerd.

Het macrobudget wordt verdeeld over samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Zij zijn verantwoordelijk voor het beheersen van de kosten voor het onderwijs aan leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften. De middelen zijn verevend: ze zijn verdeeld over alle samenwerkingsverbanden op basis van één criterium: het aantal leerlingen op de scholen in het samenwerkingsverband. Dat leidt over het algemeen tot weinig problemen.

In een beperkt aantal samenwerkingsverbanden, waar het beschikbare budget sterk terugloopt (negatieve verevening), staan scholen en voorzieningen onder grote financiële druk. Deze samenwerkingsverbanden proberen te besparen op centrale voorzieningen en centrale dienstverlening, het aantal leerlingen in speciale voorzieningen te laten dalen en leerlingen bij toelating in het speciaal onderwijs in te delen in een lagere bekostigingscategorie. Het effect van deze maatregelen is beperkt.

Schoolbesturen en scholen hebben meer flexibiliteit gekregen om financiële middelen in te zetten. Zij waarderen en benutten die ruimte, maken eigen keuzes en zetten ook andere financiële middelen in voor het onderwijs aan leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften. Scholen verweven de middelen voor passend onderwijs met andere budgetten. Ze zeggen daardoor meer leerlingen te kunnen helpen. Tegelijkertijd bemoeilijkt dit de verantwoording van de inzet en opbrengsten van de middelen voor passend onderwijs.

De doelmatigheid van bestedingen is onbekend: op landelijk niveau zijn geen doelen of doelgroep omschreven en het ontbreekt aan betrouwbare registraties.

4.1 Wat was het probleem?

In de eerste plannen voor de stelselwijziging was kostenbeheersing nog geen dominant motief.²³ Pas later, vooral in de beleidsbrief van 2009 (de ‘heroverwegingsbrief’)²⁴, werden de stijgende kosten voor onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften expliciet benoemd als probleem. In de Memorie van Toelichting bij de wet, enkele jaren later, werd dit nog uitvoeriger belicht.²⁵ Die stijgende kosten hadden betrekking op wat toen de ‘zware ondersteuning’ werd genoemd: de kosten voor plaatsen in het speciaal onderwijs en voor ‘rugzakjes’ (leerlinggebonden financiering voor leerlingen met een indicatie in het regulier onderwijs) – samen de doelgroep van het LGF-beleid. Zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs groeide het aantal leerlingen dat werd aangemeld voor deze voorzieningen. Het was een openeinderegeling: bij elke indicatie ontstond recht op budget. Daardoor namen de kosten ongecontroleerd toe.

Ongecontroleerde toename van kosten

De probleemanalyse van de beleidsmakers was: te veel druk op de duurste voorzieningen. Ze wezen drie oorzaken aan. Ten eerste perverse prikkels: in het regulier onderwijs hadden zowel scholen als ouders

belang bij het aanvragen van rugzakjes. Steeds vaker werden middelen aangevraagd voor leerlingen die al in het regulier onderwijs zaten, maar voor wie voorheen geen specifieke middelen beschikbaar waren. Dat gold vooral voor leerlingen met gedragsproblemen (cluster 4 indicatie).²⁶ Door deze leerlingen te ‘labelen’ en te laten indiceren, konden ze extra budget krijgen, dat voor langere tijd toegekend bleef worden. Ten tweede werd gewezen op een toegenomen vermogen in het onderwijs om problemen van leerlingen te signaleren. De derde en laatste oorzaak voor de druk op dure voorzieningen was volgens beleidsmakers een toename van het aantal jongeren dat moeite heeft om aan de stijgende eisen van de samenleving te voldoen.

Onduidelijkheid over besteding van middelen

Behalve dat de kosten voor zware ondersteuning opliepen, werd als probleem gezien dat het onduidelijk was waaraan met name rugzakgeld werd besteed. Gesteld werd dat dit op de langere termijn zou leiden tot een ‘onhoudbare situatie’. Verder werd benadrukt dat de middelen de leraar in de klas moesten ondersteunen en niet te veel mochten opgaan aan ‘bestuurlijke drukte’.²⁷

4.2 Wat was het beleidsantwoord?

Oplossing voor de kostenstijging: budgetfinanciering

De oplossing voor het probleem van de kostenstijging is gezocht in budgetfinanciering. Deze maatregel moest een einde maken aan de perverse prikkels die tot kostengroei hadden geleid en zo de kosten beheersbaar maken. De middelen voor de zware ondersteuning werden bevroren op het niveau van 2011. Het systeem

van de rugzakjes werd afgeschaft, inclusief de verplichte ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs die daaraan verbonden was. Ook het systeem van indiceren voor de zware ondersteuning werd afgeschaft. Daarmee vielen de middelen vrij die voorheen aan de indicatiecommissies werden besteed.²⁸

23 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2005). *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Den Haag: Ministerie O&W.

24 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2009). *Heroverweging passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, ref. JOZ/162739. Den Haag: Ministerie O&W.

25 Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

26 Stoutjensdijk, R. (2014). *Children with emotional and behavioral disorders in special education: placement, progress and family functioning*. Ridderkerk: Ridderprint BV.

27 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2009). *Heroverweging passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, ref. JOZ/162739. Den Haag: Ministerie O&W.

28 Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

Het geheel van deze middelen is als vast budget toegekend aan de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden kregen ook rechtstreeks het budget voor lichte ondersteuning dat voorheen – via de schoolbesturen – beschikbaar was in de al bestaande samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs. Het totale budget werd verdeeld naar rato van het aantal leerlingen op de scholen binnen het samenwerkingsverband. Hier is voor gekozen op advies van de ECPO. De adviescommissie kwam na analyse van onderzoeksliteratuur tot de conclusie dat er geen reden is om aan te nemen dat het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften verschilt tussen regio’s.²⁹ In de periode van het LGF-beleid waren er wel regionale verschillen in het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs en/of met een rugzak. Deze keuze betekende dan ook dat bij de toekenning van budgetten verevening plaatsvond: gelijkmatige verdeling over de samenwerkingsverbanden naar verhouding van het aantal leerlingen. Voor sommige samenwerkingsverbanden betekende dit dat zij meer budget kregen dan voorheen in hun regio besteed werd aan zware ondersteuning (positieve verevening), voor andere dat zij minder budget kregen (negatieve verevening). Er kwam een overgangsregeling van vijf jaar om partijen in het onderwijsveld de mogelijkheid te geven geleidelijk toe te werken naar het nieuwe budget.

De budgetfinanciering houdt ook in dat als een samenwerkingsverband het eigen budget overschrijdt, de meerkosten ten laste komen van de aangesloten schoolbesturen. Die moeten daarvoor dan putten uit hun eigen lumpsum. De verwachting is dat schoolbesturen elkaar hierdoor zullen aanspreken. Bijvoorbeeld wanneer een van hen veel leerlingen naar het (dure) speciaal onderwijs laat gaan, wat ten koste gaat van het budget voor passend onderwijs van de anderen.

De oplossing voor de mogelijke groei van het aantal leerlingen dat ondersteuning nodig heeft, is in handen gelegd van de samenwerkingsverbanden. Verondersteld is dat het mogelijk zou zijn om op regionaal niveau de middelen doelmatig en flexibeler in te zetten

dan voorheen en daarmee ook meer leerlingen te ondersteunen. De samenwerkingsverbanden kregen de vrijheid om, los van landelijke criteria en procedures, deze middelen naar eigen voorkeur in te zetten.

Bij de start van passend onderwijs kregen de samenwerkingsverbanden alleen de vroegere middelen voor lichte en zware ondersteuning. Voor een ander deel van de ondersteuningsmiddelen, namelijk voor het praktijkonderwijs en leerwegondersteuning in het vmbo, golden toen nog andere regels. Sinds 2016 zijn praktijkonderwijs en leerwegondersteuning ingepast in passend onderwijs. Samenwerkingsverbanden zijn nu ook verantwoordelijk voor deze budgetten. Deze budgetten zijn bevroren op de uitgaven van 2012. Ze worden verdeeld op basis van het aantal leerlingen in praktijkonderwijs en met leerwegondersteuning in het samenwerkingsverband in 2012. De middelen voor het praktijkonderwijs gaan direct van de rijksoverheid naar de scholen, ze worden verrekend met het samenwerkingsverband. Als deelname aan het praktijkonderwijs en het aantal leerlingen met leerwegondersteuning stijgt, komt dat ten laste van (de besturen van) het samenwerkingsverband.

Onduidelijke inzet van middelen: beperkt beantwoord vanuit beleid

Het probleem van onduidelijkheid over de inzet van middelen is slechts beperkt vanuit het beleid beantwoord. Samenwerkingsverbanden kregen de verplichting om een jaarverslag op te stellen. Er waren geen richtlijnen voor het verantwoorden van de middelen. Verder moesten samenwerkingsverbanden een medezeggenschapsorgaan instellen. Dat orgaan zou een tegenkracht moeten zijn voor het bestuur van het samenwerkingsverband. Deze zogeheten ondersteuningsplanraad moet zich onder meer uitspreken over het ondersteuningsplan dat elk samenwerkingsverband moet opstellen en periodiek moet herijken. De ondersteuningsplanraad bestaat uit afgevaardigden, zowel ouders als personeelsleden, van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden van de aangesloten schoolbesturen.

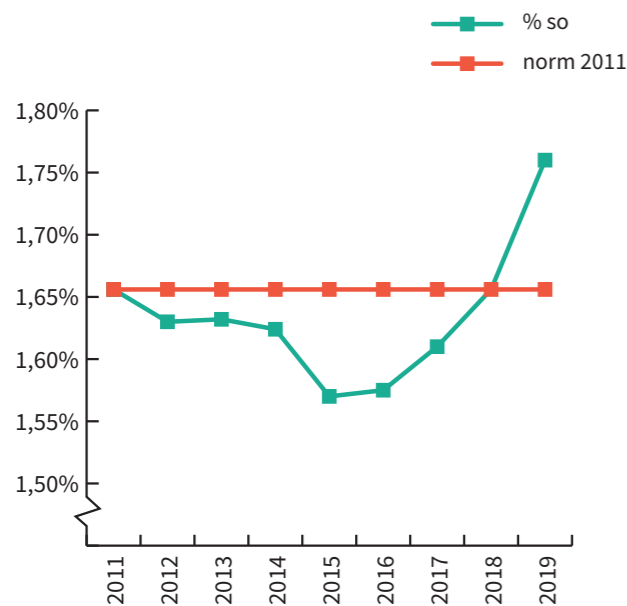
29 ECPO (2010). *Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg*. Advies. Den Haag: ECPO.

4.3 Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?

Kosten beheersbaar voor de rijksoverheid, maar druk op de duurste voorzieningen is gebleven

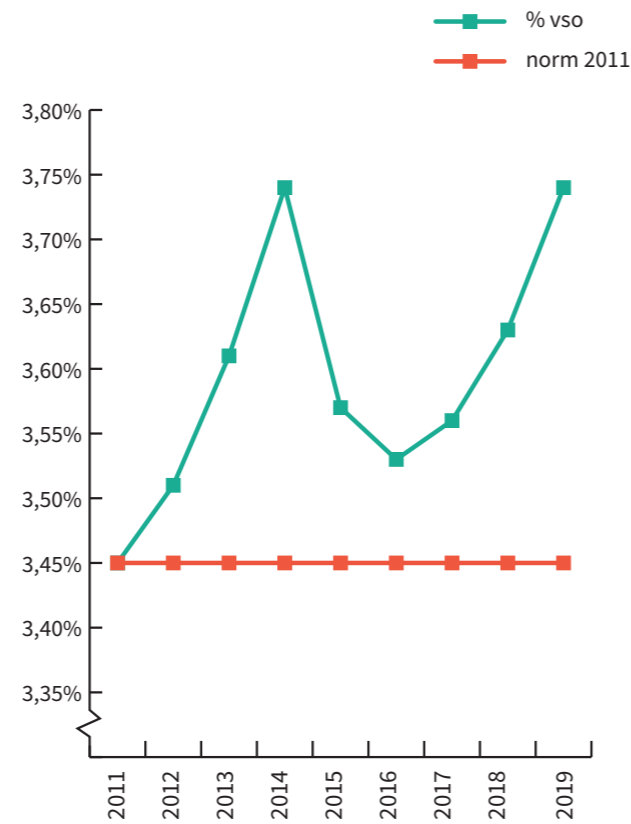
De kosten voor het onderwijs aan leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften zijn voor de rijksoverheid beheersbaar geworden. Het budgetplafond voor zware ondersteuning is gebaseerd op de uitgaven in 2011 en voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs op 2012. Landelijk stijgt de deelname aan het speciaal onderwijs. De deelname ligt, na aanvankelijke daling, nu weer boven de norm waarop het budgetplafond is gebaseerd.

Grafiek 1 en 2 laten zien dat de deelnameaantallen aan het speciaal onderwijs en aan het voortgezet speciaal onderwijs zich aanvankelijk verschillend ontwikkelden, maar dat vanaf 2016 voor beide sprake is van een stijging (44, 72).



Grafiek 1: ontwikkeling van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs (primair onderwijs)

Samenwerkingsverbanden geven toelaatbaarheidsverklaringen af als leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs gaan. Aan een toelaatbaarheidsverklaring is een bekostigingscategorie verbonden. Er zijn drie categorieën (laag, midden, hoog), waarvan de vergoedingen jaarlijks landelijk worden vastgesteld. Op basis van landelijke richtlijnen adviseert een commissie van het samenwerkingsverband voor welke bekostigingscategorie een leerling in aanmerking moet komen. Landelijk



Grafiek 2: ontwikkeling van het aandeel leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (voortgezet onderwijs)

daalt sinds 2014 het aantal toelaatbaarheidsverklaringen met de hoogste bekostiging, terwijl het aantal verklaringen in de middencategorie stijgt. De laagste bekostigingscategorie wordt het vaakst toegekend, dat is niet veranderd. Dit geldt zowel voor het speciaal als voor het voortgezet speciaal onderwijs (60, 72).

Aanvankelijk vonden directeuren van samenwerkingsverbanden de middelen toereikender dan in de periode voorafgaand aan passend onderwijs (1). Uit later onderzoek (2019) blijkt dat de meningen over die toereikendheid echter sterk verdeeld zijn bij andere groepen betrokkenen: schoolbesturen, schoolleiders, intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren (61, 54). Circa 45 procent van de schoolbesturen vindt dat er te weinig middelen beschikbaar zijn voor passend onderwijs (61). Dit geldt sterker voor schoolbesturen die te maken hebben met negatieve verevening, maar ook circa 30 procent van de besturen in regio's met positieve verevening vindt de middelen voor passend onderwijs ontoereikend (61). Er zijn substantiële verschillen tussen scholen: bijna de helft van de schoolleiders zegt

(ruim) voldoende middelen te hebben voor passend onderwijs, terwijl de andere helft daar ontevreden over is (54). Intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en ambulante begeleiders zijn vanaf de start kritisch over de beschikbare middelen, ook in vergelijking met de periode voorafgaand aan passend onderwijs (1). Zij komen met heel verschillende schattingen van het aantal leerlingen dat volgens hen meer nodig heeft dan basisondersteuning, maar waarvoor geen extra middelen beschikbaar zijn (54).

Verdeling van middelen leidt tot weinig problemen; wel financiële druk in een aantal samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden moeten op basis van een vastgesteld budget bepalen welke ondersteuning ze kunnen bieden en aan wie. Landelijk ging in 2018 ongeveer 55 procent van het totale budget voor passend onderwijs direct naar scholen voor speciaal basisonderwijs, scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en scholen voor praktijkonderwijs. De overige 45 procent van het totale landelijke budget is beschikbaar voor samenwerkingsverbanden die het besteden in het regulier onderwijs en aan voorzieningen die ze zelf in stand houden. Op lokaal niveau zijn er grote verschillen in het aandeel van het budget waarover een samenwerkingsverband vrij kan beschikken (66).³⁰ Dat komt door twee dingen. Ten eerste zijn er grote verschillen tussen regio's in deelname aan sbo, (v)so en praktijkonderwijs. Het ministerie bekostigt scholen voor sbo, (v)so en praktijkonderwijs direct, en brengt die kosten als verplichte afdrachten in mindering op het budget van het samenwerkingsverband. Als in een regio relatief veel leerlingen naar deze vormen van onderwijs gaan, heeft het samenwerkingsverband minder budget vrij te besteden. Ten tweede worden budgetten verdeeld op basis van het aantal leerlingen in de scholen van het samenwerkingsverband (verevening). Voor de meeste samenwerkingsverbanden zijn de budgettaire gevolgen van deze verevening beperkt (66). Niettemin nemen de meeste (ongeveer driekwart van alle samenwerkingsverbanden) maatregelen om te besparen op de uitgaven. Door de ondersteuning op reguliere scholen te versterken, verwachten ze – op termijn – minder leerlingen te hoeven verwijzen naar het duurdere speciaal onderwijs. Daarnaast zetten

samenwerkingsverbanden in op minder overhead en bureaucratie (53, 66).

Een beperkt aantal samenwerkingsverbanden (40 in totaal) krijgt stapsgewijs meer dan 20 procent budget meer dan voorheen in hun regio besteed werd aan zware ondersteuning (positieve verevening). Zij benutten de extra ruimte vooral om passend onderwijs 'beleidsrijk' te implementeren, dus door niet zo maar (extra) geld over scholen te verdelen, maar te sturen op specifieke doelen en het realiseren daarvan. Ze breiden onder meer bovenschoolse arrangementen en voorzieningen uit, maken innovatieprojecten mogelijk en bekostigen eventuele groei van het speciaal onderwijs (66).

Een eveneens beperkt aantal samenwerkingsverbanden heeft te maken met een sterk teruglopend budget (negatieve verevening). Voor in totaal 28 samenwerkingsverbanden daalt het budget met meer dan 20 procent (66). Samenwerkingsverbanden met negatieve verevening zetten meerdere strategieën tegelijk in om het stapsgewijs teruglopende budget op te vangen:

- Ze besparen op centrale voorzieningen en centrale dienstverlening (16, 53, 66, 72).
- Een aantal samenwerkingsverbanden probeert het aantal leerlingen in speciale voorzieningen te laten dalen (53, 66). Aanvankelijk nam de deelname aan het speciaal onderwijs af in regio's met negatieve verevening, maar de laatste tijd is daar geen sprake meer van (12, 44, 66, 72). Scholen binnen deze samenwerkingsverbanden ervaren soms grote druk om leerlingen in het regulier onderwijs te houden (63, 66).
- Enkele samenwerkingsverbanden sturen op de bekostigingscategorie van leerlingen in het speciaal onderwijs (66). Er zijn grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden wat betreft het aandeel toelaatbaarheidsverklaringen in de hoogste categorie (72). In het algemeen hangt de mate van verevening echter niet (voortgezet onderwijs) of nauwelijks (primair onderwijs) samen met een verandering in de verdeling van leerlingen over bekostigingscategorieën (72).

30 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Zicht op bestedingen van de middelen voor passend onderwijs. Een verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2019). *Financiële staat van het onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Betrokkenen ervaren negatieve verevening dikwijls als een bezuiniging in een toch al complexe context (66). Negatieve verevening en demografische krimp zorgen beide (afzonderlijk van elkaar) voor dalende budgetten; er zijn geen aanwijzingen dat de effecten van negatieve verevening en demografische krimp elkaar versterken (72). Of een samenwerkingsverband erin slaagt de gevolgen van negatieve verevening op te vangen, hangt zowel af van het interne functioneren, als van een combinatie van externe omstandigheden (zoals demografische krimp, lerarentekort en knelpunten bij de jeugdhulp) (66).

Doelmatigheid bestedingen op landelijk niveau onbekend
Sinds de invoering van passend onderwijs bepalen samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen zelf de doelgroep en de doelen, en hoe ze het budget verdelen, de middelen inzetten en de inzet verantwoorden. Daardoor is de doelmatigheid van de bestedingen niet goed vast te stellen.

Bovendien is er geen betrouwbare registratie meer om te kunnen traceren hoeveel en welke leerlingen in het regulier onderwijs extra ondersteuning krijgen (2, 14, 21, 23, 30, 43, 56, 58). Scholen zijn wettelijk verplicht een ontwikkelingsperspectiefplan (opp) op te stellen voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen en dat te registreren. Maar scholen verschillen in de mate waarin ze dit doen (23, 63). Dat komt mede doordat samenwerkingsverbanden zelf definiëren wat basis- en wat extra ondersteuning is (41, 55) en verschillend omgaan met opp's als voorwaarde voor extra middelen (50, 52). Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs heeft gekozen voor 'opting out' voor leerwegondersteunend onderwijs: ze wijken – met instemming van alle schoolbesturen – af van de landelijke indicatiecriteria (59). Soms blijft het samenwerkingsverband dan zelf indiceren, maar in samenwerkingsverbanden die ervoor kiezen indicaties af te schaffen, is niet langer bekend welke leerlingen leerwegondersteuning krijgen.

Als in een samenwerkingsverband een tekort ontstaat, komt dat voor rekening van de aangesloten schoolbesturen. De overgrote meerderheid van de schoolbesturen zegt zelf geen middelen voor passend onderwijs te reserveren en zet bestaande reserves daar niet voor in (61). Van de kleine groep besturen die dat wel doen, gaat het overwegend om percentages van 1-5 procent van het budget (61). Samenwerkingsverbanden voeren doorgaans een financiële risicoanalyse uit (16, 53). De belangrijkste financiële risico's ontstaan door schommelingen in het aantal leerlingen dat een beroep doet op extra ondersteuning en speciale voorzieningen, en door demografische ontwikkelingen. Samenwerkingsverbanden reserveren een deel van hun budget om die risico's op te vangen (weerstandsvermogen). Samenwerkingsverbanden vinden een weerstandsvermogen van gemiddeld 6 procent wenselijk (53). Een zeer beperkt aantal samenwerkingsverbanden denkt aan een substantieel hoger percentage (53). Volgens de inspectie zijn samenwerkingsverbanden, net als onderwijsbesturen, voorzichtig bij het maken van begrotingen.³¹ Mede daardoor liep het eigen vermogen van samenwerkingsverbanden op. Sinds 2015 neemt die groei weer af: in 2018 werd ongeveer 2 procent (19 miljoen euro) van het totale budget waar samenwerkingsverbanden daadwerkelijk over kunnen beschikken, aan het eigen vermogen toegevoegd.³² Een aantal samenwerkingsverbanden creëert welbewust een financiële buffer om teruglopend budget op te vangen. Daarnaast was de eerste jaren van passend onderwijs tijd nodig om met de gezamenlijke schoolbesturen beleid te maken om de middelen doelgericht in te zetten (65).

Opvattingen over de doelmatigheid van bestedingen variëren met de rol die betrokkenen vervullen. Een ruime meerderheid van de directeurs van samenwerkingsverbanden vindt de toewijzing van ondersteuning kostenefficiënt; slechts een derde van de intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren deelt dat oordeel (1) (zie ook hoofdstuk 5).

31 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Financiële staat van het Onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

32 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Financiële staat van het Onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Samenwerkingsverbanden verdelen de financiële middelen verschillend; geen aanwijzingen dat de ene manier beter is dan een andere

Samenwerkingsverbanden maken zoals gezegd eigen keuzes bij het verdelen en besteden van middelen. De meeste samenwerkingsverbanden combineren verschillende modellen om de middelen te verdelen (54). Ieder model heeft eigen voor- en nadelen:

- Het schoolmodel: alle middelen direct verdelen over scholen. Voordeel is dat scholen meer geld krijgen en zelf kunnen bepalen hoe ze het besteden. Nadeel is dat verantwoording moeilijk is en scholen kunnen verschillen in de ondersteuning die ze feitelijk bieden.
- Het arrangementenmodel: scholen vragen extra geld aan bij het samenwerkingsverband voor een specifiek doel. Dit maakt de inzet van middelen beter traceerbaar, maar is gevoelig voor bureaucratie en strategisch gedrag van scholen.
- Het expertisemodel: het samenwerkingsverband heeft zelf specialisten in dienst en/of biedt eigen voorzieningen aan. Het voordeel is dat specifieke expertise kan worden opgebouwd en ingezet. Het nadeel is dat scholen weinig beleidsvrijheid hebben (63).

De evaluatie geeft geen aanwijzingen dat de ene combinatie van verdeelmodellen beter is dan een andere (72). Wel zeggen directeurs van samenwerkingsverbanden die met een expertisemodel werken – waarbij meer centrale voorzieningen en dienstverlening direct worden bekostigd – vaker dat ze voldoende invloed hebben op de kwaliteit van de ondersteuning (53). Ook schatten die directeurs de onderlinge consensus tussen schoolbesturen iets hoger in (72). Maar de samenhang is zwak en het is niet duidelijk wat oorzaak en gevolg is. Omdat deze samenwerkingsverbanden zelf grotere (personele) risico's hebben, houden ze een hogere reserve aan.³³

De overgrote meerderheid van directeurs van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen vindt het financiële beleid van het eigen samenwerkingsverband voldoende helder (61). Voor de meeste schoolleiders is duidelijk hoeveel middelen zij krijgen voor passend

onderwijs; voor een klein deel van de schoolleiders geldt dat niet (54).

Samenwerkingsverbanden verdelen het grootste deel van de middelen waar ze daadwerkelijk over kunnen beschikken, direct over schoolbesturen of scholen.³⁴ De meeste samenwerkingsverbanden werken aan het versterken van de basisondersteuning op scholen (41). Vooral in het primair onderwijs gaat dat gepaard met een stijging van het budget dat direct over scholen wordt verdeeld (53). In het voortgezet onderwijs werd al vanaf het begin een groot deel van de middelen direct over scholen verdeeld (41).

Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen benutten en waarderen ruimte; met eigen keuzes kunnen ze meer leerlingen ondersteunen

Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen benutten de ruimte die ze hebben om middelen te verdelen en te besteden (53, 54, 61) (zie ook hoofdstuk 10). Dat betekent dat middelen voor passend onderwijs op verschillende manieren bij scholen komen (via samenwerkingsverband of eigen schoolbestuur) en in verschillende vormen (budget per leerling, aanvullende arrangementen, aanspraak op voorzieningen en dienstverlening van het samenwerkingsverband en/of het eigen schoolbestuur).

Schoolleiders zijn heel tevreden met de flexibiliteit die ze nu hebben om de middelen naar eigen inzicht te besteden (54). In het primair onderwijs worden de middelen vooral ingezet voor externe hulp voor specifieke leerlingen, onderwijsassistenten en/of lerarenondersteuners, en extra uren voor de intern begeleider (door zo'n 60 procent van de scholen). In het voortgezet onderwijs zetten scholen de middelen vooral in voor extra uren voor de ondersteuningscoördinator of leerlingbegeleider, specialisten om leraren te ondersteunen, en deskundigheidsbevordering (zo'n 80 procent van de scholen) (54). Verhoudingsgewijs worden de middelen in het primair onderwijs vaker gebruikt voor 'extra handen in de klas' en in het voortgezet onderwijs vaker om klassen kleiner te maken en specifieke hulpvoorzieningen te betalen (54).

33 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Financiële staat van het Onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

34 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Financiële staat van het Onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Binnen veel scholen wordt ‘passend onderwijs’ bieden ruim opgevat (zie hoofdstuk 10). Daartoe worden middelen met elkaar gecombineerd en vervlochten. Zo zegt de meerderheid van zowel de schoolbesturen als de schoolleiders voor passend onderwijs ook andere middelen in te zetten: uit de lumpsum, specifieke subsidies en gewichtengelden (61, 54). Dankzij de grotere flexibiliteit om middelen voor ondersteuning in te zetten, profiteren meer leerlingen van de ondersteuning en kunnen scholen meer maatwerk bieden volgens leraren, intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren (1, 4, 8).

Flexibele inzet van middelen creëert een spanningsveld met verantwoording

De ruimte voor eigen keuzes creëert echter een spanningsveld met de verantwoording: hoe zijn de middelen voor passend onderwijs ingezet, en wat zijn daarvan de opbrengsten? Daarbij komt dat betrokkenen huiverig zijn om de ruimte die is ontstaan, weer teniet te doen met regels en richtlijnen over verantwoording achteraf. Samenwerkingsverbanden die voor ‘opting out’ kiezen, ervaren eenzelfde spanningsveld bij de verdeling en verantwoording van middelen voor leerwegondersteuning (4, 59). Samenwerkingsverbanden kiezen vooral voor ‘lichte’ en geïntegreerde vormen van verantwoording via jaarverslagen en periodieke gesprekken (53, 61). Voor schoolbesturen die deel uitmaken van

meerdere samenwerkingsverbanden, kan het lastig zijn om adequaat te verantwoorden, vooral als het schoolbestuur zelf op bestuursniveau centrale voorzieningen heeft (61) (zie hoofdstuk 5).

In de eerste jaren van passend onderwijs werkten samenwerkingsverbanden nog aan een adequaat systeem voor verantwoording en evaluatie (1). In latere jaren rapporteren ze vaker dat ze zicht hebben op de besteding van de middelen (circa 70 procent), waarbij ze zich ook steeds meer baseren op schriftelijke rapportages (53). De overgrote meerderheid van de schoolbesturen legt verantwoording af aan het samenwerkingsverband over hoe ze middelen inzetten en doelen bereiken. Meestal maken ze daarbij geen onderscheid tussen middelen voor basis- en extra ondersteuning (61). Over middelen die direct over scholen worden verdeeld, leggen schoolleiders minder vaak verantwoording af dan over middelen die ze verkrijgen via specifieke aanvragen bij het samenwerkingsverband (54). De meeste schoolbesturen zijn tevreden over de mate van verantwoording, maar ongeveer een kwart van de besturen vindt meer verantwoording wenselijk, vooral over het realiseren van beoogde doelen (61). In het voortgezet onderwijs leggen schoolleiders vaker direct verantwoording af aan het samenwerkingsverband. In het primair onderwijs doen schoolleiders dat vaker aan het eigen schoolbestuur (54).

5

Complexiteit en
bureaucratie

Beleidsdoelen: complexiteit beperken door de systeemscheiding tussen lichte en zware ondersteuning op te heffen. Bureaucratie terugdringen.

Conclusies: op landelijk niveau zijn er geen aparte systemen meer voor lichte en zware ondersteuning. Passend onderwijs raakt echter ook aan andere systeemscheidingen die wel zijn blijven bestaan, zoals het praktijkonderwijs en het onderwijs aan leerlingen met visuele beperkingen (cluster 1) en leerlingen met auditieve beperkingen of taalontwikkelingsstoornissen (cluster 2). In de uitvoering raakt de Wet passend onderwijs aan de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg.

De bestaande bestuurlijke complexiteit is gereduceerd. In het primair onderwijs zijn minder samenwerkingsverbanden gekomen en elke gemeente valt nu per onderwijssector binnen één samenwerkingsverband. Tegelijkertijd zijn, mede door decentralisaties in het sociaal domein, weer nieuwe vormen van bestuurlijke complexiteit ontstaan. De voedingsgebieden van scholen en schoolbesturen en de geografische gebieden van samenwerkingsverbanden en gemeenten overlappen niet, waardoor vaak veel partijen met elkaar moeten afstemmen. Vooral het speciaal onderwijs heeft met veel complexiteit te maken.

Het referentiekader – waarin het onderwijsveld zelf de open normen uit de wet nader kon invullen – heeft geen uniformerende werking gehad.

Samenwerkingsverbanden benutten de beleidsruimte die ze hebben, ook bij toelating van leerlingen tot het speciaal onderwijs. Voor scholen is de bureaucratie rond deze toelating niet afgenomen. Een toelaatbaarheidsverklaring is geen garantie voor een snelle plaatsing.

5.1 Wat was het probleem?³⁵

Gescheiden beleidsprogramma's

In de periode vóór passend onderwijs waren er drie gescheiden beleidsprogramma's: Weer Samen Naar School (WSNS), leerlinggebonden financiering (LGF) en het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) (zie hoofdstuk 1). In het voortgezet onderwijs bestonden daarnaast nog aparte systemen voor toewijzing en inrichting van praktijkonderwijs en leerwegondersteuning. Elk beleidsprogramma kende eigen doelen, vormen van sturing en overleg, (indicatie)procedures en verwijzingscommissies, doelgroepbepalingen en verantwoordingseisen. De in hoofdstuk 1 genoemde evaluatie van de programma's concludeerde dat een ondoorzichtig geheel was ontstaan dat het onderwijsveld en ouders te veel belastte. De wens was om

dit geheel te vereenvoudigen en onder één noemer te brengen. Al snel is het onderwijsachterstandenbeleid buiten deze operatie gehouden (zie hoofdstuk 1). Alle overige programma's wilden beleidsmakers integreren in passend onderwijs.

Te veel bureaucratie: verschillende regels en organisaties

Een tweede probleem was de bureaucratie. Er waren veel ingewikkelde, onvoldoende op elkaar afgestemde regels. Indicatieprocedures werden bureaucratisch gevonden: werd de ene indicatie afgewezen, dan moest voor een andere indicatie weer een heel nieuwe procedure worden doorlopen. Gesteld werd dat dit 'woud van regels' vooral voor ouders erg ondoorzichtig en omslachtig was. Ook scholen zouden er moeite

35 Gebaseerd op: Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO; Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2005). *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Den Haag: Ministerie O&W; Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2009). *Heroverweging passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, ref. JOZ/162739. Den Haag: Ministerie O&W; Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

mee hebben om ouders binnen dit geheel adequaat te adviseren en te ondersteunen. Bovendien betekende een indicatie nog niet altijd een plaatsing. Ouders moesten met de indicatie zelf een school zoeken en konden daarbij stuiten op afwijzingen of wachtlijsten.

Een ander aspect van bureaucratie was dat er veel verschillende organisaties werkzaam waren. Zo waren er

in het WSNS-programma ongeveer 250 samenwerkingsverbanden primair onderwijs, die grotendeels op basis van denominatie (religieuze of levensbeschouwelijke grondslag) waren georganiseerd. Sommige gemeenten hadden met wel tien samenwerkingsverbanden WSNS te maken. Elk van deze samenwerkingsverbanden had de toegang tot het speciaal basisonderwijs weer op eigen wijze ingericht.

5.2 Wat was het beleidsantwoord?³⁶

Oplossing voor gescheiden programma's: stelselwijziging

De oplossing voor de versnippering van beleidsprogramma's is gezocht in de stelselwijziging die passend onderwijs is gaan heten. Alle landelijke regels en criteria die golden voor WSNS en LGF zijn verdwenen. Daarvoor in de plaats kwamen de geografisch ingedeelde samenwerkingsverbanden van schoolbesturen, apart voor primair en voortgezet onderwijs. Met de samenwerkingsverbanden kwamen de lichte en zware ondersteuning in één hand (zie ook hoofdstuk 4). Het praktijkonderwijs (pro) en het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) werden in 2016 ingepast (zie 1.2). Hiervoor gelden nog aparte regels. De landelijke indicatieorganen voor pro en lwoo werden opgeheven, maar de bestaande indicatiecriteria bleven gelden. Voortaan was het aan de samenwerkingsverbanden om met de bestaande criteria de toewijzing en bekostiging te regelen. Samenwerkingsverbanden kunnen ervoor kiezen om voor lwoo af te wijken van de landelijke indicatiecriteria, maar dat kan alleen als alle schoolbesturen daarmee instemmen ('opting out', 4, 59). Voor praktijkonderwijs bestaat die mogelijkheid niet.

Oplossing voor te veel bureaucratie: minder regels en organisaties

Van bovenaf werden samenwerkingsverbanden gevormd, het ministerie heeft de regio's bepaald. Elke school is ondergebracht bij een samenwerkingsverband en daarmee automatisch ook het bestuur van de school. Omdat schoolbesturen in meer dan één samenwerkingsverband scholen of locaties kunnen hebben, kunnen schoolbesturen deel uitmaken van meerdere samenwerkingsverbanden. In het primair onderwijs was een schaalvergroting nodig en heeft de denominatieve

indeling plaatsgemaakt voor een geografische. De circa 250 WSNS-samenwerkingsverbanden werden in het primair onderwijs omgevormd tot 77 samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

In het *voortgezet onderwijs* waren er al geografisch samengestelde samenwerkingsverbanden met een adequate schaalgrootte. Er kwamen 75 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Op de geografische indeling is één uitzondering gemaakt: reformatorische scholen hebben zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs hun eigen, landelijke samenwerkingsverband.

Om samen te kunnen werken met het (*voortgezet*) *speciaal onderwijs* (vso en so), zijn de scholen voor cluster 3 en 4 opgenomen in de samenwerkingsverbanden. Dit zijn scholen voor leerlingen met verstandelijke en/of lichamelijke beperkingen en langdurig zieke leerlingen (cluster 3) en scholen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen of psychiatrische problematiek (cluster 4). De scholen in cluster 1 en 2 bleven buiten de samenwerkingsverbanden, omdat hun leerlingenaantal te klein was voor regionale opdeling. Dit onderwijs wordt apart bekostigd. Het gaat om onderwijs voor leerlingen met visuele beperkingen (cluster 1) en leerlingen met auditieve beperkingen en taalontwikkelingsstoornissen (cluster 2). De landelijke instellingen voor cluster 1 en 2 kregen de taak om voor hun doelgroep passend onderwijs te organiseren. Voor deze clusters werden aanpassingen doorgevoerd, maar de procedures van vóór passend onderwijs bleven grotendeels bestaan (inclusief een ruzzakessysteem en verplichte ambulante begeleiding).

De samenwerkingsverbanden kregen veel beleidsvrijheid. De verwachting was dat dit ervoor zou zorgen dat 'het indicatiecircuit' zou verdwijnen. Procedures voor toewijzing van extra steun en plaatsing in speciale voorzieningen of scholen zouden eenvoudiger en daarmee minder bureaucratisch verlopen.

Referentiekader zou regionale verschillen inperken

Er was oog voor een mogelijk negatieve consequentie van deze keuze, namelijk dat op regionaal niveau iedereen het wiel zelf zou uitvinden. Dat zou weer tot een wirwar van afspraken leiden en ten koste gaan van de beoogde transparantie. Om dat te voorkomen, is voor de start van passend onderwijs een landelijk referentiekader opgesteld. De overheid heeft dat niet

zelf gedaan, maar liet dat over aan sectororganisaties (PO-Raad, VO-raad, AOC Raad, MBO Raad). De verwachting was dat het onderwijsveld de open normen in de wet zou invullen met richtlijnen voor allerlei aspecten van passend onderwijs. Voorbeelden zijn het vaststellen van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen, de toewijzing van ondersteuning, de toewijzing van middelen en de inrichting van de medezeggenschap. Het doel was ook om ouders en leraren duidelijkheid te geven over wat ze wel en niet mochten verwachten van reguliere scholen wat betreft onderwijs aan leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Het referentiekader zou 'een geheel van werkwijzen en afspraken zijn waarnaar schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zich richten bij de vormgeving van passend onderwijs'.³⁷

5.3 Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?

Landelijk geen aparte systemen meer voor lichte en zware ondersteuning; wel nog andere systeem-scheidingen

De Wet passend onderwijs heeft lichte en zware ondersteuning onder één noemer gebracht. Verschillen in criteria, procedures en financiering tussen lichte (WSNS) en zware ondersteuning (LGF) zijn daarmee opgeheven. Samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs ontvangen ook de middelen voor leerwegondersteuning (lwoo) rechtstreeks van de overheid (3). Daarvoor gelden nog wel landelijke criteria, maar als alle schoolbesturen daarmee instemmen, kunnen samenwerkingsverbanden daarvan afwijken ('opting out') (59).

De toegang tot scholen voor praktijkonderwijs is nog wel gebaseerd op landelijke criteria en wordt direct bekostigd door de overheid (3). Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn wel verantwoordelijk voor (de financiering van) ondersteuning voor leerlingen in het praktijkonderwijs. Voor het praktijkonderwijs bestaat geen mogelijkheid van 'opting out' (4, 24, 59).

De systeemscheiding tussen samenwerkingsverbanden passend onderwijs en het onderwijs voor leerlingen met visuele beperkingen (cluster 1) en leerlingen met

auditieve beperkingen en taalontwikkelingsstoornissen (cluster 2) is blijven bestaan. De afstemming tussen samenwerkingsverbanden en cluster-1-scholen verloopt over het algemeen goed (16, 53). In de organisatie van het onderwijs aan deze leerlingen is weinig veranderd (38). Over de afstemming met cluster-2-scholen zijn betrokkenen kritischer, vooral in het primair onderwijs. Voor leerlingen in cluster 2 zijn de landelijke criteria om in aanmerking te komen voor speciale voorzieningen sinds passend onderwijs aangescherpt (38). Desondanks is er een toename van het aantal leerlingen met een arrangement voor cluster 2 in het (speciaal) basisonderwijs.³⁸ Ambulante begeleiders vanuit het speciaal onderwijs, intern begeleiders van reguliere scholen én directeurs van samenwerkingsverbanden vinden dat ze vaak onvoldoende maatwerk kunnen bieden aan leerlingen met auditieve beperkingen en/of taalontwikkelingsstoornissen (16, 53, 38). Dat komt voor een belangrijk deel door systeemscheidingen (zie hoofdstuk 8).

Bestuurlijke complexiteit gereduceerd, maar ook weer nieuwe complexiteit ontstaan

Er zijn geen gemeenten meer die in het gebied vallen van meerdere samenwerkingsverbanden per onderwijssector (met uitzondering van de landelijk opererende

36 Gebaseerd op: Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

37 PO-Raad, Vo-Raad, AOC Raad, MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*. Utrecht: PO-Raad, Vo-Raad, AOC Raad, MBO Raad.

38 DUO (2019). *Trends in passend onderwijs 2011-2018*. Groningen: DUO.

reformatoische samenwerkingsverbanden). Die vorm van bestuurlijke complexiteit is gereduceerd. Maar er zijn ook nieuwe vormen van complexiteit ontstaan. Daarbij spelen vier factoren:

- De regio's van samenwerkingsverbanden po overlappen niet overal met de regio's van samenwerkingsverbanden vo, en mbo-instellingen krijgen leerlingen van verschillende samenwerkingsverbanden. Vooral op de overgangen van po naar vo, en van vo naar mbo is afstemming en onderling overleg nodig.
- Schoolbesturen zijn georganiseerd op basis van hun denominatieve grondslag, terwijl samenwerkingsverbanden geografisch zijn ingedeeld. Dat heeft tot gevolg dat een kwart van de schoolbesturen in meerdere samenwerkingsverbanden participeert (72).
- Passend onderwijs raakt in de uitvoering aan wetten waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, namelijk de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (zie hoofdstuk 6). De meeste samenwerkingsverbanden (86 procent) hebben te maken met meerdere gemeenten.³⁹
- Er gelden verschillende uitgangspunten voor jeugdhulp en onderwijs, en er is sprake van zogeheten grensverkeer. Voor de jeugdhulp is de woonplaats (de gemeente) van een leerling het vertrekpunt; voor passend onderwijs is dat de school waar de leerling naartoe gaat. Grensverkeer wil zeggen dat leerlingen in het gebied van de ene gemeente of het ene samenwerkingsverband wonen, en in het gebied van een andere naar school gaan. Daardoor hebben ook schoolbesturen die in één gemeente vestigingen hebben, en samenwerkingsverbanden die samenvallen met één gemeente, toch vaak met meerdere gemeenten te maken.

Bestuurlijke complexiteit ontstaat ook omdat afstemming nodig is tussen verschillende organisaties (school, schoolbestuur, samenwerkingsverband, gemeente), waarvoor verschillende indelingscriteria gelden, waartussen grensverkeer plaatsvindt en die allemaal hun eigen beleidsvrijheid hebben. Zo bepalen samenwerkingsverbanden zelf hoe ze de middelen verdelen en welke procedures er gelden voor het aanvragen van onderwijsgerelateerde extra ondersteuning. Gemeenten bepalen bij welke organisaties welke vormen van jeugdhulp worden ingekocht, en hoe ze die hulp organiseren (18, 47, zie hoofdstuk 6).

Het speciaal onderwijs heeft met veel complexiteit te maken

Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs krijgen door hun regionale functie doorgaans leerlingen uit een relatief groot gebied. Daardoor hebben ze vaker dan reguliere scholen te maken met meerdere gemeenten en samenwerkingsverbanden. De leerlingen van een (v)so-locatie wonen gemiddeld in 12 tot 14 verschillende gemeenten, en zijn afkomstig uit 5 tot 7 verschillende samenwerkingsverbanden (72). Het aantal samenwerkingsverbanden waar (v)so-locaties mee te maken hebben, is in de loop van de jaren gegroeid (72) Dit wijst op meer grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden.

De samenwerkingsverbanden zijn daarnaast betrokken bij de plaatsing en financiering van alle leerlingen op deze scholen. Leerlingen op deze scholen doen ook vaker een beroep op gemeenten vanwege leerlingenvervoer, jeugdhulp en afstemming met jeugdzorg (47, 54). Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs hebben daarom (nog) vaker te maken met meerdere gemeenten en samenwerkingsverbanden, met allemaal eigen procedures en werkwijzen (10, 60). Voor besturen voor speciaal onderwijs, met meerdere (v)so-locaties, is dat vaak een veelvoud aan gemeenten en samenwerkingsverbanden.

Het referentiekader heeft geen uniformerende werking gehad

Het referentiekader heeft niet de uniformerende werking gehad die was beoogd (62). Het document liet veel ruimte voor eigen invulling en had meer het karakter van suggesties dan van richtlijnen. Het referentiekader omschrijft onder meer in globale termen wat verstaan kan worden onder basisondersteuning. Samenwerkingsverbanden hebben die omschrijving overgenomen of als uitgangspunt genomen in eigen documenten (41). Uit casestudies blijkt echter dat het referentiekader nu geen rol meer speelt (63, 68).

Samenwerkingsverbanden benutten de beleidsruimte, ook bij toelaten van leerlingen tot het speciaal onderwijs

Samenwerkingsverbanden maken gebruik van de ruimte die de wet biedt. Ze hanteren verschillende procedures voor toelating tot het speciaal onderwijs. Ook de geldigheidsduur van een toelaatbaarheidsverklaring kan verschillen tussen samenwerkingsverbanden (1, 60). Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden – vaker in po dan vo – heeft geen vaste criteria voor toelating tot het speciaal onderwijs (1). Scholen die met meerdere samenwerkingsverbanden te maken hebben, ervaren vanwege de verschillen in procedures meer bureaucratie rond verwijzingen (19).

Voor scholen is bureaucratie rond toelating tot speciaal onderwijs niet afgenomen, en een toelaatbaarheidsverklaring is geen garantie voor een snelle plaatsing

Voor zowel reguliere als speciale scholen is de bureaucratie rond toelating tot het speciaal onderwijs niet afgenomen:

- In reguliere scholen vinden betrokkenen het nog steeds een grote inspanning om een toelaatbaarheidsverklaring aan te vragen (10, 28). Met de

invoering van passend onderwijs is het belangrijker geworden om een aanvraag goed te onderbouwen (10). Dat leidt er soms toe dat reguliere scholen van relatief veel leerlingen een dossier bijhouden, om er zeker van te zijn dat er een dossier is als dat later nodig mocht blijken (19). Omdat een reguliere school doorgaans niet zo vaak een toelaatbaarheidsverklaring aanvraagt, bouwen aanvragers weinig ervaring en routine op (28, 54).

- In scholen voor speciaal onderwijs zijn er andere redenen voor het ervaren van bureaucratie. Aanvankelijk moesten deze scholen veel nieuwe aanvragen opstellen omdat bestaande toelaatbaarheidsverklaringen niet langer geldig waren (10). Verder werden die verklaringen nu niet meer voor lange tijd, maar voor een korte periode afgegeven. Dat betekent dat vaker tussentijds opnieuw beoordeeld moet worden of een leerling in het speciaal (basis) onderwijs blijft. Maar anders dan verwacht, stromen nu niet vaker leerlingen van het speciaal onderwijs terug naar het regulier onderwijs (60), dus de herbeoordelingen lijken niet de beoogde functie te hebben. Inmiddels werken veel samenwerkingsverbanden weer met een langere geldigheidsduur, vooral voor leerlingen met verstandelijke en/of lichamelijke beperkingen (cluster 3). Overigens gaan bureaucratie-ervaringen uiteraard verder dan toelaatbaarheidsverklaringen (zie hoofdstuk 5 en hoofdstuk 10).

De laatste tijd stijgt de deelname van leerlingen aan het (voortgezet) speciaal onderwijs (zie grafiek 1 en 2 in hoofdstuk 4). Er ontstaan weer wachtlijsten voor het speciaal onderwijs (60, 69). Een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs is daardoor geen garantie voor een snelle plaatsing.

6

Lokale afstemming:

onderwijs, jeugdhulp en zorg

Beleidsdoelen: afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp/-zorg eenvoudiger maken.

Conclusies: de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp bevindt zich nog in een opbouwfase en is veelvuldig onderwerp van overleg. De tevredenheid erover bij betrokkenen loopt sterk uiteen: naast een groep die tevreden is, staat een even grote groep die ontevreden is. Gemeenten zijn positiever over de afstemming dan samenwerkingsverbanden. Bij samenwerkingsverbanden neemt de onvrede toe.

In de praktijk zijn onderwijs en jeugdhulp vaak nog gescheiden circuits. Nagenoeg alle samenwerkingsverbanden en gemeenten ervaren knelpunten. De grootste problemen zijn discussies over geld en wachttijden voor jeugdhulp. Daarnaast zijn er onduidelijkheden over rollen en verantwoordelijkheden, personele problemen en opstartproblemen. Er worden veel initiatieven ontplooid om de aansluiting onderwijs en jeugdhulp te verbeteren.

Bij de afstemming tussen onderwijs en zorg en het ontwikkelen van onderwijszorgarrangementen zijn er specifieke knelpunten, zoals de afstemming met gespecialiseerde instellingen en landelijke regelgeving (Wet langdurige zorg). Het speciaal onderwijs ervaart meer knelpunten dan het regulier onderwijs.

6.1 Wat was het probleem?

Gescheiden systemen

Er was niet alleen sprake van verkokering binnen het onderwijs, ook waren onderwijs, jeugdhulp en zorg gescheiden systemen. Daardoor werd niet goed voorzien in integrale hulp, als dat nodig was. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp was al langere tijd een probleem. Aan passend onderwijs gingen pilots van samenwerkingsverbanden vooraf. Die hadden onder meer tot taak om 'één loket' te organiseren voor ouders. Het is veelzeggend dat deze pilots kozen voor eigen systemen binnen het onderwijs, los van de jeugdhulp en los van de Centra voor Jeugd en Gezin. Ze wilden eerst de procedures in de eigen sector stroomlijnen, de stap naar de jeugdhulp was nog te ver weg. Binnen deze pilots werden wel allerlei obstakels genoemd in de samenwerking met jeugdhulp en zorg.⁴⁰

De beleidsdocumenten maakten daar melding van en zagen tegelijk een breder probleem, namelijk dat voor effectieve ondersteuning van kinderen ook hulp aan ouders van belang is (als er sprake is van gezinsproblemen), vooral aan ouders met kinderen in het speciaal onderwijs.⁴¹ Dus moest ook worden gewerkt aan afstemming tussen jeugdhulp en hulp aan ouders.

Schaalverschillen

Naast systeemverschillen waren ook schaalverschillen een probleem. De jeugdzorg was destijds op provincieniveau georganiseerd, dus op een veel grotere schaal dan de organisaties in het onderwijs. Dat zou de samenwerking die tot integrale ondersteuning moest leiden, bemoeilijken, zo werd gesteld.

40 Ledoux, G., Smeets, E., & Van Rens, C. (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS; Smeets, E. (2009). *Het regionale loket Passend onderwijs*. Nijmegen: ITS.

41 Memorie van Toelichting bij de Wet Passend onderwijs, 2012.

6.2 Wat was het beleidsantwoord?

Samenwerking op gemeenteniveau

Ongeveer tegelijkertijd met de stelselverandering van passend onderwijs, werd ook het stelsel voor de jeugdhulp gewijzigd: de zogeheten transitie van de jeugdhulp. Verantwoordelijkheden gingen van provincie over naar gemeente. Deze overgang was in de eerste plaats bedoeld om knelpunten in de jeugdhulp zelf op te lossen. Denk aan de gescheiden systemen in verschillende delen van de jeugdhulp en de kloof tussen hulp aan kinderen en hulp aan ouders. Omdat verwacht werd dat gemeenten de jeugdhulp efficiënter konden vormgeven, werd tegelijk het totale budget met 200 miljoen euro gekort. De decentralisatie van verantwoordelijkheden voor de jeugdhulp zou bovendien leiden tot betere samenwerking met het onderwijs. Het stelsel van passend onderwijs moest daaraan bijdragen met aanpassing van de schaalgrootte van de samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en met de opname van het speciaal onderwijs in de samenwerkingsverbanden. De gedachte was dat op deze manier zou worden samengewerkt op het niveau van gemeenten en dat dit zou leiden tot meer integrale ondersteuning, vanuit het principe ‘één kind, één plan’. Op bestuurlijk niveau werd dit concreet met

de verplichting om een ‘op overeenstemming gericht overleg’ (oogo) te voeren. Dat houdt in dat de gemeente met het samenwerkingsverband moet overleggen over het jeugdplan, het samenwerkingsverband moet met de gemeente overleggen over het ondersteuningsplan.⁴²

Ook andere ondersteuning gedecentraliseerd

Een andere maatregel die tot meer integrale ondersteuning moest leiden, is dat ook andere domeinen van ondersteuning gedecentraliseerd zijn naar gemeenten: de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de ondersteuning van participatie van burgers op de arbeidsmarkt (Participatiewet). Door ook dit op gemeentelijk niveau te organiseren, zouden voorzieningen op deze gebieden meer op elkaar moeten aansluiten.

De gekozen maatregelen zijn vooral gericht op condities voor samenwerking, zoals het organiseren van een zekere schaalgrootte en het toedelen van verantwoordelijkheden. Het is overgelaten aan gemeenten en samenwerkingsverbanden om het probleem van de systeemverschillen op te lossen.

6.3 Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?

De afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp is nog in opbouw

De afstemming tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten over de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp bevindt zich in de meeste regio's nog in de opbouwfase (47). Aanvankelijk is de implementatie van de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet vooral los van elkaar aangepakt.⁴³ De manier waarop gemeenten de jeugdhulp organiseren en daarover afspraken maken met samenwerkingsverbanden, verschilt bovendien aanzienlijk (18). De afstemming is veelvuldig onderwerp van overleg: alle samenwerkingsverbanden voeren periodiek zo'n op overeenstemming gericht overleg met betrokken gemeenten (18). Vaak gebeurt dat

afzonderlijk voor het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband (oogo passend onderwijs) en het jeugdplan van gemeenten (oogo jeugdhulp) (18, 47, 48). Meestal wordt het bestuurlijk overleg over passend onderwijs voor primair en voortgezet onderwijs gecombineerd; vaak sluiten ook jeugdhulporganisaties en mbo-instellingen daarbij aan. Gemeenten met een (v)so-vestiging voeren ook overleg met het speciaal onderwijs (18). Bij het bestuurlijk overleg zijn vaak veel partijen betrokken (53). Vanaf de start van passend onderwijs rapporteren samenwerkingsverbanden dat het bestuurlijke overleg met de betrokken gemeenten – en andere partijen – veel tijd en energie vraagt (1). Er is geen verschil te zien in de mate van tevredenheid en

ervaren knelpunten (zie hierna) tussen samenwerkingsverbanden die met één of met meer gemeenten overleg voeren (47, 72). Evenmin verschilt de tevredenheid van kern- en andere gemeenten over de afstemming met samenwerkingsverbanden (47).

Naast bestuurlijk overleg met het samenwerkingsverband, voert circa de helft van de gemeenten ook overleg met schoolbesturen en/of individuele scholen over passend onderwijs (47). Een substantiële minderheid van de gemeenten (40 procent) is van oordeel dat schoolbesturen een actieve(re) rol moeten nemen in de afstemming tussen passend onderwijs en jeugdhulp (18). Intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren ervaren het maken van afspraken met veel partijen als lastig en tijdrovend. Het is voor hen niet altijd duidelijk bij wie ze moeten zijn en wie de regie heeft (19).

Verreweg de meeste gemeenten stemmen het beleid voor passend onderwijs af met ander beleid. Het meest met het jeugdplan, en vaak ook met het beleid voor kinderopvang, voortijdig schoolverlaten en de Participatiewet. Afstemming met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) komt minder voor (18).

Tevredenheid over de afstemming onderwijs-jeugdhulp loopt sterk uiteen: onvrede bij samenwerkingsverbanden, gemeenten zijn positiever

Over de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp loopt de tevredenheid sterk uiteen, zowel bij samenwerkingsverbanden (47) als bij scholen (7, 21). Naast een groep samenwerkingsverbanden die (zeer) tevreden is (circa een kwart), staat een iets grotere groep die (zeer) ontevreden is (circa een derde) (47). Naast een groep intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren die vindt dat de samenwerking met jeugdhulp is verbeterd sinds passend onderwijs (circa een derde), staat een even grote groep die vindt dat de samenwerking is verslechterd (7).

Gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn tevredener over de onderlinge samenwerking als aan een paar voorwaarden is voldaan. Zoals een gedeelde visie, onderling vertrouwen en persoonlijk contact, actieve betrokkenheid van partijen en sturing op de samenwerking. Ook tijd en mandatering helpen, zodat vertegenwoordigers van organisaties zelf besluiten kunnen nemen (47, 48). In een studie van een aantal cases waarin gemeenten en onderwijs nauw met elkaar samenwerken, blijken twee aandachtspunten steeds terug te keren: de noodzaak van een actieve rol van de gemeente en helderheid over rollen, mandaat en verantwoordelijkheden (39).

Gemeenten zijn aanzienlijk positiever over de voortgang, de potentiële meerwaarde en de feitelijke opbrengsten van onderling overleg en samenwerking dan de samenwerkingsverbanden (47, 48). Ze schatten de aanwezigheid van jeugdhulp op school bijvoorbeeld hoger in (47). Het grootste verschil in oordeel betreft afspraken over toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp. Waar de grote meerderheid van gemeenten (80 procent) tevreden is over de afspraken die daarover zijn gemaakt, geldt dat slechts voor de helft (46 procent) van de samenwerkingsverbanden (47). Verder is de grote meerderheid van gemeenten van oordeel dat de gemaakte inkoopafspraken voldoende flexibiliteit bieden om aan te sluiten bij de hulpvragen vanuit scholen. Slechts een kleine minderheid (circa 14 procent) van de samenwerkingsverbanden deelt die mening (47, 48). Al vanaf de start zoeken samenwerkingsverbanden naar manieren om invloed uit te oefenen op het inkoopbeleid van gemeenten (1), maar het onderwijs is daar doorgaans niet bij betrokken, blijkt uit recent onderzoek (47). Aan de andere kant zeggen gemeenten vaak weinig informatie van samenwerkingsverbanden te krijgen over de benodigde jeugdhulp voor het onderwijs (18). Een substantiële minderheid van zowel gemeenten als samenwerkingsverbanden ziet niet of nauwelijks dat het onderlinge overleg leidt tot minder verwijzingen naar speciaal onderwijs en gespecialiseerde zorg, of minder administratieve lasten en minder werkdruk voor professionals (47, 48).

42 Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO; Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

43 Friele, R.D. et al. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.

Samenwerkingsverbanden zijn dus minder tevreden dan gemeenten over de onderlinge afstemming. Bovendien neemt hun onvrede toe in de loop der jaren (16, 53). Soms verslechtert de situatie feitelijk doordat er minder plaatsingsmogelijkheden zijn voor jongeren, of doordat aanbestedingsprocedures leiden tot onderbrekingen en wisselingen in de hulpverlening (53). Daarnaast spelen subjectieve factoren mee. Aanvankelijk was er nog het voordeel van de twijfel bijvoorbeeld, of de verwachtingen worden gaandeweg hoger.

Onderwijs en jeugdhulp vaak nog gescheiden circuits; discussies over geld en wachttijden voor jeugdhulp zijn knelpunten

Onderwijs en jeugdhulp functioneren in de praktijk doorgaans nog als gescheiden circuits. Nagenoeg alle samenwerkingsverbanden en gemeenten ervaren nog knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp (47). Er is een onduidelijke grens tussen ondersteuning in het onderwijs (te bekostigen uit het budget van samenwerkingsverbanden) en jeugdhulp (te bekostigen uit het gemeentebudget) (39, 47). Gescheiden geldstromen en druk op budgetten leiden tot discussies over geld, en ze staan een gezamenlijke aanpak nog vaak in de weg (18, 39, 47, 48, 52, 64, 65).

Een belangrijke bron van onvrede, binnen alle geledingen van het onderwijs, is de tijd die verstrijkt voordat daadwerkelijk jeugdhulp geboden wordt (1, 7, 21, 39, 47, 50, 54). Wachttijden en wachtlijsten voor jeugdhulp komen op grote schaal voor. Vanaf de start van passend onderwijs rapporteren samenwerkingsverbanden wachtlijsten voor kinderen die psychiatrische zorg nodig hebben (1). Gemeenten kampen met tekorten op de jeugdhulp. Ze kunnen de toegang tot hulp maar beperkt reguleren en problemen met wachtlijsten niet altijd oplossen (39). Dat komt doordat jongeren ook via de huisarts toegang hebben tot specialistische hulp. Bovendien zijn gemeenten vaak gebonden aan regionale afspraken.

Andere knelpunten zijn vooral onduidelijkheden over rollen en verantwoordelijkheden, personele problemen en opstartproblemen:

- Gemeenten en samenwerkingsverbanden vinden dat de wettelijke kaders veel open laten. In combinatie met gescheiden geldstromen en te krappe budgetten, leidt dat tot onduidelijkheden over rollen en verantwoordelijkheden (47). Bovendien vinden mensen die in het onderwijs werken de (organisatie van) jeugdhulp vaak complex (39).
- Er zijn personele problemen. Gemeenten lopen op tegen het lerarentekort en hoge werkdruk in het onderwijs; samenwerkingsverbanden ervaren veel personele wisselingen en onvoldoende competenties bij zowel beleidsmedewerkers van gemeenten als jeugdhulpverleners (47). Scholen zijn eveneens kritisch over het gebrek aan continuïteit van hulpverleners (54).
- Er zijn opstartproblemen en knelpunten die voortkomen uit de intensievere onderlinge samenwerking. Professionals in onderwijs en jeugdhulp gebruiken verschillende werkwijzen, hebben verschillende verwachtingen over en weer en moeten elkaars taal leren spreken. Bovendien vraagt het tijd om vertrouwen in elkaars deskundigheid op te bouwen (39).

Samenwerkingsverbanden en gemeenten ontplooiën veel activiteiten en initiatieven om de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp te verbeteren (47, 48). Onder meer door jeugdhulp beschikbaar te maken binnen scholen, de school als wijk te beschouwen (en zo alle hulpverlening binnen de school te bundelen) of door onderlinge interactie en informatie-uitwisseling te bevorderen tussen alle betrokkenen (48).

Meer knelpunten bij onderwijszorgarrangementen en in het speciaal onderwijs

Vanaf de start van passend onderwijs melden samenwerkingsverbanden dat de beleidsvorming rond onderwijszorgarrangementen stroperig en moeizaam verloopt (1). Een onderwijszorgarrangement brengt onderwijs, jeugdhulp en/of zorg bij elkaar in één aanpak. Afstemming tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten over de uitvoering van de Wet langdurige zorg is er nog weinig (18). Het komt ook nog weinig voor dat samenwerkingsverbanden en gemeenten een integraal budget voor hulp en ondersteuning hebben, of samen een budget opzij zetten om snel geld beschikbaar te stellen als dat nodig is (frictiepot) (47). Hoewel dit ook speelt bij de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, doet het zich sterker voor bij onderwijszorgarrangementen. Om de afstemming te verbeteren, ontplooiën samenwerkingsverbanden en gemeenten veel initiatieven rond onderwijszorgarrangementen (48).

Het speciaal onderwijs (sbo, so, vso) ervaart sterker dan het regulier onderwijs knelpunten in de afstemming met jeugdhulp en met onderwijszorgarrangementen (10):

- In het speciaal onderwijs komen meer onderwijszorgcombinaties van onderwijs en dagbehandeling voor, en onderwijs gaat er vaker samen met intensieve, langdurige behandeling (47).
- Er is vaker afstemming nodig met gespecialiseerde zorgaanbieders, zoals de gespecialiseerde jeugd-ggz, en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (47, 54). Die afstemming is minder ontwikkeld dan in het regulier onderwijs, terwijl die juist in het speciaal onderwijs harder nodig is (47). Dat vinden zowel de samenwerkingsverbanden als de gemeenten. Scholen voor speciaal onderwijs hebben wel vaak korte lijnen met de jeugdhulp (7). Maar wachttijden, gebrek aan continuïteit, onduidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden – inclusief casusregie – en tijdgebrek voelen ze in het speciaal onderwijs (nog) sterker dan in het reguliere onderwijs (7, 10, 54).
- Scholen voor speciaal onderwijs hebben vaker leerlingen uit verschillende gemeenten, waardoor zij ook vaker te maken hebben met verschillende afspraken over de inzet van jeugdhulp (18, zie ook hoofdstuk 5).

7

Dekkend aanbod, zorgplicht & thuiszitters

Beleidsdoelen: voor alle leerlingen een passend aanbod realiseren; geen thuiszitters meer.

Conclusies: de samenwerking tussen en met het speciaal onderwijs is intensiever geworden. Bovendien ontstaan er initiatieven om met voorzieningen tussen regulier en speciaal onderwijs een continuüm van zorg te creëren. Knelpunten bij de integratie tussen verschillende typen scholen zijn er ook; die liggen op het gebied van wet- en regelgeving en bekostiging.

Voor samenwerkingsverbanden en scholen is het vooral lastig een passend onderwijsaanbod te bieden voor specifieke groepen leerlingen met meervoudige problematiek. Schoolondersteuningsprofielen spelen geen rol bij het realiseren van een dekkend aanbod – terwijl ze daar wel (deels) voor bedoeld waren.

De term ‘zorgplicht’ uit de wet wekt verwarring. Als een school(bestuur) voldoet aan een aantal vereisten en als ouders een aanbod afwijzen, dan is het bestuur niet meer verplicht een passende school te vinden. Daarnaast geldt de zorgplicht alleen voor leerlingen die formeel zijn aangemeld. Het komt voor dat scholen aan ouders en leerlingen het advies geven naar een andere school te gaan, voordat zij zich formeel aanmelden (dit wordt ‘wegadviseren’ genoemd).

Er is meer aandacht voor leerlingen die voorheen minder in beeld waren, zoals leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen (emb) en leerlingen die niet naar school gaan (thuiszitters, leerlingen met een vrijstelling). Samenwerkingsverbanden hebben veel aandacht voor thuiszitters en doen vaak veel moeite om leerlingen een goede plek te bieden, maar het onderwijs kan het probleem van thuiszitters niet alleen oplossen. Het aantal geregistreerde thuiszitters en vrijstellingen van de leerplicht is niet gedaald, het is gestegen (deels door aandacht voor het fenomeen en betere registratie). Bij deze leerlingen is vaak sprake van complexe problematiek.

7.1 Wat was het probleem?

Onduidelijke verantwoordelijkheid

In de aanloop naar het wetsvoorstel passend onderwijs werd als knelpunt gesignaleerd dat er ‘kinderen tussen wal en schip’ vielen. De complexiteit van het oude stelsel werd hiervoor mede verantwoordelijk gehouden. Daarnaast werd gewezen op onduidelijkheden over wie verantwoordelijk is voor het onderwijs aan ‘moeilijk plaatsbare leerlingen’, dat wil zeggen leerlingen met ingewikkelde problematiek. Een ander knelpunt was dat in het oude stelsel indicatie nog geen plaatsing betekende. Ouders moesten na het verkrijgen van een indicatie zelf een plek zoeken voor hun kind en konden daarbij stuiten op weigerende scholen. Als die zoektocht geen succes had, kon dat ertoe leiden dat leerplichtige kinderen thuis kwamen te zitten.

Niet voor alle leerlingen een gepast aanbod

Ook werd gesignaleerd dat het aanbod aan voorzieningen verbetering behoeft. De verkokering van het stelsel werd daarvoor verantwoordelijk gehouden. Het ontbrak aan regie om een ‘continuüm van voorzieningen’ te organiseren, waardoor niet voor alle extra onderwijsbehoeften een gepast aanbod bestond.⁴⁴

44 Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO; Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

7.2 Wat was het beleidsantwoord?

De oplossing voor deze problemen werd gezocht in twee beleidsmaatregelen.

Samenwerkingsverbanden moeten dekkend aanbod realiseren in de regio

Ten eerste kregen samenwerkingsverbanden de opdracht om een dekkend aanbod in de regio te creëren. In de aanloop naar het wetsvoorstel werd de term dekkend aanbod nog niet gebruikt. Toen werd gesproken over een continuüm van voorzieningen. Daarmee werd aangeduid dat het niet alleen om een combinatie van voorzieningen zou moeten gaan, maar ook om een flexibel geheel. Dus bijvoorbeeld niet alleen óf regulier óf speciaal onderwijs, maar ook mogelijkheden om leerlingen tijdelijk te plaatsen in een voorziening, of regulier en speciaal onderwijs te combineren, of om andere vormen van tussenvoorzieningen.

Samenwerkingsverbanden hebben nu de taak voldoende soorten aanbod te creëren. Het argument hiervoor was dat voor deze taak samenwerking tussen besturen nodig is. Aanvankelijk was de gedachte dat het primair en voortgezet onderwijs dat gezamenlijk zouden moeten doen. Omdat beleidsmakers vreesden dat dit te veel bestuurlijke stroperigheid zou veroorzaken, is dat principe halverwege de beleidsvoorbereiding losgelaten. Later is de opdracht om een dekkend aanbod te creëren neergelegd bij de afzonderlijke samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs. Om dit te kunnen realiseren, moeten scholen ten minste eens in de vier jaar een zogeheten schoolondersteuningsprofiel opstellen. In dat profiel moeten scholen beschrijven welk type ondersteuning ze bieden en waarin ze zich specialiseren. Samenwerkingsverbanden zouden de ondersteuningsprofielen op elkaar af moeten stemmen. Zo zou in de regio een dekkend aanbod ontstaan. Met de informatie in de profielen zouden ouders ook gemakkelijker een geschikte school kunnen kiezen (zie verder hoofdstuk 8).

Zorgplicht voor schoolbesturen

Ten tweede kreeg ieder schoolbestuur zorgplicht. Die is ingevoerd als antwoord op het probleem van de thuiszitters (zie ook hoofdstuk 8). Besturen (in de praktijk: scholen) hebben nu de verantwoordelijkheid om voor elke leerling met extra ondersteuningsbehoeften die op een school wordt aangemeld, een passende plek aan te bieden. Dat kan een plek zijn op de school waar de leerling wordt aangemeld. Als die school daartoe onvoldoende in staat is, kan het ook een plek op een andere reguliere of speciale school zijn. Dat moet blijken uit onderzoek naar de ondersteuningsbehoeften van de leerling. De school van aanmelding is ervoor verantwoordelijk om die plek te zoeken en zich ervan te verzekeren dat die ook beschikbaar is. Op deze manier zijn ouders altijd gegarandeerd van een passende plek en hoeven zij niet meer 'van het kastje naar de muur'. De verwachting was dat daarmee het thuiszitten zou worden opgelost, door de verantwoordelijkheid voor plaatsing van leerlingen helder te beleggen. Moeilijk plaatsbare leerlingen zouden door de zorgplicht altijd een plek in het onderwijs krijgen.

Het dekkend aanbod en de zorgplicht zijn complementair: besturen (scholen) kunnen hun zorgplicht alleen waarmaken als er in de regio voldoende voorzieningen zijn voor alle soorten ondersteuningsbehoeften. Het realiseren van een dekkend aanbod verwijst dus naar het geheel van alle typen scholen en voorzieningen binnen een samenwerkingsverband; scholen voor speciaal onderwijs maken daar deel van uit.

7.3 Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?

De samenwerking tussen en met het speciaal onderwijs is intensiever geworden; er ontstaan nieuwe initiatieven

Het speciaal onderwijs heeft zijn plaats aan tafel ingenomen en is meer onderdeel geworden van het gezamenlijke beleid van samenwerkingsverbanden (10, 25, 60). Er is nog wel zorg of die stem in formele zin voldoende gewicht krijgt (60). Er zijn diverse initiatieven ontstaan om de samenwerking tussen verschillende typen scholen te versterken. Passend onderwijs heeft tot die initiatieven geleid of heeft ze versneld (11, 32). In het primair onderwijs gaat het vooral om intensieve(re) samenwerking tussen scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo) en scholen voor speciaal onderwijs (so) voor cluster 3 of cluster 4 (11). Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) in cluster 3 werken vooral samen met scholen voor praktijkonderwijs en vmbo. Scholen voor vso in cluster 4 werken voornamelijk met scholen voor vmbo. Samenwerking tussen vso-scholen en scholen voor havo en vwo komt nog weinig voor (32).

Wet- en regelgeving en bekostiging zijn de belangrijkste knelpunten in het integratieproces tussen verschillende typen scholen. Dit zijn ook vaak de redenen waarom initiatieven worden beëindigd (11). Zo is het niet mogelijk een leerling in het speciaal onderwijs in te schrijven op een reguliere school met behoud van de hogere bekostiging voor het speciaal onderwijs (32). Daarnaast is adequate huisvesting belangrijk voor deze initiatieven; die huisvesting vraagt tijd (11,32). Bij initiatieven voor intensieve(re) samenwerking tussen sbo- en so-scholen worden deze knelpunten sterker gevoeld dan bij initiatieven waarbij vso- en vo-scholen betrokken zijn. Betrokkenen benadrukken dat de samenwerking tussen verschillende typen scholen een proces van lange adem is. Het vraagt veel tijd en energie. Succesfactoren daarbij zijn: draagvlak ontwikkelen, kleine stappen zetten en maatwerkoplossingen zoeken (32, 39).

Schoolondersteuningsprofielen helpen niet voor een dekkend aanbod; nog geen goede oplossing voor specifieke groepen leerlingen

Schoolondersteuningsprofielen vervullen geen rol bij het realiseren van een dekkend aanbod. Scholen willen zich niet openlijk profileren met aanbod voor specifieke groepen leerlingen met ondersteuningsbehoeften (63). In de strijd om leerlingen zijn ze beducht voor een

imago als school voor 'zorgleerlingen'. Scholen specialiseren zich daarom niet in specifieke groepen leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Dat ligt anders als een dergelijk profiel het imago juist versterkt, zoals bij een aanbod voor hoogbegaafde leerlingen. Binnen de samenwerkingsverbanden zijn geen specialisaties te zien van scholen en die worden ook niet onderling afgestemd. Samenwerkingsverbanden hebben daar ook niet op gestuurd, om principiële redenen en/of omdat ze het niet haalbaar vinden (64). Desondanks zeggen de meeste samenwerkingsverbanden wel voldoende invloed te hebben om dekkend aanbod te kunnen realiseren (53).

De meeste samenwerkingsverbanden (circa driekwart) bieden naar eigen zeggen een dekkend aanbod aan voorzieningen (53). Volgens directeuren van samenwerkingsverbanden, schoolleiders, intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en leraren, zijn er specifieke groepen leerlingen waarvoor het aanbod vaak nog te beperkt is:

- Leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen (emb) of een combinatie van een lichte verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblemen (10, 16, 23, 52, 56).
- Hoogbegaafde leerlingen met gedrags- en/of communicatieproblemen en/of een stoornis in het autismespectrum (10, 16).
- Leerlingen met (ernstige) psychiatrische problematiek en ondersteuning vanuit de jeugd-ggz, en leerlingen in crisisvoorzieningen (16).

Ook scholen voor sbo, so en vso hebben moeite de eerste en tweede specifieke groep leerlingen adequaat te bedienen (10.) Voor alle specifieke groepen leerlingen geldt dat het in het voortgezet onderwijs (nog) lastiger is om passend onderwijs te bieden dan in het primair onderwijs.

Zorgplicht kan thuiszitten niet voorkomen; steeds meer samenwerkingsverbanden maken afspraken over 'doorzettingsmacht'

De juridische term 'zorgplicht' wordt niet altijd opgevat zoals de wet die heeft bedoeld (19, 58). De zorgplicht voor schoolbesturen is begrensd (35). Als een schoolbestuur een aanbod doet en zich daarbij houdt aan een

aantal procedurele vereisten, maar ouders wijzen het aanbod toch af, dan ligt de verantwoordelijkheid voor een passend school niet meer bij dat schoolbestuur. Wat zijn die vereisten? Het schoolbestuur moet redelijkerwijs doen wat mogelijk is, zorgvuldig handelen, overwegingen en besluiten adequaat motiveren en op verschillende momenten ‘genoegzaam en betekenisvol overleg’ voeren met ouders (35). Tegelijkertijd wordt van ouders verwacht dat ze bereid zijn tot overleg en in redelijkheid meewerken aan een oplossing (35). Als ouders niet meewerken en/of niet akkoord gaan met het geboden aanbod, worden zij er zelf weer verantwoordelijk voor een school te vinden.

De zorgplicht is formeel belegd bij schoolbesturen. Volgens directeuren van samenwerkingsverbanden zijn de aangesloten schoolbesturen goed in staat eraan te voldoen (16, 53). De mate waarin het samenwerkingsverband daarbij zelf (actief) ondersteunt, verschilt (25, 62, 68). In complexe situaties, waarin betrokkenen niet (snel) tot overeenstemming komen, kan een impasse ontstaan.⁴⁵ In die situaties kunnen ouders een beroep doen op onderwijsconsulenten. Op basis van hun ervaringen vinden onderwijsconsulenten dat samenwerkingsverbanden formele zeggenschap nodig hebben, zodat zij actief op kunnen treden als zich problemen voordoen rond plaatsing, schorsing en verwijdering van leerlingen met ondersteuningsbehoeften (35).

Steeds meer samenwerkingsverbanden maken afspraken over ‘doorzettingsmacht’ (16, 68).⁴⁶ Betrokkenen bepalen dan welke partij een plaatsing voor een leerling af kan dwingen. In 2018 had twee derde van de samenwerkingsverbanden afspraken gemaakt over doorzettingsmacht.⁴⁷ Daar wordt echter slechts zeer sporadisch gebruik van gemaakt. Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zijn er terughoudend in (25). Hun ervaring leert dat duurzame

oplossingen in onderlinge samenwerking gevonden worden; oplossingen afdwingen, leidt vaak zowel bij ouders als school tot onvrede, waarna opnieuw een zoektocht volgt (63, 68). Om diezelfde reden maakt een aantal samenwerkingsverbanden geen afspraken over doorzettingsmacht.

Het komt voor dat scholen leerlingen – om diverse redenen – ‘wegadviseren’

Verreweg de meeste schoolleiders vinden dat ze zelf aan de zorgplicht voldoen. Meestal kunnen scholen een beroep doen op het schoolbestuur en/of het samenwerkingsverband om een passende plek voor een leerling te zoeken (dit is bij 60 procent het geval), maar voor een substantiële minderheid van de scholen geldt dat niet (54). Tegelijkertijd signaleert de meerderheid (ongeveer driekwart) van de schoolleiders dat andere scholen proberen de zorgplicht te ontwijken (54). Een klein deel van de ouders zegt ervaren te hebben dat een school een leerling met ondersteuningsbehoeften probeert te weigeren; dat lijkt meer voor te komen bij leerlingen met gedragsproblemen (26).

Schoolbesturen hebben zorgplicht voor leerlingen die formeel zijn aangemeld bij een school. Het komt voor dat scholen ouders en leerlingen adviseren naar een andere school te gaan, voordat zij zich formeel aanmelden (‘wegadviseren’). Bijvoorbeeld door een onderscheid te maken tussen oriënteren en aanmelden, een telefonische aanmelding niet te beschouwen als een formele aanmelding, of zich onterecht te beroepen op onvoldoende plaats (16). De fase vóór een formele aanmelding is een schemergebied. Het is moeilijk vast te stellen hoe vaak dit ‘wegadviseren’ daadwerkelijk voorkomt. Wel is bekend dat maar weinig ouders van een kind met downsyndroom bij het zoeken naar een school van het kastje naar de muur worden gestuurd (42).

45 Dullaert, M. (2019). *De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken?* Bijlage bij: Ministerie van OCW (2019). *Stand van zaken thuiszitters*. Den Haag: Ministerie van OCW (ref 1483118).

46 Jepma, I. & Beekhoven, S. (2015) *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek A. Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Utrecht: Sardes; Inspectie van het Onderwijs (2019). *Schematisch overzicht vragenlijst doorzettingsmacht mei 2018 swv*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

47 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Schematisch overzicht vragenlijst doorzettingsmacht mei 2018 swv*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Er zijn verschillende redenen voor dit ‘wegadviseren’.

- Het schoolbestuur (in de dagelijkse praktijk de school) moet onderzoeken wat een passend aanbod is voor een leerling, en eventueel onderbouwen waarom de school de benodigde ondersteuning niet zelf kan bieden. Scholen geven ouders soms het advies naar een andere school te gaan, om te voorkomen dat ouders en leerlingen (onnodig) moeten wachten op uitsluitel. Dat is volgens hen niet in het belang van de leerling. De opvatting dat het soms verstandig kan zijn om ouders naar een andere school te verwijzen vóórdat die ouders zich formeel aanmelden, leeft breed onder schoolleiders (54).
- Een school kan het een probleem vinden om kosten te maken voor een leerling waarvoor de school geen bekostiging krijgt (zoals voor onderzoek naar de aard van de ondersteuningsbehoeften) omdat de leerling uiteindelijk niet wordt ingeschreven (51).
- Scholen zouden verder leerlingen met ondersteuningsbehoeften weigeren als reactie op druk van andere partijen. Zoals van de inspectie die onvoldoende rekening zou houden met de populatie leerlingen bij het vaststellen van de leeropbrengsten van een school (26). Of door te anticiperen of reageren op andere ouders die nadelen zouden vrezen voor het eigen kind (26). Dat laatste is vaak onterecht: ouders zijn over het algemeen positief over de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuning in de klas (20).

Aantal geregistreerde thuiszitters en vrijstellingen ‘5 onder a’ toegenomen; het onderwijs kan dit probleem niet alleen oplossen

Er is meer aandacht gekomen voor leerlingen die voorheen minder in beeld waren, zoals leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen (emb) en leerlingen die niet naar school gaan (thuiszitters en leerlingen met vrijstelling van de leerplicht). Thuiszitten is een

hardnekkig vraagstuk dat sinds passend onderwijs veel aandacht krijgt, zowel van pers en politiek (22, 62) als van samenwerkingsverbanden (8, 63, 68) en gemeenten (47, 48). Thuiszitters zijn daardoor beter in beeld. Samenwerkingsverbanden en scholen hebben veel aandacht voor deze leerlingen en doen vaak veel moeite om hen een goede plek te bieden, onder andere met bovenschoolse voorzieningen en alternatieve trajecten met combinaties van onderwijs en zorg (5, 8, 58, 69). Ondanks deze inspanningen is het aantal leerplichtige leerlingen dat in een schooljaar langer dan drie maanden niet naar school gaat, gestegen (van ongeveer 3200 in 2013/2014 tot 4500 in 2017/2018) (51). Het betreft naar schatting 0,14 procent van de totale groep leerlingen met ondersteuningsbehoeften zoals leraren dat aangeven (51). Een onbekend deel van de stijging komt door betere registraties. Thuiszitten komt vooral in het voortgezet onderwijs voor. Samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs hebben meestal zo’n vijftien thuiszitters tegelijk (58).⁴⁸ De meeste vo-scholen hebben te maken met thuiszitters, maar op locatieniveau is dat aantal beperkt (54). Thuiszitten komt vaak door complexe psychische en psychiatrische problemen van de leerlingen, maar ook hun thuissituatie speelt mee en knelpunten bij de afstemming tussen onderwijs en professionele hulpverlening (58).⁴⁹ Deze meervoudige en complexe problematiek vereist de inzet van verschillende partijen: het onderwijs kan het thuiszittersprobleem niet alleen oplossen.⁵⁰

Leerlingen die vanwege lichamelijke of psychische problemen niet naar school kunnen, kunnen worden vrijgesteld van de leerplicht. Dit is vastgelegd in de leerplichtwet, in artikel 5 onder punt a, waardoor vrijstelling op deze gronden bekend staat onder de toevoeging ‘5 onder a’. Aanvankelijk steeg het aantal leerlingen dat op deze grond vrijstelling van de leerplicht kreeg (van ongeveer 4400 in 2013/2014 tot ongeveer 5500 in 2017/2018) (51). Recent lijkt sprake van een lichte daling.⁵¹ Ongeveer de helft van de scholen

48 Inspectie van het Onderwijs (2018). *Thuiszittersregistratie samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Derde analyse*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

49 Ingrado/NJI (2018). *Dit ben ik. Portretten van thuiszitters*. www.ingrado.nl.

50 PO-Raad, Vo-Raad, VNG, Ministerie van OCW, Ministerie van VWS, Ministerie van V&I (2016). *Thuiszitterspact*; Peeters, R. (2018). *Mét andere ogen*. Advies voor versnelling en bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd. Op verzoek van de coalitie onderwijs-zorg-jeugd; Dullaert, M. (2019). *De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken?* Bijlage bij: Ministerie van OCW (2019). *Stand van zaken thuiszitters*. Den Haag: Ministerie van OCW (ref 1483118).

51 Ministerie van OCW (2019). *Stand van zaken thuiszitters*. Den Haag: Ministerie van OCW (ref 1483118).

voor speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs krijgt in een periode van twee jaar te maken met leerlingen waarvoor een dergelijke vrijstelling wordt aangevraagd (54). Dat is vaker dan in reguliere scholen. Uit onderzoek naar de achtergronden van de vrijstellingen blijkt dat ook deze leerlingen sinds de invoering van passend onderwijs beter in beeld zijn gekomen en beter worden geregistreerd.⁵² Ook bij veel van deze leerlingen is sprake van meervoudige aandoeningen. Er lijkt sprake van een stijging in het aantal vrijstellingen voor 16-/17-jarige leerlingen op psychische en psychiatrische gronden. Ouders kunnen een verzoek tot vrijstelling indienen bij de leerplichtambtenaar, voorzien van een medische verklaring. Als het verzoek aan de procedurele eisen voldoet, moet de gemeente de vrijstelling toekennen (51). Aanvragen worden nu niet inhoudelijk getoetst. De minister werkt aan een wetswijziging waardoor pas een vrijstelling kan worden gegeven als goed is gekeken naar de mogelijkheden van een leerling en het regionale ondersteuningsaanbod.⁵³

52 Bertling, L., Lubberman, J. & Witteman-Van Leenen, H. (2016). *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen '5 onder a'*. Amsterdam: Regioplan.

53 Ministers van VWS en BVOM (2019). *Voortgang onderwijs-zorg*. Den Haag: Ministerie van VWS & Ministerie van OCW. (dossiernummer 31497 volgnummer 334).

8

Positie van ouders

Beleidsdoelen: ouders ontzorgen. Ouders hebben keuzevrijheid en weten wat scholen kunnen bieden.

Conclusies: de meeste ouders zijn tamelijk tevreden, maar er is steeds een kleine groep voor wie dat niet geldt. Ouders merken nog wel dat er een scheiding is tussen passend onderwijs en vormen van ondersteuning daarbuiten.

Voor ouders kan het een intensieve zoektocht zijn om een school te kiezen. De zorgplicht kan dat niet altijd voorkomen. Ouders zijn niet geholpen met schoolondersteuningsprofielen. Ouders van een kind met ondersteuningsbehoeften ervaren niet altijd keuzevrijheid bij de schoolkeuze. De wederzijdse afhankelijkheid tussen ouders en school is groot. In de onderlinge communicatie vervult het ontwikkelingsperspectiefplan (opp) doorgaans een nuttige rol. Het komt voor dat ouders en school verschil van inzicht hebben. Voor ouders is continuïteit in de ondersteuning van belang. Dat maakt de overgangen binnen maar vooral tussen scholen (regulier / speciaal) en tussen onderwijssectoren (vve, po, vo, mbo) kwetsbaar.

In formele zin is de inspraak van ouders in samenwerkingsverbanden goed geregeld, maar ouders vormen geen daadwerkelijke tegenkracht. De rechtsbescherming voor ouders vertoont nog hiaten en kwetsbaarheden.

8.1 Wat was het probleem?

Ouders verdwalen in regels

Kenmerken van het oude stelsel werden nadelig gevonden voor ouders: het was te complex, te verkokerd, te rigide en verantwoordelijkheden waren niet helder belegd (zie ook hoofdstuk 5).

Ouders moesten zich door 'een woud van regels' worstelen en waren te veel op zichzelf aangewezen in hun zoektocht naar een plek voor hun kind. Deze knelpunten werden in achtereenvolgende beleidsdocumenten benoemd. Vooral ouders van moeilijk plaatsbare leerlingen zouden vastlopen, met als resultaat dat kinderen thuis kwamen te zitten.⁵⁴

Hulp niet transparant, weinig te kiezen

Behalve op te veel regels en bureaucratie, werd ook gewezen op een gebrek aan transparantie voor ouders. Door onduidelijke informatie zouden ouders niet weten welke hulp waar te krijgen is. Een derde probleem dat werd geadresseerd, is een gebrek aan keuzevrijheid voor ouders. Met het LGF-beleid konden ouders, na het verkrijgen van een indicatie, in beginsel zelf een keuze maken tussen regulier onderwijs (met 'rugzak') of speciaal onderwijs. Voor die keuze waren ze wel afhankelijk van de school om een leerling toe te laten. Daardoor zou de keuzevrijheid voor ouders in de praktijk niet groot genoeg zijn.⁵⁵

54 Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

55 Memorie van Toelichting bij de Wet Passend onderwijs, 2012.

8.2 Wat was het beleidsantwoord?⁵⁶

Van een budget voor ouders...

In het eerste ontwerp van het beleid kregen ouders een grote rol toebedeeld. De gedachte was toen nog dat ouders een eigen budget zouden krijgen waarmee ze zelf op zoek konden gaan naar het beste aanbod of de beste school voor hun kind. Dat zou hun keuzevrijheid optimaal maken. Bovendien zou het scholen stimuleren om goede ondersteuning aan te bieden; daar konden ze dan immers extra budget door krijgen. Ook zou het leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften helpen integreren in het regulier onderwijs, want de verwachting was dat veel ouders zouden kiezen voor 'thuisnabij' onderwijs. Deze gedachte van kiezende ouders met een eigen budget is echter snel verlaten. De logische consequentie van dit voorstel zou zijn dat het onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs zou verdwijnen en dat stuitte op verzet. Daarvoor in de plaats kwam een model met budgetfinanciering voor samenwerkingsverbanden.

... naar recht op goede hulp

In latere fasen van de beleidsontwikkeling is meer de nadruk gelegd op het recht van ouders en leerlingen om goed geholpen te worden en om mee te beslissen over het lokale beleid. Door de schaalvergroting bij de samenwerkingsverbanden en hun plicht een dekkend aanbod te realiseren, zou de kans groter worden dat er binnen één samenwerkingsverband een passende onderwijsplek kwam voor alle kinderen met extra ondersteuningsbehoeften (zie hoofdstuk 7). Ook zou dan de samenwerking met de jeugdhulp beter moeten verlopen (zie hoofdstuk 6). Verder moest de zorgplicht ervoor zorgen dat ouders niet meer zelf hoefden te 'shoppen' om een geschikte school voor hun kind te vinden en zou worden gegarandeerd dat ook moeilijk plaatsbare leerlingen een passende vorm van onderwijs krijgen (zie hoofdstuk 7).

Goede informatie aan ouders

Om de transparantie te bevorderen, kregen samenwerkingsverbanden de plicht om te regelen dat ouders goed geïnformeerd worden over de ondersteuning waarop ze een beroep kunnen doen en de bijbehorende procedures. Scholen kregen de plicht om een eigen

schoolondersteuningsprofiel op te stellen, waarin ze moeten aangeven wat op schoolniveau hun ondersteuningsaanbod is (zie hoofdstuk 7). Dat moet ouders inzicht bieden in wat ze van een school kunnen verwachten, waarmee het een hulpmiddel voor ouders zou zijn in het proces van schoolkeuze.

De gedachte was ook dat de beleidsvrijheid die samenwerkingsverbanden kregen, ervoor zou zorgen dat 'het indicatiecircuit' zou verdwijnen en dat procedures voor toewijzing van extra steun transparanter en minder bureaucratisch zouden verlopen (zie hoofdstuk 5). Dat werd met name voor ouders van belang geacht.

Een positie in de ondersteuningsplanraad

Verder moest elk samenwerkingsverband een medezeggenschapsorgaan inrichten, ondersteuningsplanraad geheten (opr), met vertegenwoordiging van de medezeggenschapsraden van de aangesloten schoolbesturen. Daarin zijn voor ouders plaatsen gereserveerd.

Overleg over ontwikkelingsperspectiefplannen voor leerlingen

De vroegere handelingsplannen voor leerlingen werden vervangen door ontwikkelingsperspectiefplannen, of opp's. Scholen moeten opp's opstellen voor leerlingen die extra steun krijgen in het regulier onderwijs; in het speciaal onderwijs moet dat voor alle leerlingen. Het opp moet bestaan uit twee delen:

- Een handelingsdeel. Hierin moeten scholen aangeven waarom de leerling extra steun krijgt en wat de extra steun inhoudt.
- Een uitstroomperspectief. Hierin moet de school aangeven welk eindniveau de leerling zou kunnen behalen aan het einde van de schoolperiode.

Scholen moeten over beide delen van het opp overleggen met ouders. Ouders hebben (sinds 2017) instemmingsrecht op het handelingsdeel; het is aan de school om het uitstroomperspectief te bepalen. Het opp moet regelmatig worden geëvalueerd. Ook daarvoor is overleg tussen school en ouders nodig.

Geschillencommissie ingesteld

Mede op aandrang van de Tweede Kamer zijn er nieuwe mogelijkheden gekomen voor ouders om geschillen voor te leggen aan onafhankelijke instanties. Ze konden al zaken voorleggen aan de rechter. Daarnaast is een Geschillencommissie passend onderwijs in het leven geroepen. Verder werd benadrukt dat de al bestaande onderwijsconsulenten ook na de invoering van passend onderwijs hun werk konden voortzetten. Dat wil zeggen dat ze ouders kunnen ondersteunen die problemen ervaren met het vinden van een goede onderwijsplek of met de invulling van extra ondersteuning. Onderwijsconsulenten zijn eveneens onafhankelijk.

Geen maatregelen voor meer keuzevrijheid

Er zijn geen specifieke maatregelen genomen om de keuzevrijheid van ouders te vergroten. De zorgplicht is bedoeld om een passende onderwijsplek te garanderen voor elke leerling met extra ondersteuningsbehoeften. Deze geeft ouders echter niet het recht op een plaats voor hun kind op de school van hun voorkeur – of dat nu een school is voor regulier of speciaal onderwijs. Zorgplicht is geen plaatsingsrecht. Het is aan de school/het schoolbestuur om ouders een passend aanbod te doen op 'een redelijke afstand' van het huisadres. In het overleg dat aan dat aanbod vooraf moet gaan, kunnen ouders kenbaar maken wat voor hen belangrijk is. Thuisnabijheid kan een overweging zijn, naast andere overwegingen, zoals de religieuze of levensbeschouwelijke richting van de school of het pedagogische concept.

8.3 Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?

Ouders zijn tamelijk tevreden, een kleine groep uitgezonderd

Gemiddeld genomen zijn ouders tamelijk tevreden over (de organisatie van) de ondersteuning voor leerlingen. Maar ervaringen van ouders lopen sterk uiteen (5, 20, 23, 26, 38, 42, 51). Die verschillen zijn de afgelopen jaren niet groter of kleiner geworden, ook niet in vergelijking met de periode vóór passend onderwijs (20). Terwijl de meeste ouders niet zo veel bureaucratie ervaren, is er een kleine groep ouders die daar wel last van heeft (20). Hetzelfde patroon is zichtbaar bij ervaringen met het zoeken van een geschikte school, tevredenheid over de informatie die scholen geven en het ervaren partnerschap met de school. Deze verschillen zijn niet louter een afspiegeling van verschillen tussen scholen. Ook ouders met kinderen op dezelfde school, met dezelfde leerkracht en een kind met vergelijkbare ondersteuningsbehoeften, kunnen heel verschillend oordelen over de geboden ondersteuning (5).

Hoewel het algemene beeld over oudertevredenheid niet is veranderd sinds de introductie van passend onderwijs, is de aanleiding voor (on)tevredenheid wel veranderd (51). In vergelijking met vroeger ervaren ouders met een kind met ondersteuningsbehoeften nu minder bureaucratie, vooral rond diagnostische onderzoeken en indicatieprocedures (20). De keerzijde

van meer maatwerk en flexibiliteit is echter dat ouders minder houvast hebben en niet altijd weten wat ze van school kunnen en mogen verwachten. In vergelijking met de periode van het 'rugzakje' ervaart een deel van de ouders nu meer afhankelijkheid van de school (26) en is het voor hen minder duidelijk hoe het beschikbare budget wordt ingezet (42). Net als voorheen zijn ouders met een kind in het speciaal onderwijs doorgaans tevredener over het onderwijs aan hun kind, dan ouders van kinderen in het regulier onderwijs (20). Deze eerste groep heeft vaak al een heel traject, met soms negatieve ervaringen, in het regulier onderwijs doorlopen en ervaart in het speciaal onderwijs meer zorg en ondersteuning voor hun kind. Dat is ook de reden dat ouders vaak terughoudend zijn om een kind van het speciaal onderwijs terug te plaatsen naar een reguliere school (54).

Ouders ervaren nog wel systeemscheidingen met ondersteuning buiten passend onderwijs

Ook ouders met kinderen die extra ondersteuning krijgen buiten de school, zijn grotendeels tevreden over die ondersteuning (20). Een klein deel van de ouders merkt wel dat de systemen gescheiden zijn wanneer de ondersteuning voortvloeit uit verschillende wettelijke regelingen. Ouders ervaren vooral afstemmingsproblemen met cluster 2-onderwijs; de Jeugdwet

56 Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012;, 62, 35.

en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, uitgevoerd door de gemeente); en de Wet langdurige zorg (Wlz, een landelijke regeling uitgevoerd door regionale zorgkantoren) (26, 38, 42). Een ambulante begeleider van cluster 2 kan leerlingen in het regulier onderwijs bijvoorbeeld wel ondersteunen voor een taalontwikkelingsstoornis, maar niet voor een nauw verwant leerprobleem. Dat komt omdat de ambulante begeleiding deel uitmaakt van het arrangement van cluster 2, terwijl een leerprobleem onder de verantwoordelijkheid valt van het samenwerkingsverband passend onderwijs (26, 38). Ook bij onderwijszorgarrangementen kunnen ouders te maken krijgen met systeemseparaties (26). Als ouders onderling ervaringen uitwisselen, bijvoorbeeld in een landelijke vereniging, constateren zij ook dat in het ene samenwerkingsverband en in de ene gemeente meer 'voor elkaar te krijgen is' dan in een ander samenwerkingsverband of een andere gemeente (42).

De zorgplicht kan een intensieve zoektocht van ouders niet altijd voorkomen

Voor een deel van de ouders met een kind met ondersteuningsbehoeften is het een intensieve zoektocht om een school te kiezen (20, 26, 42). Niet alle ouders weten dat schoolbesturen zorgplicht hebben, en wat dat voor hen betekent (51). Los daarvan zoeken ouders vooral een school waar hun kind en zichzelf zich welkom voelen (26). Voor ouders weegt de bejegening van een school zwaar. Serieus genomen worden, goede informatie en communicatie met de school en constructief kunnen overleggen, zijn de basis voor positieve ervaringen van ouders (26). Omgekeerd zijn negatieve ervaringen vooral dat ouders zich niet welkom voelen, dat ze de communicatie gebrekkig vinden en dat ze het gevoel hebben mondig en assertief te moeten zijn (26). Regels kunnen niet afdwingen dat ouders zich positief bejegend voelen. Ouders die zich niet prettig voelen bij een school, blijven zoeken naar een andere, ook al is de school hun als passend aangeboden. De zorgplicht kan dat niet voorkomen.

Ouders zijn bij de schoolkeuze niet geholpen met schoolondersteuningsprofielen

Het schoolondersteuningsprofiel helpt ouders niet of nauwelijks bij het zoeken naar een geschikte school (26, 41). De (on)mogelijkheden van een school voor een specifieke leerling hangen vaak af van specifieke omstandigheden, zoals een bepaalde leerkracht of

de samenstelling van een groep. Een algemene tekst is daarom vaak weinig informatief voor ouders (41). Daarnaast zijn schoolondersteuningsprofielen lang niet altijd makkelijk vindbaar, vergelijkbaar tussen scholen, of begrijpelijk voor ouders (26, 41). Het document geeft bovendien vaak geen volledig en/of geen juist beeld van wat de school kan bieden (41). Daarbij speelt mee dat scholen terughoudend zijn om zich expliciet te profileren met een uitgebreid aanbod aan ondersteuning (zie hoofdstuk 7).

Niet alle ouders ervaren keuzevrijheid

Ouders van een kind met ondersteuningsbehoeften ervaren niet altijd keuzevrijheid bij het kiezen van een school (26, 42). Dat is vooral het geval als de ondersteuningsbehoeften van het kind de doorslag geeft, en er feitelijk maar één optie is, of als plaatsing afhangt van toevallig aanwezige expertise (42). Daarnaast ervaren ouders niet altijd dat er een keuze is tussen plaatsing op een reguliere of een speciale school. Ook komt het voor dat een school aangeeft 'handelingsverlegen' te zijn (42), of de benodigde ondersteuning niet op het gevraagde niveau te kunnen aanbieden (26). Dat laatste speelt voornamelijk bij leerlingen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs die havo of vwo (kunnen) volgen. In een enkel geval voldoet een kind niet aan de toelatingscriteria voor het onderwijs dat de ouders wensen, bijvoorbeeld het IQ bij onderwijs voor hoogbegaafden, de minimale ontwikkelleeftijd voor plaatsing in het speciaal onderwijs (26) of de aangescherpte criteria voor cluster 2-onderwijs (26, 38). Signalen dat ouders met een kind met downsyndroom sinds passend onderwijs minder te kiezen zouden hebben, blijken echter ongegrond (42).

Bij schoolkeuze spelen ook nog andere factoren mee.

- Het leerlingenvervoer. Gemeenten zijn daarvoor verantwoordelijk als leerlingen vanwege hun beperking niet zelfstandig naar school kunnen reizen. Veel gemeenten maken daarover afspraken met samenwerkingsverbanden (18, 48). De vergoeding voor leerlingenvervoer is gebaseerd op het criterium van de 'dichtstbijzijnde toegankelijke school'. Vanuit het perspectief van ouders is dat niet altijd de meest passende school (26, 35, 42). Ook komt het voor dat een school voor speciaal onderwijs ouders een school voor voortgezet speciaal onderwijs adviseert waarmee ze goed samenwerken. Die geadviseerde

school is niet automatisch een school waarvoor de gemeente het leerlingenvervoer vergoedt (60).

- Loting. Sommige gemeenten en scholen loten bij de toelating tot een school. Dan kunnen specifieke complicaties optreden. De zorgplicht gaat pas in nadat een leerling is ingeloot voor zo'n school. Als een leerling wordt uitgeloot, is er weinig tijd over om een andere geschikte school te vinden. Dit geldt vooral bij de overgang naar het voortgezet onderwijs (26).
- Visie van het samenwerkingsverband. Ouders kunnen bijvoorbeeld een speciale setting verkiezen voor hun kind terwijl de visie van het samenwerkingsverband is leerlingen onderwijs te bieden in een reguliere setting. Andersom komt ook voor: ouders hebben voorkeur voor een reguliere setting terwijl het samenwerkingsverband speciale settingen beter vindt (26).

Ouders en school zijn van elkaar afhankelijk; verschillen van inzicht komen voor

Ouders en school zijn van elkaar afhankelijk. Als ouders en school minder terug (kunnen) vallen op indicaties en procedures, komt het (nog) meer aan op onderlinge communicatie en het delen van informatie. Ouders willen soms niet dat informatie aan een andere school wordt overgedragen, omdat ze hopen dat hun kind daar met een schone lei kan beginnen, of omdat ze de kans op toelating willen vergroten (24). Sinds passend onderwijs zijn ouders iets kritischer over de communicatie en het delen van informatie met de school dan in de periode daarvoor (20). Ouders met een lagere opleiding, een niet-Westerse achtergrond en eigen ervaring met een indicatieprocedure zijn overigens tevredener over de communicatie en informatievoorziening vanuit school dan andere ouders (20).

Het komt voor dat ouders en school verschil van inzicht hebben (1, 20, 41, 54). In het voortgezet onderwijs is dat vaker het geval dan in het primair onderwijs (54). Die verschillen kunnen betrekking hebben op meerdere zaken. Meestal gaat het over de vraag of een leerling extra ondersteuning nodig heeft, en in welke vorm (1, 41, 54). Dat komt in ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden voor, en betreft dan enkele gevallen per jaar (41). Het gaat om situaties waarin een school het te lang zelf probeert met een leerling en te laat hulp inroept, en/of om ouders die meer ondersteuning nodig vinden dan de school, niet akkoord gaan met de

voorgestelde ondersteuning of het kind niet inschrijven bij de geadviseerde school (1, 41). Verder komt het met enige regelmaat voor dat de school een leerling naar het speciaal onderwijs wil verwijzen, maar ouders daar geen toestemming voor geven. Andersom komt minder vaak voor (dat ouders geen toestemming geven voor een plaatsing in het reguliere onderwijs vanuit het speciaal onderwijs) (54). Bij het aanmelden van leerlingen is volgens schoolleiders nauwelijks sprake van verschil van inzicht tussen ouders en scholen (54).

Het opp is nuttig in de onderlinge communicatie

In de onderlinge communicatie tussen ouders en school vervult het opp doorgaans een nuttige rol, vinden zowel ouders als scholen (20, 23). De communicatie over het bestaan van het opp verloopt echter niet altijd vlekkeloos. Een klein deel (naar schatting circa 15 procent) van de ouders met kinderen voor wie de school een (opp) heeft opgesteld, weet dat niet (20, 23). Ondanks de verplichting, zijn niet alle opp's door ouders ondertekend (23). Het is voor ouders met ondersteuning vanuit cluster 1- of cluster 2-scholen niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor het opp: de school of de instelling (38). Dit betekent niet automatisch dat het schort aan de onderlinge communicatie tussen ouders en school. Leraren zijn over het algemeen (zeer) positief over de communicatie en samenwerking met ouders, ook met ouders met een kind met extra ondersteuningsbehoeften (21).

Voor ouders is continuïteit in ondersteuning van belang. Dat maakt overgangen tussen scholen (regulier/speciaal) en tussen onderwijssectoren (vve, po, vo, mbo) kwetsbaar (63).

Inspraak van ouders formeel goed geregeld, maar ouders vormen geen daadwerkelijke tegenkracht voor samenwerkingsverbanden

Alle samenwerkingsverbanden hebben een ondersteuningsplanraad (opr) ingericht (53) en deze raad is juridisch goed gepositioneerd (27). In formele zin is de zeggenschap van ouders op het beleid van het samenwerkingsverband daarmee goed geregeld (53). Directeuren van samenwerkingsverbanden vinden dat ze de opr voldoende informeren en leden van de opr zijn het daarmee eens (53). Volgens de directeuren heeft de raad in ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden ook daadwerkelijk invloed op het beleid (53). In de praktijk vormt de raad echter

niet of nauwelijks een tegenkracht voor het bestuur van het samenwerkingsverband (16, 27). Ook is de relatie tussen de medezeggenschap van de school (mr), van het schoolbestuur (gmr) en van het samenwerkingsverband (opr) in juridisch opzicht onduidelijk (27). In de praktijk verloopt de inspraak van ouders vooral via de medezeggenschap van de eigen school of het eigen schoolbestuur (16).

De rechtsbescherming voor ouders vertoont nog hiaten en kwetsbaarheden.

De rechten van ouders zijn op verschillende manieren beschermd: variërend van de algemene klachtenprocedure, tot de specifieke Geschillencommissie passend onderwijs, het College voor de rechten van de mens en de rechter. Samenwerkingsverbanden moeten een eigen klachtenprocedure hebben (35). Het aantal klachten en geschillen neemt toe; dat is in lijn met een algehele stijging van het aantal juridische procedures in het onderwijs (35).

Er zit nog wel een hiaat in de rechtsbescherming voor ouders. Procedures bij de geschillencommissie en interne bezwaarprocedures bij het bevoegd gezag (het schoolbestuur) zijn niet expliciet op elkaar afgestemd. Daardoor kan het voorkomen dat het bevoegd gezag zich kan onttrekken aan een uitspraak van een geschillencommissie (35).

Het opp is voor ouders niet alleen van belang vanwege de communicatie met de school, maar ook vanuit juridisch oogpunt. Met het opstellen van een opp is de school verplicht tot ‘op overeenstemming gericht overleg’ met ouders. Het instemmingsrecht op het handelingsdeel van het opp geeft ouders de mogelijkheid in bezwaar en beroep te gaan tegen een formeel genomen besluit. Als de school geen opp opstelt, vervalt voor scholen strikt genomen de verplichting om met ouders tot overeenstemming te komen, kunnen ouders niet formeel instemmen met het ondersteuningsaanbod van de school en is het voor ouders veel moeilijker in bezwaar en beroep te gaan (35). Gebleken is dat samenwerkingsverbanden en scholen verschillend omgaan met het wel of niet opstellen van een opp (19, 38, 50, 54) (zie hoofdstuk 4). Dat impliceert dat ouders niet overal eenzelfde mogelijkheid hebben om formeel in te stemmen met een ondersteuningsaanbod, of daartegen bezwaar aan te tekenen. Bovendien kan de juridische positie van ouders kwetsbaar zijn als gevolg van keuzes van samenwerkingsverbanden en scholen. Zo proberen de meeste samenwerkingsverbanden het niveau van basisondersteuning op scholen te verhogen (zie hoofdstuk 10). Een aantal samenwerkingsverbanden kiest ervoor om leerwegondersteuning onder de basisondersteuning te laten vallen (59). In deze gevallen komen minder leerlingen in aanmerking voor extra ondersteuning, waardoor logischerwijs voor minder leerlingen een opp opgesteld hoeft te worden (41). Ouders krijgen daardoor minder mogelijkheden om formeel in te stemmen met het ondersteuningsaanbod, of daartegen in bezwaar en beroep te gaan.

9

Toerusting en ondersteuning voor leraren

Beleidsdoelen: leraren die zijn toegerust en voldoende ondersteuning ervaren in het geven van onderwijs aan leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften.

Conclusies: leraren vinden overwegend dat ze over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften onderwijs te geven. Schoolleiders, intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en leerlingen zijn over het algemeen ook positief over de competenties van leraren. Uit lesobservaties blijkt dat leraren hoog scoren op het bieden van pedagogische structuur en emotionele ondersteuning, maar lager op didactisch handelen.

Leraren zijn in de loop der jaren minder positief geworden over hun mogelijkheden om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften goed te ondersteunen. Ook zijn ze daartoe minder bereid geworden. Vooral in het primair onderwijs voelen leraren zich meer belast door deze leerlingen in de klas.

De zorgstructuur in scholen is versterkt. Eerst kregen leraren hulp van externe ondersteuners en specialisten. Nu is dat meer verschoven naar ondersteuning binnen de school. Leraren krijgen en waarderen vooral hulp van intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren. Een gezamenlijke visie en aanpak voor passend onderwijs is binnen scholen echter niet vanzelfsprekend.

Er is geen gerichte sturing op deskundigheidsbevordering van leraren. Niettemin zijn betrokkenen tevreden over het professionaliseringsbeleid van scholen, en ervaren leraren en schoolleiders weinig urgentie voor extra scholing. Voor aankomende leraren maakt passend onderwijs vaak geen deel uit van het basiscurriculum van hun opleiding.

9.1 Wat was het probleem?

In de eerste knelpuntenanalyses die ten grondslag liggen aan het beleid voor passend onderwijs komt het onderwerp leraren nauwelijks voor. In latere beleidsdocumenten kwam daar meer aandacht voor. De volgende kwesties werden toen benoemd.

Middelen bereiken leraren niet

Ten eerste moesten de beschikbare middelen 'de leraar in de klas' bereiken, en niet blijven 'hangen' in overlegstructuren of bovenschoolse voorzieningen. Wil het regulier onderwijs meer leerlingen kunnen opvangen dan voorheen, dan hebben die scholen daar ook

middelen voor nodig, zo werd benadrukt. Niet alleen om leraren beter toe te rusten door hun deskundigheid te bevorderen, maar ook om leraren meer te ondersteunen in de klas in plaats van daarbuiten.⁵⁷

Leraren kunnen onvoldoende meebeslissen

Als tweede punt werd genoemd dat leraren onvoldoende in de positie waren om mee te beslissen over de inrichting van het stelsel en over de steun die zij zelf nodig hebben. In de periode van de pilots (zie hoofdstuk 1) waren leraren nog vrijwel niet betrokken bij de lokale beleidsontwikkeling, zo bleek uit onderzoek.⁵⁸

57 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2009). *Heroverweging passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, ref. JOZ/162739. Den Haag: Ministerie O&W.

58 Ledoux, G., Smeets, E., & Van Rens, C. (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.

Inspectie: leraren onvoldoende vaardig

De Inspectie van het Onderwijs was kritisch over vaardigheden van leraren in het regulier onderwijs. Uit inspectierapporten bleek dat veel leraren nog onvoldoende in staat waren om het onderwijs af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Dit was een

algemeen oordeel en ging dus niet specifiek over hun vaardigheden in het onderwijzen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Toch werd dit als een indicatie gezien dat leraren beter toegerust moesten worden met het oog op de invoering van passend onderwijs.⁵⁹

9.2 Wat was het beleidsantwoord?

Geen specifieke acties, maar vertrouwd op bestaand lerarenbeleid

Onderkend is dat goede extra ondersteuning voor leerlingen staat of valt met de leraar in de klas⁶⁰. Toch heeft de rijksoverheid weinig specifieke beleidsacties ontwikkeld om deskundigheid en vaardigheid van leraren op dit gebied te vergroten. De verantwoordelijkheid daarvoor kwam terecht bij de schoolbesturen – individueel en in de samenwerkingsverbanden. Verder zouden bestaande en al geplande acties vanuit de rijksoverheid behulpzaam zijn.

- Er was al lerarenbeleid vanuit andere beleidsprogramma's en daar is naar verwezen. Genoemd werden bijvoorbeeld het beleid gericht op opbrengstgericht werken (kwaliteitsbeleid), de invoering van de functiemix (lerarenagenda) en de introductie van de prestatiebox.
- Het ministerie maakte in de sectorakkoorden afspraken met de sectorraden, waaronder het verhogen van de vaardigheid van leraren in omgaan met verschillen.⁶¹
- Verder werd vertrouwd op de werking van het referentiekader. Daarin zouden nadere richtlijnen komen te staan over de benodigde deskundigheid van leraren (zie hoofdstuk 5).
- Tot slot werd verwacht dat het schoolondersteuningsprofiel een goede aanleiding zou zijn om de expertise van leraren in kaart te brengen en eventuele tekorten daarin te signaleren.

Van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden werd verwacht dat zij de middelen voor passend onderwijs zo zouden inzetten dat de leraar in de klas ondersteund zou worden. De gedachte was dat zonder het 'indicatie-circus' hiervoor mogelijkheden zouden ontstaan. Besturen en samenwerkingsverbanden waren vrij in de manier waarop ze dat deden. Daarvoor werden geen nadere richtlijnen gegeven.

In de aanloop naar de invoering van passend onderwijs is kritiek gekomen op de bescheiden beleidsacties op dit domein. Onder meer de Onderwijsraad heeft erop gewezen dat de genoemde maatregelen voor deskundigheidsvergroting niet in verhouding staan tot de omvang van het probleem. Bovendien zou het te vrijblijvend zijn om de verantwoordelijkheid hiervoor geheel aan schoolbesturen over te laten.⁶² Ook de ECPO vond het te onduidelijk hoe het handelingsrepertoire van leraren zou worden vergroot.⁶³

Medezeggenschap voor leraren

Ook maatregelen om leraren meer bij het beleid te betrekken, zijn vanuit de overheid beperkt gebleven. Er is medezeggenschap van personeel geregeld in het medezeggenschapsorgaan van de samenwerkingsverbanden: de ondersteuningsplanraad (opr). Verder is geregeld dat de medezeggenschapsraad van scholen adviesrecht kreeg bij het vaststellen van het schoolondersteuningsprofiel.

59 Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

60 Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

61 Sectorakkoorden PO en VO.

62 Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.

63 ECPO (2011). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

9.3 Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?

De competenties van leraren worden hoog ingeschat, maar lesobservaties wijzen op didactische vaardigheden als aandachtspunt

Leraren schatten hun eigen competenties (heel) hoog in wat betreft instructie geven, klassenmanagement, leerlingen motiveren en omgaan met ouders (21, 56). Ze hebben ook het zelfvertrouwen dat ze om kunnen gaan met leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (21, 56). Ook schoolleiders, intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en leerlingen zijn doorgaans positief over de competenties van leraren (21, 56, 64). Oordelen over het didactisch handelen van leraren vallen doorgaans lager uit. Van leraren in het speciaal onderwijs wordt de beheersing van competenties meestal positiever ingeschat dan van leraren in het regulier onderwijs (54). Leraren geven zelf aan dat ze de meeste moeite hebben met het ondersteunen van leerlingen met gedragsproblemen en/of een problematische werkhouding (56). Dit geldt zowel voor het primair als het voortgezet onderwijs.

Systematische lesobservaties bevestigen dat leraren de didactische vaardigheden over het algemeen minder goed beheersen; pedagogische structuur en emotionele ondersteuning bieden gaat ze beter af. Bovendien wijzen die observaties op grote verschillen tussen leraren, ook binnen dezelfde school (21, 56). Volgens intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren vinden leraren het vooral moeilijk om de extra ondersteuningsbehoeften van een leerling te vertalen in concrete doelen, om een adequaat plan van aanpak te maken en om leeractiviteiten gericht te plannen (56).

Leraren in het primair onderwijs beheersen de didactische competentie doorgaans beter dan leraren in het voortgezet onderwijs (56). Verder zijn ze in het primair onderwijs op dit gebied beter voor leerlingen mét dan voor leerlingen zónder extra ondersteuningsbehoeften. In de loop der jaren zijn leraren deze competentie beter gaan beheersen (21, 56). Didactische vaardigheden van leraren zijn belangrijk: de mate waarin het lerarenteam over deze vaardigheden beschikt, voorspelt het best of

de school volgens de intern begeleider leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften kan ondersteunen (56).

In het voortgezet onderwijs lijkt het omgekeerde het geval: de didactische competentie van leraren schiet hier vaker tekort en leraren beheersen die competentie beter voor leerlingen zónder dan voor leerlingen mét ondersteuningsbehoeften. Bovendien lijken leraren deze competentie in de loop van de tijd eerder minder te beheersen dan meer (21, 56).

Leraren vinden zichzelf minder dan voorheen in staat en bereid om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften goed te ondersteunen

In 2016 vonden de meeste leraren het vanzelfsprekend dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften bij hen op school werden toegelaten (21). In de periode tussen 2016 en 2018 gingen leraren zich echter minder goed in staat achten om deze leerlingen de ondersteuning te bieden die volgens hen nodig is (21, 56). Bovendien is de bereidheid om deze leerlingen te ondersteunen eerder kleiner dan groter geworden (56).⁶⁴

- In het primair onderwijs voelen veel leraren (50 procent) zich overbelast of zitten ze naar eigen zeggen 'aan de grens' bij het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (56). Hoewel er aanzienlijke verschillen zijn tussen leraren, is de gemiddelde ervaren overbelasting opvallend toegenomen (21, 56). Leraren die zich meer ondersteund voelen door collega's en de intern begeleider, ervaren minder belasting door leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.⁶⁵
- Voor leraren in het voortgezet onderwijs is de ervaren belasting door onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften tamelijk stabiel in de tijd, en iets lager dan voor leraren in het primair onderwijs (56). Leraren die zich meer ondersteund voelen door collega's en de ondersteuningscoördinator, hebben een positievere houding en meer zelfvertrouwen jegens leerlingen met extra

64 Boer, A. de & Smeets, E. (2020). Aanvullende analyses School-Klas-Leerling. Interne notitie. Nijmegen/Groningen: KBA/Rijksuniversiteit Groningen. Deze bevindingen worden op een later moment in artikelvorm gepubliceerd.

65 Boer, A. de & Smeets, E. (2020). Ibid.

ondersteuningsbehoeften. Dat heeft indirect tot gevolg dat leraren zich minder belast voelen.⁶⁶

Verreweg de meeste leraren, zowel in het primair als het voortgezet onderwijs, geven aan dat de werkdruk is toegenomen door passend onderwijs. Ook hebben ze vaker het gevoel dat ze tekort schieten en dat leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften minder aandacht krijgen vanwege de aandacht die nodig is voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (56). Nagenoeg alle leraren in het primair onderwijs hebben leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor de meeste leraren, maar iets minder voor leraren die lesgeven op havo en vwo (21, 56, 64). Leraren voelen zich vooral belast als sprake is van externaliserende problematiek (zoals sterk storend, overactief of impulsief gedrag) en/of een problematische werkhouding bij leerlingen; deze problemen komen het vaakst voor (56). Leraren voelen zich nauwelijks belast in geval van leerlingen met een lichamelijke beperking (56). Leraren in het primair onderwijs ervaren een zwaardere last als leerlingen meer en complexere problemen hebben.⁶⁷ Er zijn indicaties dat de zorgzwaarte van leerlingen in het primair onderwijs is toegenomen en dat de aard van de problematiek verschuift (zie hoofdstuk 11).

In scholen is de zorgstructuur versterkt en krijgen leraren vooral hulp van intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren

Voor leraren is het belangrijk dat ze niet alles zelf hoeven kunnen, dat ze ruimte ervaren om handelingsverlegenheid te bespreken en hulp te vragen, en dat die hulp ook beschikbaar is (63). Om leraren beter te ondersteunen, is de zorgstructuur in scholen versterkt (7). Het aantal (verschillende) externe specialisten om leerlingen en leraren te ondersteunen is gedaald. Scholen organiseren de ondersteuning vaker zelf, met eigen mensen (21, 50, 56). Binnen scholen is de ondersteuning vanuit het speciaal onderwijs, de jeugd-ggz en de overige jeugdhulp eerder afgenomen dan toegenomen; terwijl dat bij de ondersteuning vanuit samenwerkingsverbanden en wijkteams eerder andersom is (7).

Schoolleiders in het primair onderwijs zetten een deel van de middelen voor passend onderwijs in voor meer uren voor intern begeleiders en ook voor 'extra handen in de klas' (54). Over de hele linie kunnen leraren nu vaker een beroep doen op een onderwijsassistent of ondersteuner dan in het begin van passend onderwijs (21, 56). In het voortgezet onderwijs zijn onderwijs-assistenten weliswaar zeldzaam, maar wel minder zeldzaam dan voorheen (21, 56). In deze sector zijn er minder bovenschoolse voorzieningen beschikbaar, zoals een orthopedagogisch didactisch centrum of een tijdelijke voorziening voor leerlingen met gedragsproblemen (rebound), en juist meer voorzieningen in de school zelf, zoals een speciale klas binnen de school.

Leraren worden het meest (en steeds vaker) ondersteund door intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren in hun onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (21, 56). Leraren waarderen deze vorm van ondersteuning het meest en die waardering is in de loop der jaren verder toegenomen (8, 21, 56, 63). Veel intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren geven zelf echter aan dat ze te weinig tijd hebben om leraren goed te ondersteunen (54). De mate waarin leraren zich gesteund voelen varieert sterk, maar de meesten vinden het matig tot redelijk (21, 56). Veel leraren willen meer ondersteuning, vooral bij leerlingen met leerproblemen en/of gedragsproblemen (21, 56). Vooral in het primair onderwijs hebben leraren behoefte aan meer tijd, meer handen in de klas, kleinere klassen en meer ondersteuning. Met de beschikbare budgetten is dat niet te realiseren (64). In het voortgezet onderwijs zijn leraren minder tevreden over de ondersteuning dan in het primair onderwijs (21, 56). Deze leraren hebben het meest aan besprekingen van individuele leerlingen (56). Verder hebben ze vooral behoefte aan specifieke adviezen voor het onderwijs in het eigen vak. De adviezen die ze krijgen, vinden ze vaak te algemeen (56).

66 Boer, A. de & Smeets, E. (2020). Ibid.

67 Boer, A. de & Smeets, E. (2020). Ibid.

Een gezamenlijke aanpak binnen de school is echter niet vanzelfsprekend

Een kleine meerderheid van de leraren, circa 60 procent in zowel het primair als het voortgezet onderwijs, geeft aan dat ze passend onderwijs binnen hun school of team ervaren als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Er wordt vaak niet gewerkt vanuit een gezamenlijke visie (21). In de evaluatie werden nagenoeg geen systematische verbanden gevonden tussen kenmerken van individuele leraren, kenmerken van intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren en kenmerken van klassen en scholen (21, 56, 72).⁶⁸ Dit kan erop wijzen dat onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften sterk afhangt van specifieke omstandigheden, en (nog) weinig de uitkomst is van gericht schoolbeleid.

Leraren hebben weinig inspraak en zijn niet goed geïnformeerd

Voor leraren geldt hetzelfde als voor ouders: hun medezeggenschap is formeel goed geregeld, maar ze vormen geen daadwerkelijke tegenkracht (zie hoofdstuk 8). Anders dan voor intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren, en anders dan voor schoolleiders, zijn er geen overleg- of adviesorganen voor leraren ingericht in samenwerkingsverbanden. De communicatie tussen samenwerkingsverband en leraren verloopt via anderen binnen de school. Leraren zijn vaak niet betrokken geweest bij het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel en kennen de regels en procedures van het samenwerkingsverband ook vaak niet (5).

Gerichte sturing op deskundigheidsbevordering ontbreekt

Er wordt niet gericht gestuurd op het bevorderen van deskundigheid van leraren voor het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Het referentiekader (zie hoofdstuk 5) beschrijft in algemene termen over welke vaardigheden een 'goed toegeruste docent in het regulier onderwijs' zou moeten beschikken.⁶⁹ Maar wie wat zou moeten doen om leraren op die wijze toe te rusten, is open gelaten. Samenwerkingsverbanden rekenen professionalisering van leraren doorgaans tot het domein van schoolbesturen (16, 53, 55). De meeste samenwerkingsverbanden (en ook een groeiend

68 Boer, A. de & Smeets, E. (2020). Ibid.

69 PO-Raad, Vo-Raad, AOC Raad, MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*. Utrecht: PO-Raad, Vo-Raad, AOC Raad, MBO Raad.

aantal) hebben wel een aanbod voor leraren, maar er zijn weinig afspraken over professionalisering (16, 53). De verantwoordelijkheid voor professionalisering ligt doorgaans bij de school (53, 54). Verhoudingsgewijs komt in het voortgezet onderwijs het budget voor deskundigheidsbevordering vaker van de school zelf (54); in het primair onderwijs dragen besturen en samenwerkingsverbanden vaker bij in de kosten (54, 61).

Over het algemeen zijn leraren, intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren tamelijk tevreden over het professionaliseringsbeleid op het gebied van passend onderwijs op hun school. Volgens hen zijn er voldoende mogelijkheden voor leraren om hun kennis en vaardigheden op dit terrein te onderhouden en uit te breiden (54). De verschillen tussen scholen zijn echter aanzienlijk (21, 56). In vergelijking met het voortgezet onderwijs zeggen schoolleiders in het primair onderwijs vaker dat ze de scholing voor leraren op het gebied van passend onderwijs systematisch aanpakken en dat ze leraren daar nauw bij betrekken (54). Intern begeleiders in het primair onderwijs schatten de scholingsbereidheid van leraren op hun school ook hoger in dan ondersteuningscoördinatoren in het voortgezet onderwijs (54). In het primair onderwijs zijn leraren en intern begeleiders ook tevredener over het professionaliseringsbeleid op school dan in het voortgezet onderwijs (21, 56). Daar staat tegenover dat de professionalisering van leraren op het gebied van passend onderwijs in het voortgezet onderwijs beter aansluit bij het integraal personeelsbeleid. Schoolleiders in het primair en voortgezet onderwijs zijn eensgezind in hun oordeel over de professionaliteit van hun lerarenteam: die is toegenomen sinds de introductie van passend onderwijs (54). Het schoolondersteuningsprofiel vervult op veel scholen slechts een beperkte rol bij het inventariseren van aanwezige en benodigde deskundigheid in het lerarenteam (54). Al met al is de deelname aan professionaliseringsactiviteiten op dit terrein beperkt en ervaren leraren en schoolleiders – ook in relatie tot andere landen – weinig urgentie om extra scholing te volgen op het gebied van passend onderwijs (64). Intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren zien meer noodzaak tot scholing van leraren (21, 56).

Voor aankomende leraren maakt passend onderwijs vaak geen deel uit van het basiscurriculum

Voor leraren-in-opleiding is passend onderwijs lang niet altijd onderdeel van het curriculum. Pabo's hebben voor passend onderwijs vaak wel het curriculum aangepast; lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs hebben dat veel minder gedaan. Meestal is passend onderwijs een specialisatie, keuzevak of minor en niet een onderdeel van het basiscurriculum. De nadruk ligt op begeleiding en ondersteuning van leerlingen met (gedrags)problemen. (Vak)didactische ondersteuning voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften komt minder aan bod. Waarom is passend onderwijs volgens opleiders lastig te integreren in lerarenopleidingen? De grootste knelpunten zijn: overladen curricula, lerarenopleiders die onvoldoende zijn toegerust en het vinden van voldoende goede stageplaatsen (9).

10

Toewijzing van ondersteuning en hulp op maat

Beleidsdoelen: transparante toewijzing van ondersteuning en meer hulp op maat.

Conclusies: samenwerkingsverbanden zien een verbetering in de toewijzing van ondersteuning: volgens hen zijn de procedures net zo transparant maar minder bureaucratisch dan voorheen. Scholen zien eerder een verslechtering: volgens hen zijn de procedures juist minder transparant geworden en bureaucratischer.

De grens tussen basis- en extra ondersteuning verschilt zowel tussen samenwerkingsverbanden als tussen en binnen scholen. Die grens is bovendien veranderlijk. In het onderwijsveld is er weinig steun voor een landelijke norm voor basisondersteuning.

Het aandeel scholen dat de afgesproken basis- en extra ondersteuning kan bieden, neemt (iets) toe, maar ongeveer een kwart van de scholen lukt dat niet. Binnen scholen nemen de twijfels toe of alle leerlingen die dat nodig hebben wel de gewenste ondersteuning krijgen. Leraren, intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren willen graag meer doen dan wat ze nu kunnen bieden.

De ondersteuning is flexibeler geworden, waardoor meer leerlingen daarvan profiteren. Of leerlingen daadwerkelijk meer hulp op maat krijgen kan niet worden vastgesteld.

10.1 Wat was het probleem?

Lange trajecten

In het oude stelsel waren verschillende commissies actief als 'poortwachter' voor de toegang tot extra hulp in het regulier onderwijs (met een rugzakje of een beschikking voor leerwegondersteuning in het vmbo) of tot een plaats in het speciaal basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. Velen kennen de namen van de commissies nog:

- De permanente commissie leerlingenzorg (PCL) voor een indicatie voor het speciaal basisonderwijs;
- De commissies voor indicatiestelling (Cvl's) voor plaatsing in het speciaal en speciaal voortgezet onderwijs of voor een rugzak in het reguliere onderwijs;
- De regionale verwijzingscommissies (RVC's) voor het toekennen van leerwegondersteuning (lwoo) in het vmbo en plaatsing in het praktijkonderwijs.

Deze commissies werkten met regionale criteria en procedures (PCL) of landelijke (Cvl en RVC). Door uniforme criteria aan te houden, werd ondersteuning transparant toegewezen. Tegelijkertijd ontstond er veel papierwerk en waren trajecten lang, wanneer na een afwijzing weer een nieuw indicatietraject moest starten.

Rigide systemen

Een bijkomend probleem was dat er in het oude systeem alleen óf-óf-beslissingen werden genomen: een leerling kreeg wel óf geen recht op een indicatie of beschikking. Als het recht werd toegekend, gold het meteen voor langere tijd. Dit systeem werd rigide gevonden. Het had tot gevolg dat ondersteuningsmiddelen slechts beschikbaar waren voor leerlingen met een indicatie en niet voor leerlingen die daar (net) niet aan voldeden. Bovendien werd nauwelijks periodiek nagegaan of de inzet van die ondersteuning nog nodig was.

10.2 Wat was het beleidsantwoord?

Minder medicalisering en meer flexibiliteit

Het beleidsantwoord is gezocht in het terugdringen van medicalisering en grotere flexibiliteit in het bieden van ondersteuning. Door de indicatiecommissies af te schaffen moest ook de ‘slagboomdiagnostiek’ – gebaseerd op medische criteria – verdwijnen. Voortaan zouden de samenwerkingsverbanden beleid voeren om te bepalen wie welke ondersteuning krijgt, op welke gronden en hoe lang. Verwacht werd dat dit meer gebaseerd zou worden op handelingsgerichte diagnostiek. Het zou niet meer gaan om bepalen wat een kind heeft, maar om wat het nodig heeft. Anders gezegd: de ondersteuningsbehoefte moest centraal staan, niet de stoornis. Het effect daarvan zou zijn dat hulp meer op maat kan worden gegeven. Daarmee zou ook de duur van de hulp flexibeler kunnen worden en dat zou ertoe leiden dat meer leerlingen met dezelfde middelen ondersteuning kunnen krijgen. Ook moest het bevorderen dat leerlingen vaker gebruik zouden maken van ‘tussenvormen’ van hulp, zoals combinaties van speciaal en regulier onderwijs. Op deze manier zouden de beschikbare middelen zo efficiënt en transparant mogelijk en vooral meer op maat worden ingezet.

Extra verplichtingen

Een paar verplichtingen zijn daarbij wel opgelegd. De samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen die toegang geven tot het speciaal onderwijs. Daarbij zijn ze verplicht advies van deskundigen in te winnen. Verder moeten ze in hun ondersteuningsplan aangeven welke vormen van ondersteuning in het samenwerkingsverband beschikbaar zijn en welke procedures daarbij gelden. De ondersteuning die alle scholen moeten bieden wordt basisondersteuning genoemd. Als leerlingen daar bovenop aanvullende ondersteuning nodig hebben, heet dat extra ondersteuning. De grens tussen basis- en extra ondersteuning kunnen samenwerkingsverbanden zelf bepalen. Wel werd verwacht dat het referentiekader (zie hoofdstuk 5) nadere richtlijnen zou geven over wat scholen minimaal zelf moeten bieden aan ondersteuning. Dat moest voorkomen dat er al te grote verschillen zouden ontstaan tussen samenwerkingsverbanden.

Ook moeten scholen ontwikkelingsperspectieven opstellen voor leerlingen die extra steun krijgen. Daarin moeten ze aangeven om welke ondersteuning het gaat en bij welke behoefte die ondersteuning aansluit. Daarin is ook een rol weggelegd voor ouders (zie hoofdstuk 8).

10.3 Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?

Volgens samenwerkingsverbanden is de toewijzing net zo transparant maar minder bureaucratistisch dan voorheen, scholen zien eerder een verslechtering

Medewerkers van samenwerkingsverbanden – directeuren en deskundigen – vinden dat de toewijzing van extra ondersteuning net zo transparant is als in de periode voor passend onderwijs (1). Samenwerkingsverbanden besteden en verdelen de middelen voor passend onderwijs op verschillende manieren, en hebben daarvoor verschillende procedures en modellen (1, 8, 16, 50, 52, 53, 54, 61, 63, zie hoofdstuk 4). In de meeste samenwerkingsverbanden kunnen scholen aparte aanvragen doen voor bijvoorbeeld een arrangement, toegang tot bovenschoolse voorzieningen, of hulp vanuit het samenwerkingsverband (1, 53, 54). De middelen die daarmee gepaard gaan, variëren sterk

en hangen samen met het gekozen verdeelmodel (66). Samenwerkingsverbanden maken hun eigen procedures en afspraken over het algemeen goed kenbaar (41). In de loop van de tijd hebben ze hun procedures bijgesteld, onder meer om het eigenaarschap bij scholen te vergroten en de administratieve druk te verlichten (1, 41, 68). Volgens directeuren van samenwerkingsverbanden is de bureaucratie verder afgenomen (16, 53). Om te voldoen aan de nieuwe privacywet (AVG) zijn procedures aangepast. Dat heeft wel weer geleid tot meer bureaucratie (53).

Medewerkers van scholen – intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren – zien echter eerder een verslechtering optreden in de transparantie en bureaucratie rond de toewijzing van ondersteuning. Dit is niet

te wijten aan onbekendheid met de nieuwe procedures (1, 19, 54). Hoewel de verschillen tussen scholen aanzienlijk zijn, is het algemene beeld dat intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren de procedures minder transparant vinden sinds de start van passend onderwijs (1) en dat de bureaucratie toegenomen (19, 54).⁷⁰ Ruim een kwart van hen is van mening dat de bureaucratie ook in latere jaren nog toenam (54). Zo moeten ze soms dubbel werk doen door knelpunten met digitalisering (8, 19, 63). In het primair onderwijs wordt meer bureaucratie ervaren dan in het voortgezet onderwijs. Dat komt mogelijk doordat samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs vaker werken met het aanvragen van arrangementen (54).

Voor het speciaal onderwijs meent dat passend onderwijs meer bureaucratie heeft veroorzaakt (19, 60). Daarbij speelt mee dat scholen voor speciaal onderwijs vaker te maken hebben met meerdere samenwerkingsverbanden. Bovendien werden toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal onderwijs aanvankelijk voor een beperkte periode afgegeven. Dat heeft niet geleid tot meer tijdelijke plaatsingen. De geldigheidsduur is nu op veel plaatsen weer verlengd (zie verder hoofdstuk 5).

Bureaucratiebeleving door verschil in perspectief én door een optelsom van redenen

De belangrijkste verklaring voor deze verschillen tussen samenwerkingsverbanden en scholen, is een verschil van perspectief. Directeuren van samenwerkingsverbanden stellen dat als een school de zaken goed op orde heeft, een aanvraag snel afgehandeld kan worden (8, 19, 28, 50, 63). Scholen die van het samenwerkingsverband een aanvraag beter moeten onderbouwen, kunnen dat ervaren als meer bureaucratie (16) en als extra dossiervorming (19). Medewerkers in scholen vinden het soms lastig om een goede aanvraag te schrijven.⁷¹ Dat geeft dan het gevoel dat het meer om het papier dan om de leerling draait (64). Bovendien heeft de school vaak al lange tijd geprobeerd extra hulp te bieden voordat extra ondersteuning wordt aangevraagd. De tijd en inzet die nodig is om de aanvraag toegekend te krijgen, wordt dan als storen

ervaren (5, 23, 69). Dat geldt niet voor iedereen: de één beschouwt het als volstrekt vanzelfsprekend dat ze een aanvraag moeten verantwoorden, een ander ziet dat als een blijk van wantrouwen (8, 63, 69). Vooral leraren vinden de wachttijd die gepaard gaat met een aanvraag bezwaarlijk (8, 19, 63).

Er zijn meer redenen waarom scholen bureaucratie ervaren.

- In scholen komen verschillende deelaspecten van onderwijsondersteuning bij elkaar. Of het nu gaat om het opstellen van een schoolondersteuningsprofiel, om eigen schoolinterne afspraken over dossiervorming, om afstemming met jeugdhulp, het aanvragen van onderwijszorgarrangementen of het aanvragen van extra onderwijsondersteuning bij het samenwerkingsverband; voor scholen valt het allemaal onder de noemer ‘bureaucratie door passend onderwijs’ (64). Het gaat dus om meer dan toewijzingsprocedures van het samenwerkingsverband.
- Scholen moeten ontwikkelingsperspectieven (opp’s) opstellen en registreren. Hoewel opp’s nuttig zijn in de communicatie met ouders (zie hoofdstuk 8), vervullen ze binnen scholen maar een beperkte rol in de dagelijkse begeleiding van leerlingen (23, 51). Ze worden ook niet consequent opgesteld (50, 55, 56). In het voortgezet onderwijs zijn vakleraren vaak niet of maar beperkt op de hoogte van (de inhoud van) opp’s (23). Dat scholen tussentijds deze perspectieven moeten evalueren en bijstellen, maakt de bureaucratiebeleving nog groter; alleen al omdat alle betrokken partijen het document dan weer moeten ondertekenen (19). Bovendien zijn er twijfels over of het nuttig is om voor jonge kinderen al een uitstroomprofiel vast te stellen (19). In scholen waar het opp wel een rol speelt in de dagelijkse begeleiding van leerlingen, ervaren betrokkenen dit minder als bureaucratistisch (51).
- Zaken die samenwerkingsverbanden beschouwen als noodzakelijke kwaliteitszorg, zoals zoals verantwoording vragen en zaken registreren, zien scholen en schoolbesturen soms als bureaucratie en aantasting van hun autonomie (1, 43).

70 Kuiper, E., Van Loon-Dijkers, L. & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs*. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

71 Kuiper, E., Van Loon-Dijkers, L. & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs*. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

- De bureaucratie die scholen ervaren komt niet alleen door het samenwerkingsverband of het eigen schoolbestuur, maar ook door de inspectie, leerplichtambtenaren, wijkteams en gemeenten (19). Die ervaringen worden bij elkaar opgeteld en worden vervolgens samen op het conto van passend onderwijs geschreven (16, 62).

De grens tussen basis- en extra ondersteuning varieert; er is weinig steun voor een landelijke norm voor basisondersteuning

Samenwerkingsverbanden hebben bij de start van passend onderwijs gebruik gemaakt van de globale omschrijving van basisondersteuning in het referentiekader (zie hoofdstuk 5). Ze hebben vervolgens een eigen invulling gegeven aan de begrippen basis- en extra ondersteuning en hebben eigen accenten gelegd (41). Het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning was aanvankelijk een zoektocht voor samenwerkingsverbanden en scholen (8, 64). In de loop van de tijd werd duidelijker wat binnen het eigen samenwerkingsverband wordt verstaan onder basisondersteuning. Voor een deel van de scholen (circa 20 procent) is dat echter nog steeds onvoldoende helder (54, 55). In de praktijk blijkt de grens tussen basis- en extra ondersteuning niet alleen te verschillen tussen samenwerkingsverbanden, maar ook tussen scholen binnen hetzelfde samenwerkingsverband en zelfs tussen leraren van dezelfde school (19, 41, 55). Dat geeft aan hoezeer het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning een grijs gebied is. Wat een school kan bieden, hangt sterk af van specifieke omstandigheden, zoals de individuele kwaliteiten van een leraar en het lerarenteam, de samenstelling van een groep leerlingen, de ondersteuningsstructuur en keuzes die de school daarin maakt. In verreweg de meeste samenwerkingsverbanden hebben scholen de ruimte om de basisondersteuning op hun eigen manier te realiseren (41, 55), bijvoorbeeld door in te zetten op kleinere klassen of juist het mentoraat te versterken (55). Voor leraren bepaalt niet zozeer de aard maar de complexiteit van de problematiek bij leerlingen, wat zij verstaan onder basis- en extra ondersteuning. Hoe eendimensionaler het probleem, hoe vaker het wordt gerekend tot de basisondersteuning (55).

De grens tussen basis- en extra ondersteuning is bovendien niet statisch, maar veranderlijk. Zo hangt wat een school aankan vaak samen met de individuele kwaliteiten van leraren, extra middelen en externe ondersteuning (63). Als daar iets in verandert, kan ook de grens tussen basis- en extra ondersteuning veranderen (19, 41). Bovendien streven veel samenwerkingsverbanden ernaar het niveau van de basisondersteuning op termijn te verhogen (58).

In de Tweede Kamer is het ontwikkelen van een landelijke norm voor basisondersteuning al jaren een punt van discussie (62). De meeste samenwerkingsverbanden en schoolbesturen zijn tegen zo'n landelijke norm (41, 55, 61). Zij verwachten dat het ontwikkelen van een landelijke norm tot tijdrovende discussies leidt, tot vage formuleringen waar weinig werking van uitgaat, en tot een weinig ambitieuze norm. Dat laatste staat haaks op de ambities om het niveau van basisondersteuning op scholen te verhogen (58). Een minderheid van de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen is vóór een landelijke norm. Zij verwachten dat zo'n norm een zekere garantie geeft dat iedere school in ieder geval tot een bepaald niveau ondersteuning biedt. Verder denken ze dat er dan meer duidelijkheid ontstaat voor scholen en ouders, dat het samenwerkingsverband dan beter kan sturen, en dat verschillen tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden kleiner zullen worden (41, 55, 61, 64).

Het aandeel scholen dat de afgesproken basis- en extra ondersteuning kan bieden, neemt (iets) toe; wel meer twijfels of alle leerlingen de ondersteuning krijgen die wenselijk is

In het *primair onderwijs* geeft een stijgend aandeel intern begeleiders aan dat hun school de basisondersteuning – zoals afgesproken in het samenwerkingsverband – in (zeer) ruime mate kan bieden (7, 21, 54). Bij de laatste meting, in schooljaar 2018/2019, bedroeg dat aandeel meer dan 75 procent (54). Het blijkt aanzienlijk lastiger om de extra ondersteuning te bieden. Het aandeel intern begeleiders dat meent dat hun school ook de extra ondersteuning in (zeer) ruime mate kan bieden, is wel licht gestegen: van circa 40 naar 44 procent (7, 21, 54).

In het *voortgezet onderwijs* kunnen verreweg de meeste scholen (ruim 80 procent) volgens de ondersteuningscoördinatoren in (zeer) ruime mate de basisondersteuning bieden zoals die is afgesproken (7, 21, 54). Dit aandeel is in de loop der jaren niet veranderd. Voor extra ondersteuning is dat ook in het voortgezet onderwijs lastiger. Het aandeel ondersteuningscoördinatoren dat aangeeft dat hun school de extra ondersteuning in (zeer) ruime mate kan bieden, is ook hier licht gestegen: van circa 60 naar 68 procent (7, 21, 54).

Ondanks die (lichte) stijging kan toch een vijfde tot een kwart van de scholen leerlingen niet de basisondersteuning bieden zoals die is afgesproken in het samenwerkingsverband (7, 21, 41, 54). Dat scholen zich aan de gemaakte afspraken houden, is volgens directeurs van samenwerkingsverbanden vooral de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur (41). Bijna alle schoolbesturen zeggen goed zicht te hebben op of hun scholen de afgesproken basis- en extra ondersteuning kunnen bieden (61). Ongeveer een derde van de besturen zegt scholen te hebben die niet voldoen aan de afspraken voor basisondersteuning (61).

Hoewel de meeste intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren vinden dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften bij hen op school op de goede plek zijn, hebben zij steeds meer twijfels of hun school al deze leerlingen ook kan bieden wat ze nodig hebben (21, 54). Ook schoolleiders willen graag meer voor deze leerlingen doen dan wat ze nu daadwerkelijk doen (21, 54). Deze twijfels spelen het meest in het primair onderwijs, en iets minder in het speciaal onderwijs (21, 54).

De helft van de schoolleiders vindt dat de school voldoende middelen heeft om hulp op maat te bieden, terwijl de andere helft de middelen daarvoor ontoereikend acht (54). Het overgrote deel van de scholen zet ook andere middelen in voor passend onderwijs (54) (zie hoofdstuk 4).

Ondersteuning is flexibeler geworden, of leerlingen meer hulp op maat krijgen is niet te zeggen

Nu de 'rugzakjes' zijn afgeschaft, is op landelijk niveau niet meer bekend welke leerlingen in het regulier onderwijs extra ondersteuning krijgen (zie hoofdstuk 4). Als scholen zelf kunnen besluiten voor welke leerlingen ze extra ondersteuning inzetten, hoe en hoe lang, zijn ze daarover (zeer) tevreden (28, 54). Volgens leraren, intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren kunnen ze hierdoor meer maatwerk bieden en meer leerlingen laten profiteren van de ondersteuning (1, 4, 8). In het voortgezet onderwijs zijn nieuwe hulpsystemen ontstaan op scholen. Daardoor doen ze minder vaak een beroep op bovenschoolse voorzieningen (54, 56, 63). In het primair onderwijs neemt de inzet van onderwijsassistenten toe (54, 56). In beide gevallen biedt dat in beginsel meer mogelijkheden voor maatwerk. Om die mogelijkheden te benutten, moeten scholen hun werkwijzen wel aanpassen. Zo is het in het voortgezet onderwijs, ondanks of dankzij voorzieningen zoals speciale hulpklassen, nog altijd gebruikelijk om extra hulp buiten de gewone lessen te organiseren (15, 23, 63). De mogelijkheid om meer hulp op maat te bieden, is een van de redenen waarom samenwerkingsverbanden en besturen ervoor kiezen indicaties voor leerwegondersteuning af te schaffen ('opting out'). In de praktijk is er in het aanbod voor deze leerlingen echter nog weinig veranderd. De winst van opting out ligt eerder in minder bureaucratie en labeling, dan in meer hulp op maat (59).

De vraag of alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, deze ook krijgen, is moeilijk te beantwoorden (64). Behalve dat nooit met zekerheid is te zeggen of ondersteuningsbehoeften altijd en tijdig worden gesignaleerd, zijn daarvoor ook geen heldere criteria (zie hoofdstuk 4 en hoofdstuk 11).

11

Effecten op leerlingen

Beleidsdoelen: alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs bieden en minder leerlingen met een label.

Conclusies: er zijn geen aanwijzingen dat het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften toeneemt, maar volgens leraren verandert de aard van hun problematiek wel. Ondersteuningsbehoeften komen vaker voort uit problemen met een gedragscomponent en er worden vaker meerdere problemen gezien. Het afschaffen van de landelijk vastgestelde indicatieprocedures blijkt onvoldoende om medicalisering en labeling terug te dringen.

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften doorlopen minder gunstige schoolloopbanen dan andere leerlingen, al zijn de verschillen niet groot. Deze leerlingen presteren ook minder goed dan leerlingen zonder ondersteuningsbehoeften. Tijdens het basisonderwijs wordt hun achterstand niet groter, maar ze halen die ook niet in. Het is nog te vroeg om na te gaan welke invloed passend onderwijs heeft op de hele schoolloopbaan van leerlingen. Of leerlingen uit het speciaal onderwijs door passend onderwijs een betere positie op de arbeidsmarkt krijgen, is bovendien moeilijk te bepalen, omdat daarop veel andere factoren van invloed zijn.

De leerlingen om wie het gaat, zijn positief over de hulp die ze op school krijgen, maar voelen zich minder prettig op school dan andere leerlingen. Er zijn geen indicaties dat het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften van invloed is op prestaties of welbevinden van andere leerlingen in de klas.

11.1 Wat was het probleem?

De knelpunten die voorafgaand aan passend onderwijs werden gesignaleerd, hadden geen betrekking op leerlingen zelf. Leerlingen ondervonden daarvan vooral de gevolgen (hoofdstuk 4 t/m 10). Drie gevolgen voor leerlingen kregen de meeste aandacht.

Geen passende plek en niet de juiste hulp

Allereerst konden leerlingen tussen wal en schip raken, waardoor ze niet op de goede plaats terecht kwamen of zelfs thuis kwamen te zitten (dit kwam aan bod in hoofdstuk 7). Bovendien kregen leerlingen de benodigde ondersteuning niet altijd in de juiste vorm en mate (zie hoofdstuk 10).

Meer leerlingen met een label

Daarnaast waren er zorgen over het toenemende aantal leerlingen met een indicatie of een label met een stoornis of beperking. Dit werd vanuit het oogpunt van stigmatisering onwenselijk gevonden. De toename bleek onder meer uit het toenemende aantal leerlingen met een rugzak. In navolging van diverse onderzoeken wijzen beleidsdocumenten op een 'reeks van oorzaken' voor deze groei. Zoals betere diagnostiek, verruiming

van definities en criteria, betere bekendheid met beschikbare regelingen en een samenleving die steeds hogere eisen stelt. Daarnaast werd ook het oude systeem zelf als belangrijke oorzaak gezien voor een groeiend aantal leerlingen met labels en plaatsing in het speciaal onderwijs. Het loonde financieel om veel leerlingen te laten diagnosticeren, vanwege de openeinderegelingen: voor elke leerling die aan de indicatiecriteria voldeed, konden middelen aangevraagd worden; er was geen limiet. Dit gold niet alleen voor het LGF-beleid, maar ook voor de leerwegondersteuning en het praktijkonderwijs. Bovendien kon een reguliere school een leerling zonder veel belemmeringen verwijzen naar het speciaal onderwijs, mits die leerling aan de criteria voldeed die daarvoor golden. Er waren meer redenen om aan te nemen dat de oorzaken voor labeling en verwijzing ook binnen het onderwijs zelf gezocht moesten worden. In het voortgezet onderwijs was het aantal rugzakjes en het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs namelijk niet alleen veel hoger dan in het primair onderwijs, de stijging was daar ook groter. Dat is moeilijk te verklaren uit alleen kenmerken van leerlingen zelf.

Minder kans op erkend diploma

Een laatste gevolg dat naar voren werd gebracht, gold specifiek voor het groeiende aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Omdat deze leerlingen onderwijs kregen in een aparte stroom, los van het reguliere

onderwijs, zouden ze minder kans hebben om een erkend diploma te behalen. Deze leerlingen zouden daar vervolgens nadeel van ondervinden als ze een goede plek gingen zoeken op de arbeidsmarkt.⁷²

11.2 Wat was het beleidsantwoord?*Eerder genoemde maatregelen voor een passende plek en hulp op maat*

Het beleid staat uiteindelijk in dienst van het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De maatregelen en beleidsinstrumenten richten zich echter niet direct op leerlingen, maar indirect via de randvoorwaarden. Die moeten garanderen dat er een passende plek is voor elke leerling en dat hulp op maat wordt geboden. Dit doel moet bereikt worden door complexiteit en bureaucratie te verminderen (hoofdstuk 5), afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp te vereenvoudigen (hoofdstuk 6), zorgplicht in te voeren (hoofdstuk 7), de 'slagboomdiagnostiek' te verwijderen en mogelijkheden voor hulp op maat te verruimen (hoofdstuk 10). Alles bij elkaar moet dat een omslag in denken en handelen teweegbrengen, waarbij het er niet langer om gaat wat de leerling heeft, maar om wat de leerling nodig heeft.

Uitstroomprofiel om opbrengstgericht te werken

In de wet is niet omschreven aan welke criteria een leerling zou moeten voldoen om betiteld te worden als behoeftig aan onderwijssteuning. Ook is niet vastgelegd hoe de ondersteuning voor leerlingen eruit zou moeten zien. Het is aan het onderwijsveld zelf om te bepalen welke leerlingen in aanmerking komen voor ondersteuning en in welke vorm dan. Wel werd het uitstroomprofiel een verplicht onderdeel van het geïntroduceerde ontwikkelingsperspectiefplan (opp, zie hoofdstuk 8 en 10). In dit plan moeten beoogde

doelen en resultaten op de langere termijn worden geformuleerd, met instemming van ouders. Dit zou scholen stimuleren om opbrengstgericht te werken en de focus te leggen op wat leerlingen wel kunnen, zo was de verwachting. Het uitstroomprofiel moet worden opgesteld binnen zes weken nadat de leerling op school is gekomen. Daarna kan het worden bijgesteld.

Risico's voor leerlingen

Adviesorganen, zoals de ECPO, de Onderwijsraad en de Raad van State, wezen tijdens de beleidsvoorbereiding op twee risico's voor leerlingen:⁷³

- Het vroegtijdig formuleren van een uitstroomprofiel, en daarvan afgeleide onderwijsdoelen voor de langere termijn, zou kunnen leiden tot onderpresteren van leerlingen. Scholen kunnen te voorzichtig zijn bij het formuleren van doelen. Door deze te lage doelen kunnen leraren hun handelen gaan baseren op te lage verwachtingen, waardoor die vervolgens zichzelf waarmaken.
- Een ander risico waarop werd gewezen was de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen zonder ondersteuningsbehoeften. Als er meer van leraren wordt gevraagd in het begeleiden van leerlingen met ondersteuningsbehoeften, zonder dat die leraren daar voldoende voor geëquipeerd worden, zou dat ten koste kunnen gaan van andere leerlingen in de klas.

11.3 Zijn de doelen bereikt en hoe komt dat?

Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs is, na een aanvankelijke daling, vijf jaar later hoger dan toen de Wet passend onderwijs in werking trad (hoofdstuk 4). Verder is er meer aandacht gekomen voor leerlingen die langdurig niet naar school gaan (thuiszitters). Deze leerlingen zijn beter in beeld en ook de registraties zijn verbeterd. Het aantal geregistreerde thuiszitters is echter niet gedaald en het aantal leerlingen met een vrijstelling van de leerplicht '5 onder a' is zelfs gestegen (hoofdstuk 7). Hierna volgen bevindingen over leerlingen die nog niet beschreven staan in eerdere hoofdstukken.

Geen indicaties dat het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften toeneemt, maar de problematiek lijkt wel zwaarder te worden

Vóór passend onderwijs groeide het aantal leerlingen met een indicatie of een label. Sinds passend onderwijs zijn hierover minder gegevens beschikbaar. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs is bekend, maar het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het reguliere onderwijs is niet meer betrouwbaar vast te stellen (zie hoofdstuk 4 en 10). Eerder cohortonderzoek en kleinschaliger onderzoeken die specifiek voor deze evaluatie zijn uitgevoerd, geven de best beschikbare indicatie.⁷⁴ Daaruit blijkt dat het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften in de loop der jaren niet veel is veranderd. Over langere tijd – van 2005 tot 2018 – en op eenzelfde manier gemeten, schatten leraren dit namelijk opmerkelijk stabiel in. Volgens hen heeft ongeveer een op de vijf leerlingen ondersteuningsbehoeften (21, 56, 72). Deze inschattingen verschillen in het basisonderwijs per leerjaar. In groep 2 worden de minste leerlingen aangemerkt als een leerling met ondersteuningsbehoeften, in groep 4 en groep 6 zijn de aantallen hoger, om in groep 8 weer lager te worden (21, 54, 56). Dit weerspiegelt dat ondersteuningsbehoeften gaandeweg duidelijker worden, waarna een deel van de leerlingen naar het speciaal onderwijs gaat. Dit patroon

is niet veranderd.

Wel zijn er aanwijzingen dat de aard van de problematiek van leerlingen verandert en dat de problematiek zwaarder wordt. Sinds 2014 vermindert volgens leraren in het basisonderwijs het aantal leerlingen waarbij de ondersteuningsbehoeften voortkomen uit een leerachterstand. Ondersteuningsbehoeften met een gedragscomponent komen volgens hen juist vaker voor (65, 72). Het gaat dan om:

- Een problematische werkhouding, zoals gebrek aan concentratie;
- Internaliserende gedragsproblematiek, zoals gebrek aan zelfvertrouwen of een negatief zelfbeeld;
- Externaliserende gedragsproblematiek, zoals sterk storend, overactief of impulsief gedrag (21, 56, 28).

Voor het voortgezet onderwijs ontbreken gegevens om te kunnen bepalen hoe de problematiek zich ontwikkelt. Wel is bekend dat ondersteuningsbehoeften die voortkomen uit een leerachterstand zich hier minder voordoen. Dat komt mede door de verschillende onderwijstypen, waarin leerlingen al 'gesorteerd' zijn naar cognitief niveau. In het voortgezet onderwijs komen ondersteuningsbehoeften vooral voort uit een problematische werkhouding, internaliserende of externaliserende gedragsproblemen (21, 56).

Zowel in het basis- als het voortgezet onderwijs ervaren leraren de meeste belasting van leerlingen met een problematische werkhouding en/of externaliserende problematiek (21, 56). Leraren in het basisonderwijs zien dat een toenemend deel van de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hoogbegaafd is (circa 9 procent, 72). Die stijging werd al voor passend onderwijs ingezet. Verder neemt volgens leraren het aantal leerlingen met meervoudige problematiek toe (72). Bij de grootste groep leerlingen met

72 Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

73 ECPO (2011). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs*. Den Haag: ECPO; Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO; *Advies Raad van State en nader rapport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106 nr 4.

74 In deze onderzoeken is aan leraren gevraagd welke leerlingen in hun klas een beperking hebben, en/of een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief, en/of speciale aandacht nodig hebben. In een apart deelproject van de evaluatie zijn deze gegevens uit het cohortonderzoek gekoppeld aan CBS-data over het gebruik van bijzondere voorzieningen in het gezin (70). Daaruit blijkt dat jeugdhulp voor het betreffende kind het meest samenhangt met het gegeven dat het kind op school extra ondersteuningsbehoeften heeft. De samenhang was echter verre van perfect. Bijvoorbeeld: van de leerlingen die gebruik maken van jeugd-ggz heeft de helft volgens leraren een extra ondersteuningsbehoefte maar de andere helft niet. Beschikbare data over jeugdhulpgebruik, zoals de inspectie die gebruikt, zijn dus niet geschikt als proxy (benadering) voor extra ondersteuningsbehoeften op school. Zie Inspectie van het Onderwijs (2020). De Staat van het Onderwijs 2019. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

ondersteuningsbehoeften is volgens hun leraar of mentor sprake van lichte problematiek op meerdere vlakken.⁷⁵ Bij zwaardere problematiek gaat het zowel in het basis- als voortgezet onderwijs vooral om leerlingen met een combinatie van een problematische werkhouding en een leerachterstand, of een combinatie van een problematische werkhouding en externaliserend gedrag.⁷⁶

Het afschaffen van indicaties blijkt onvoldoende om labeling terug te dringen

Hoewel medewerkers van samenwerkingsverbanden – directeuren en deskundigen – een afname zien in het ‘medische denken’, is het labelen van leerlingen volgens scholen niet teruggedrongen (1). Labels komen nog vaak voor in opp’s (23, 28, 52). Ze vervullen blijkbaar een functie, ook als ze niet nodig zijn om extra ondersteuning aan te vragen bij het samenwerkingsverband. Labels kunnen houvast bieden (8). Dat geldt voor leraren, maar ook voor ouders, die – soms zonder medeweten van de school – een kind laten onderzoeken om vat te krijgen op wat er aan de hand is (50). Ook speelt mee dat labels veel worden gebruikt in de jeugdhulp, waar ze een rol vervullen in de bekostiging. Waar het labelen van leerlingen wél duidelijk minder is geworden, is in samenwerkingsverbanden die voor de leerwegondersteuning gebruik maken van de mogelijkheid de middelen te verdelen zonder indicaties (‘opting out’) (59).

Werken zonder indicaties stelt hoge eisen aan de kwaliteit en uitwisseling van informatie als leerlingen van school wisselen. Dat is ook het geval bij overgangen, bijvoorbeeld van voor- en vroegschoolse educatie naar het primair onderwijs, en van het primair naar het voortgezet onderwijs (4, 23, 24, 50, 63). Ook in samenwerkingsverbanden die indicaties voor leerwegondersteuning hebben afgeschaft (‘opting out’), is de ervaring dat de informatie van basisscholen belangrijker wordt (59).

Onbekend of leerlingen onderpresteren

Het is niet bekend of het werken met uitstroomprofielen leidt tot onderpresteren van leerlingen (door te lage uitstroomverwachtingen). Opp’s zijn nauwkeurig bestudeerd in kleinschalige onderzoeken (23, 52). Daaruit

blijkt dat samenwerkingsverbanden en scholen op verschillende manieren doelen stellen voor de langere termijn of het verwachte uitstroomniveau bepalen (23, 52). Zo was er niet altijd een herkenbare relatie tussen de beschreven aard van de problematiek bij de leerling en de geformuleerde doelen (52). Niet in alle opp’s is een uitstroomniveau opgenomen en niet altijd is met ouders erover gesproken. Scholen die dat wel doen, benutten het uitstroomprofiel om de verwachtingen van school en ouders op elkaar af te stemmen (23). Om ouders te behoeden voor teleurstellingen, kiezen scholen soms voor een uitstroomniveau dat volgens hen in ieder geval haalbaar is (23). Maar of dat leidt tot onderpresteren of te weinig uitdaging voor de leerling is, zoals vermeld, niet bekend.

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften doorlopen iets minder gunstige schoolloopbanen

Passend onderwijs is nog maar vijf jaar van kracht. Dat is te kort om te bepalen hoe het beleid van invloed is op de hele schoolloopbaan van leerlingen. Wel zijn leerlingen met extra onderwijsbehoeften vanaf groep 8 van het basisonderwijs vijf jaar lang gevolgd vanaf de invoering van passend onderwijs (70). Hun leraar in het basisonderwijs had ze als zodanig aangemerkt. Wat valt op? Hun schoolloopbaan verloopt op alle schakels iets minder gunstig dan die van leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften. Om te beginnen behalen ze gemiddeld een lagere score op de eindtoets in het basisonderwijs. Verder krijgen ze (iets) lagere adviezen, ook als hun eindtoetsscore vergelijkbaar is met die van andere leerlingen. En bij een vergelijkbaar schooladvies doorlopen deze leerlingen ook een minder gunstige schoolloopbaan in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Ze halen gemiddeld een lager niveau en vallen vaker voortijdig uit. Het gaat echter niet om grote verschillen.

Passend onderwijs heeft weinig invloed gehad op de schoolloopbanen van de specifieke groep van leerlingen met downsyndroom (42). Deze leerlingen stromen net zo vaak direct in het speciaal onderwijs in als vóór passend onderwijs. Leerlingen met downsyndroom die in het reguliere onderwijs binnenkomen (dat is de grootste groep, circa 60 procent) blijven daar sinds passend onderwijs iets langer voordat ze doorstromen

naar het speciaal onderwijs (42). Of passend onderwijs van invloed is op de arbeidsmarktkansen van leerlingen uit het speciaal onderwijs, is moeilijk te bepalen. Daarop zijn veel factoren van invloed, zoals de economische conjunctuur en de bijna gelijktijdige invoering van de Participatiewet.⁷⁷

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn positief over de hulp die ze op school krijgen, maar presteren lager en voelen zich minder prettig op school

De meeste leerlingen om wie het gaat zijn positief over de ondersteuning die ze krijgen (15, 52). Ze krijgen – naar eigen zeggen – vooral ondersteuning buiten de klas. Ze vinden het vooral prettig dat ze hun problemen met iemand kunnen bespreken en dat ze extra aandacht krijgen. Volgens veel leerlingen helpt de ondersteuning hen ook en krijgen ze daardoor een beter gevoel over zichzelf (15, 52). Leerlingen die minder tevreden zijn, geven aan dat de ondersteuning niet altijd aansluit op hun behoefte, dat die niet altijd goed georganiseerd is of niet echt helpt (15, 52).

Leerlingen in het basisonderwijs die volgens hun leraar extra ondersteuningsbehoeften hebben, scoren gemiddeld lager op toetsen voor begrijpend lezen dan leerlingen zonder die behoeften (21, 56). Voor rekenen zijn er ook verschillen, maar die zijn veel kleiner. Tijdens de jaren op de basisschool worden de verschillen in prestaties tussen leerlingen met en leerlingen zonder ondersteuningsbehoeften niet groter of kleiner.⁷⁸ Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften scoren verder lager op cognitief zelfvertrouwen en hun welbevinden met medeleerlingen (21, 56). Er zijn geen verschillen tussen deze twee groepen in hun welbevinden met de leerkracht (56). Voor zover er verschillen zijn, hangen die samen met achtergrondkenmerken van leerlingen (56). Het is dus niet per se zo dat de ondersteuningsbehoeften er de oorzaak van zijn dat leerlingen zich minder prettig voelen op school.

Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs is een vergelijking in prestaties niet mogelijk (21, 56). Dat kan wel voor het sociaal-emotioneel functioneren van leerlingen. Hoewel de verschillen minder groot zijn dan in het basisonderwijs, zijn er ook voor het voortgezet onderwijs indicaties dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zich minder prettig voelen op school. Zij scoren in vergelijking met andere leerlingen lager op cognitief zelfvertrouwen, taakmotivatie, welbevinden met medeleerlingen en welbevinden met de mentor (21, 56). Een kleinschalig onderzoek bij leerlingen van één samenwerkingsverband bevestigt dat beeld (52). In het voortgezet onderwijs lijkt het hebben van ondersteuningsbehoeften wel direct van invloed op het welbevinden met medeleerlingen. Voor de andere aspecten geldt dat niet.

Geen aanwijzingen voor nadelige effecten voor leerlingen zonder ondersteuningsbehoeften

Uit het vroegere cohortonderzoek blijkt dat het voor de prestaties en het welbevinden van leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften niet uitmaakt hoeveel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften er in hun klas zitten.⁷⁹ Ook na de invoering van passend onderwijs blijkt dat zo te zijn. Uit vergelijkbaar maar kleinschaliger onderzoek komt naar voren dat het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas niet samenhangt met prestaties van overige leerlingen in de klas (72). In beide gevallen gaat het alleen om gegevens uit het basisonderwijs. Sinds het beëindigen van het cohortonderzoek worden er geen grootschalige data meer verzameld om leerlingen met ondersteuningsbehoeften systematisch te kunnen volgen. Ook vragen over effecten voor leerlingen zonder ondersteuningsbehoeften zijn daarom op termijn niet meer te beantwoorden.

75 Boer, A. de & Smeets, E. (2020). Ibid.

76 Boer, A. de & Smeets, E. (2020). Ibid.

77 SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

78 Smeets, E. & Boer, A. de. (2020). Ibid.

79 Roeleveld, J., Karssen, M. & Ledoux, G. (2014). *Samenstelling van de klas en cognitieve en sociaal-emotionele uitkomsten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Ruijs, N. (2017). The impact of special needs students on classmate performance. *Economics of Education Review*, 58, 15-31.

12

Passend onderwijs in het mbo

Ton Eimers

Passend onderwijs in het mbo omvatte weinig concrete maatregelen. De belangrijkste was het afschaffen van de leerlinggebonden financiering en toevoeging van dat budget aan de lumpsum van instellingen. De instellingen kregen daardoor verruiming van hun financiële mogelijkheden en zijn mede daardoor positief over passend onderwijs.

Dit hoofdstuk over het mbo is anders opgezet dan de voorgaande hoofdstukken. Het start met de overkoepelende conclusie en een reflectie daarop. Die worden daarna toegelicht in vijf paragrafen.

12.1 Conclusie en reflecties: weinig verplichtingen, wel veranderingen

12.2 Wat was het probleem vóór invoering van passend onderwijs en wat het beleidsantwoord?

12.3 Hoe werd passend onderwijs in het mbo ontvangen?

12.4 Eerste kernthema uitgelicht: toelating en toegankelijkheid

12.5 Tweede kernthema uitgelicht: dekkend aanbod

12.6 Derde kernthema uitgelicht: basisondersteuning

12.1 Conclusie en reflecties: weinig verplichtingen, wel veranderingen

Conclusie: meer veranderd dan verwacht, maar weinig zicht op de effecten

Mbo-instellingen verwachtten de grootste veranderingen van passend onderwijs in de procedures voor extra ondersteuning, maar al snel bleek dat er ook veranderingen kwamen in het toelatingsbeleid en in het ondersteuningsaanbod. Dat er meer veranderde dan verwacht, kwam mede door de verwevenheid van passend onderwijs met andere belangrijke beleidskaders, zoals de invoering van het toelatingsrecht en de aanpak voortijdig schoolverlaten. De combinatie vergrootte de invloed van passend onderwijs en zette een aantal ontwikkelingen in gang op het gebied van toelating en basisondersteuning, of versterkte ze.

Zo zijn instellingen zich er bij toelating sterk van bewust geworden dat weigeren van studenten niet is toegestaan. Uit de evaluatie blijkt dat intake en toelating in veruit de meeste gevallen goed verlopen. Ook zijn er geen aanwijzingen voor een praktijk waarin teams structureel studenten met extra ondersteuningsbehoeften 'wegadviseren'. Wel voelen de intakers spanning tussen het doel om alle studenten met recht op plaatsing toe te laten en het doel om geschikte beroepsbeoefenaars voor het werkveld op te leiden.

Voor het ondersteuningsaanbod geldt dat passend onderwijs in mbo-instellingen deel uitmaakt van de uitgebreide interne zorgstructuur (elke instelling is zelf verantwoordelijk voor het organiseren van passend onderwijs). Er is een verschuiving zichtbaar van centrale ondersteuningsvoorzieningen (de tweede lijn) naar ondersteuning vanuit de opleidingsteams (de eerste lijn). Om deze 'basisondersteuning' uit te breiden, is professionalisering binnen de teams nodig. Daarbij treden grote verschillen op tussen teams. Mbo-instellingen beschouwen hun ondersteuningsaanbod meestal als dekkend, maar er zijn wel grenzen aan het aanbod.

Er is nog weinig bekend over de effecten van passend onderwijs op studenten en hun loopbanen, op docenten en begeleiders, en op leerbedrijven. De vrijheid voor instellingen om passend onderwijs zelf in te vullen, maakt dat er moeilijk over één doelgroep of één aanpak gesproken kan worden. De geconstateerde ontwikkelingen zeggen iets over de richting van de verandering, maar (nog) niet over de opbrengst daarvan. Er zijn nog witte vlekken en knelpunten.

Een witte vlek is bijvoorbeeld de hulp aan studenten in de beroepspraktijkvorming, dus aan studenten die stagelopen of leren en werken combineren (beroepsbegeleidende leerweg). Hier is wel steeds meer aandacht voor, maar er is nog weinig concrete verbetering zichtbaar.

Daarnaast kent ook het mbo nog ‘thuiszitters’: studenten die korter of langer niet deelnemen aan de opleiding maar wel zijn ingeschreven. Bij hen speelt vaak meervoudige en zware problematiek, die de ondersteuningsmogelijkheden van de instelling overstijgt. Er is weinig bekend over de situatie van deze thuiszitters.

Tot slot verloopt de samenwerking tussen mbo-instellingen en jeugdhulp en/of GGZ niet zonder problemen. Het blijkt lastig voor instellingen en gemeenten om samen goede afspraken te maken.

Reflecties: strijdige doelen, grenzen van het aanbod, passend onderwijs beïnvloedt het denken

Passend onderwijs in het mbo kan niet los gezien worden van ander, deels overlappend beleid.

Zo lag in de afgelopen jaren de nadruk sterk op kwaliteit, rendement en doelmatigheid van het onderwijs (via onder meer het actieplan Focus op vakmanschap, kwaliteitsafspraken tussen rijksoverheid en mbo-instellingen en de invoering van de Wet doelmatige leerwegen). Nog een speerpunt van beleid was verbetering van de aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt, (via onder meer de invoering van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief). Recent staat toegankelijkheid van het mbo (weer) in het centrum van de beleidsaandacht, onder meer via de wet die het toelatingsrecht regelt.

Passend onderwijs moet het mbo toegankelijk maken, maar ook bijdragen aan goede rendementen en onderwijskwaliteit – door eenmaal toegelaten studenten passende ondersteuning te bieden. Voorkomen dat deze studenten uitvallen en voortijdig schoolverlater worden, hoort daarbij. Nastreven van al deze doelen levert spanning op, want ze kunnen met elkaar strijden. Zo wringt de verantwoordelijkheid om gekwalificeerde beroepsbeoefenaars op te leiden voor het werkveld soms met de plicht om ook studenten met een extra ondersteuningsbehoefte toe te laten die men ongeschikt acht voor het beroep.

Binnen het mbo is er opnieuw discussie over de grenzen van het ondersteuningsaanbod. De discussie is aangewakkerd door de komst van passend onderwijs en het toelatingsrecht, maar ook door het weer oplopende aantal voortijdig schoolverlaters en de problemen in de samenwerking met de hulpverlening. Is de grens van wat het mbo kan opvangen aan studenten met ondersteuningsbehoeften bereikt? Of kan de dekking en kwaliteit van het ondersteuningsaanbod verder omhoog?

De meeste instellingen kiezen er (impliciet of bewust) voor hun opleidingen inclusiever te maken. Zij willen optimale toegankelijkheid combineren met optimale ondersteuning. Toch gaan er ook stemmen op die pleiten voor een vorm van ‘speciaal beroepsonderwijs’, met meer mogelijkheden om studenten met complexe ondersteuningsbehoeften onderwijs te bieden in aparte, kleinschalige settings.

De roep om meer aangepaste vormen van beroepsonderwijs past in een bredere discussie over flexibilisering van onderwijs- en ondersteuningsaanbod in het mbo, bedoeld om het mbo (nog) meer toegankelijk en effectief te maken voor specifieke doelgroepen. Door meer flexibiliteit te creëren in programmering, startmomenten, examinering, diplomering/certificering en bekostiging zou het mbo beter kunnen inspelen op de behoefte aan maatwerk.

Passend onderwijs heeft feitelijk niet veel veranderd in de verplichtingen en taken van het mbo. Het is daarom des te opmerkelijker dat het onderwerp is gaan leven en er wel veranderingen in gang zijn gezet. De jaarlijkse conferentie van het Platform passend onderwijs mbo trekt honderden deelnemers, die met grote betrokkenheid discussiëren over de vorm, inhoud en toekomst van passend onderwijs.

Er is een gelijkenis met de invoering van het toelatingsrecht in het mbo. Ook die wetgeving omvatte weinig concrete maatregelen en verplichtingen (het toelatingsrecht lag eigenlijk al vast in eerdere wetgeving), maar

de invloed op het denken is, net als bij passend onderwijs, groot. Instellingen buigen zich over de vorm en inhoud van toelatingsbeleid en -procedures.

Het zijn niet zozeer de concrete maatregelen die in het mbo besproken worden, maar het is de boodschap. De boodschap dat studenten niet geweigerd mogen worden en dat zij recht hebben op passend onderwijs en ondersteuning. Die heeft veel weerklank gevonden, vooral ook onder de vele professionals die zich bezighouden met de extra ondersteuning van studenten.

Vanuit het perspectief van de besturingsfilosofie is dit een interessante waarneming. Het mbo heeft een periode gekend van grote overheidsbemoediging met wetgeving, voorschriften en controle. Passend onderwijs en toelatingsrecht lijken voorbeelden van een andere benadering, waarin de boodschap belangrijker is dan voorschriften en maatregelen.

12.2 Wat was het probleem en wat was het beleidsantwoord?

Aan de invoering van passend onderwijs in het mbo lag geen uitgebreide probleemanalyse ten grondslag. In de Memorie van Toelichting bij de wet wordt kort het belang aangestipt van extra ondersteuning voor leerlingen die vanuit het praktijkonderwijs of vso naar het mbo doorstromen, maar er wordt ook op gewezen dat de zorgplicht en rechtsbescherming al in wetgeving en procedures geborgd zijn.⁸⁰ Toch waren er voor de invoering van passend onderwijs ook zorgen over de toegankelijkheid van het mbo voor studenten met een ondersteuningsbehoefte. Dat betrof zowel de toelating tot het mbo als het bieden van aangepast onderwijs en extra ondersteuning. Paragraaf 12.3 gaat daar nader op in.

Net als in het primair en voortgezet onderwijs was ook in het mbo sprake van een snelle toename van het aantal studenten met leerlinggebonden financiering (‘rugzakje’). Daarnaast nam de instroom in de Wajong⁸¹ vanuit het mbo sterk toe. Een derde van de instroom in de Wajong kwam uit het mbo.⁸² Dit werd geweten aan studenten die vanuit het praktijkonderwijs en vso doorstroomden naar het mbo.

Invoering passend onderwijs in het mbo: minder concrete maatregelen dan in het po en vo

Passend onderwijs moest er vooral voor zorgen dat studenten uit het praktijkonderwijs en het vso succesvol een beroepsopleiding in het mbo konden volgen. Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs was de invoering van de Wet passend onderwijs in 2014 voor het mbo geen stelselwijziging. Er waren weinig concrete maatregelen. De belangrijkste principes lagen al vast in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (uit 2003). Die wet borgt het recht op toelating van de student met beperking of chronische ziekte en verplicht de school om het volgen van de opleiding mogelijk te maken (tenzij sprake is van ‘onevenredige belasting’ voor de school).

De maatregelen die werden ingevoerd met passend onderwijs waren:⁸³

- Afschaffing (net als in het po en vo) van de zogenoemde leerlinggebonden financiering (LGF) en toevoeging van de middelen aan de lumpsum.

80 Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs, 2012.

81 De Wajong is een volksverzekering voor jonggehandicapten (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten).

82 Eimers, T., Kennis, R. & Boon, M. (2013) *Signalen voor passend beroepsonderwijs. Jongeren met een beperking in het mbo. Nijmegen*. KBA Nijmegen/REA College.

83 Eimers, T., Roelofs, M., Walraven, M., & Wolbers, M.H.J. (2015). *Passend Onderwijs MBO van start! Korte termijn evaluatie passend onderwijs*. KBA/ITS, Radboud Universiteit.

- Vastleggen van afspraken tussen de student (en bij minderjarigheid ook zijn of haar ouders) en de mbo-instelling over de te volgen opleiding en de geboden extra ondersteuning. Hiervoor kwam een bijlage (addendum) bij de onderwijsovereenkomst. Zo'n overeenkomst sluiten instellingen met elke student (of ouder) af bij inschrijving voor een opleiding.
- Verplichting voor mbo-instellingen om (net als in po en vo) een schoolondersteuningsprofiel te maken. Daarin geeft de instelling informatie over de extra ondersteuning die ze kan bieden.

Later, in 2018, kwam er nog een maatregel bij: de verplichte deelname van mbo-instellingen aan het op overeenstemming gericht overleg (oogo) tussen samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het voortgezet onderwijs en gemeenten. Het is nog te vroeg om iets over de effecten van deze maatregel te zeggen.

De impact van passend onderwijs werd versterkt door twee andere beleidsmaatregelen
 Passend onderwijs heeft het mbo in beweging gebracht. Daarbij speelde de min of meer gelijktijdige invoering van andere beleidsmaatregelen een rol.

In de eerste plaats is dat de invoering van de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Deze wet uit 2017 moet het recht op toelating voor alle studenten wettelijk borgen (en niet alleen de toelating van een specifieke doelgroep, die al geregeld was via de Wet gelijke behandeling). Daarmee werd in een korte tijdsspanne het thema 'toelating' vanuit twee wetten (passend onderwijs en toelating) onder de aandacht

gebracht bij de mbo-instellingen. Een tweede beleidskader dat raakt aan passend onderwijs, is de aanpak voortijdig schoolverlaten. In de eerste jaren (2007-2015) was dit beleid vooral gericht op organisatorische processen (verzuimregistratie en -melding, overstap vmbo-mbo). Ook werd in het mbo de tweedelijnszorg versterkt (centrale voorzieningen om studenten te ondersteunen). Sinds 2015 is het beleid aangepast. Er wordt meer accent gelegd op de doelgroep van jongeren in kwetsbare posities, waaronder jongeren uit het vso en praktijkonderwijs (traditioneel de doelgroep van passend onderwijs). Daarnaast is het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters nu onderdeel van de bredere kwaliteitsagenda's in het mbo; dat geldt zowel voor de middelen als voor de doelen (voorheen kregen mbo-instellingen extra middelen specifiek voor vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters). De instellingen stellen kwaliteitsagenda's op, met daarin een aantal verplichte thema's zoals gelijke kansen, professionalisering van de onderwijsteams en jongeren in kwetsbare posities.⁸⁴ De professionalisering van de teams viel samen met de toegenomen aandacht voor de basisondersteuning binnen passend onderwijs.

De genoemde beleidskaders hebben met elkaar gemeen dat ze het accent leggen op het proces in het *opleidingsteam*. Ze gaan uit van een team dat integraal verantwoordelijk is voor: intake, onderwijs, ondersteuning, professionalisering, verbetering van kwaliteit en rendement. Passend onderwijs sluit aan bij deze ontwikkelingen.

ondersteuning gemaximeerd. Ze worden verdeeld naar rato van de rijksbijdrage (die is gebaseerd op studenten-aantallen) en toegevoegd aan de lumpsumbekostiging van de instellingen. De verdeling naar rato van studentenaantallen leidde tot verevening. De mbo-instellingen zagen de overgang naar de nieuwe situatie als een verruiming van de mogelijkheden. Ze kunnen nu zelf bepalen hoe ze de middelen inzetten, zonder tussenkomst van een Commissie van Indicatiestelling die

voorheen indicaties afgaf voor rugzakjes. De middelen zijn ondergebracht in de lumpsum en niet geoormerkt. Er is geen verantwoordingsplicht. Middelen die eerder gekoppeld waren aan een specifieke groep studenten of aan ambulante begeleiding, kunnen nu ook voor andere doelen en voor meer studenten worden ingezet. In de eerste jaren na de invoering van de maatregel oordeelde de helft van de instellingen dat zij toereikende middelen hadden voor het realiseren van passend onderwijs.⁸⁵ In de jaren daarna is het percentage instellingen dat de middelen toereikend noemt, gedaald naar iets minder dan de helft (57). Dat wordt zowel op het niveau van het instellingsbestuur zo ervaren als op het niveau van de opleidingsmanagers.

Meningen over het budget hangen samen met de afbakening van de doelgroep

Of een mbo-instelling het budget toereikend vindt, hangt samen met de afbakening van de doelgroep van passend onderwijs. Juist de instellingen met een smalle doelgroep rapporteren vaker dat de middelen ontoereikend zijn. Direct bij de start van passend onderwijs ontstonden verschillen in definitie van de doelgroep. Ongeveer veertig procent van de instellingen kiest voor een smalle afbakening van passend onderwijs: een beperking tot de traditionele doelgroep van studenten met een handicap of chronische ziekte. Deze instellingen handhaven ook de centrale ondersteuningsvoorzieningen (tweede lijn) voor die specifieke doelgroep (voorheen Studie & Handicap). Andere instellingen (ongeveer zestig procent) laten het onderscheid naar doelgroepen los. Zij kiezen voor een brede afbakening waarbij ook studenten met psychosociale problemen of multiproblematiek (zonder medische indicatie) worden ondersteund. Ze kijken primair naar de ondersteuningsbehoeften, niet naar de oorzaak daarvan. Dit doen ze omdat de traditionele doelgroep van passend onderwijs ook vaak te maken heeft met gedrags- en psychische aandoeningen en de grens in de praktijk moeilijk te trekken is (40). De brede afbakening komt voor bij zowel kleinere instellingen met vaak maar één multidisciplinair ondersteuningsteam als bij grotere instellingen (57). Instellingen met een smaller gedefinieerde doelgroep werken vaker samen met het vso en praktijkonderwijs.

Na het wegvallen van indicaties van een externe commissie, namen deze mbo-instellingen zelf de indicering van studenten met een ondersteuningsbehoefte ter hand. Zij wilden zich blijven richten op de groep studenten met een (medische) beperking. Juist deze instellingen kregen te maken met een soms explosieve toename van het aantal studenten met een indicatie, wat tot overbelasting en overvraging van het beschikbare budget leidde (40). Deze instellingen melden dan ook vaker dat de financiële middelen voor passend onderwijs ontoereikend zijn (29). Een verklaring voor de toename van het aantal geïndiceerde studenten is dat in het verleden niet alle studenten met een vergelijkbare ondersteuningsbehoefte een LGF-indicatie aanvroegen of kregen.⁸⁶

Meningen verdeeld over de verplichte bijlage bij de onderwijsovereenkomst; studenten tevreden

Twee jaar na invoering van de maatregelen hadden de meeste mbo-instellingen de bijlage bij de onderwijsovereenkomst ingevoerd (29). Omdat er op instellingsniveau veelal geen centrale registratie van bijlagen plaatsvindt, is niet bekend voor hoeveel studenten een bijlage is opgesteld. Bijna twee derde van de instellingen stelt de bijlage op voor alle studenten met een extra ondersteuningsbehoefte. Bij andere instellingen (19 procent) gebeurt dit alleen voor studenten met een beperking of wisselt het per opleidingsteam. Ten dele hangen deze verschillen samen met de smalle of brede afbakening van de doelgroep van passend onderwijs. Zo wordt bij instellingen met een smalle afbakening de bijlage vaak alleen opgesteld voor studenten met een handicap (57).

Over de verplichting een bijlage op te stellen, wordt verschillend gedacht. Een derde van de instellingen beschouwt de bijlage als overbodig, terwijl een vergelijkbaar deel hem juist als nuttig ziet. Een meerderheid van de instellingen (59 procent) ervaart het opstellen van de bijlage wel als een administratieve last (29). De verplichting is voor een aantal instellingen een van de redenen geweest om de doelgroep van passend onderwijs binnen de instelling smaller af te bakenen, tot alleen studenten met een beperking. Vooral kleinere instellingen en vakinstellingen wisselden van breed

12.3 Hoe werd passend onderwijs in het mbo ontvangen?

Verruiming van financiële mogelijkheden gewaardeerd; middelen niet altijd toereikend

Het verdwijnen van de leerlinggebonden financiering (LGF), de 'rugzakjes', was de grootste verandering in het mbo. Geld voor de ondersteuning van studenten met een beperking of chronische aandoening was niet langer gebonden aan individuen met een indicatie hiervoor, maar ging rechtstreeks naar de mbo-instellingen. Sinds 1 januari 2015 zijn de middelen voor

84 Kwaliteitsagenda's 2019-2022 middelbaar beroepsonderwijs.

85 Eimers, T., Roelofs, M., Walraven, M., & Wolbers, M.H.J. (2015). *Passend Onderwijs MBO van start! Korte termijn evaluatie passend onderwijs*. Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt/ITS, Radboud Universiteit.

86 Eimers, T., Kennis, R. & Boon, M. (2013) *Signalen voor passend beroepsonderwijs. Jongeren met een beperking in het mbo*. Nijmegen. KBA Nijmegen/REA College.

naar smal (57). Daardoor hoeven minder bijlagen opgesteld te worden en daalt de administratieve belasting (29).

Studenten zijn gemiddeld tevreden over hun betrokkenheid bij het opstellen van het begeleidingsplan en ook over de informatie die de school biedt over de ondersteuningsmogelijkheden (20). De meeste instellingen betrekken ook de ouders bij het maken van afspraken over de extra ondersteuning (85 procent) (29).

Meeste mbo-instellingen hebben een school-ondersteuningsprofiel

De meeste mbo-instellingen hebben een school-ondersteuningsprofiel opgesteld en bekendgemaakt (90 procent). Instellingen met een brede afbakening van passend onderwijs hebben vaker één profiel voor de hele instelling, terwijl bij instellingen met een smalle afbakening vaker meerdere profielen voorkomen. In het ondersteuningsprofiel is het ondersteuningsaanbod van de instelling beschreven. Soms nemen instellingen ook andere informatie op, zoals criteria voor toelating, de procedure voor toelating en gronden om studenten niet toe te laten (29). Dat laatste, gronden voor niet toelaten, geeft aan dat het ondersteuningsprofiel soms ook wordt gebruikt om de grenzen van het ondersteuningsaanbod aan te geven. Deze instellingen definiëren een dekkend aanbod binnen de grenzen van het ondersteuningsprofiel (8) (zie verder 12.5).

Er is meer veranderd dan verwacht, betrokkenen zien de ontwikkelingen als positief

Passend onderwijs is in het mbo positief ontvangen. Ongetwijfeld speelde daarbij een rol dat voorafgaand aan de invoering geen jarenlang debat is gevoerd, zoals in het primair en voortgezet onderwijs, en ook dat nooit sprake is geweest van bezuiniging bij de invoering. Het aantal concrete nieuwe verplichtingen voor de mbo-instellingen was bovendien beperkt. De verwachting was dan ook dat passend onderwijs niet zou leiden tot een grote omslag in beleid. In 2016, twee jaar na de start van passend onderwijs, bleek er echter meer gewijzigd dan verwacht.

Het merendeel van de instellingen (87 procent) gaf bij de start van passend onderwijs aan dat de verandering deels tot een nieuwe benadering van ‘zorgstudenten’ zou leiden en deels een voortzetting zou zijn van de bestaande benadering. De helft van de instellingen verwachtte veel veranderingen, maar alleen in de toewijzingsprocedures voor extra ondersteuning en in de bekostiging daarvan (deze verwachting hadden vooral de instellingen met een smalle afbakening van passend onderwijs). Verder verwachtte men wel enige, maar niet veel wijzigingen (in bijvoorbeeld toelatingsbeleid, de aard en omvang van het ondersteuningsaanbod en de basiskwaliteit in de opleiding).⁸⁷

In 2016 bleek echter dat niet alleen procedures waren veranderd, maar ook aspecten van het beleid en de organisatie. Meer dan de helft van de mbo-instellingen gaf aan dat ook veranderd waren: de intakeprocedures, de procedure voor toewijzing van extra ondersteuning, de organisatie van het ondersteuningsaanbod, de aard en omvang ervan en de uitgangspunten van het beleid passend onderwijs. Iets minder dan de helft had de verdeling van financiële middelen voor passend onderwijs aangepast. En bijna de helft (44 procent) had het beleid ten aanzien van de basisondersteuning veranderd (29). Uit een later onderzoek (in 2018) blijkt dat 61 procent van de instellingen vindt dat passend onderwijs ook gaat over de ondersteuning die binnen de opleidingsteams geboden wordt. Van de instellingen richt 80 procent zich op verdere versterking van de basisondersteuning. Verder is het percentage instellingen, dat aangeeft dat ook docenten en mentoren (heel) veel merken van passend onderwijs, in de loop der jaren sterk gestegen (57).

Passend onderwijs heeft dus meer veranderd dan verwacht. Het evaluatieonderzoek volgde vier jaar lang vijf mbo-instellingen. In 2019 is aan een groot aantal betrokkenen in deze instellingen gevraagd de balans op te maken, om precies te zijn aan bestuurders, directies, teammanagers, zorgcoördinatoren, mentoren en docenten. Op alle niveaus worden overwegend positieve ontwikkelingen genoemd. Voorbeelden zijn verbetering van de intake, toename van kwaliteit van de begeleiding, professionalisering van de eerstelijns ondersteuning (dus in de opleidingsteams) en inbedding van passend onderwijs in de organisatie (71).

12.4 Eerste kernthema uitgelicht: toelating en toegankelijkheid

Geen structurele problemen met afwijzing op grond van ondersteuningsbehoeften

Passend onderwijs heeft, samen met de bijna gelijktijdig ingevoerde toelatingwet, geleid tot procedurele aanpassingen in de toelating tot het mbo. Het heeft ook geleid tot een toegenomen bewustzijn bij de instellingen – en daarbinnen bij intakekers en opleidingsteams – dat toelating een plicht van instellingen is en een recht van studenten. Zo is de aard van het intakegesprek veranderd en wordt er minder getest.⁸⁸

Het Nederlandse mbo is traditioneel breed toegankelijk door het brede aanbod van opleidingen op verschillende niveaus en in verschillende leerwegen. Dat neemt niet weg dat er, voor de invoering van passend onderwijs, ook geklaagd werd dat studenten ten onrechte niet waren toegelaten tot de opleiding van hun voorkeur. Klachten kwamen bijvoorbeeld van de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB), de Ombudslijn MBO en onderwijsconsulenten.⁸⁹ Ook bleek uit onderzoek dat bij de helft van de ondervraagde mbo-instellingen weigering van studenten wel voorkwam, waarbij het percentage afgewezen studenten uiteenliep van vijf tot vijftig procent.⁹⁰ In het proces van toelating tot een mbo-opleiding speelt de intake een belangrijke rol. In driekwart van de mbo-instellingen is deze verplicht voor alle studenten. Bij de meeste instellingen bestaat de intake in ieder geval uit een kennismaking en wordt in een gesprek of vorm van toetsing nagegaan of de gekozen opleiding past bij de student.⁹¹ Hoewel hierbij aspecten als motivatie en geschiktheid van de student een belangrijke

rol spelen, laat de wetgeving heel weinig ruimte om een student te weigeren. Het recht op toelating tot de opleiding van eerste keuze geldt als wordt voldaan aan vooropleidingseisen en aan enkele procedurevereisten. Weigering is alleen mogelijk op specifieke gronden (numerus fixus, wettelijk toegestane aanvullende eisen). Het toelatingsrecht staat niet toe dat een student geweigerd wordt op grond van een gebrek aan motivatie (of een verkeerde motivatie) of op grond van onvoldoende geschiktheid voor de opleiding of voor het beroep (29).

Met name voor aankomende studenten met extra ondersteuningsbehoeften kan de vraag opkomen of de persoon geschikt is voor de gekozen opleiding of het beroep (29). Ook in dat geval heeft de persoon het recht om met de opleiding te starten, als aan vooropleidingseisen is voldaan. Een specifieke uitzonderingsgrond, opgenomen in de eerdergenoemde Wet gelijke behandeling, is wanneer er voor de mbo-instelling sprake zou zijn van een ‘onevenredige belasting’. Te denken valt aan druk op de financiële draagkracht, organiseerbaarheid, of aan belasting van overige studenten (35). Onderzoek binnen de evaluatie passend onderwijs geeft geen indicaties voor structurele problemen bij toelating van studenten op grond van een extra ondersteuningsbehoefte (29). Circa de helft van de instellingen heeft echter geen nauwkeurig zicht op het aantal afwijzingen op deze grond. De instellingen die het wel weten, geven aan dat het gaat om kleine aantallen op instellingsniveau, meestal tussen één en vijf, soms om meer gevallen (29).

87 Eimers, T., Roelofs, M., Walraven, M., & Wolbers, M.H.J. (2015). *Passend Onderwijs MBO van start! Korte termijn evaluatie passend onderwijs*. Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt/ITS, Radboud Universiteit.

88 Eimers, T. e.a. (2019) *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Tussenrapportage 2019. Deel 1*. Nijmegen/Den Bosch/Amsterdam: KBA Nijmegen, Ecbo, VU Amsterdam.

89 Vgl. Jaarlijkse klachtenrapportage JOB MBO: www.jobmbo.nl/wp-content/uploads/2020/02/Rapportage-JOB-2019_anoniem.pdf (geraadpleegd februari 2020); Memorie van Toelichting bij de Wet vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs (2016).

90 Wijk, B. van, m.m.v. Dungen, S. van den, Westerhuis, a. & Brouwer, P. (2013) *Kansrijk toelatingsbeleid. Deel 1: De kaders benutten*. Den Bosch: Ecbo.

91 Eimers, T. e.a. (2019) *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Tussenrapportage 2019. Deel 1*. Nijmegen/Den Bosch/Amsterdam: KBA Nijmegen, Ecbo, VU Amsterdam.

Doorverwijzen van studenten met ondersteuningsbehoeften komt voor en wijst op dilemma's

Weigeren mag dus niet, maar adviseren mag wel: de intaker mag de student aanbevelen om niet met de uitgekozen opleiding te starten, maar een andere te kiezen. De student mag het advies van dit 'ombuigingsgesprek' negeren. Een kwart van de opleidingsmanagers geeft aan dat hun team studenten met een extra ondersteuningsbehoefte weleens doorverwijst naar andere opleidingen. Het gaat daarbij volgens de opleidingsmanagers meestal om kleine aantallen: een tot drie keer per jaar. Het onderzoek geeft geen informatie over de vraag of de doorverwijzing in het belang van de student is. Wel geeft het een meer genuanceerd beeld van het fenomeen doorverwijzen: de meeste teams die doorverwijzen, nemen zelf ook weer studenten aan die elders naar hén zijn doorverwezen. Teams die hun basisondersteuning meer hebben kunnen versterken, nemen vaker studenten op die bij andere opleidingen zijn doorverwezen (57). Studenten zelf oordelen meestal positief over de intake die zij hebben gehad. Ook studenten met extra ondersteuning zijn in meerderheid (zeer) tevreden over de intake (20).

Toch zijn er kanttekeningen te plaatsen bij het algemeen positieve beeld. Ook als het gaat om kleine aantallen is elk geval van onterecht afwijzen of 'weg-adviseren' er één te veel. Opgeteld over alle opleidingsteams in het mbo kunnen incidentele gevallen samen toch een substantieel aantal vormen. Uit casuïstisch onderzoek blijkt dat het kan gaan om zeer complexe en ook schrijnende gevallen (23).

Daar komt bij dat zowel uit enquêtes als uit casestudies blijkt dat intakers in het mbo soms worstelen met het advies dat zij studenten geven. Hoewel formeel de geschiktheid van de student voor het beroep geen rol mag spelen bij de toelating, laten veel intakers dat toch meewegen in hun advies. In 2018 speelde dit nog bij 47 procent van de instellingen een rol (het percentage is wel gedaald sinds de meting in 2016) (57). Intakers geven aan een zekere spanning te zien tussen de opdracht om maximaal toegankelijk te zijn en tegelijkertijd (met het team) maximaal rendement te halen en optimale ondersteuning te bieden. Bovendien voelen zij een verplichting naar (leer)bedrijven om vakbekwame beroepsbeoefenaars af te leveren (29).

12.5 Tweede kernthema uitgelicht: dekkend aanbod

De vraag wat een dekkend aanbod is, is lastig te beantwoorden

Instellingen hebben elk een eigen, algemene zorgstructuur waarvan passend onderwijs deel uitmaakt. De reikwijdte van de zorgstructuur hangt af van de definitie van de doelgroep passend onderwijs: smal of breed (zie 12.3). De grens tussen een algemene zorgstructuur en een structuur specifiek voor passend onderwijs is dus moeilijk te trekken en kan bovendien per instelling verschillen. Complicerend is dat instellingen de afbakening soms baseren op inhoudelijke en soms op organisatorische gronden (zie 12.3). De vraag naar dekkend aanbod (en ook naar de ontwikkeling van basisondersteuning) kan niet los gezien worden van het gehele aanbod van ondersteuningsmogelijkheden dat de mbo-instelling heeft.

Instellingen vinden dat ze een dekkend aanbod hebben, maar daar zitten grenzen aan

Mbo-instellingen zijn zelf positief over de dekking van hun ondersteuningsaanbod. De meerderheid geeft aan een dekkend aanbod te hebben (71 procent), vindt dat het aanbod goed wordt benut (80 procent) en ook dat er voldoende expertise is om de extra ondersteuning uit te voeren (80 procent) (29). Bij een minderheid van de instellingen is het aanbod maar deels dekkend en wordt het niet optimaal benut. Studenten met extra ondersteuningsbehoeften worden dan niet of niet tijdig verwezen naar de tweedelijns ondersteuning (29). Ook hier speelt de omvang van de instelling een rol: grote organisaties kunnen bredere tweedelijnsvoorzieningen makkelijker realiseren dan kleine.

De interne zorgstructuur in het mbo al langer in opbouw

De ontwikkeling van de interne zorgstructuur binnen het mbo kreeg een eerste impuls eind vorige eeuw. De startkwalificatie werd ingevoerd en niet-kwalificerende trajecten binnen het mbo werden opgeheven, zoals het Vormingswerk en Oriënteren en Schakelen (O&S). De middelen die daarbij vrijkwamen, konden worden geïnvesteerd in de opbouw van de zorgstructuur rondom de beroepsopleidingen.

De tweede impuls volgde met de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Instellingen kregen veel extra middelen om uitval te voorkomen, waaronder middelen voor schoolmaatschappelijk werk, regionale samenwerking met gemeenten en 'plusvoorzieningen', zoals opvanggroepen voor studenten met problemen of extra individuele begeleiding (pluscoaches). De meeste instellingen konden zo een eigen zorgstructuur opbouwen. Grote ROC's kennen vaak uitgebreide stafdiensten met veel verschillende voorzieningen en specialismen (studieloopbaan, leerproblemen, psychosociale problematiek, medische problematiek). Kleinere instellingen, zoals vakinstellingen of instellingen met meerdere en soms ver van elkaar gelegen locaties (veel AOC's), hebben vaak een kleinere voorziening, bestaande uit een multidisciplinair team per locatie.

Naast de algemene zorgstructuur bestond er in het mbo een aparte lijn voor ondersteuning van studenten met een indicatie voor leerlinggebonden financiering (LGF, rugzak). Bij twee derde van de instellingen was deze ondersteuning ondergebracht bij een speciale stafdienst Studie & Handicap. Na de invoering van passend onderwijs zijn deze diensten vooral bij de instellingen met een smalle afbakening van passend onderwijs in enige vorm blijven bestaan.

De zorgstructuur werkt vaak met verwijzingen: als een opleidingsteam een student vanwege zijn problemen niet kan helpen, wordt de student doorverwezen naar de tweedelijnszorg.

Bij de positieve geluiden over het dekkende aanbod zijn wel drie kanttekeningen te maken: (1) ook het mbo heeft te maken met studenten die vanwege complexe problematiek hun opleiding niet kunnen volgen; (2) er is sprake van witte vlekken in het ondersteuningsaanbod voor studenten in de beroepspraktijkvorming; (3) er zijn nog problemen in de samenwerking met jeugdhulp en GGZ.

1. *Probleem van thuiszitten is breder dan het mbo aankan*
'Thuiszitters' zijn leerplichtige leerlingen of studenten (tot 18 jaar) die wel ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling, maar langdurig geen onderwijs volgen. In het mbo wordt ook het verzuim van meerderjarige studenten (tot 23 jaar) gemeld bij de gemeente (Leerplichtzaken/RMC). Meer dan de helft van de opleidingsmanagers (58 procent) heeft in een periode van twee jaar met één of meerdere thuiszitters te maken gehad (57). Als deze aantallen geëxtrapoleerd worden, komt

een ruwe schatting voor het hele mbo uit tussen 2.000 en 2.600 thuiszitters. Dat aantal is veel hoger dan het officieel geregistreerde aantal van 565.⁹² Waarschijnlijk hebben de bevraagde opleidingsmanagers ook de thuiszitters meegeteld die ouder zijn dan 18 jaar en/of studenten die thuiszitten met een ziekmelding. Volgens de opleidingsmanagers volgt ongeveer zestig procent van de thuiszitters geen opleiding omdat zij te maken hebben met zware en complexe problemen, zoals angstproblemen en -stoornissen, zware psychische problemen, gedragsproblemen of sociaal-emotionele problemen in combinatie met problemen in de thuissituatie. Ongeveer tien procent van de thuiszitters is volgens de opleidingsmanagers door ziekte of lichamelijke problemen niet in staat een opleiding te volgen (57). Deze problematiek illustreert dat de ondersteuning van mbo-instelling niet altijd voldoende is om deze studenten weer naar de opleiding te geleiden.

92 DUO (2019) *Rapportage leerplichtwet*. Groningen: DUO.

2. Weinig verbetering in ondersteuning tijdens de beroepspraktijkvorming

De tweedelijns-ondersteuning in het mbo heeft vaak een groter bereik onder studenten in de beroepsopleidende leerweg (bol) dan onder studenten in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Dit terwijl bij bbl-studenten ook sprake is van vergelijkbare problematiek.⁹³ Studenten met extra ondersteuningsbehoeften worden vaak binnen de school wel goed ondersteund, maar het komt voor dat ze later in de opleiding, in hun stage (beroepspraktijkvorming), vastlopen. De school kan niet op locatie van het leerbedrijf dezelfde begeleiding bieden als in de eigen instelling.⁹⁴ Lang is dat een witte vlek geweest in de tweedelijns-ondersteuning van mbo-instellingen, veelal vanwege organisatorische beperkingen: onvoldoende capaciteit om studenten op hun stageplek te begeleiden of om werkbegeleiders in leerbedrijven te ondersteunen, onvoldoende bekendheid en deskundigheid bij werkbegeleiders, onvoldoende contact tussen school en leerbedrijf.⁹⁵

Bij de start van passend onderwijs was er nog weinig aandacht voor de ondersteuning tijdens de stage, maar in de jaren daarna is het besef bij de mbo-instellingen groter geworden dat die aandacht wel nodig is (57). Zestig procent van de instellingen vindt dat de basisondersteuning ook de ondersteuning tijdens de beroepspraktijkvorming moet omvatten en nog eens 25 procent vindt dat dit gedeeltelijk moet. Tegelijkertijd noemen de instellingen juist de ondersteuning tijdens de stage het vaakst als knelpunt en is er nog geen sprake van duidelijke verbetering (57).

3. Helpt instellingen tevreden over samenwerking met jeugdhulp en GGZ, maar nog wel problemen

Bij bepaalde problematiek biedt het ondersteuningsaanbod van de mbo-instellingen geen afdoende oplossing. Binnen de instellingen erkent men dan aangewezen te zijn op hulpverlening die onder regie van de gemeenten valt. Op het punt van thuiszitters is de samenwerking tussen

gemeenten en mbo-instellingen niet optimaal. Mbo-instellingen en gemeenten ervaren over en weer tal van knelpunten in de afstemming en samenwerking (8). Mbo-instellingen vinden de structuur van gemeenten ondoorzichtig en hebben vaak te maken met veel verschillende gemeenten die hun eigen beleid voeren; gemeenten hebben op hun beurt te maken met veel verschillende opleidingsteams, die soms hun eigen aanspreekpunt hebben. Voor de minister van OCW was dat reden om mbo-instellingen per 1 januari 2019 verplicht deel te laten nemen aan het 'op overeenstemming gericht overleg' (oogo) tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het vo (62). De maatregel is nog te kort van kracht om er al effecten van te kunnen zien.

Een complicerende factor in de samenwerking met de hulpverlening en gemeenten is dat het mbo te maken heeft met zowel minderjarige als meerderjarige studenten. De hulpverlening is voor beide groepen verschillend georganiseerd en bekostigd. Instellingen hebben bovendien te maken met studenten uit een groot aantal gemeenten, vaak ook van buiten de directe regio.

Bij de meeste opleidingsteams (79 procent) zijn er regelmatig tot vaak eerstelijns hulpverleners aanwezig. Bijna tweede derde van de teams heeft een vaste contactpersoon bij de eerstelijns jeugdzorg (bijvoorbeeld via een medewerker in het jeugd- of wijkteam). Bij meer dan een kwart van de teams zijn ook regelmatig tot vaak tweedelijns jeugdhulpverleners aanwezig (bijvoorbeeld jeugd-ggz, gespecialiseerd jeugdteam). Bijna de helft van de mbo-instellingen is tevreden over de samenwerking met aanbieders van jeugdhulp. Een deel (41 procent) is ook tevreden over samenwerking met aanbieders in de geestelijke gezondheidszorg voor volwassenen (GGZ). Een klein percentage zegt expliciet ontevreden te zijn (57).

In de dagelijkse uitvoering zijn de zorgcoördinatoren binnen de mbo-instelling het meest betrokken bij de samenwerking met externe

hulpverleners. Ongeveer de helft van de zorgcoördinatoren is tevreden over de samenwerking als het gaat om het gebruik maken van elkaars deskundigheid, de bereikbaarheid en korte lijnen. Op veel andere aspecten zijn de meesten niet of

deels tevreden. Het vaakst zijn ze ontevreden over de wachtlijsten voor jeugdhulp. Ook de leeftijds-grens daarvoor (18 jaar) komt als knelpunt naar voren (57).

12.6 Derde kernthema uitgelicht: basisondersteuning

Na jarenlange opbouw van de tweedelijns zorgstructuur treedt een kentering in het denken op

Het mbo heeft jarenlang gewerkt aan de versterking van de tweedelijns-ondersteuning (zie kader over zorgstructuur). Tot de komst van passend onderwijs was de ondersteuning van studenten met een beperking of chronische ziekte vaak (bij de grotere instellingen) ondergebracht bij een de speciale stafdienst Studie & Handicap. Sinds de komst van passend onderwijs is deze ondersteuning in meer of mindere mate onderdeel geworden van de brede interne zorgstructuur. De meeste instellingen kozen voor een brede afbakening van de doelgroep, waarbij het onderscheid tussen ondersteuning van studenten met een beperking of chronische ziekte en het overige ondersteuningsaanbod werd losgelaten. De laatste jaren wordt een kentering zichtbaar in het denken over de zorgstructuur in het mbo. Dat heeft deels te maken met de hiervoor geschetste discussie over hoever een mbo-instelling kan en moet gaan in het aanbieden van extra ondersteuning. Instellingen lopen intern tegen grenzen aan van organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de zorgstructuur. Onderzoek bij een grote mbo-instelling liet zien dat twintig procent van alle studenten extra ondersteuning kreeg in de tweede lijn, in het totaal binnen die instelling bijna drieduizend studenten. De helft van alle studenten die ongediplomeerd uitvielen, bleek niet bekend in de tweedelijns-ondersteuning.⁹⁶ Zou men ook die uitvallers met tweedelijns ondersteuning willen bereiken, dan zou een verdubbeling van de omvang betekenen. Dat zou niet alleen financiële, maar ook organisatorische problemen opleveren.

Ondersteuning verschuift van centrale voorzieningen naar ondersteuning in de opleidingsteams

De omslag in het denken over de zorgstructuur is zichtbaar in de verschillende metingen die zijn gedaan bij mbo-instellingen (29, 57). In 2014 verwachtte minder dan de helft van de instellingen dat passend onderwijs invloed zou hebben op de basisondersteuning.⁹⁷ In 2016 gaf 67 procent van de instellingen aan dat passend onderwijs (ook) op de basisondersteuning betrekking heeft. En in 2018 gaf meer dan tachtig procent van de mbo-instellingen aan zich te richten op (verdere) versterking van de basisondersteuning.

De meerjarige casestudies die in het kader van de evaluatie zijn uitgevoerd laten zien hoe mbo-instellingen verschillende wegen kiezen om de basisondersteuning in de opleidingsteams te versterken (67, 71).

- Herpositionering van tweedelijnsdiensten of -medewerkers meer nabij (of binnen) opleidingsteams; een decentralisatie van de ondersteuning dus. Teams krijgen een vaste contactpersoon die regelmatig in het team aanwezig is.
- Verschuiving van personele capaciteit en financiële middelen naar de opleidingsteams. Er is niet zozeer sprake van een verplaatsing van capaciteit en middelen, maar van overheveling: de financiële middelen gaan rechtstreeks naar de teams, of de medewerkers worden overgeplaatst.
- Benoemen van nieuwe verantwoordelijkheden voor de opleidingsteams. Taken verschuiven naar de opleidingsteams of er wordt meer accent gelegd op taken die het team al had, zoals vroegtijdige signalering van ondersteuningsbehoeften, opstellen

93 Eimers, T., Kennis, R., Keppels, E. & Roelofs, M. (2011) *Regiomonitor Utrecht Voortijdig Schoolverlaten. Uitvallers en zorg deelnemers van ROC Midden Nederland*. Nijmegen: KBA.

94 Eimers, T., Kennis, R. & Özdemir, M. (2013). *Aan het werk met Passend Beroepsonderwijs. Loopbanen van jongeren met een beperking in het mbo*. Nijmegen: KBA i.s.m. REA College.

95 Eimers, T. & Raaijman, J. (2018) *De Transitieroute. Jongeren met een ondersteuningsbehoefte van opleiding naar werk*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

96 Eimers, T., Hilken, T. & Kennis, R. (2016) *Nieuwe fase VSV-aanpak. Onderzoek bij vijf mbo-instellingen. Regiomonitor Utrecht Voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

97 Onder basisondersteuning wordt verstaan de ondersteuning die in de eerste lijn (primaire onderwijsproces, opleidingsteams) wordt geboden, vaak door leden van het opleidingsteam zelf, al of niet met hulp uit de tweede lijn.

en uitvoeren van begeleidingsplannen, betrekken van ouders bij afspraken over de ondersteuning, ondersteuning tijdens de beroepspraktijkvorming.

- Inzet op teamondersteuning: het team wordt ondersteund (coaching docenten, trainingen, ontlasting bij bepaalde taken) en niet of in mindere mate de student.

De voorbeelden illustreren dat de verschuiving van tweede- naar eerste lijn deels materieel (mensen, middelen) is en deels ook verschuiving in verantwoordelijkheid en bewustwording.

Verschillen tussen teams in bereidheid en vermogen om basisondersteuning te bieden; competenties docenten nog een probleem

Versterking van de basisondersteuning in het mbo richt zich op de teams (40). Opleidingsteams in het mbo hebben doorgaans een aantal verwante opleidingen (binnen een bepaald domein) onder hun hoede. Uit onderzoek blijkt dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop opleidingsteams zich willen en kunnen ontwikkelen. De meerjarige casestudies laten zien dat er binnen instellingen enorme verschillen optreden tussen hoe teams omgaan met passend onderwijs en de ontwikkeling van de basisondersteuning. Sommige pakken hun rol snel op, andere hebben veel moeite of weerstand. Overigens treden niet alleen tussen de teams, maar ook op andere niveaus verschillen op, bijvoorbeeld tussen instellingen en binnen instellingen tussen directies (scholen, colleges, locaties) (67).

De verschillen tussen teams hebben deels te maken met traditie. Bepaalde teams verzorgden al veel ondersteuning vanwege veel ondersteuningsbehoeften bij studenten (bijvoorbeeld entree-opleidingen, ICT-opleidingen) of vanwege affiniteit met ondersteuningsvragen (bijvoorbeeld opleidingen zorg & welzijn). In andere teams, die deze traditie niet hebben, is meer weerstand. Men vindt daar de extra ondersteuning een taak van de tweede lijn en wil zich beperken tot opleiden voor het beroep. Soms heeft men ook het gevoel overvraagd te worden en over onvoldoende

competenties te beschikken (67). De verschillen tussen teams in bereidheid en vermogen om in de basisondersteuning meer te doen voor studenten, komen ook naar voren uit het onderzoek onder teammanagers en zorgcoördinatoren (57).

De teammanagers zijn overwegend tevreden over de expertise binnen hun team, maar de zorgcoördinatoren benoemen juist tekorten in kennis en bekwaamheid bij docenten. Het zou een van de belangrijkste knelpunten zijn in de ondersteuning van studenten. Een groot deel van de ondersteuningscoördinatoren geeft aan dat minder dan twee derde van de medewerkers in het opleidingsteam over voldoende competenties beschikt. Professionalisering speelt een belangrijke rol: hoe tevredener teams zijn over het professionaliseringsbeleid, hoe hoger zij hun competenties inschatten en hoe beter zij – naar eigen zeggen – in staat zijn goede basisondersteuning te bieden. Vooral gebrek aan draagvlak en bereidheid zou bij een deel van de docenten professionalisering in de weg staan (57).

Studenten tevreden, ondersteuning nog vaak buiten de klas

Studenten in het mbo die extra ondersteuning krijgen, zijn daarover meestal positief. Het helpt hen in het onderwijs zelf, maar ook in het verkrijgen van meer zelfvertrouwen, een beter zelfbeeld en minder stress. Studenten vinden het positief dat zij aandacht krijgen en hun problemen kunnen bespreken. Toch is er ook een keerzijde aan de ondersteuning. Deze wordt namelijk meestal buiten de klas aangeboden door iemand anders dan de eigen docent of mentor. Studenten ontvangen zelden extra individuele ondersteuning in de klas. Het positief effect ervan op de sociale participatie van studenten is daardoor gering: ze hebben minder contact met hun groepsgenoten, de ondersteuning helpt ze niet hun gedrag aan te passen aan medestudenten of de docent. Ook is de eigen docent of mentor minder betrokken bij de ondersteuning, terwijl de studenten aangeven dat die hen wel zou kunnen helpen (15).

Bijlagen

Bijlage 1 Opzet van het evaluatieonderzoek

Het evaluatieonderzoek is opgezet nadat de Wet passend onderwijs inwerking was getreden en van start gegaan in 2015.⁹⁸

Karakter van het onderzoek

Bij het opstellen van het onderzoeksplan is er rekening mee gehouden dat de doelen van passend meervoudig en erg globaal zijn, dat passend onderwijs een samenspel is van veel verschillende actoren, dat het beleid beweeglijk is en dat velerlei invloeden zich tijdens het onderzoek voor konden doen (zie het kader).

Passend onderwijs is beleid dat zich laat kenmerken als *veelsoortig*, *veelomvattend* en *complex*.

Veelsoortig, omdat het verscheidene doelen heeft en verschillende beleidsinstrumenten zijn ingezet.

Veelomvattend, omdat er veel en veel verschillende betrokkenen zijn. Passend onderwijs gaat over alle scholen voor primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs in Nederland (inclusief speciaal onderwijs) en raakt alle leerlingen in de leeftijd van 4 tot ongeveer 18 jaar, hun ouders, leraren, school- en afdelingsleiders, bestuurders, samenwerkingsverbanden, toezichthouders, gemeenten, ondersteuners en vele anderen. Die staan niet allemaal los van elkaar, maar zijn op een specifieke manier ‘genest’: er zijn samenwerkingsverbanden (po en vo) en onderwijsbesturen (mbo), met daarin schoolbesturen/sectoren, met daarin scholen/afdelingen, en daarin leraren en klassen met leerlingen/studenten.

Complex, omdat al deze (groepen) betrokkenen elkaar over en weer beïnvloeden. Het zijn niet alleen delen die samen een geheel vormen, wat er feitelijk gebeurt ontstaat uit de wisselwerking tussen alle actoren. Elk van die actoren heeft eigen perspectieven en belangen. Verder hoeven de veranderingen die door passend onderwijs in gang worden gezet niet overal dezelfde uitwerking te hebben en betekent de vernieuwing van onderop, met veel lokale beleidsvrijheid, dat er in de loop van de tijd nog allerlei nieuwe keuzes kunnen worden gemaakt. Ook is sprake van allerlei invloeden vanuit de omgeving en vanuit andere beleidsontwikkelingen. Bijvoorbeeld de transitie van de jeugdhulp.

Passend onderwijs is daarmee een typerend voorbeeld van een complexe interventie. Complexe interventies hebben als kenmerken dat het geheel meer/anders is dan een optelsom van de delen, dat er sprake is van niet-lineaire veranderprocessen, en dat oplossingen weer leiden tot nieuwe vragen.⁹⁹ Ook zijn complexe interventies gevoelig voor invloeden uit de omgeving. Dat betekent dat het implementatieproces en het realiseren van de beoogde doelen ook afhankelijk is van andere (beleids)ontwikkelingen. Voor passend onderwijs is bijvoorbeeld de gelijktijdige decentralisering

van de jeugdhulp naar gemeenten relevant. Verder moet er bij langjarige evaluaties rekening mee worden gehouden dat beleidsdoelen onderweg kunnen veranderen; gezien de verschuivingen die in de aanloop naar passend onderwijs al optraden was dit ook de verwachting.

Omdat de evaluatie zich uitstrekte over ruim vijf jaar, waren wijzigingen in het beleidsprogramma heel wel denkbaar. Een experimentele benadering, waarin tussentijdse wijzigingen de validiteit van het onderzoek

ondergraven, voldoet daarom niet. De evaluatie moest flexibel met wijzigingen om kunnen gaan, nieuwe thema's kunnen detecteren en voldoende open zijn om deze te incorporeren in het onderzoek.

Deze overwegingen waren aanleiding voor de volgende keuzes bij de opzet van het onderzoek:

- Op alle niveaus gegevens verzamelen: leerlingen/studenten, klassen/groepen, scholen/opleidingen, samenwerkingsverbanden/mbo-instellingen, én het stelsel als geheel. Daartoe is op alle niveaus monitoronderzoek ingezet met verschillende metingen in de tijd.
- Wisselwerking tussen actoren op de verschillende niveaus onderzoeken. Hiervoor zijn longitudinale, integrale casestudies uitgevoerd.
- Ruimte creëren om ontwikkeling en verandering te kunnen volgen. Dat betekent naast vaste vragen om ontwikkeling in beeld te brengen, ook ruimte voor een flexibel deel. Verder zijn thematische casestudies opgezet, waarvan de thema's deels gedurende het onderzoek zijn bepaald. Ook de beantwoording van aanvullende vragen die tussentijds door het Ministerie van OCW zijn gesteld vormde een onderdeel van deze flexibele aanpak.
- De beleidscontext waarin passend onderwijs zich ontwikkelt meenemen als onderwerp van onderzoek. Daarom maakte een contextanalyse deel uit van de evaluatie.

Onderzoeksvragen

De volgende vragen zijn leidend geweest in het onderzoek:

1. *Wat is de impact van passend onderwijs op het handelen van samenwerkingsverbanden, besturen en hun samenwerkingspartners? (bovenschools niveau)*
2. *Wat is de impact van passend onderwijs op scholen/opleidingen en leraren? (school/klasniveau)*
3. *Wat is de impact van passend onderwijs op ouders en leerlingen/studenten? (leerlingniveau)*
4. *Welke interacties doen zich voor tussen deze niveaus?*
5. *In welke mate zijn in scholen/opleidingen en bij leraren factoren zichtbaar die als gunstig beschouwd worden voor onderwijs aan leerlingen met specifieke*

onderwijsbehoeften? Welke ontwikkeling vindt hierin plaats? In hoeverre beïnvloeden deze factoren de ontwikkeling van leerlingen?

De term ‘impact’ hebben we gehanteerd voor alle soorten effecten en gevolgen van de invoering van passend onderwijs. Tevens duidt die term het ontwikkelingskarakter aan. Het gaat niet om effecten/gevolgen op één moment, maar om stappen en gebeurtenissen in de tijd en de verklaringen hiervoor. Verder bedoelen we met ‘impact’ zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen van passend onderwijs.

Thema's

Inhoudelijk is een themastructuur gehanteerd. Het onderzoek is gericht op de volgende, voor passend onderwijs centrale thema's:

- Bestuur en organisatie (governance)
- Financiën
- Zorgplicht (in mbo toelating)
- Toewijzing, hulp op maat, bureaucratie
- Dekkend aanbod
- Positie van ouders
- Ondersteuning voor scholen en leraren
- Ontwikkelingsperspectieven
- Onderwijs-jeugdhulp

Mixed methods

In het evaluatieprogramma zijn verschillende soorten onderzoek gecombineerd:

- *monitorprojecten*: periodieke metingen van de stand van zaken rond passend onderwijs op verschillende niveaus (samenwerkingsverbanden, scholen, mbo-instellingen, ouders);
- *integrale casestudies*: tien samenwerkingsverbanden en vijf mbo-instellingen zijn vier jaar lang gevolgd met interviews op alle niveaus, ontwikkelingen zijn in kaart gebracht;
- *thematische casestudies rond relevante deelonderwerpen* (zoals: governance van samenwerkingsverbanden; opleidingen voor leraren; de positie van het speciaal onderwijs; samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp; passend onderwijs en scholen voor cluster 1 en 2; keuzevrijheid voor ouders);
- een project *passend onderwijs op school en in de klas*: bij een steekproef van enkele tientallen scholen in het basis- en voortgezet onderwijs zijn (voor-

98 Dit betreft de zogenoemde *langetermijnevaluatie* van passend onderwijs. Daaraan vooraf ging een *kortetermijn evaluatie* (apart programma), waarin enkele nulmetingen zijn uitgevoerd, bij samenwerkingsverbanden, scholen en ouders. Ook zijn kengetallen in kaart gebracht. In de langetermijnevaluatie is hierop uiteraard voortgebouwd.

99 Byrne, D. & Callaghan, G. (2014). *Complexity theory and the social sciences*. The state of the art. London/New York: Routledge.

- al) kwantitatieve gegevens verzameld bij leraren, intern begeleiders/ondersteuningscoördinatoren en leerlingen, ook longitudinaal (met name gericht op beantwoording van onderzoeksvraag 5);
- analyse van *kengetallen*, op het gebied van leerlingstromen en onderwijsloopbanen;
 - analyse van beeldvorming en discussies over *passend onderwijs in pers en politiek*;
 - enkele 'losse' projecten: een studie naar complexe cases op leerlingniveau en een journalistiek onderzoek naar ervaringen van leraren en ouders;
 - *praktijkgericht onderzoek*: kleine projecten op verzoek van veldpartijen.

Ad-hoc vragen

Het evaluatieprogramma bestaat uit een hoofdonderzoek, waarvan de opzet hiervoor is beschreven, en een deel waarvoor het Ministerie van OCW eigen, specifieke vragen kon inbrengen. Bijvoorbeeld op verzoek van de Tweede Kamer. Deze vragen zijn beantwoord in afzonderlijke deelprojecten. Door deze onder te brengen in het evaluatieprogramma kon samenhang tot stand worden gebracht. Deelprojecten die op verzoek van het Ministerie van OCW zijn uitgevoerd:

- Opting out leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)
- Doorstroom praktijkonderwijs-mbo
- Bekostiging leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs
- Juridische aspecten van passend onderwijs, in het bijzonder de zorgplicht en governance van samenwerkingsverbanden
- Geïntegreerde voorzieningen (regulier-speciaal, speciaal-speciaal), experimenten met intensieve samenwerking
- Leerlingen met downsyndroom
- Basisondersteuning en verschillen tussen samenwerkingsverbanden en scholen
- Inventarisatie van ervaringen met de samenwerking onderwijs-jeugdhulp bij zowel gemeenten als samenwerkingsverbanden
- Passend onderwijs vanuit het perspectief van schoolbesturen
- Effecten van verevening

Programmacommissie

Het onderzoek is begeleid door een programmacommissie. Tot medio 2017 was dit een breed samengestelde commissie met een adviesfunctie. De commissie bestond uit leden en waarnemers. In 2017 is een externe tussenevaluatie uitgevoerd en daarna is besloten verder te gaan met een smalle programmacommissie met alleen wetenschappelijke leden. Hiernaast staan de namen van alle betrokkenen, de leden die na 2017 zijn doorgaan als programmacommissie zijn aangegeven in blauw.

Leden Advies/programmacommissie

1. Drs. M. (Marijke) Jongbloed (voormalig lid ECPO). *Orthopedagoog en voormalig stafmedewerker ECPO.*
2. Dr. C.P.B.J. (Chris) van Klaveren (VU). *UHD Onderwijswetenschappen en onderwijs economie.*
3. Prof. dr. M.J. (Marian) Jongmans (Universiteit Utrecht). *Gespecialiseerd in opvoeding en ontwikkeling van jonge kinderen (0-6 jaar) met een (risico op een) cognitieve en/of lichamelijke beperking of een chronische ziekte.*
4. Prof. dr. E. (Elke) Struyf (Universiteit Antwerpen). *Gespecialiseerd in leerkrachtenprofessionalisering, geïntegreerde leerlingenbegeleiding/ontwikkelen van een zorgbeleid op school, en klasmanagement/leerkracht-leerling relaties.*
5. Prof. dr. A.H.N. (Toon) Cillesen (Radboud Universiteit). *Gespecialiseerd in sociale status en sociaal gedrag van kinderen en adolescenten en methodologie van ontwikkelingspsychologisch onderzoek. Deelname vanaf 2017.*
6. Afgevaardigde namens het SCP. Dr. M.C.M. (Monique) Turkenburg. *Senior wetenschappelijk medewerker binnen het SCP, met als focus: beleid en organisatie van het onderwijs, en onderwijs en maatschappelijke omgeving.*
7. Afgevaardigde namens het CBS. Drs. R. (Raymond) Kleingeld. *Onderzoeker bij het CBS met onder meer een focus op het onderwijsveld.*
8. Afgevaardigde namens de MBO-raad.
9. Afgevaardigde namens de VO-raad.
10. Afgevaardigde namens de PO-raad/LECSO.
11. Afgevaardigde namens Ouders & Onderwijs
12. Afgevaardigde namens de Onderwijscoöperatie.

Toehoorders en meelezers (tot 2017):

- Afgevaardigde namens het Ministerie van OCW. Drs. I. (Inge) van der Heul. *Onderzoekscoördinator Directie PO OCW, verantwoordelijk voor de Evaluatie Passend Onderwijs.*
- Afgevaardigde namens Inspectie van het Onderwijs. Mr. F. (Floor) Wijnands. *Inspecteur van het onderwijs en teamleader toezicht samenwerkingsverbanden (po/vo) passend onderwijs.*
- Afgevaardigde namens DUO. Dr. Susan Borggreve. *Dienst Informatieproducten.*
- Afgevaardigde namens de Onderwijsraad. Dr. Regina Stoutjensdijk. *Bureau Onderwijsraad, gepromoveerd op thematiek passend onderwijs.*
- Afgevaardigde namens de Algemene Rekenkamer. Drs. M. (Monique) Smaal. *Auditmanager bij de Algemene Rekenkamer, voorheen o.a. projectleider onderzoek passend onderwijs in het primair onderwijs.*
- Vertegenwoordiger van de praktijk. Ing. A. (Ank) Jeurissen. *Directeur samenwerkingsverband passend onderwijs Sterk VO (Utrecht).*

De tussenevaluatie is uitgevoerd door Dr. Rob Gilsing, destijds senioronderzoeker bij het Verwey Jonker Instituut.

Bijlage 2 Onderzoeksrapporten Evaluatie passend onderwijs

1. Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning*. Eenmeting 2016. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
2. Ledoux, G. (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 1: beginsituatie en vooruitblik*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
3. Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijk-onderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
4. Weijers, S., Walraven, M., Damstra, G., Roelofs, M., Van der Meijs, M., Voncken, E., & Heim, M. (2016). *Op weg naar nieuw beleid lwoo. Voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.
5. Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
7. Smeets, E. & Van Veen, D., m.m.v. Van der Steenhoven, P. (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuning voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, schooljaar 2015-2016*. Nijmegen/Zwolle: KBA Nijmegen/Hogeschool Windesheim.
8. Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.
9. Veen, D. van, Huizinga, P., & Steenhoven, P. van der (2016). *Passend onderwijs en de lerarenopleidingen*. Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ.
10. Boer, A. de, & Van der Worp, L. (2016). *Impact van passend onderwijs op het SO-SBO-VSO*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
11. Veen, D. van, Bosdriesz, M., Florian, L., Huizinga, P., Kuijs, K., Smeets, E., & Steenhoven, P. van der. (2017). *Geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg in samenwerkingsverbanden passend onderwijs (primair onderwijs)*. Zwolle/Nijmegen: Hogeschool Windesheim/NCOJ/KBA Nijmegen.
12. Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
13. Koopman, P. & Rossen, L. (2017). *Loopbanen van zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen, van voor de invoering van Passend Onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen.
14. Ledoux, G. (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselverandering*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
15. Boer, A. de, & Kuijper, S. (2017). *De stem van de leerling over extra ondersteuning. Ervaringen van leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs met extra ondersteuning*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
16. Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
18. Veen, D. van, Huizinga, P., Steenhoven, P. van der (2017). *Monitor gemeenten en passend onderwijs. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp*. Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ.
19. Heim, M., Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
20. Loon-Dijkers, L. van, Heurter, A., & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Mening van po- en vo-ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
21. Smeets, E., Boer, A. de, Van Loon-Dijkers, L., Rissen, L. & Ledoux, G. (2017). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut..
22. Waslander, S. & Buwalda-Groeneweg, E. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek*. Deel 1. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
23. Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Hoeven, J. van der. (2017). *Past elke leerling in passend onderwijs? Een casestudie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief*. Rotterdam: CED-groep.
24. Weijers, S., Heim, M. (2017). *Verder met nieuw beleid lwoo. Tweede rapportage van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Met medewerking van M. Walraven, G. Damstra, M. Roelofs & E. Voncken. Utrecht: Oberon.
25. Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M., & De Wijs, F. (2017). M.m.v. Waslander, S., & Huisman, P. *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
26. Eck, P. van, Rietdijk, S., Van der Linden, C. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep.
27. Huisman, P. & Reijken, B. (2017). *Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
28. Weijers, D., Elshof, E., & Heim, M. (2017). *De groei van sbo en cluster 4 in de Kop van Noord Holland. Onderzoek naar mogelijke verklaringen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
29. Eimers, T., & Kennis, R. (2017). *Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans*. Tweede meting monitor. Nijmegen: KBA Nijmegen.
30. Ledoux, G. (2017). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
31. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Doorstroom naar het mbo en succes in het mbo van jongeren uit praktijk-onderwijs, vmbo-b en vso*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
32. Veen, D. van, Rietdijk, S., Van der Hoeven, J., Ganesh, S., Huizinge, P., & Van der Steenhoven, P. (2018). *Samenwerking tussen vso en vo en geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg. Praktijkgericht onderzoek naar samenwerking tussen scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en scholen voor voortgezet onderwijs*. Zwolle/Rotterdam: Hogeschool Windesheim/NCOJ/CED Groep.
34. Kennis, R., Eimers, T., & Van der Woude, S. (2018). *Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
35. Bierkens, I.C., & Zoontjens, P.J.J. (2018). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*. www.evaluatiepassendonderwijs.nl.
38. Boer, A. de, & Smeets, E. (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve of communicatieve problematiek*. Nijmegen/Groningen: KBA Nijmegen/Rijksuniversiteit Groningen.
39. Smeets, E., & Van Veen, D. (2018). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp*. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden. Nijmegen/Zwolle: KBA Nijmegen / Hogeschool Windesheim / NCOJ.
40. Eimers, T., & Kennis, R. (2018). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport mbo*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
41. Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*. Amsterdam/ Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
42. Koopman, P.N.J., Eck, P. van, & Boer, A. de. M.m.v. Bomhof, M., Exalto, R., Graaf, G. de, Ledoux, G. (2018). *Kinderen met Downsyndroom in het onderwijs*. Periode 2008/09 – 2017/18. Utrecht/Amsterdam: Oberon/Kohnstamm Instituut.
43. Ledoux, G., & Waslander, S. (2018). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/Tilburg University.
44. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs, 2011-2017*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
45. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Kenmerken van leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Periode 2008-2018*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

47. Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA/Kohnstamm Instituut.
48. Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Bijlagen bij landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA/Kohnstamm Instituut.
50. Van der Vegt, A. (2018). *Pilot extra ondersteuning swv Zuid-Holland West. Evaluatie na de tweejarige pilot*. Utrecht: Oberon.
51. Ledoux, G., Van der Linden, C., Van der Stege, H., Van der Hoeven, J., Van Eck, P., Exalto, R., & Waslander, S. (2019). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs, Deel 1. Onderzoek naar de werking van de zorgplicht, werken met ontwikkelingsperspectieven en de positie van ouders in het passend onderwijs*. Amsterdam/Rotterdam/Utrecht/Tilburg: Kohnstamm Instituut/CED Groep/Oberon/ TIAS: School for Business and Society.
52. Boer, A. de, m.m.v. Zeinstra, L. (2018). *Extra ondersteuning in het voortgezet onderwijs in Groningen stad. Een praktijkgericht onderzoek naar de inzet van ondersteuningsarrangementen bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
53. Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijers, S., & Walraven, M. (2019). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs 2018 volgens leidinggevenden*. Utrecht: Oberon.
54. Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor Scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen.
55. Ledoux, G., Weijers, D., Weijers, S., Exalto, R., & Smeets, E. (2019). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk*. Amsterdam/Utrecht/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/Oberon/KBA.
56. Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dijkers, L. (2019). *Passend onderwijs in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.
57. Eimers, T., & Kennis, R. (2019). *Passend onderwijs in het mbo. Derde meting monitor*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
58. Ledoux, G., & Waslander, S. (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/ TIAS: School for Business and Society.
59. Weijers, S., Roelofs, M., Kieft, M., Exalto, R., & Suijkerbuijk, A. (2019). *Drie jaar ervaring met nieuw beleid lwoo. Eindrapportage van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht/Nijmegen: Oberon/KBA Nijmegen.
60. Boer, A. de (2019). *Speciaal onderwijs passend? Sectorrapport naar de impact van passend onderwijs op de sector speciaal onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
61. Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., & Heijsters, L. (2020). *Schoolbesturen en passend onderwijs. De rol van schoolbesturen in en hun visie op passend onderwijs*. Utrecht: Oberon.
62. Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek. Eindrapport*. Tilburg: TIAS: School for Business and Society.
63. Ledoux, G., Van Eck, P., Van der Hoeven, J., & Van der Stege, H. (2019). *Passend onderwijs in de praktijk deel 2. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2017*. Amsterdam/Utrecht/Rotterdam: Kohnstamm Instituut/Oberon/CED-Groep.
64. Ledoux, G., Smeets, E., & Van Eck, P. (2020). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs, Deel 2. Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren*. Amsterdam/Nijmegen/Utrecht: Kohnstamm Instituut/ KBA Nijmegen/Oberon.
65. Eck, P. van, Schoevers, E., Aarsen, E. van, Ledoux, G., Grinten, M. van der, Walraven, M. & Bomhof, M. (2020). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs, Deel 3. Onderzoek naar samenwerkingsverbanden, leerlingen en de verbinding onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Amsterdam: Oberon/Kohnstamm Instituut.
66. Kennis, R., Eimers, T., Roelofs, M., Van Eck, P., & Exalto, R. (2020). *Impact van verevening voor samenwerkingsverbanden po en vo*. Nijmegen/Utrecht: KBA Nijmegen/Oberon.
67. Eimers, T., Jenniskens, T. & Kennis, R. (2020). *Passend onderwijs in de praktijk, deel 5. Casestudies in het middelbaar beroepsonderwijs, ronde 2017 en ronde 2018*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
68. Ledoux, G., Vaessen, A., Exalto, R., Van Eck, P., Walraven, M., Van der Hoeven, J., & Van der Stege, H. (2020). *Passend onderwijs in de praktijk deel 3. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2018*. Amsterdam/Utrecht/Rotterdam: Kohnstamm Instituut/Oberon/CED Groep.
69. Vaessen, A., Pater, C., & Exalto, R. (2020). *Passend onderwijs in de praktijk, deel 4. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2019*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
70. Koopmans, P. & Ledoux, G. (2020). *Secundaire analyses: Schoolloopbanen van leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften in de periode 2014-2018*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
71. Eimers, T., Jenniskens, T. & Kennis, R. (2020). *Passend onderwijs in de praktijk, deel 6. Casestudies in het middelbaar beroepsonderwijs, ronde 2019*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
72. Aarsen, E., van, Suijkerbuijk, A., Smeets, E., Kennis, R., Weijers, D., Koopman, P. & Ledoux, G. (2020). *Extra analyses ten behoeve van de Evaluatie Passend onderwijs*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA/ Kohnstamm Instituut.

Bijlage 3 Overzicht van betrokken onderzoekers

Aan de evaluatie van passend onderwijs hebben vele onderzoekers meegewerkt en dus in een of andere vorm ook bijgedragen aan dit rapport. Hieronder, geordend naar de instituten die deelnamen aan het consortium, hun namen. Cursief de vertegenwoordigers per instituut voor de evaluatie.

Kohnstamm Instituut

Guuske Ledoux
Margriet Heim †
Pjotr Koopman
Cissy Pater
Annabel Vaessen
Desirée Weijers
Dorothe Elshof
Merlijn Karssen
Liselotte van Loon-Dikkers
Heleen Wellner
Anna Heurter

Oberon

Miriam Walraven
Eelco van Aarsen
Marjolein Bomhof
Michael Buynsters
Geertje Damstra
Pauline van Eck
Rianne Exalto
Michiel van der Grinten
Lieve Heijsters
Marleen Kieft
Debbie Kooij
Leonie Middelbeek
Margot Oomens
Anke Suijkerbuijk
Anne Luc van der Vegt
Sanne Weijers

KBA

Ton Eimers
Ed Smeets
Rita Kennis
Mariska Roelofs
Annet Jager
Tessa Jenniskens
Bianca Leest
Ake Eimers
Lieselotte Rossen

CEG-groep

José van der Hoeven
Heleen van der Stege
Corien van der Linden
Saskia Rietdijk
Shanti Ganesh
Lenie van den Bulk

Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek

Anke de Boer
Lidy van der Worp
Sanne Kuijper
Lysbert Zeinstra
Hidde Ozinga
Merel Schothorst
Denise Blom
En andere studenten

TIAS, Tilburg University

Sietske Waslander
Eva Buwalda-Groeneweg

NCOJ

Dolf van Veen
Paolo van der Steenhoven
Pauline Huizinga
Marije Bosdriesz
Kees Kuijs

Overige onderzoekers

Eva Voncken
Jelle van der Meer
Pieter Huisman
Bas Reijken
Paul Zoontjens
Ilona Bierkens
Gert de Graaf

Bijlage 4 Afkortingen en terminologie

AOC	Agrarisch Opleidingscentrum
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
CvI	commissie voor indicatiestelling
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECPO	Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs
emb	ernstige meervoudige beperking
ggz	geestelijke gezondheidszorg
gmr	gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
LGF	leerlinggebonden financiering
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mr	medezeggenschapsraad
OAB	onderwijsachterstandenbeleid
oogo	op overeenstemming gericht overleg
opp	ontwikkelingsperspectiefplan
opr	ondersteuningsplanraad
oza	onderwijs-zorg-arrangement
pabo	pedagogische academie voor het basisonderwijs
PCL	permanente commissie leerlingenzorg
po	primair onderwijs
RVC	regionale verwijzingscommissie
sbo	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vve	voor- en vroegschoolse educatie
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSNS	Weer Samen Naar School

Terminologie

<i>met de volgende termen</i>	<i>worden ook bedoeld</i>
ouders	verzorgers
leraar	leerkrachten in het basisonderwijs en docenten in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs
ondersteuningscoördinator	zorgcoördinator in het voortgezet onderwijs
directeur samenwerkingsverband	coördinator, directeur/bestuurder of bestuurder van het samenwerkingsverband

