



Evaluatie
Passend Onderwijs

Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs Deel III

Onderzoek naar de impact van passend onderwijs op leerlingen, de rol van samenwerkingsverbanden, en de verbinding van onderwijs en jeugdhulp

*Guuske Ledoux
Pauline van Eck, Eveline Schoevers & Eelco van Aarsen
Michiel van der Grinten & Marjolein Bomhof*

Ledoux, G., Van Eck, P., Schoevers, E., Van Aarsen, E., Van der Grinten, M., & Bomhof, M.
Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel 3: Onderzoek naar de impact van passend onderwijs op leerlingen, de rol van samenwerkingsverbanden, en de verbinding van onderwijs en jeugdhulp.
Amsterdam / Utrecht: Kohnstamm Instituut / Oberon
(Rapport 1049, projectnummer 20689.05)

Dit is publicatie nr. 65 de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-114-7

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

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



Inhoud

Voorwoord	1
Passend onderwijs: de blik gericht op leerlingen	3
1 Inleiding en achtergrond	4
2 Kenmerken van de doelgroep.....	6
2.1 Over welke leerlingen gaat het? Definitiekwesties en data	6
2.2 Leerlingkenmerken	7
3 Leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs	11
3.1 Ontwikkelingen in deelname aan speciaal onderwijs	11
3.2 Over verdichting van problematiek.....	14
4 Schoolloopbanen, prestaties en welbevinden	15
4.1 Schoolloopbanen en prestatieniveaus.....	15
4.2 Sociaal-emotioneel functioneren en ervaringen van leerlingen en studenten	17
5 Effecten op overige leerlingen.....	19
6 Conclusies	20
Referenties	22
Samenwerkingsverbanden passend onderwijs: rol en uitvoering	24
1 Inleiding.....	25
2 Wettelijke taken	27
3 Sturingskeuzes	30
3.1 Bestuurlijke inrichting.....	30
3.2 Sturing en dienstverlening.....	32
4 Samenwerking.....	34
4.1 Samenwerking binnen het samenwerkingsverband	34
4.2 Samenwerking met andere partners.....	35
5 Zorg voor kwaliteit en verantwoording.....	37
6 Financiën	38
6.1 Verdeelmodellen	39
6.2 Impact van verevening.....	40
6.3 Omgaan met risico's.....	41
6.4 Verantwoording.....	43
6.5 Zijn de middelen toereikend?	45
7 Perceptie van samenwerkingsverbanden	46
8 Conclusies en reflectie	47
Referenties	50
De verbinding onderwijs en jeugdhulp	53
1 Inleiding.....	54
2 Verwachtingen bij aanvang van de decentralisaties	54
3 Voortgang van de verbinding onderwijs en jeugdhulp	57
4 Conclusies	63
5 Reflectie.....	64
Referenties	68
Lijst met afkortingen	71

Voorwoord

Sinds 2015 wordt de invoering en ontwikkeling van passend onderwijs onderzocht. Deze landelijke evaluatie loopt nu, in mei 2020, ten einde. Passend onderwijs zal zich verder ontwikkelen.

Het evaluatieprogramma maakte het mogelijk om een aantal ontwikkelingen vanaf de start van passend onderwijs te volgen en in beeld te brengen. Het programma omvatte verschillende soorten onderzoek, zoals jaarlijkse monitoren, longitudinale casestudies, gedetailleerd onderzoek naar leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, juridisch en journalistiek onderzoek. Sommige thema's komen in verschillende onderzoeken van het evaluatieprogramma terug en vormen gezamenlijk de kern van passend onderwijs.

In deze bundel staan de impact van passend onderwijs op leerlingen, de rol van de samenwerkingsverbanden, en de verbinding van onderwijs en jeugdhulp centraal. Het is de derde en laatste bundel in een reeks van drie.¹ De genoemde thema's worden in afzonderlijke artikelen beschreven. De inhoud ervan is gebaseerd op onderzoeksrapportages die in het kader van de landelijke evaluatie passend onderwijs zijn verschenen. Daarnaast zijn andere bronnen en ook enkele deskundigen geraadpleegd. Bij elk van de drie artikelen duiden we de gebruikte bronnen aan met een cijfer. Deze cijfers corresponderen met de cijfers die vermeld zijn in de drie lijsten met referenties. In de bijlage is een overzicht met betekenissen van gebruikte afkortingen opgenomen.

In het artikel over de gevolgen van passend onderwijs voor leerlingen laat **GUUSKE LEDOUX** zien dat het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in een reguliere klas niet is veranderd sinds de invoering van passend onderwijs. De aard van de ondersteuningsbehoeften verandert - volgens leraren - wél. Het gaat minder vaak om leerachterstanden en vaker om problemen op het gebied van werkhouding en gedrag. Leraren zien ook een toename van de zwaarte van ondersteuningsbehoeften van leerlingen. De meeste leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften voelen zich over het algemeen goed ondersteund op school. Er zijn geen aanwijzingen dat de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften negatieve gevolgen heeft voor andere leerlingen in de klas.

Samenwerkingsverbanden voeren hun wettelijke taken over het algemeen goed uit, zo blijkt uit het artikel van **PAULINE VAN ECK, EVELINE SCHOEVERS, EELCO VAN AARSEN EN GUUSKE LEDOUX**. Ze hebben een ondersteuningsplan, realiseren een overwegend dekkend aanbod, overleggen met gemeenten, verdelen ondersteuningsmiddelen en beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn tot het speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook hebben ze de vrijheid die zij in de bestuurlijke inrichting hebben gekregen, ruim benut. De meeste samenwerkingsverbanden zijn tevreden over hun bestuursmodel, maar geen enkel model heeft een volledige oplossing voor de

¹ In de eerste bundel 'Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel 1' zijn de werking van de zorgplicht, het werken met ontwikkelingsperspectieven en de positie van ouders in passend onderwijs beschreven. <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/centrale-themas-in-de-evaluatie-passend-onderwijs-deel-1/>
'Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel 2' gaat over de toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren. <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/artikelenbundel-2/>

verschillende belangen waar schoolbesturen mee te maken hebben. Gehanteerde modellen voor de verdeling van financiële middelen hebben elk voor- en nadelen. Ook zijn ze aan verandering onderhevig, de trend is meer middelen direct naar de scholen. Vooral direct betrokkenen bij het samenwerkingsverband, zoals leidinggevenden en bestuurders, ervaren een meerwaarde van de 'nieuwe' samenwerking.

Een goede verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp is belangrijk voor kinderen en jongeren die hulp en extra ondersteuning nodig hebben. **MICHEL VAN DER GRINTEN** en **MARJOLEIN BOMHOF** laten zien dat er veel variatie is in de invulling van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Er zijn succesvolle voorbeelden, maar er is ook nog een lange weg te gaan. Om de verbinding te versterken is ontschotting en bundeling van financieringsstromen van belang. Daarnaast is aandacht nodig voor de ontwikkeling van nieuwe multidisciplinaire werkrouines, herijking van het op overeenstemming gerichte overleg, regie en sturing op de samenwerking en de communicatie met ouders.

Uit de artikelen in deze bundel blijkt dat passend onderwijs grote gevolgen heeft gehad op bestuurlijk en organisatorisch niveau. Ook in verbinding met andere domeinen, zoals jeugdhulp, vindt ontwikkeling plaats. Op leerlingniveau zijn gevolgen minder duidelijk en is de impact van passend onderwijs niet goed vast te stellen.

De redactie van deze bundel is verzorgd door **PAULINE VAN ECK**².

² Pauline van Eck is werkzaam bij Oberon. Oberon maakt deel uit van het consortium dat de Evaluatie Passend Onderwijs uitvoert: <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/>

Passend onderwijs: de blik gericht op leerlingen

Guuske Ledoux³

Volgens leraren in het regulier onderwijs is een op de vijf leerlingen in hun klas een leerling met extra ondersteuningsbehoeften. Dat was vóór passend onderwijs al zo en dat aandeel is niet veranderd. Jongens en leerlingen van laagopgeleide ouders zijn vaker een leerling met extra ondersteuningsbehoeften. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften krijgen ook vaker jeugdhulp (met name jeugd-ggz) dan overige leerlingen.

De aard van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen verschuift, volgens leraren. Het gaat minder vaak om leerachterstand en vaker om internaliserende en externaliserende gedragsproblemen en werkhoudingsproblemen.

Leraren rapporteren ook een toename van de zwaarte van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen (meer problemen, complexere problemen). Mogelijk is er daadwerkelijk grotere problematiek aanwezig bij leerlingen, maar er kan ook sprake zijn van verandering in de normen waarmee leraren problemen signaleren.

Kort na de invoering van passend onderwijs daalde de instroom in het speciaal onderwijs, maar die daling heeft niet doorgezet. Het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs ligt inmiddels weer boven het niveau van 2011. Terugstroom vanuit speciaal naar regulier onderwijs komt nog altijd weinig voor.

In het basisonderwijs hebben leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften lagere prestaties dan de overige leerlingen, dit geldt meer voor begrijpend lezen dan voor rekenen. Er is nog geen sprake van afname van dit verschil, maar de periode waarover dit gemeten is, is nog kort.

In het voortgezet onderwijs behalen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften tot nu toe een lager onderwijsniveau dan leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften, binnen elk schooltype voortgezet onderwijs. Het gaat echter niet om grote verschillen. Invloed van passend onderwijs hierop kan ook hier nog niet goed worden aangegeven, vanwege de nog korte implementatieperiode.

De meeste leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften voelen zich over het algemeen goed geholpen op hun school. Ze vinden dat hun eigen leerstijl/aanpak beter wordt, ze een beter gevoel over zichzelf krijgen en ze vinden het prettig dat ze aandacht en tijd krijgen en hun problemen kunnen bespreken. Sommige leerlingen rapporteren ook een positief effect op hun leerprestaties.

³ Guuske Ledoux is wetenschappelijk directeur van het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam en coördinator van de Evaluatie Passend Onderwijs.

Er lijken geen directe risico's te zijn dat andere leerlingen geschaad worden door de aandacht die nodig is voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Meer onderzoek hiernaar is wenselijk.

Onderzoek naar leerlingen met extra onderwijsbehoeften wordt belemmerd door gebrek aan data over wie in het regulier onderwijs tot deze groep behoort. Na de evaluatie passend onderwijs zijn hierover geen data meer beschikbaar.

1 Inleiding en achtergrond

Passend onderwijs is een stelselwijziging van vooral bestuurlijk-organisatorische aard. De meest in het oog springende verandering is de decentralisatie van bevoegdheden en budgetten naar regionale samenwerkingsverbanden van schoolbesturen. Deze hebben de taak en de vrijheid gekregen om passend onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Dat moet leiden tot een keten van acties: van samenwerkingsverband naar besturen, van besturen naar scholen, van scholen naar leraren en uiteindelijk naar leerlingen. Over wat passend onderwijs voor leerlingen moet bewerkstelligen, is weinig vastgelegd in wet- en regelgeving. Het is aan de samenwerkingsverbanden om afspraken te maken over doelen, doelgroep en beoogde effecten op leerlingenniveau.⁴ Toch zijn er in de fase van de landelijke beleidsontwikkeling wel verwachtingen geformuleerd over wat passend onderwijs voor leerlingen zou moeten opleveren. Een van de problemen die passend onderwijs moest oplossen was het verschijnsel van leerlingen die thuiszitten als gevolg van verkokering in het stelsel en de vrijheid van scholen om eigen toelatingsbeleid te voeren (14). Moeilijk plaatsbare leerlingen zouden daardoor het risico lopen om steeds maar 'doorgeschoven' te worden en uiteindelijk geen onderwijsplek te krijgen. In de tweede plaats werd het speciaal onderwijs opgenomen in de samenwerkingsverbanden. De verwachting was dat dat zou leiden tot meer samenwerking tussen reguliere en speciale scholen, en meer tussenvoorzieningen. Het effect daarvan zou kunnen zijn dat leerlingen vaker 'thuisnabij' onderwijs krijgen, dat wil zeggen vaker naar regulier onderwijs gaan en minder vaak naar speciale settings (14).

Over de vraag of passend onderwijs ook de loopbanen, het welbevinden of de prestaties van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zou moeten verbeteren, staan geen uitspraken in specifieke beleidsdocumenten. Die uitspraken zijn wel gedaan in een overleg tussen de minister en vertegenwoordigers van de Tweede Kamer in 2009, in reactie op een advies van de toenmalige Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs, om meer duidelijkheid te geven in wat passend onderwijs zou moeten opleveren op leerlingenniveau. Geopperd is toen dat er streefcijfers opgesteld zouden kunnen/moeten worden over (a) betere prestaties in de basisvaardigheden, (b) meer leerlingen die een diploma behalen, (c) meer leerlingen die een betaalde arbeidsplaats verwerven, naast d) minder thuiszitters en e) minder leerlingen in het speciaal onderwijs (14). Die streefcijfers zijn er niet gekomen (met uitzondering voor thuiszitters), maar duidelijk is wel dat

⁴ Meer informatie hierover is te vinden in het artikel over de rol van samenwerkingsverbanden in deze themabundel.

volgens sommigen verwacht werd dat passend onderwijs zou moeten leiden tot betere onderwijs- en arbeidsmarktposities bij de doelgroep van passend onderwijs.

In de aanloop naar de aanneming van de Wet passend onderwijs, en in de jaren sinds de inwerkingtreding, is het meeste debat gevoerd over de verwachting dat er meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs zouden kunnen worden opgevangen. Hoewel geen officieel doel van passend onderwijs, is dit door velen wel opgevat als de voornaamste bedoeling. Daarmee heeft een al oudere discussie, over waar leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften het beste af zijn (in regulier dan wel speciaal onderwijs), weer nieuwe zuurstof gekregen.

Een andere discussie die de introductie van passend onderwijs heeft opgeworpen en die ook voortkomt uit de notie van meer thuisnabij onderwijs, is of het opvangen van (meer) leerlingen met extra onderwijsbehoeften in de reguliere klas effect zou kunnen hebben op de overige leerlingen.⁵ Veel leerkrachten denken dat dit zo is en stellen dat de aandacht die zij moeten besteden aan de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften ten koste gaat van de ontwikkelingsmogelijkheden van de overige leerlingen (18). Het is echter niet duidelijk of dit feitelijk zo is.

Tegen deze achtergrond stellen wij in dit artikel de vraag wat tot nu toe de impact is geweest van passend onderwijs op leerlingen, zowel op leerlingen met als zonder extra ondersteuningsbehoeften. Daarbij beperken we ons niet tot veronderstelde effecten op bijvoorbeeld prestaties of welbevinden, maar besteden we ook aandacht aan hoe leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften oordelen over de geboden ondersteuning. In hoeverre voelen zij zich goed geholpen? Het accent ligt op leerlingen in het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs), omdat we over deze sectoren de meeste gegevens hebben. Op onderdelen besteden we ook aandacht aan studenten in het middelbaar beroepsonderwijs.

De beschikbare informatie is geordend in vier hoofdonderwerpen:

- kenmerken van de ‘doelgroep’ van passend onderwijs
- leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs
- schoolloopbanen, prestaties en welbevinden van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften
- effecten van de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op de prestaties en het welbevinden van hun klasgenoten

Over thuiszitters publiceerden we al eerder in een ander artikel (17), dat onderwerp behandelen we daarom hier niet meer.

⁵ Voor de volledigheid: meer thuisnabij onderwijs betekent niet per definitie meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs houden. Het kan immers ook gaan om andere voorzieningen dicht bij huis. Maar het is door velen wel zo opgevat en in het debat heeft ‘thuisnabij’ meestal de betekenis ‘in het regulier onderwijs’ gekregen.

2 Kenmerken van de doelgroep

2.1 Over welke leerlingen gaat het? Definitiekwesties en data

Hierboven is vermeld dat het beleid passend onderwijs op leerlingenniveau geen helder geformuleerde doelstellingen kent. Die onhelderheid geldt ook voor de aanduiding van de doelgroep. Het gaat blijkens de beleidsteksten om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, licht dan wel zwaar, maar er zijn geen uitspraken gedaan over welke leerlingen dat zijn. Leerlingen in het speciaal onderwijs worden tot de doelgroep gerekend, maar binnen het regulier onderwijs is niet duidelijk om hoeveel en welke leerlingen het zou kunnen gaan.

Dit was ook in het verleden al een vraagstuk. In een beleidsbrief uit 2011 wordt een aantal genoemd van circa 10% leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het basisonderwijs en circa 20% in het voortgezet onderwijs (21). Voor het basisonderwijs is dit gebaseerd op een optelsom van leerlingen in het regulier onderwijs met een eigen leerlijn en/of een rugzak en de leerlingen in het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs. Voor het voortgezet onderwijs gaat het om de leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs en om leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs. De getallen zijn dus gebaseerd op leerlingen *met een indicatie* en dit levert een opmerkelijk verschil tussen basis- en voortgezet onderwijs op. Dit komt doordat in het basisonderwijs leerlingen met een lichte ondersteuningsbehoefte (te licht voor een rugzak) niet meegerekend zijn, eenvoudig omdat die niet landelijk geregistreerd werden. Uit het toenmalige cohortonderzoek COOL5-18 was al bekend dat volgens de leraren in het basisonderwijs 20-25% van alle leerlingen in hun klas leerlingen waren met speciale behoeften (22). Dit waren, volgens de in dit onderzoek gehanteerde definitie, leerlingen met een beperking, en/of voor wie een individueel handelingsplan was opgesteld, en/of die speciale aandacht nodig hadden. Vooral dit laatste liet ruimte voor de eigen maatstaven van leraren, maar duidelijk werd wel dat er volgens leraren heel wat meer leerlingen waren met specifieke onderwijsbehoeften dan alleen de geïndiceerde leerlingen. Voor het voortgezet onderwijs waren toen nog geen soortgelijke cijfers bekend.

Het cohortonderzoek, dat gelopen heeft tot de start van passend onderwijs en om de drie jaar werd herhaald, liet in achtereenvolgende metingen zien dat dit percentage behoorlijk stabiel bleef in de tijd.⁶ In het evaluatieprogramma passend onderwijs zijn in een van de deelonderzoeken in 2016 en 2018 data verzameld op dezelfde manier als in COOL5-18, zij het bij een veel kleinere steekproef scholen. Dit leverde dezelfde percentages op, nu ook voor het voortgezet onderwijs (25, 26).

Volgens leraren in het regulier onderwijs is aldus (gemiddeld) *een op de vijf leerlingen* een leerling met extra onderwijsbehoeften. Dat was *vóór* passend onderwijs zo en dat is *sindsdien* zo gebleven. We weten dit echter alleen uit specifiek onderzoek bij steekproeven van scholen. Landelijke registraties zijn sinds de invoering van passend onderwijs verdwenen, doordat indicatiesystemen

⁶ Metingen voor dit onderwerp zijn beschikbaar uit 1999, 2008, 2011, 2014.

zijn afgeschaft. Daardoor bestaan er geen landelijke criteria meer en is het aan de betrokkenen in de samenwerkingsverbanden om te bepalen welke leerlingen ondersteuning (kunnen) krijgen. Een hulpmiddel hierbij is nog wel het ontwikkelingsperspectiefplan (opp) dat scholen moeten opstellen voor leerlingen die extra steun nodig hebben. Maar omdat voor het regulier onderwijs niet is gedefinieerd wanneer dat het geval is, geeft dat weinig houvast. Er zijn scholen die voor veel leerlingen opp's opstellen, vooral als opp's een rol spelen in de financiële verdeling die gangbaar is in hun samenwerkingsverband, er zijn ook scholen die zelden een opp opstellen. Opp's moeten formeel wel door scholen geregistreerd worden bij DUO, maar omdat hier verder geen consequenties voor bekostiging aan verbonden zijn, doen scholen dat lang niet altijd. Het aantal opp's dat in de landelijke registratie terechtkomt is daarmee allesbehalve een goede graadmeter voor het aantal leerlingen dat extra steun krijgt (17).

Het cohortonderzoek COOL5-18 (en het bijbehorende deel voor het speciaal onderwijs, COOL Speciaal) is in 2014 beëindigd. Sindsdien zijn er ook geen steekproefdata meer op grotere schaal die inzicht geven in aantallen en soorten leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Voor het evaluatieprogramma hebben we de 'oude' cohortgegevens nog benut, vooral voor loopbaanalyses. Voor de generatie leerlingen die sinds 2014 in het onderwijs is ingestroomd, bestaan dergelijke gegevens niet meer.

Het instrument waarmee in het cohortonderzoek en later in het onderzoek 'Passend onderwijs op school en in de klas' gegevens over leerlingen met extra onderwijsbehoeften zijn verzameld, is het zorgprofiel. Dit is een vragenlijst die de leerkracht en in het voortgezet onderwijs de mentor invult voor leerlingen op wie volgens hen de eerder genoemde omschrijving van toepassing is (beperking en/of handelingsplan⁷ en/of specifieke aandacht). Per leerling zijn in het profiel vragen gesteld over de aard van de problemen van het kind, over de ernst daarvan en over enkele overige kenmerken. Met behulp van deze gegevens kan een variabele *zorgwaarte* geconstrueerd worden, deze staat voor de mate waarin een leerling problemen ondervindt in het onderwijs, los van de aard daarvan. Op deze maat zijn (alleen voor het basisonderwijs) vergelijkingen in de tijd mogelijk. Een deel van de gegevens in dit artikel zijn gebaseerd op data die verkregen zijn met het zorgprofiel.

2.2 Leerlingenkenmerken

Achtergrondkenmerken van de leerlingen

Hoe lager de opleiding van de ouders, hoe vaker een leerling volgens leerkrachten in het basisonderwijs een leerling met extra ondersteuningsbehoeften is. Niettemin zijn de aantallen van deze leerlingen ook in de hogere opleidingsgroepen (ouders met mbo, hbo, wo) substantieel. Het is zeker niet zo dat 'leerling met extra ondersteuningsbehoefte' samenvalt met behorend tot een achterstandsgroep in termen van sociaal milieu. Jongens zijn in het basisonderwijs vaker een leerling met extra ondersteuningsbehoeften dan meisjes, maar dit verschil wordt van groep 2 naar

⁷ Na 2014 vervangen door opp.

groep 8 kleiner. Hierbij speelt waarschijnlijk een rol dat meer jongens dan meisjes in de loop van het basisonderwijs verwezen zijn naar het speciaal (basis)onderwijs (25, 26, 22).⁸

Ook in het voortgezet onderwijs zijn jongens oververtegenwoordigd bij de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Daarnaast is het percentage leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het vmbo aanzienlijk hoger dan in havo of vwo. Een interessant gegeven binnen het vmbo is dat het hebben van een lwoo-indicatie niet altijd betekent dat de betreffende leerling ook extra ondersteuningsbehoeften heeft naar het oordeel van de mentor. Van de leerlingen met lwoo-indicatie heeft volgens de mentor 37% extra ondersteuningsbehoeften, bij de leerlingen zonder lwoo-indicatie is dat het geval bij 16% (25). Door (geanonimiseerde) koppeling van de onderzoeksdata van het cohortonderzoek in het basisonderwijs aan gegevens van het CBS, is inmiddels ook meer bekend over overige gezinskenmerken en over buitenschoolse hulp bij leerlingen in het onderwijs. Van *alle* leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs in dit onderzoek⁹ heeft in 2014:

- 10% zelf jeugd-ggz
- 2% zelf andere ondersteuning van jeugdzorg
- 19% een gezinslid met jeugd-ggz
- 4% een gezinslid met andere ondersteuning van jeugdzorg

Verder is het volgende bekend over hun gezinsachtergronden:

- 24% woont in een huishouden met arbeidsparticipatie-ondersteuning
- 4% woont in een huishouden met zorg-welzijn ondersteuning
- 35% woont in een huishouden met inkomensondersteuning

Voor *leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften* geldt dat al deze kenmerken significant vaker bij hen aanwezig zijn, maar voor de meeste kenmerken gaat het maar om kleine verschillen. Het grootste verschil doet zich voor bij het kenmerk ‘zelf jeugd-ggz’, dit is aanzienlijk vaker het geval bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (13).¹⁰

Alleen voor het kenmerk ‘zelf een vorm van jeugdzorg’ beschikken we ook over cijfers voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. Deze meerjarige cijfers (periode 2010-2015) laten zien dat in alle schooltypen van het voortgezet onderwijs sprake is van een stijging van het aandeel leerlingen dat een vorm van jeugdzorg krijgt. De stijging doet zich overal voor en begint al vóór de invoering van passend onderwijs. Maar het aandeel leerlingen met een vorm van jeugdzorg is verreweg het hoogst in het voortgezet speciaal onderwijs, gevolgd door het praktijkonderwijs en het vmbo-b. In

⁸ Gebaseerd op data van het cohortonderzoek. Voor het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs zijn in dit onderzoek geen betrouwbare cijfers over de opleiding van de ouders aanwezig. Omdat dit gegeven daar geen rol speelt in de bekostiging, werd dit door scholen in het so en sbo niet goed bijgehouden.

⁹ COOL cohortonderzoek, basisonderwijs, meting 2014. Deze analyses zijn niet uitgevoerd voor het speciaal onderwijs.

¹⁰ Dit betekent dat CBS-data over kind- en gezinsfactoren maar in beperkte mate kunnen voorspellen welke leerling extra ondersteuningsbehoeften heeft in het onderwijs, volgens hun leerkracht. Het is dus niet mogelijk om dit type data te gebruiken om leerlingen die extra steun nodig hebben in het onderwijs correct te identificeren. De Inspectie van het Onderwijs heeft dit onlangs wel geprobeerd in analyses die verricht zijn voor de Staat van het Onderwijs 2020, en daarbij aangenomen dat jeugdhulp-data kunnen fungeren als proxy (benadering) voor extra steun-leerling in het onderwijs. Onze gegevens (13) laten zien dat dit geen goede aanname is. Inspectie van het Onderwijs (2020). *Staat van het onderwijs 2019*; hoofdrapport en technisch rapport. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

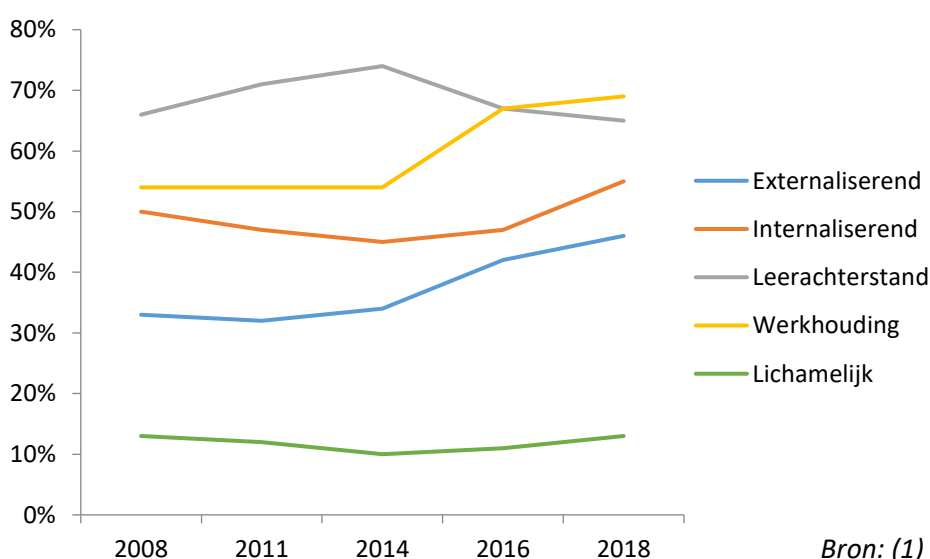
2015 gaat het om respectievelijk 65%, 28% en 22% van alle leerlingen in deze schooltypen (9). Volgens CBS-cijfers heeft blijkens een recente meting over alle schooltypen heen 12% van de leerlingen tussen 12 en 17 jaar te maken met een vorm van jeugdhulp (3).

Aard van de problematiek

De meest voorkomende soorten problemen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het basisonderwijs zijn een problematische werkhouding (74%) en/of een leerachterstand (69%). Bij bijna de helft is er volgens de leerkracht sprake van een gebrek aan motivatie of inzet, en bijna twee derde heeft last van een gebrek aan concentratie. Wat minder vaak rapporteren leerkrachten gedragsproblemen of gebrek aan zelfvertrouwen (ongeveer een derde van de leerlingen) (25). Het is belangrijk om op te merken dat de gerapporteerde problematiek vaak niet op zichzelf staat, maar dat het om gecombineerde problematiek gaat. Aanvullende analyses laten zien dat het bij veel leerlingen in het basisonderwijs vaak gaat om een combinatie van werkhoudingsproblemen en externaliserende problematiek. Deze combinatie komt zowel in milde als in ernstige mate voor. De combinatie van aanzienlijke werkhoudingsproblemen en een leerachterstand komt eveneens veel voor. In het voortgezet onderwijs komt de combinatie van milde werkhoudingsproblemen en milde gedragsproblemen (internaliserend en externaliserend) veel voor, en daarnaast ernstige werkhoudingsproblemen in combinatie met milde externaliserende problematiek.¹¹

Opmerkelijk is dat in de loop van de tijd het patroon van meest genoemde problemen wat verschuift. Leerachterstand wordt nog steeds veel genoemd, maar wel iets minder vaak in de meest recente jaren. Interne en externaliserende gedragsproblemen worden juist vaker genoemd en dat geldt ook voor werkhoudingsproblemen. We zien dus dat leraren steeds meer gedragskenmerken van leerlingen gaan benoemen. Onderstaande figuur illustreert dit.

Figuur 1 - Meest genoemde problemen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, basisonderwijs, trends in de periode 2008-2018



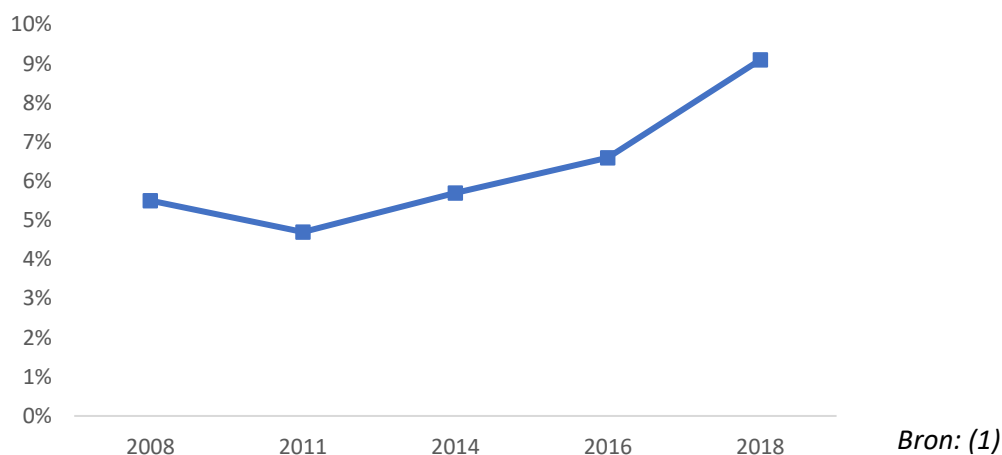
Bron: (1)

¹¹ Deze aanvullende analyses worden gepubliceerd in een afzonderlijk artikel.

In het voortgezet onderwijs lijken de meest genoemde problemen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften sterk op die in het basisonderwijs. Vanwege de uitwaaiing naar verschillende onderwijsniveaus wordt ‘leerachterstand’ in het voortgezet onderwijs wel minder vaak genoemd, maar verder gaat het net als in het basisonderwijs om problematische werkhouding (waaronder gebrek aan concentratie), internaliserende problematiek (waaronder gebrek aan zelfvertrouwen en negatief zelfbeeld), en externaliserende problematiek (waaronder sterk storend, overactief en impulsief gedrag) (25, 26).

Hoogbegaafdheid wordt relatief weinig genoemd als probleem waar leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften mee te maken hebben. Hier is echter wel sprake van een stijging, zoals onderstaande figuur laat zien.

Figuur 2 - Aandeel hoogbegaafde leerlingen in de groep leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, basisonderwijs



De vraag is of er bij deze groep leerlingen sprake is van te weinig onderkenning van hun ondersteuningsbehoeften. Omdat er geen goede algemene gegevens beschikbaar zijn over de mate van voorkomen van hoogbegaafdheid, vanwege uiteenlopende definities, kan niet goed beoordeeld worden of deze percentages duiden op (te) weinig signaleren. Ongeveer 2,3% van de leerlingenpopulatie in Nederland is naar schatting hoogbegaafd wanneer dit alleen gebaseerd wordt op een intelligentiescore. Dit percentage komt voort uit de normaalverdeling van intelligentie. Basisscholen rekenen gemiddeld meer leerlingen tot deze groep, namelijk 6%. Aannemelijk is dat zij ook leerlingen meerekenen die op basis van hun intelligentiescore eerder als ‘begaafd’ dan als ‘hoogbegaafd’ geassocieerd zouden worden. Uiteraard hebben niet alle hoogbegaafde leerlingen extra ondersteuningsbehoeften. Er zijn wel aanwijzingen dat onderpresteren bij hen relatief vaak voorkomt (in het basisonderwijs) en dat er risico’s zijn op andere problemen zoals faalangst, verveling en psychosociale problemen. Bij een deel van deze leerlingen zijn ook andere diagnoses in het spel, met name psychiatrische problemen zoals autisme. Deze leerlingen worden ‘dubbel bijzonder’ genoemd. Hoewel deze aanpalende problemen soms lijken te verdwijnen als er aangepast onderwijs geboden wordt, is de groep

dubbel bijzondere leerlingen in ieder geval te beschouwen als behorend tot de doelgroep van passend onderwijs. Samenwerkingsverbanden bekostigen vooral voor hen soms specifieke arrangementen. In een aantal gevallen leidt hoogbegaafdheid ook tot thuiszitten, maar de mate waarin dit voorkomt is onbekend. Samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs maken hiervan vaker melding dan samenwerkingsverbanden primair onderwijs, maar de vo-samenwerkingsverbanden hebben ook een grotere groep thuiszitters (20, 24).

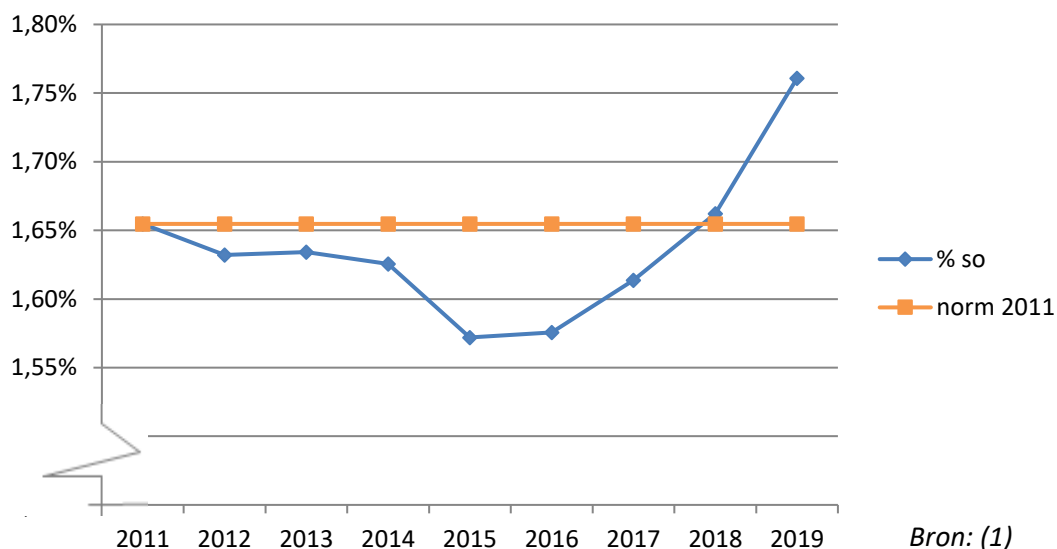
3 Leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs

3.1 Ontwikkelingen in deelname aan speciaal onderwijs

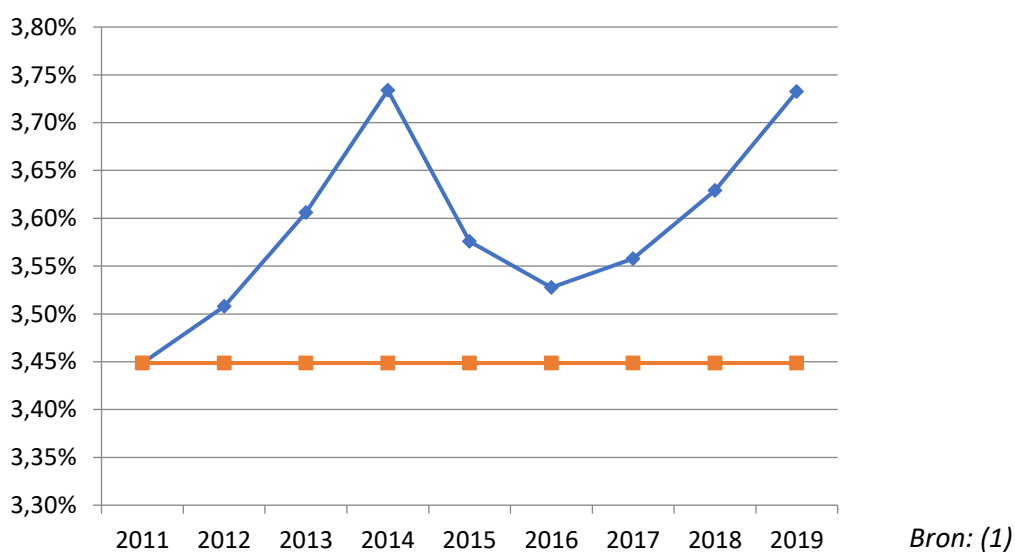
Geen officieel doel, wel een verwachting: passend onderwijs zou leiden tot meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften binnen het regulier onderwijs, minder leerlingen naar het speciaal onderwijs. Is die verwachting uitgekomen? Aanvankelijk leek dat inderdaad te gebeuren. Het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs namen al in omvang af voordat passend onderwijs in 2014 in werking trad, en die afname zette zich de eerste jaren na de inwerkingtreding verder voort. De deelname aan het voortgezet speciaal onderwijs groeide aanvankelijk nog iets vanaf 2014, maar toonde na 2015 ook een dalende trend (7, 10). Echter, vanaf 2016 verandert het beeld. De daling in deelname stopt en verandert in weer een stijging. Hieronder laten we dat zien voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. In de figuren 3 en 4 is ter vergelijking het deelnamepercentage uit 2011 geplaatst, het jaar waarop de (budget)financiering van de kosten voor leerlingenzorg zijn vastgezet. Als de verwachting van meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs uitkomt, zou dit moeten betekenen dat de deelname aan speciaal onderwijs lager wordt en blijft dan de deelname uit 2011. Wat we echter zien is dat in 2019 het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs weer boven dat van 2011 ligt en dat voor het voortgezet speciaal onderwijs geldt dat het niveau van 2011 sinds de invoering van passend onderwijs nooit bereikt is.

Een kanttekening bij de figuren is wel op zijn plaats: het gaat nog steeds om een klein aandeel leerlingen in speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (zie linker-as van de figuren). Belangrijk is echter om vast te stellen dat de verwachte trend zich wel even heeft voorgedaan, maar recent weer een andere kant op beweegt.

Figuur 3 - Deelnamepercentage speciaal onderwijs, 2011-2019 t.o.v. normjaar 2011



Figuur 4 - Deelnamepercentage voortgezet speciaal onderwijs, 2011-2019 t.o.v. normjaar 2011



Ook in het kwalitatieve onderzoek binnen de evaluatie passend onderwijs vinden we signalen dat het speciaal onderwijs recent weer groeit in leerlingenaantal en dat er weer sprake is van wachtlijsten (28). Hoe het komt dat er na een paar jaar van daling in deelname weer sprake is van een stijging, is niet eenvoudig te zeggen. Een van de mogelijke verklaringen is dat scholen voor regulier onderwijs, in lijn met wat ze dachten dat de bedoeling van passend onderwijs was, leerlingen met extra onderwijsbehoeften lang zelf vastgehouden hebben, tot een moment waarop ze tegen hun grenzen zijn aangelopen en alsnog verwijzingen in gang hebben gezet. Inderdaad neemt het aantal leerlingen dat naar speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs wordt verwezen op een wat oudere leeftijd recent weer iets toe (4, 11). Dit wijst erop dat meer leerlingen

opvangen in regulier onderwijs nog niet wordt gerealiseerd en dat er alleen sprake lijkt te zijn geweest van uitstel van plaatsing in speciale voorzieningen. Maar er zijn ook andere verklaringen. Zo stromen de laatste jaren meer jonge leerlingen in, in zowel speciaal onderwijs als speciaal basisonderwijs. Dit zijn leerlingen die niet eerst in regulier onderwijs hebben gezeten (4, 11).

Verder heeft de groei van het speciaal onderwijs die zich recent weer voordoet vooral betrekking op cluster 2 en cluster 3. Cluster 4 blijft de laatste jaren stabiel. In cluster 2 gaat het vooral om leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis, en minder om de andere doelgroep binnen cluster 2, leerlingen met auditieve beperkingen. Ook de ondersteuning van cluster 2 leerlingen in regulier onderwijs neemt in aantal leerlingen toe (4). Nog een andere verklaring zou kunnen zijn dat de verblijfsduur van leerlingen in het speciaal onderwijs toeneemt, met name in het voortgezet speciaal onderwijs. Dit laatste blijkt echter niet uit cijfers over het voortgezet speciaal onderwijs, wel enigszins voor het speciaal onderwijs (4).

Een ontwikkeling naar minder deelname aan speciaal onderwijs zou ook kunnen blijken uit een toename van het aantal leerlingen dat vanuit het speciaal onderwijs terugstroomt naar het regulier onderwijs, bijvoorbeeld doordat vaker gebruik wordt gemaakt van tijdelijke plaatsingen. We zien wel dat er in samenwerkingsverbanden vaak toelaatbaarheidsverklaringen voor een beperkte duur worden afgegeven (dat wil zeggen niet meteen tot aan de eindfase van een speciale onderwijsvoorziening). Er wordt dan tussentijds bepaald of verblijf in het speciaal onderwijs nog steeds nodig is. Dit leidt echter tot nu toe niet tot meer terugstroom naar het regulier onderwijs (1).

Is er een verband met verevening?

De samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen voor passend onderwijs in hun regio, en ook voor de beheersing van de kosten voor ondersteuning van leerlingen, omdat ze het met een vast budget moeten doen. Omdat plaatsen in het speciaal onderwijs duur zijn, heeft een samenwerkingsverband er belang bij om niet te veel leerlingen in het speciaal onderwijs te hebben. Dat geldt extra voor samenwerkingsverbanden die voorafgaand aan passend onderwijs een hoog aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs hadden. De budgetten voor samenwerkingsverbanden zijn bij de start van passend onderwijs verevend, dat wil zeggen gelijkgetrokken voor alle samenwerkingsverbanden, en ze variëren alleen nog met het aantal leerlingen in de scholen die vallen onder het samenwerkingsverband. In regio's waar voorheen veel leerlingen naar het speciaal onderwijs gingen, moet het samenwerkingsverband geleidelijk¹² zien uit te komen met minder geld, er is bij hen sprake van negatieve verevening (krimp in middelen). Een logische verwachting is dat in deze samenwerkingsverbanden meer gestuurd wordt op vermindering van deelname aan speciaal onderwijs. Aanvankelijk leek dit inderdaad het geval: er bleek in de eerste jaren na de invoering van passend onderwijs sprake van een significante samenhang tussen vereveningspositie van het samenwerkingsverband en het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs, in de verwachte richting (meer daling in dit aandeel in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening). Het ging in eerste instantie om een zwakke

¹² Er is sprake van een overgangsregeling. Meer informatie hierover is te vinden in het artikel over de rol van samenwerkingsverbanden in deze themabundel.

samenhang, vooral in het primair onderwijs, die later iets sterker werd. In 2018 en 2019 neemt de samenhang echter weer af in sterkte, zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs. De verevening heeft dus in de eerste jaren na invoering in samenwerkingsverbanden tot enige nivellering van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs geleid, maar na vijf jaar passend onderwijs lijkt dit te verdwijnen doordat het speciaal onderwijs overal weer groeit (1).

Verder is gebleken dat zowel samenwerkingsverbanden met een positieve als met een negatieve verevening soortgelijke maatregelen nemen om te proberen meer leerlingen in het regulier onderwijs te houden. Er zijn op dit punt geen grote verschillen in beleid (6). Het blijken echter maatregelen met een beperkt effect, gezien de groei die het speciaal onderwijs weer doormaakt.

3.2 Over verdichting van problematiek

Er is nog een mogelijke verklaring voor het feit dat het speciaal onderwijs niet krimpt. Die verklaring is dat er sprake zou zijn van steeds meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en van toenemende problematiek bij leerlingen (dit wordt ook wel verdichting of verzwarening van problematiek genoemd). Voor toename van het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben we geen aanwijzingen. Zoals vermeld in paragraaf 2.1 heeft ongeveer 20-25% van alle leerlingen in het regulier onderwijs een extra ondersteuningsbehoefte, volgens opgave van hun leraren, en dit percentage is sinds passend onderwijs niet groter geworden. Voor verdichting/verzwarening zijn er wel enkele aanwijzingen. Zo blijkt in het speciaal basisonderwijs de doorstroom naar het voortgezet speciaal onderwijs toe te nemen, ten koste van doorstroom naar het regulier voortgezet onderwijs. Hoewel nog steeds het overgrote deel van de leerlingen vanuit het speciaal basisonderwijs doorstroomt naar het regulier voortgezet onderwijs, is de toename van de doorstroom naar het voortgezet speciaal onderwijs een mogelijke indicatie van zwaardere problematiek bij leerlingen in speciaal basisonderwijs (11). Binnen het speciaal basisonderwijs schrijft men dit onder meer toe aan het feit dat er in het speciaal basisonderwijs meer leerlingen binnenkomen die eigenlijk een speciaal onderwijsprofiel hebben.¹³

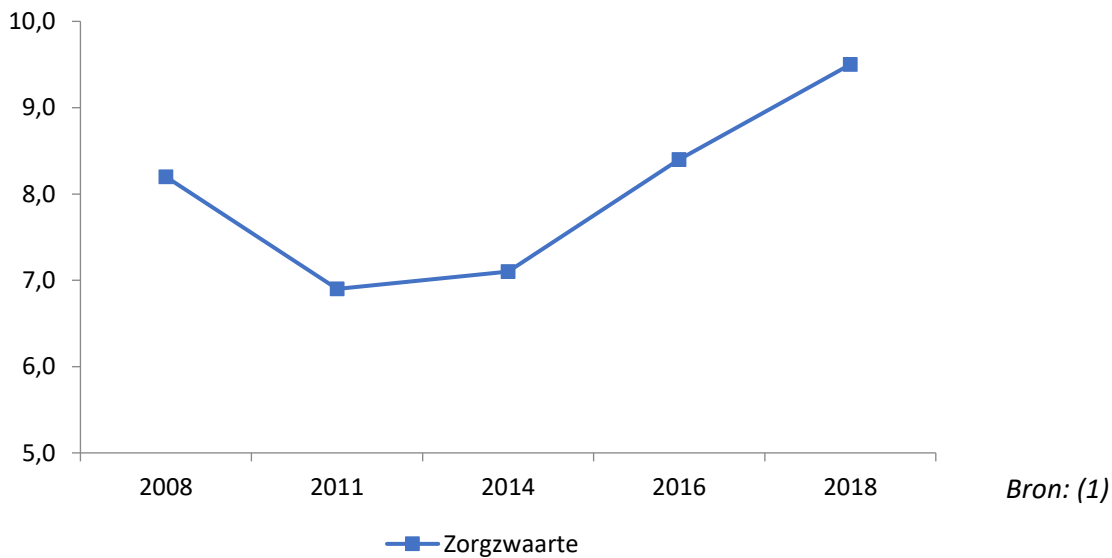
In het regulier basisonderwijs is het dankzij de vroegere cohortonderzoeken mogelijk om een vergelijking in de tijd te maken van de 'zorgzwaarte' van leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Met de term 'zorgzwaarte' duiden we de optelsom aan van zowel het aantal als de ernst van de problemen die leraren zien bij de leerlingen die zij als leerling met ondersteuningsbehoeften¹⁴ hebben geïdentificeerd. Figuur 5 laat zien dat er vanaf de invoering van passend onderwijs sprake is van een stijging van de zorgzwaarte van leerlingen, volgens hun leraren. Of dit een weerspiegeling is van daadwerkelijk grotere problematiek bij leerlingen, of van verandering in de

¹³ Ontleend aan bespreking van deze gegevens met betrokkenen uit het speciaal basisonderwijs.

¹⁴ Gemeten met het zorgprofiel, zie paragraaf 2.

manier waarop of de normen waarmee leraren sinds passend onderwijs problemen signaleren, kunnen we niet zeggen.¹⁵

Figuur 5 - Ontwikkeling in zorgzwaarte van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, basisonderwijs, periode 2008-2018



Voor het voortgezet onderwijs laten de beschikbare data zo'n lange tijdlijn niet toe, maar uit alleen de gegevens van ná passend onderwijs blijkt dat ook in het voortgezet onderwijs sprake is van een lichte stijging in zorgzwaarte (25, 26).

4 Schoolloopbanen, prestaties en welbevinden

4.1 Schoolloopbanen en prestatieniveaus

Over schoolloopbanen

De vraag of passend onderwijs er toe leidt dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften succesvoller loopbanen hebben in het onderwijs, en daarna op de arbeidsmarkt, kan binnen de termijn van het evaluatieonderzoek uiteraard nog niet beantwoord worden. Daarvoor is een onderzoeksperiode van meer dan vijftien jaar nodig. De leerlingen die in 2014 zijn begonnen aan het basisonderwijs (het jaar waarin passend onderwijs van kracht is geworden), hebben immers pas in ongeveer 2030 een plek in het tertiair onderwijs (mbo, hbo, wo) of op de arbeidsmarkt. In

¹⁵ Met verschuivende normen doelen we op de mogelijkheid dat leraren vaker dan vroeger vinden dat er sprake is van gedrag of prestaties die afwijken van wat ze 'normaal' vinden. Zie ook het artikel over competenties en ondersteuning van leraren in Centrale thema's passend onderwijs deel 2 (18).

het evaluatieonderzoek is wel een nulmeting uitgevoerd: een onderzoek naar loopbanen van leerlingen met en zonder extra ondersteuning die in het schooljaar 2004/05 in het basisonderwijs zaten (in de groepen 2, 4, 6 of 8) en die tien jaar lang gevolgd zijn. Een deel van deze leerlingen (degenen uit groep 8) kon daarmee gevolgd worden tot op de arbeidsmarkt. Dit betreft dus een generatie leerlingen die passend onderwijs helemaal niet hebben meegemaakt en die later vergeleken kan worden met generaties voor wie dat wel geldt. In een tweede onderzoek zijn de loopbanen onderzocht van leerlingen die passend onderwijs gedeeltelijk hebben meegemaakt, namelijk alleen in het voortgezet onderwijs. Dit zijn leerlingen die in het schooljaar 2013/14 in groep 8 van het basisonderwijs zaten. Zij konden vijf jaar worden gevolgd.

Het eerste onderzoek, de nulmeting (8), laat zien dat over het geheel genomen, leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een lager onderwijsniveau bereiken dan leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften. Dat geldt niet alleen over alle niveaus van leerlingen heen, maar ook per adviescategorie (het geadviseerde schooltype in groep 8). In elke adviescategorie, behalve voor leerlingen met advies praktijkonderwijs, blijken leerlingen die in het basisonderwijs geïdentificeerd zijn als leerling met extra ondersteuningsbehoeften, in en na het voortgezet onderwijs een significant minder hoog niveau te bereiken. Hierbij is gecorrigeerd voor overige leerlingkenmerken zoals cognitieve capaciteit, sociaal-etnische herkomst, geslacht, zittenblijven in het voortgezet onderwijs, verwijzing naar speciaal onderwijs en ouderlijke steun. Die kenmerken verklaren niet waarom leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften met een lager niveau het voortgezet onderwijs verlaten.

Binnen de groep met extra ondersteuningsbehoeften heeft zorgzwaarte een extra negatief effect. Binnen elke adviescategorie behalen leerlingen met minder zorgzwaarte hogere onderwijsniveaus dan leerlingen met meer zorgzwaarte. Na correctie voor andere factoren blijkt dit echter vooral voor leerlingen in de hogere schooltypen te gelden. Verder behalen leerlingen met gedragsproblemen, vooral als er sprake is van een combinatie met andere problemen, een lager onderwijsniveau dan leerlingen met overige problemen of alleen leerachterstanden.

Een belangrijke nuancering hierbij is dat de gevonden verschillen weliswaar allemaal significant zijn, maar klein. Er zijn dus geen grote verschillen in bereikt onderwijsniveau tussen leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften aan het eind van het voortgezet onderwijs. En voor die leerlingen die na tien jaar al op de arbeidsmarkt terecht waren gekomen, waren er helemaal geen verschillen meer. Rekening houdend met het niveau van hun diploma zijn er geen verschillen in bijvoorbeeld wel of niet werkloos zijn. Naar effecten op succes in vervolgopleidingen (mbo, hbo, wo) kon in dit onderzoek niet gekeken worden, daarvoor was de periode van tien jaar te kort (8).

In het tweede onderzoek, bij leerlingen die passend onderwijs gedeeltelijk hebben meegemaakt en die vijf jaar zijn gevolgd in het voortgezet onderwijs, is opnieuw gebleken dat loopbanen in het voortgezet onderwijs wat minder succesvol verlopen bij leerlingen die in het basisonderwijs leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften waren. Een aanvullend gegeven uit dit onderzoek is dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in groep 8 ook in lichte mate lagere adviezen krijgen dan leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften, bij gelijke prestaties. Daarnaast is in dit onderzoek ook nagegaan of er (extra) buitenschoolse factoren zijn die succes in het voortgezet onderwijs kunnen voorspellen, zoals omstandigheden in het gezin (bijvoorbeeld werkloosheid,

inkomensondersteuning, aanwezigheid van hulpverleners voor gezinsleden) of bij de leerling zelf (zoals jeugdhulp ontvangen). Dat blijkt het geval, maar de gevonden effecten zijn ook hier klein en niet consistent voor de verschillende schooltypen (13).

Voor een specifieke groep leerlingen, namelijk leerlingen met Downsyndroom, is nog apart onderzocht of passend onderwijs van invloed is op hun onderwijspositie en schoolloopbaan. De aanleiding werd gevormd door signalen dat het sinds de invoering van passend onderwijs moeilijker zou zijn om leerlingen met Downsyndroom in het regulier onderwijs te plaatsen of te houden. Reguliere scholen zouden terughoudender worden in de opname of in het behoud van deze leerlingen omdat zij de belasting voor de leraar en de klas te groot vinden. Voor die signalen zijn geen aanwijzingen gevonden: kinderen met Downsyndroom gaan niet vaker naar het speciaal onderwijs en zij blijven niet minder lang in het regulier onderwijs. Passend onderwijs blijkt geen negatieve invloed te hebben op de keuzemogelijkheden voor deze kinderen. Eerder integendeel: kinderen met Downsyndroom blijven sinds de invoering van passend onderwijs juist iets langer in het regulier onderwijs. Van deze leerlingen start 62% in het regulier onderwijs. Slechts een klein deel haalt echter groep 8 (18%), de meeste leerlingen gaan voor die tijd uiteindelijk toch naar het speciaal onderwijs, zij het dus iets later dan voorheen (12).

Over prestaties

In een van de onderzoeksprojecten in het evaluatieprogramma zijn gegevens verzameld over prestaties van leerlingen in het regulier onderwijs. Daarin konden leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften met elkaar worden vergeleken, voor het basisonderwijs.¹⁶ Omdat dit onderzoek tweemaal is uitgevoerd met een tussenperiode van twee jaar, zijn ook longitudinale gegevens beschikbaar. Het onderzoek laat voor wat betreft de ontwikkeling van leerprestaties verschillen zien tussen prestaties begrijpend lezen en prestaties rekenen. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften presteren bij begrijpend lezen minder goed dan leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften, in de groepen 4, 6 en 8 (dit zijn de groepen waar data zijn verzameld). In leerwinst (de groei van de vaardigheid over jaren heen) zijn de verschillen gering. Tussen groep 4 en 6 wordt het verschil in prestaties begrijpend lezen iets kleiner, maar tussen groep 6 en 8 wordt het weer groter. Bij de prestaties rekenen zijn er ook verschillen, maar die zijn veel geringer en de leerwinst is in beide groepen gelijk, zowel tussen groep 4 en 6 als tussen groep 6 en 8.¹⁷

4.2 Sociaal-emotioneel functioneren en ervaringen van leerlingen en studenten

In discussies over de vraag waar leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften beter tot hun recht komen, in regulier of in speciaal onderwijs, gaat het niet alleen over hun kansen op onderwijssucces. Het gaat ook over wat het meest gunstig is voor het welbevinden en het zelfbeeld

¹⁶ Dit onderzoek is ook uitgevoerd in het voortgezet onderwijs, maar daar waren onvoldoende gestandaardiseerde data over leerprestaties voorhanden om vergelijkbare analyses uit te voeren.

¹⁷ Deze gegevens worden nog gepubliceerd in een artikel; niet vermeld in de literatuurlijst.

van leerlingen en over waar het beste gegarandeerd kan worden dat de gewenste ondersteuning wordt geboden (5, 15, 27, 29).

In het hierboven genoemde onderzoek waarin leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften met elkaar kunnen worden vergeleken, zijn ook sociaal-emotionele factoren onderzocht. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften blijken in het basisonderwijs lager te scoren op cognitief zelfvertrouwen en hun welbevinden met medeleerlingen (25, 26). Er zijn geen verschillen tussen deze twee groepen in hun welbevinden met de leerkracht. In het voortgezet onderwijs zijn de verschillen minder groot, maar ook daar blijkt 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 (25, 26). Een kleinschalig onderzoek bij leerlingen van één samenwerkingsverband bevestigt dat beeld.

Voor het speciaal onderwijs zijn hierover geen recente gegevens en is een vergelijking met leerlingen in regulier onderwijs niet mogelijk.¹⁸

In twee onderzoeksprojecten is nagegaan wat leerlingen vinden van extra ondersteuning die hen wordt geboden op school. In het eerste onderzoek, waarin het expliciet het doel was om 'de stem van de leerling' te laten horen, zijn 85 interviews gehouden met leerlingen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en met studenten in het middelbaar beroepsonderwijs. Hiervoor zijn leerlingen en studenten van verschillende scholen geselecteerd, met extra ondersteuningsbehoeften op het gebied van gedragsproblemen en/of sociaal-emotionele problemen of met alleen een specifiek leerprobleem (dyslexie). In de interviews is zowel gevraagd naar hun ervaringen met de ondersteuning door de school/de leraar als hun sociale positie in de klas.

Over de ondersteuning zijn de leerlingen in alle drie sectoren positief. Ze noemen zowel ondersteuning bij leerproblemen (vooral basis- en voortgezet onderwijs) als wat betreft motivatie en leeraanpak (meer in het mbo). Leerlingen vinden dat hun eigen leerstijl/aanpak beter wordt, ze een beter gevoel over zichzelf krijgen en mbo-leerlingen vinden het vooral prettig dat ze aandacht en tijd van iemand krijgen en hun problemen kunnen bespreken. Ook vinden de meeste, maar niet alle leerlingen, in alle drie sectoren dat de ondersteuning een positief effect heeft op hun leerprestaties.

Over hun sociale positie oordelen de leerlingen verschillend. Een deel ervaart problemen met acceptatie door anderen op hun school, een ander deel niet (2).

Wat in dit onderzoek opvalt, is dat leerlingen het vooral hebben over ondersteuning die ze ervaren buiten de klas. Dit suggereert dat hulp die leraren geven in de klas door hen mogelijk minder ervaren wordt als extra ondersteuning. Voor het basis- en voortgezet onderwijs zijn hier vanuit het tweede onderzoek ook gegevens over. Het gaat om oordelen die leerlingen hebben gegeven over het handelen van hun leraar (mentor in het voortgezet onderwijs) op het gebied van klassenmanagement, didactisch handelen en het geven van extra hulp. Voor klassenmanagement en didactisch handelen zijn er geen verschillen in waardering tussen leerlingen met en zonder

¹⁸ Dat is wel gebeurd in eerder onderzoek (16), maar dit dateert van vóór passend onderwijs.

extra ondersteuningsbehoeften. Voor extra hulp wel: leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften geven aan meer extra hulp van hun leraar/mentor te ontvangen dan overige leerlingen. Dus of ze dit nu voelen als 'extra ondersteuning' of niet, ze rapporteren wel dat ze meer hulp krijgen, ook in de klas (1, 25, 26).

Voor het mbo zijn ook gegevens beschikbaar uit een monitoronderzoek naar ervaringen van studenten met extra ondersteuningsbehoeften¹⁹ die zij hebben met de hulp die zij ontvangen in de mbo-instelling. Dit onderzoek laat zien dat deze studenten gemiddeld tevreden zijn over verschillende aspecten van die ondersteuning. Zij zijn onder meer positief over het gesprek met hun opleiding over hun vorderingen, over de informatie in de opleiding waar je terecht kunt met vragen of problemen en over de communicatie met hun mentor over wat ze nodig hebben. Wat minder tevreden zijn ze over de vindbaarheid van informatie over wat de school doet/kan doen voor studenten. Ook zijn ze wat minder tevreden over de samenwerking met andere hulpverleners, als de student daarmee te maken heeft. Tot slot zijn ze wat minder tevreden over de mate waarin de opleiding een klacht serieus neemt als zij deze hebben. Verder hebben maar weinig studenten uit deze groep ervaring met doorverwijzing of problemen met toelating bij opleidingen waarvoor ze zich hebben aangemeld.

De spreiding is bij alle antwoorden vrij hoog. Dit betekent dat de tevredenheid van mbo-studenten nogal verschilt. Achter 'gemiddeld positief' gaan studenten schuil die zeer tevreden zijn, en studenten die (helemaal) niet tevreden zijn over aspecten van ondersteuning. We merken hierbij nog op dat het gaat om gegevens uit 2015, dus vrij kort na de start van passend onderwijs (19).

5 Effecten op overige leerlingen

Zoals vermeld in de inleiding, menen veel leraren dat de aandacht die zij moeten besteden aan de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften ten koste gaat van de ontwikkelingsmogelijkheden van de overige leerlingen. Het is duidelijk dat dit voor hen een dilemma vormt, hun wens is uiteraard om elke leerling te kunnen bieden wat nodig is.

Naar de vraag of leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften in hun ontwikkeling geschaad worden door de aanwezigheid van leerlingen met ondersteuningsbehoeften in hun klas is niet veel, maar wel enig onderzoek gedaan. In 2014, dus vlak voor de invoering van passend onderwijs, is binnen het basisonderwijs onderzocht of het voor de prestaties en het welbevinden van de leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften iets uitmaakt hoeveel leerlingen met ondersteuningsbehoeften er in hun klas zitten. Dat bleek niet het geval, er werd hiervan geen effect gevonden (23). In later onderzoek uit het evaluatieprogramma is dit bevestigd (1). Er lijken dus geen directe risico's te zijn dat andere leerlingen geschaad worden door de aandacht die nodig is voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Maar meer onderzoek hiernaar is wenselijk. We weten bijvoorbeeld nog te weinig over effecten op dynamiek in de klas, werk-/leerklimaat en interacties tussen leerlingen.

¹⁹ Geïdentificeerd via de JOB-monitor.

6 Conclusies

Echt heldere doelstellingen over wat passend onderwijs bij leerlingen moet bereiken, zijn er niet. De belangrijkste verwachtingen waren dat passend onderwijs er voor zou zorgen dat er geen thuiszitters meer zijn en dat de groei van het speciaal onderwijs zou afremmen. De eerste verwachting lijkt nog niet uit te komen²⁰, hoewel het vanwege onzekerheid over de cijfers moeilijk is om dit echt te beoordelen. De tweede verwachting leek aanvankelijk wel uit te komen, maar de laatste twee jaar beweegt de trend in deelname aan passend onderwijs weer de andere ('verkeerde') kant op. Dat is een signaal dat verwijzen naar het speciaal onderwijs nog tot de vaste patronen in het Nederlands onderwijs behoort en niet iets is dat gemakkelijk kan worden beïnvloed. Mogelijk speelt hierbij ook verdichting van problematiek van leerlingen een rol, en/of meer en vroeger signaleren.

Waar het gaat om prestaties en bereikt onderwijsniveau laat het evaluatieonderzoek zien dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het basisonderwijs minder goed presteren dan leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften en dat dit in de eerste jaren van passend onderwijs nog niet is veranderd. Maar de onderzoeksperiode waarop dit betrekking heeft is kort en wellicht is er meer tijd nodig om op dit vlak verandering te zien. Over het bereikt onderwijsniveau weten we dat tot nu toe leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften wat minder ver komen dan leerlingen zonder extra onderwijsbehoeften, ook als rekening wordt gehouden met overige achtergrondkenmerken van leerlingen en met hun cognitief niveau. Maar die gegevens hebben grotendeels betrekking op leerlingen die hooguit in een deel van hun schoolloopbaan passend onderwijs hebben meegemaakt. Toekomstig onderzoek zou moeten uitwijzen hoe het gaat met leerlingen die hun hele schoolloopbaan doorlopen vanaf 2014.

Positieve uitkomsten zijn er echter ook. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn overwegend positief over de hulp die zij krijgen op school. Anders dan wat vaak wordt gesteld, lijkt de aandacht die zij krijgen niet ten koste te gaan van de prestaties en het welbevinden van de overige leerlingen.

Het onderzoek heeft ook laten zien dat de groep leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften behoorlijk groot is. Naast de leerlingen in het speciaal onderwijs gaat het in het regulier onderwijs volgens leraren om 20-25% van de leerlingen in hun klas. Dat is een heel gevarieerde groep qua ondersteuningsbehoeften (van licht tot zwaarder), maar het is goed om voor ogen te houden dat 'de doelgroep' van passend onderwijs niet alleen bestaat uit leerlingen met officiële diagnoses, duidelijk aanwijsbare beperkingen of problematisch verzuimgedrag.

²⁰ Meer informatie over thuiszitters is te vinden in de bundel Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs, deel 1 (17).

Een punt van zorg is het gebrek aan data om na de evaluatie nog onderzoek te kunnen doen naar effecten van passend onderwijs op leerlingen. De data waarmee tot nu toe leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs konden worden geïdentificeerd, zijn niet langer aanwezig.

Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op gegevens afkomstig uit verschillende deelonderzoeken uit het evaluatieprogramma passend onderwijs (die gepubliceerd zijn of nog worden gepubliceerd). We hebben hiermee de kennis, die we in de verschillende onderzoeken over leerlingen hebben verzameld, bijeengebracht. Volledige publicaties zijn beschikbaar via www.evaluatiepassendonderwijs.nl. Tevens hebben we enkele aanvullende publicaties die relevant zijn voor dit onderwerp benut. De gebruikte bronnen zijn aangeduid met een cijfer, deze corresponderen met de cijfers die vermeld zijn in de lijst met referenties.

Referenties

1. 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.
2. 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: RUG.
3. CBS (2019). *Jeugdhulp. Eerste halfjaar 2019*. Den Haag: CBS.
4. DUO (2018). *Trends in passend onderwijs 2014-2018*. Den Haag: Ministerie van OCW.
5. Huizinga, M., Graas, D., & Bexkens, A. (red.) (2017). *Kinderen met een licht verstandelijke beperking in het passend onderwijs. Visie op ondersteuning in de klas*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
6. 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.
7. Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
8. Koopman, P., & Rossen, L. (2017). *Loopbanen van zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen, van voor de invoering van Passend Onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen.
9. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Doorstroom naar het mbo en succes in het mbo van jongeren uit praktijkonderwijs, vmbo-b en vso*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
10. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs, 2011-2017*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
11. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Kenmerken van leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Periode 2008-2018*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
12. Koopman, P.N.J., Van Eck, P. & 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.
13. Koopman, P., & Ledoux, G. (2020). *Schoolloopbanen van leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoefte in de periode 2014-2018*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
14. Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
15. Ledoux, G., Roeleveld, J., Van Langen, A., & Smeets, E. (2012). *COOL Speciaal. Inhoudelijk rapport*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
16. Ledoux, G., Van Langen, A., Regtvoort, A., Smeets, E., & Paas, T. (2015). *Onderwijsloopbanen, cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*. COOL Speciaal, tweede meting. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.
17. 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 passend onderwijs*. Amsterdam/Rotterdam/Utrecht/Tilburg: Kohnstamm Instituut/CED Groep/Oberon/TIAS: School for Business and Society.
18. 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.
 19. 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.
 20. Loon-Dijkers, L. van, Weijers, D., & Heurter, A. (2017). *Onderwijsaanbod voor hoogbegaafde leerlingen in Amsterdam en Diemen. Leerlingen met en zonder leer-, gedrags- of psychische problemen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
 21. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Naar passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, ref. 266319. Den Haag: Ministerie van OCW.
 22. Roeleveld, J., Smeets, E., Ledoux, G., Wester, M., & Koopman, P. (2013). *Prestaties en loopbanen van zorgleerlingen. Secundaire analyses op COOL-data ten behoeve van evaluatie Passend Onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.
 23. Roeleveld, J., Karssen, M., & Ledoux, G. (2014). *Samenstelling van de klas en cognitieve en sociaal-emotionele uitkomsten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
 24. SLO (2018). *Passend onderwijs voor begaafde leerlingen binnen samenwerkingsverbanden. Rapportage van een inventariserend onderzoek*. Enschede: SLO.
 25. 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/Kohnstamm Instituut.
 26. 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.
 27. Stoutjesdijk, R. (2014). *Children with emotional and behavioral disorders in special education: placement, progress and family functioning*. Ridderkerk: Ridderprint BV.
 28. 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.
 29. Zweers, I. (2018). *"Shape sorting" students for special education services? A study on placement choices and social-emotional and academic functioning of students with SEBD in inclusive and exclusive settings*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs: rol en uitvoering

Pauline van Eck, Eveline Schoevers, Eelco van Aarsen²¹ & Guuske Ledoux²²

Samenwerkingsverbanden voeren hun wettelijke taken over het algemeen goed uit. Ze hebben een ondersteuningsplan, realiseren een (overwegend) dekkend aanbod, overleggen met gemeenten, verdelen ondersteuningsmiddelen en beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn tot het speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs. Anders dan verwacht, vervullen schoolondersteuningsprofielen geen rol in de realisatie van een dekkend aanbod en daar wordt ook niet op gestuurd.

De vrijheid die samenwerkingsverbanden in de bestuurlijke inrichting hebben gekregen, is ruim benut en er is bestuurlijk maatwerk ontstaan. Opvattingen over wat het beste bestuursmodel is verschillen. Geen enkel model heeft een volledige oplossing voor de verschillende belangen (van de eigen organisatie en die van het samenwerkingsverband) waar schoolbesturen mee te maken hebben, de zogenaamde ‘dubbele petten’. De meeste samenwerkingsverbanden zijn tevreden over hun bestuursmodel, ongeacht het gekozen model.

Er wordt over het algemeen goed gecommuniceerd tussen de ondersteuningsplanraad en leidinggevenden van het samenwerkingsverband. Maar de ondersteuningsplanraad heeft meestal weinig invloed op het beleid en functioneert niet echt als tegenkracht. Ook komt de verbinding met de medezeggenschapsorganen van scholen en besturen niet tot stand.

Leidinggevenden van samenwerkingsverbanden oordelen positief over de mate van vertrouwen en nog wat positiever over de mate van consensus onder de aangesloten schoolbesturen. Schoolbesturen zelf vinden ook dat er sprake is van consensus maar zijn iets minder positief over hun onderling vertrouwen.

Steeds meer samenwerkingsverbanden zijn actief bezig op het gebied van kwaliteitszorg. Daadwerkelijk zicht krijgen op besteding van de middelen in de scholen en op de kwaliteit van geboden ondersteuning is echter moeilijk en levert een spanningsveld op met bevoegdheden van schoolbesturen en met de wens om administratieve lasten te beperken. Een complicatie is dat

²¹ Pauline van Eck, Eveline Schoevers en Eelco van Aarsen zijn werkzaam bij Oberon. Oberon maakt deel uit van het consortium dat de Evaluatie Passend Onderwijs uitvoert.

²² Guuske Ledoux is wetenschappelijk directeur van het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam en coördinator van de Evaluatie Passend Onderwijs.

nergens omschreven is wie de leerlingen zijn die extra ondersteuning nodig hebben en hoe dit geregistreerd moet worden.

Modellen voor de verdeling van financiële middelen hebben elk voor- en nadelen wat betreft eigenaarschap van scholen, bureaucratie, financiële beheersbaarheid en verantwoordingsmogelijkheden. Ze zijn aan verandering onderhevig, de trend is meer middelen direct naar de scholen. Het is niet mogelijk om aan te geven welk verdeelmodel beter 'werkt' qua effectiviteit van ondersteuning.

Maatregelen die worden toegepast om kosten te beheersen, zijn: zorgen voor een lage overhead, proberen het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs te verminderen, aanpassing van de bekostigingscategorieën bij toelating tot het speciaal onderwijs en verminderen of afschaffen van bovenschoolse voorzieningen (vooral in het voortgezet onderwijs). Samenwerkingsverbanden met (sterk) negatieve verevening zetten wat meer in op zulke maatregelen dan andere samenwerkingsverbanden, maar in andere samenwerkingsverbanden worden ze ook toegepast. Een financieel zorgpunt voor samenwerkingsverbanden is dat het speciaal onderwijs weer in omvang toeneemt. Naast de vraag hoeveel middelen moeten gaan naar regulier dan wel speciaal onderwijs, staan samenwerkingsverbanden voor de afweging hoeveel middelen besteed kunnen worden aan leerlingen die dure vormen van hulp nodig hebben.

Degenen die direct bij het samenwerkingsverband betrokken zijn (leidinggevendenden, bestuurders) oordelen positiever over het functioneren en de meerwaarde van het samenwerkingsverband dan professionals in de scholen. Dat geldt ook voor het oordeel over de omvang van de middelen. Leraren en ouders staan ver van de samenwerkingsverbanden af.

1 Inleiding

Met de komst van passend onderwijs is een aantal onderwijswetten gewijzigd²³ om de toegang tot scholen voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte te verbeteren, samenwerking tussen scholen te versterken en ondersteuning van deze leerlingen op een andere wijze te financieren. Kernpunten in de wetswijzigingen zijn decentralisatie van taken en bevoegdheden naar een regionaal niveau en budgetfinanciering, waarbij het beschikbare budget voor ondersteuning gelijk wordt verdeeld over regio's, rekening houdend met het aantal leerlingen in die regio.

Er zijn door de centrale overheid regionale samenwerkingsverbanden gevormd (in totaal 152, waarvan 77 voor het primair onderwijs en 75 voor het voortgezet onderwijs) waarbij

²³ Wet op het primair onderwijs (WOP), Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), Wet op de expertisecentra (WEC), Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), Wet medezeggenschap op scholen (WMS) en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

schoolbesturen en scholen voor regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4²⁴ verplicht zijn aangesloten. In het primair onderwijs (po) hebben daartoe fusies van de vroegere samenwerkingsverbanden in het kader van het 'Weer Samen Naar School'-beleid plaatsgevonden.²⁵ Deze schaalvergroting was nodig om regio's te vormen waarin scholen voor speciaal onderwijs konden worden opgenomen. In het voortgezet onderwijs (vo) is de indeling van de regio's voor de samenwerkingsverbanden die daar vroeger al bestonden nauwelijks gewijzigd. Wel zijn havo/vwo-scholen in deze samenwerkingsverbanden opgenomen, naast het speciaal onderwijs.

Een gevolg van deze schaalvergroting en landelijke indeling was in het primair onderwijs ook dat er samengewerkt moet worden over denominaties heen – de vroegere Weer Samen Naar School samenwerkingsverbanden hadden vaak nog een denominatieve grondslag. Zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs is voor één denominatie een uitzondering gemaakt: op hun eigen verzoek vormen de reformatorische schoolbesturen een eigen, landelijk verband en zijn zij niet toegetreden tot de regionale samenwerkingsverbanden.

De genoemde wetwijzigingen zijn niet zomaar een aanpassing in het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, het gaat om een expliciete stelselwijziging. De nieuwe samenwerkingsverbanden worden direct bekostigd door de overheid en hebben de vrijheid om de verkregen middelen naar eigen inzicht in te zetten, hun eigen organisatie in te richten en eigen beleid te maken wat betreft het creëren van ondersteuningsmogelijkheden. De rijksoverheid heeft allerlei landelijke regels afgeschaft en daarmee is gekozen voor decentralisatie. Voor de aangesloten schoolbesturen betekent het verplicht samenwerken in een regionaal verband echter juist een vorm van centralisatie: zij zijn nu afhankelijk van/worden aangestuurd door een samenwerkingsverband en moeten daar gezamenlijk beleid opstellen.

Financieel gezien is de stelselwijziging ook een kostenbeheersingsoperatie: de samenwerkingsverbanden krijgen een vastgesteld budget en moeten daarmee zelf alle kosten dragen. De vroegere financieringsvorm is verlaten. Dat was een openeinderegeling die leidde tot een voortdurende toename van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs en het aantal leerlingen met een eigen ondersteuningsbudget ('rugzakje') in het regulier onderwijs²⁶, en daarmee tot voortdurende kostengroei. De opdracht om uit te komen met de beschikbare middelen ligt nu bij de samenwerkingsverbanden. Als het budget wordt overschreden, moeten de deelnemende schoolbesturen het tekort zelf aanvullen vanuit de eigen middelen. Naast veel vrijheid hebben de samenwerkingsverbanden een aantal wettelijke taken. Ook dat maakt deel uit van de stelselwijziging. Al met al hebben ze een complexe taak te vervullen: een eigen structuur inrichten, een cultuur van samenwerking tussen schoolbesturen tot stand brengen, financieel beleid voeren en zorg dragen voor de uitvoering van de wettelijke taken.

²⁴ Cluster 3: onderwijs aan leerlingen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking en langdurig zieken; Cluster 4: onderwijs aan leerlingen met psychiatrische en/of gedragsstoornissen.

²⁵ Het WSNS-beleid had als doel leerlingen met leer- en gedragsproblemen zoveel mogelijk naar het reguliere basisonderwijs te laten gaan.

²⁶ Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs (Kamerstuk, 2011-2012, 33106, nr.3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33106-3.html>)

De beleidsverwachting vanuit de overheid is dat deze stelselwijziging leidt tot vormen van ondersteuning die minder star en bureaucratisch zijn dan in het eerdere stelsel en die beter afgestemd zijn op de regionale situatie en behoeften. Tot dit laatste behoort ook een betere verbinding met gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor zorgvoorzieningen en jeugdhulp. Dat moet de ondersteuning van leerlingen die naast ondersteuning op school ook buitenschoolse zorg of hulp nodig hebben, verbeteren/vereenvoudigen. Een onderliggende verwachting is dat de complexiteit die in het oude stelsel aanwezig was, doordat veel verschillende instanties met eigen verantwoordelijkheden en geldstromen waren betrokken, vermindert doordat de samenwerkingsverbanden nu de centrale speler zijn geworden.

Het doel van dit artikel is inzicht geven in hoe samenwerkingsverbanden opereren en na te gaan in hoeverre de genoemde beleidsverwachtingen (tot nu toe) uitkomen. We gaan in op de volgende vragen: Hoe (goed) vervullen de samenwerkingsverbanden hun wettelijke taken? Op welke manieren vullen zij hun beleidsvrijheid in? In hoeverre lukt het om de bedoelde samenwerking tussen besturen, zowel in structurele als in culturele zin, tot stand te brengen? Welke sturingsvraagstukken doen zich daarbij voor? Welke financiële keuzes worden gemaakt en welke omstandigheden spelen daarbij een rol?

Verder gaan we in op de vragen hoe samenwerkingsverbanden met partijen samenwerken om tot een goede afstemming (lokaal/regionaal) te komen en hoe ze zorgdragen voor kwaliteit en verantwoording van middelen voor ondersteuning. Tot slot gaan we kort in op hoe de rol van het samenwerkingsverband wordt ervaren door schoolbesturen en scholen. We sluiten af met conclusies en reflecties.

2 Wettelijke taken

Vorming samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Een samenwerkingsverband passend onderwijs omvat alle vestigingen van scholen voor regulier en speciaal onderwijs cluster 3 en 4 binnen een bepaalde regio. Elk schoolbestuur is dus voor elke vestiging van één of meer scholen aangesloten bij een samenwerkingsverband passend onderwijs. Als een bestuur schoolvestigingen heeft in meerdere samenwerkingsverbanden, neemt het bestuur ook in verschillende samenwerkingsverbanden deel. Schoolbesturen met scholen voor voortgezet speciaal onderwijs cluster 3 en 4 buiten de door de overheid vastgestelde regio van een samenwerkingsverband, kunnen indien gewenst ook deelnemen aan dit samenwerkingsverband. Het doel van de nieuwe samenwerkingsverbanden is een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de aangesloten scholen realiseren, zodat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een zo passend mogelijke plek in het onderwijs krijgen.

Wettelijke verantwoordelijkheden

Als samenwerkingsverband hebben de gezamenlijke schoolbesturen veel wettelijke ruimte gekregen om passend onderwijs vorm te geven. Op deze manier kunnen de nieuwe samenwerkingsverbanden onderwijs organiseren dat passend is bij de regionale situatie (31). Wel moeten samenwerkingsverbanden voldoen aan enkele wettelijke verplichtingen. Ze zijn verantwoordelijk voor het (vierjaarlijks) vaststellen van een ondersteuningsplan. Het ondersteuningsplan mag volgens de wet pas worden vastgesteld nadat op overeenstemming gericht overleg met burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente(n) heeft plaatsgevonden. Het gaat om de gemeente(n) waarvan het gebied deels of geheel samenvalt met de regio van het samenwerkingsverband. Daarnaast zijn samenwerkingsverbanden ook verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen, het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en -voorzieningen aan scholen en het beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn tot het speciaal basisonderwijs (sbo) of (voortgezet) speciaal onderwijs (v)so.²⁷ Op verzoek van een schoolbestuur adviseren zij ook over de ondersteuningsbehoefte van een leerling. In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband worden de visie, ambities en doelen beschreven, evenals de wijze waarop de organisatie en financiering van passend onderwijs worden vormgegeven (49). Over het algemeen voeren de samenwerkingsverbanden deze wettelijke taken goed uit. Alle samenwerkingsverbanden hebben voor de start van passend onderwijs hun ondersteuningsplan vastgesteld en ingediend bij de Inspectie van het Onderwijs.²⁸ Een aanzienlijk deel van de samenwerkingsverbanden heeft na verloop van tijd inhoudelijke aanpassingen gedaan in het ondersteuningsplan, meestal op grond van ervaringen binnen het samenwerkingsverband maar soms ook op verzoek van de Inspectie van het Onderwijs of de eigen ondersteuningsplanraad (2, 32).

Naast het vaststellen van het ondersteuningsplan, hebben samenwerkingsverbanden ook de wettelijke verantwoordelijkheid om een dekkend aanbod - een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de aangesloten scholen - te organiseren. Driekwart van de samenwerkingsverbanden vindt dat dit in hun regio goed gelukt is (2). Toch worden er ook hiaten geconstateerd. Zo is er onder meer behoefte aan aanbod voor leerlingen met autisme en een hoog cognitief niveau en leerlingen met een combinatie van ernstige psychiatrische of gedragsproblemen en een verstandelijke beperking. Ook speelt de vraag wanneer het aanbod voldoende dekkend is en hoe thuisnabij dit moet zijn (28). In de wettekst wordt dit niet aangegeven. De schoolondersteuningsprofielen²⁹ kunnen de gezamenlijke schoolbesturen inzicht geven of er een dekkend ondersteuningsaanbod is. De werking van deze

²⁷ Het onderwerp toelating tot sbo en (v)so komt in dit artikel niet aan bod. Dit thema wordt uitgebreid besproken in een ander artikel in deze reeks. Zie Ledoux, G., & Smeets, E. (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.

²⁸ Met uitzondering van één samenwerkingsverband.

²⁹ Schoolondersteuningsprofielen (sop) zijn documenten waarin scholen beschrijven welke mogelijkheden zij op het gebied van basis- en extra ondersteuning kunnen bieden.

profielen liet echter nogal te wensen over, zowel voor het samenwerkingsverband (in hoeverre is er een dekkend aanbod?), als voor ouders (welke school heeft een passend aanbod?) (1, 29, 42, 2, 34, 9). Inmiddels sturen de meeste samenwerkingsverbanden op vindbaarheid en vergelijkbaarheid van deze profielen en is de verwachting dat dit zal verbeteren (2). Sturen op dekking van het aanbod door afspraken over het aanbod op scholen binnen de regio te maken, gebeurt echter niet of nauwelijks (29, 28, 10). De Onderwijsraad was bij aanvang van passend onderwijs juist van mening dat samenwerkingsverbanden ook afspraken zouden moeten maken over het ondersteuningsaanbod op verschillende scholen, omdat er anders geen dekkend aanbod zou ontstaan en er kans is op concentratie van zorgleerlingen op bepaalde scholen (35). Scholen profileren zich echter niet of nauwelijks in het schoolondersteuningsprofiel (29, 28, 10). De Onderwijsraad ziet juist in deze 'behoudende keuzes' van scholen een risico, omdat het weinig basis biedt voor het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden om meer leerlingen (inclusief terugplaatsingen vanuit speciaal onderwijs) een passende plek in het regulier onderwijs te bieden (36).

Samenwerkingsverbanden zijn, zoals eerder aangegeven, wettelijk verantwoordelijk voor het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en -voorzieningen aan scholen. Zij hebben echter vrijheid in hoe zij dit doen en hanteren verschillende procedures bij de toewijzing van ondersteuning, afhankelijk van de gekozen verdeling van middelen voor passend onderwijs. Indien samenwerkingsverbanden deze wettelijke taak niet goed zouden uitvoeren, zou ongelijkheid in toegang tot hulp of voorzieningen kunnen ontstaan. Er zijn geen aanwijzingen dat dit het geval is. Er is nog wel verbetering mogelijk als het gaat om de vindbaarheid van afspraken omtrent ondersteuningsmogelijkheden en procedures op schoolniveau (28).³⁰

Zorgplicht voor schoolbesturen

Een kernbepaling in de Wet passend onderwijs is de zorgplicht voor schoolbesturen. Schoolbesturen moeten ervoor zorgen dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende onderwijsplek krijgen. Dit geldt bij aanmelding van leerlingen en bij verwijzingen of verwijderingen. De zorgplicht ligt wettelijk gezien dus niet bij het samenwerkingsverband (49).³¹ Samenwerkingsverbanden spelen in de praktijk een verschillende rol in relatie tot de zorgplicht. Er zijn samenwerkingsverbanden die de gezamenlijke verantwoordelijkheid benadrukken en er zijn samenwerkingsverbanden die vinden dat dit onder de autonomie van de schoolbesturen valt (27). Om de zorgplicht goed te kunnen vervullen is het wel van belang dat samenwerkingsverbanden een dekkend aanbod realiseren (49). Als er hiaten in dit ondersteuningsaanbod zitten, kunnen leerlingen binnen de regio tussen wal en schip vallen en is er voor hen geen passende plek.

³⁰ Zie voor meer informatie over toewijzing van ondersteuning: Ledoux, G., & Smeets E. *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: Kohnstamm Instituut/KBA.

³¹ Zie voor meer informatie over zorgplicht: Ledoux, G., Van der Linden, C., Van der Stege, H., Van der Hoeven, J., Van Eck, P., & Exalto, R. (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.

3 Sturingskeuzes

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, hebben de gezamenlijke schoolbesturen veel wettelijke ruimte gekregen om onderwijs te organiseren dat passend is bij de lokale en regionale situatie. In dit hoofdstuk zullen we beschrijven hoe samenwerkingsverbanden hun beleidsvrijheid de afgelopen jaren hebben ingevuld. We gaan daarbij in op (verschillen in) bestuurlijke inrichting, sturing en dienstverlening.

3.1 Bestuurlijke inrichting

Samenwerkingsverbanden: netwerkorganisaties met verplichte deelname

Samenwerkingsverbanden zijn opgericht door de aangesloten schoolbesturen en functioneren als een zelfstandig rechtspersoon, met als juridische constructie een vereniging of stichting.

Samenwerkingsverbanden zijn vrij in het bepalen van hun rechtsvorm. In de praktijk beargumenteren veel samenwerkingsverbanden die een vereniging vormen hun keuze vanuit de gedachte dat dit het eigenaarschap van de aangesloten besturen benadrukt. Stichtingen beargumenteren hun keuze veelal vanuit het idee dat deze bestuursvorm efficiënt bestuur mogelijk maakt (23).

Samenwerkingsverbanden hebben een bestuur met een directeur of met een coördinator of een directeur-bestuurder dan wel college van bestuur.³² De leidinggevende van het samenwerkingsverband is, ongeacht de feitelijke titel en bevoegdheden, bij de uitwerking van passend onderwijs afhankelijk van de kwaliteit van samenwerking tussen de aangesloten schoolbesturen. Ook de eigen verbindings- en overtuigingskracht speelt mee (29, 22, 42). Een al dan niet verkregen mandaat van het bestuur maakt verschil bij het vervullen van de leidinggevende functie. Leidinggevend met mandaat hebben immers bevoegdheden – in naam en onder verantwoordelijkheid van het bestuur – die andere leidinggevend niet hebben (24). De aangesloten schoolbesturen (dit zijn alle besturen met scholen in het gebied van het samenwerkingsverband) vormen gezamenlijk het bestuur van het samenwerkingsverband en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren ervan (24).³³ Samenwerkingsverbanden opereren daarmee als een netwerkorganisatie met een ‘verplicht’ karakter, waarin schoolbesturen samenwerken en van elkaar afhankelijk zijn om passend onderwijs te realiseren.

Schoolbesturen: verschillende rollen en belangen

Doordat schoolbesturen gezamenlijk oprichter én eigenaar van het samenwerkingsverband zijn en ook de eigen scholen besturen, vervullen zij meerdere rollen. Ze behartigen als bevoegd gezag de belangen van de eigen school of scholen en zijn in deze rol ook afnemer van diensten van het

³² Samenwerkingsverbanden met een coördinator komen zowel in het po als het vo het minste voor (resp. 19% en 5%). In het po is er een gelijke verdeling van besturen met een directeur of directeur-bestuurder/CvB (beide 41%). In het vo hebben de meeste samenwerkingsverbanden een bestuur met een directeur (62%) (40).

³³ Besturen van eenpitters (een bestuur met slechts één school), bestaan meestal uit vrijwilligers en laten zich vaak door de schoolleider vertegenwoordigen in het samenwerkingsverband.

samenwerkingsverband. Daarnaast worden ze geacht het collectieve belang van het samenwerkingsverband te behartigen als lid van het samenwerkingsverband en zijn ze bijvoorbeeld gezamenlijk eigenaar van de middelen van het samenwerkingsverband (15, 1, 2, 23). De eisen aan de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden zijn ontleend aan de eisen die gelden voor onderwijsbesturen. Hiertoe behoren een functionele of organieke scheiding tussen bestuur en intern toezicht en het oprichten van een medezeggenschapsorgaan (2, 23). In de praktijk worden verschillende modellen voor het scheiden van bestuur en intern toezicht gebruikt. Binnen die modellen zijn diverse mogelijkheden om het toezicht in te richten. In sommige samenwerkingsverbanden is er een Raad van Toezicht met uitsluitend onafhankelijke leden om zuiverheid van rollen te garanderen. In andere samenwerkingsverbanden zijn er organen waarin de besturen zelf toezicht houden, vanuit de gedachte dat eigenaarschap en betrokkenheid behouden blijft. Soms is er bij de laatstgenoemde vorm ten minste één extern lid dat bijvoorbeeld de rol van voorzitter vervult (24, 2, 23, 38).

De vrijheid die schoolbesturen in de bestuurlijke inrichting hebben gekregen is door samenwerkingsverbanden ruim benut en er is bestuurlijk maatwerk ontstaan (24).

Uit een brede peiling binnen 38 geselecteerde samenwerkingsverbanden po en vo bleek in 2017 dat besturen onderling verschillen wat betreft voorkeur voor een bestuursmodel. Zo heeft een derde deel van de schoolbesturen de voorkeur voor het Raad van Toezicht-model, omdat daarmee de belangen van afzonderlijke schoolbesturen het meest duidelijk gescheiden zijn. Andere besturen kiezen hier niet voor, zij vrezen dat ze door dit model op afstand komen te staan en minder invloed hebben, terwijl zij feitelijk de eigenaar zijn van het samenwerkingsverband en dus verantwoordelijk voor het beleid. Er is bij schoolbesturen landelijk geen consensus over de ideale bestuurlijke constructie. Geen enkel model heeft een volledige oplossing voor de verschillende belangen (van de eigen organisatie en die van het samenwerkingsverband) waar schoolbesturen mee te maken hebben, de zogenaamde dubbele petten (23).

Meer onafhankelijk toezicht

Veel samenwerkingsverbanden zoeken naar goede manieren om bestuur en intern toezicht beter te scheiden, of hebben in de afgelopen jaren hier al veranderingen in doorgevoerd (24, 2). De wens voor veranderingen in bestuurlijke inrichting komt voort uit ervaringen van de samenwerkingsverbanden zelf maar vooral ook vanuit de overheid (29, 45, 41, 24, 2). Het gaat zelden om situaties waarin daadwerkelijk grote knelpunten in de bestuurlijke inrichting worden ervaren (23). De Inspectie van het Onderwijs benadrukte al snel na de invoering van passend onderwijs het belang van meer onafhankelijk toezicht en tegenkracht (32). In de Tweede Kamer werd daarop de vraag gesteld of bestuursmodellen die gangbaar zijn bij reguliere onderwijsinstellingen wel aansluiten bij de complexiteit van samenwerkingsverbanden (41). Inmiddels hebben de sectorraden een advies hierover opgesteld, namelijk dat het toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband ten minste één onafhankelijk lid moet hebben. Een kwart van de samenwerkingsverbanden heeft het bestuursmodel inmiddels gewijzigd en heeft maatregelen genomen (binnen bestaande bestuursmodellen) die leiden tot meer onafhankelijkheid in het toezicht. Een deel van de samenwerkingsverbanden is nog van plan om dit te gaan doen (1, 2, 23, 38). Voorbeelden van maatregelen die leiden tot meer onafhankelijk

toezicht zijn het instellen van auditcommissies, het benoemen van onafhankelijke voorzitters, voorkómen van personele unies of (in een beperkt aantal gevallen) de overgang naar een Raad van Toezicht model met een benoemde directeur-bestuurder (2, 23). Het doel van deze aanpassingen is meer transparantie en rolvastheid in bestuur en toezicht te bewerkstelligen. Het gaat meestal om kleine aanpassingen (waarbij de basis van het model niet gewijzigd wordt) vanuit de gedachte dat betrokkenheid van besturen niet afneemt (29, 23). In de praktijk blijkt dat de meeste samenwerkingsverbanden over het algemeen tevreden zijn over hun bestuursmodel, ongeacht het gekozen model (23, 3).

De discussie over eisen die aan besturen van samenwerkingsverbanden gesteld moeten worden, duurt ondertussen voort. De Codes Goed Bestuur die gebruikelijk zijn voor schoolbesturen passen niet goed op netwerkorganisaties, wat samenwerkingsverbanden in feite zijn (8, 15). Er zijn dan ook kanttekeningen te plaatsen bij het hanteren van standaarden uit deze codes voor het beoordelen van het bestuurlijk functioneren van samenwerkingsverbanden, zoals de Inspectie onlangs heeft gedaan (18).

Medezeggenschap

Onderwijspersoneel, ouders en leerlingen (uit het voortgezet onderwijs) moeten zitting kunnen nemen in de ondersteuningsplanraad (opr), een wettelijk verplichte en schoolbestuur-overstijgende vorm van medezeggenschap in het samenwerkingsverband (49). De leden van de opr hebben onder meer instemmingsrecht op het ondersteuningsplan en daarmee invloed op het strategisch beleid van het samenwerkingsverband.

Voor veel samenwerkingsverbanden is het moeilijk om kandidaten voor de opr te vinden. Ook missen leden soms kennis, deskundigheid en het vereiste abstractievermogen om inspraak uit te kunnen oefenen op een bovenbestuurlijk niveau. Verder is het uitgangspunt dat de opr, samen met de medezeggenschapsraden op de scholen (mr) en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr) op bestuursniveau, deel uitmaakt van een goed functionerende medezeggenschapsketen. De mr heeft op schoolniveau wettelijk adviesrecht op het schoolondersteuningsprofiel, de gmr heeft inspraak bij de verdeling van middelen die het schoolbestuur van het samenwerkingsverband krijgt. Het lukt de opr echter niet om voldoende ingang te vinden bij de medezeggenschapsraden van de aangesloten scholen. Daarnaast blijkt dat de gmr (vanuit bovenschools functioneren) een onduidelijke positie heeft wat betreft passend onderwijs (14, 27). In de praktijk komt het erop neer dat de opr meestal weinig invloed heeft op het beleid van samenwerkingsverbanden en dus niet echt als tegenkracht functioneert (29, 24, 46, 2, 23, 14). Wel wordt over het algemeen goed gecommuniceerd tussen opr en leidinggevenden van het samenwerkingsverband (23).

3.2 Sturing en dienstverlening

Centraal/decentraal

Zoals eerder beschreven hebben samenwerkingsverbanden veel beleidsvrijheid gekregen om passend onderwijs te organiseren. Het gevolg hiervan is dat er (naast verschillen in bestuurlijke

inrichting) ook verschillen zijn wat betreft beleidskeuzes, de verdeling van middelen en dienstverlening. Sommige samenwerkingsverbanden hebben veel centraal geregeld, daarbij is er veel verantwoordelijkheid voor het bestuur van het samenwerkingsverband en/of zijn er veel centrale voorzieningen. Bij een decentraal model is er juist veel autonomie voor de schoolbesturen. Vaak heeft de sturingskeuze een historische basis vanuit de situatie voorafgaand aan passend onderwijs, maar het komt ook voor dat samenwerkingsverbanden bewust voor een bepaald model kiezen. Verwacht zou kunnen worden dat de sturingskeuze ook leidt tot verschillen in ervaring in samenwerkingsverbanden van aspecten als het omgaan met zorgplicht, bureaucratie, financiële transparantie en vertrouwen en consensus over het te voeren beleid tussen besturen. Als we afgaan op de ervaring van leidinggevendenden komt deze verwachting echter niet uit (1, 2).

Verschillende wegen naar ondersteuning

Door de vrijheden binnen de wet verschillen samenwerkingsverbanden onder andere in wat zij onder basisondersteuning verstaan. Basisondersteuning is de benaming van de ondersteuning die elke school ten minste moet kunnen bieden. De meeste samenwerkingsverbanden hanteren een uitgewerkte definitie van basisondersteuning, maar sommige samenwerkingsverbanden laten dit over aan de scholen (13). Doordat basisondersteuning niet overal hetzelfde omvat, is er tevens verschil in de afbakening van basis- en extra ondersteuning. Samenwerkingsverbanden bepalen ook zelf – op basis van de keuze voor verdeling van middelen – de procedures rond toewijzing van extra ondersteuning. In samenwerkingsverbanden met een sterk decentraal model (schoolmodel, zie hoofdstuk 6) kunnen scholen zelf de ondersteuning regelen. In samenwerkingsverbanden waar scholen een aanvraag moeten doen voor extra ondersteuning, beslist een commissie van het samenwerkingsverband of de ondersteuning kan worden toegewezen of dat de school eerst zelf nog meer moet proberen om de benodigde ondersteuning te bieden. Samenwerkingsverbanden die (gedeeltelijk) een expertisemodel hanteren (aanbieden van voorzieningen, zie hoofdstuk 6) kunnen scholen ondersteunen door de inzet van specialisten of toegang tot voorzieningen verlenen. Sommige samenwerkingsverbanden hebben ook zelf de criteria voor het opstellen van een ontwikkelingsperspectief³⁴ vastgelegd (28).

Voor toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs is een verklaring nodig, maar ook deze procedure wordt door het samenwerkingsverband bepaald. Samenwerkingsverbanden zijn wel verplicht om hierbij het advies van een deskundige te vragen (28).³⁵

³⁴ Het ontwikkelingsperspectief is een plan dat scholen moeten opstellen voor leerlingen die extra steun krijgen. Dit is een wettelijke verplichting voor scholen. Sommige samenwerkingsverbanden gebruiken deze ontwikkelingsperspectieven in hun systeem van toewijzing van middelen of voorzieningen.

³⁵ Zie voor meer informatie over toewijzings- en toelatingsprocedures: Ledoux, G., & Smeets, E. (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.

4 Samenwerking

Om als samenwerkingsverband passend onderwijs te organiseren is het van belang dat de schoolbesturen effectief samenwerken, met elkaar en met partners buiten het eigen samenwerkingsverband. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de samenwerking binnen het samenwerkingsverband en de samenwerking tussen samenwerkingsverbanden en andere partners verloopt.

4.1 Samenwerking binnen het samenwerkingsverband

Welk bestuursmodel ook is gekozen, in de dagelijkse praktijk is het belangrijk dat schoolbesturen effectief samenwerken (24). Onder de leden moet consensus over het te voeren beleid zijn (bijvoorbeeld de visie en doelen van het samenwerkingsverband), zodat er voldoende draagvlak is. Daarnaast is het belangrijk dat leden het eigen belang niet boven dat van het gezamenlijke belang stellen. Daarvoor moeten zij positieve verwachtingen hebben over de intenties en het gedrag van de andere leden van het samenwerkingsverband (onderling vertrouwen) (24). Uit een peiling onder leidinggevendenden van samenwerkingsverbanden blijkt dat zij gematigd positief oordelen over de mate van vertrouwen³⁶ en overwegend positief over de mate van consensus³⁷ onder schoolbesturen (1, 2). Schoolbesturen zelf oordelen ook overwegend positief over de mate van consensus. Zij oordelen neutraler over de mate van onderling vertrouwen tussen de schoolbesturen en geven aan dat er onderling wel eens wantrouwen³⁸ is.

Hoewel de samenwerking tussen besturen ook volgens hen over het algemeen goed gaat, staan soms de eigen belangen van schoolbesturen boven die van het samenwerkingsverband (2, 23, 3). Met name als de concurrentie om de leerling toeneemt, zoals bijvoorbeeld in gebieden die te maken hebben met krimp, is er volgens leidinggevendenden van samenwerkingsverbanden minder onderling vertrouwen. Dit zou mogelijk verklaard kunnen worden doordat een daling van leerlingaantallen zou kunnen leiden tot spanningen tussen het belang van afzonderlijke schoolbesturen en het collectieve belang van het samenwerkingsverband (1, 2). Het komt echter ook voor dat besturen in krimpregio's juist de urgentie voelen om beter of intensiever te gaan samenwerken (29).

Het onderlinge vertrouwen is hoger bij bestuurders uit samenwerkingsverbanden die op onderdelen centraal en op andere onderdelen decentraal beleid voeren, dan bij samenwerkingsverbanden die alleen een decentraal beleid voeren (24).

Een belangrijke rol in de samenwerking tussen schoolbesturen is weggelegd voor de leidinggevende van het samenwerkingsverband, omdat diegene de contacten met de schoolbesturen onderhoudt, gevoeligheden kent en kan wegnemen. De wijze waarop de

³⁶ (Gemiddeld een 3,6 op een schaal van 1-5; standaarddeviatie 0,49)

³⁷ (Gemiddelde 4,4 op een schaal van 1-5; standaarddeviatie 0,62)

³⁸ (Gemiddelde 3,2 op een schaal van 1-5; standaarddeviatie 0,64)

leidinggevende opereert, kan het vertrouwen tussen besturen beïnvloeden. Dit maakt de samenwerking ook kwetsbaar, want als de leidinggevende wegvalt of wisselt, kan dat gevolgen hebben voor de continuering van de samenwerking (24).

Sinds de Wet passend onderwijs maken ook scholen voor speciaal onderwijs cluster 3 en 4 deel uit van de samenwerkingsverbanden. Vooraf waren er zorgen dat belangen van het speciaal onderwijs ondergesneeuwd zouden kunnen raken, omdat het een kleine speler is binnen het samenwerkingsverband. De samenwerking tussen het speciaal onderwijs en regulier onderwijs blijkt echter over het algemeen toegenomen in de afgelopen jaren. Ook wordt meer onderling vertrouwen gerapporteerd (24). Het merendeel van de scholen in het speciaal onderwijs geeft ook zelf aan dat ze een sterke positie hebben binnen het samenwerkingsverband en zich gehoord voelen (5). Bij sommige scholen in het speciaal onderwijs klinken andere geluiden, zij vragen zich af of hun stem voldoende gewicht heeft (6).

4.2 Samenwerking met andere partners

Samenwerking met andere regio's en sectoren

Samenwerkingsverbanden zijn gebonden aan een sector (po of vo) en aan een regio. Afstemming en samenwerking met samenwerkingsverbanden uit een andere onderwijssector is nodig als leerlingen doorstromen van het primair naar het voortgezet onderwijs en er opgebouwde kennis over een leerling wordt overgedragen. Afstemming met samenwerkingsverbanden in andere regio's is nodig als er sprake is van grensverkeer, dat wil zeggen leerlingen die wonen in het gebied van het ene samenwerkingsverband en naar school gaan in het gebied van een ander samenwerkingsverband (2). Uit onderzoek blijkt dat 89% van de leidinggevenden van samenwerkingsverbanden po en 72% van de samenwerkingsverbanden vo tevreden is over de samenwerking met de andere sector. Ook blijkt dat 93% van leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden po en 84% van de samenwerkingsverbanden vo tevreden is over de samenwerking met andere regio's. Over de samenwerking met voorschoolse educatie is 14% van de leidinggevenden van samenwerkingsverbanden ontevreden en 42% (heel) tevreden (2).

Samenwerking met cluster 1 en 2

Onderwijs voor kinderen met een visuele, auditieve of communicatieve beperking (cluster 1 en 2)³⁹ is niet ondergebracht in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De reden is dat het aantal leerlingen in deze clusters te klein is voor regionale opdeling. Onderwijsinstellingen die onderwijs voor deze leerlingen aanbieden, beslissen zelf wanneer bepaalde leerlingen extra steun krijgen in het reguliere onderwijs of in een gespecialiseerde school worden geplaatst. Samenwerkingsverbanden moeten dus afstemmen en samenwerken met deze instellingen (24). De samenwerking met cluster 1 onderwijs lijkt over het algemeen prima te verlopen. Slechts 4% van de samenwerkingsverbanden is ontevreden over de samenwerking met cluster 1. Echter, een

³⁹ Cluster 1: Onderwijs voor leerlingen met een visuele beperking, Cluster 2: onderwijs voor leerlingen met een auditieve en/of communicatieve beperking.

kwart van de samenwerkingsverbanden po is ontevreden over de samenwerking met cluster 2 onderwijs. Het aanbod van de onderwijsinstellingen in dit cluster wordt volgens de samenwerkingsverbanden namelijk nog te weinig afgestemd op de lokale situatie, waardoor het lastig is om leerlingen met een auditieve of communicatieve beperking maatwerk te bieden. In tegenstelling tot het po zijn samenwerkingsverbanden vo minder ontevreden over de samenwerking met cluster 2 onderwijs.

Samenwerking met gemeenten en jeugdhulporganisaties⁴⁰

Samenwerkingsverbanden moeten ook samenwerken met (meerdere) gemeenten en jeugdhulporganisaties om jeugdhulp en passend onderwijs beter op elkaar aan te laten sluiten. Door onderwijs, jeugdhulp en zorgvoorzieningen goed op elkaar af te stemmen in bijvoorbeeld onderwijszorgarrangementen kan er ondersteuning geboden worden waardoor jongeren zich optimaal kunnen ontwikkelen (2, 12). Door de invoering van passend onderwijs en decentralisatie van de jeugdzorg is er de afgelopen jaren veel veranderd op het gebied van onderwijs en jeugdhulp. Gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn daarom nog bezig om een goede aansluiting tot stand te brengen en bevinden zich grotendeels nog in een opbouwende fase (12). De verwachting was dat door de veranderingen in onderwijs en jeugdhulp deze partijen gemakkelijk samen zouden kunnen werken, omdat ze op een vergelijkbare schaalgrootte zouden gaan opereren (24). Die verwachting is echter niet uitgekomen.⁴¹ Onderzoek laat zien dat er al veel goede stappen zijn gezet om tot een betere aansluiting te komen en de eerste opbrengsten van de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn zichtbaar. Toch worden er door samenwerkingsverbanden nog veel knelpunten ervaren en is ruim een derde van hen ontevreden over de aansluiting tussen onderwijs- en jeugdhulp (2, 12). Dit komt onder andere door de wachtlijsten voor de jeugdhulp en drempels tussen onderwijs en zorg die maken dat leerlingen niet altijd op tijd de juiste hulp krijgen. Ook zijn er nog onduidelijkheden over de bekostiging van zaken die zich afspelen op het snijvlak van onderwijs en jeugdhulp (12). Gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn over het algemeen meer tevreden over de samenwerking en de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp als er sprake is van een gedeelde visie, onderling vertrouwen en persoonlijk contact, goede randvoorwaarden (o.a. voldoende tijd en mandaat om samen te werken), sturing op de samenwerking en actieve betrokkenheid van partners (12).

⁴⁰ Meer informatie over dit onderwerp is te vinden in het artikel over de verbinding onderwijs-jeugdhulp in deze themabundel.

⁴¹ Meer informatie over dit onderwerp is te vinden in het artikel over de verbinding onderwijs-jeugdhulp in deze themabundel.

5 Zorg voor kwaliteit en verantwoording

Zoals eerder aangegeven zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor een dekkend ondersteuningsaanbod binnen de regio. Dit betekent dat zij moeten zorgen voor voldoende plekken van goede kwaliteit voor alle leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het regulier of speciaal onderwijs. De kwaliteit van de basis- en extra ondersteuning op scholen is de verantwoordelijkheid van de individuele schoolbesturen. Voor samenwerkingsverbanden zorgt dit voor een spanningsveld, omdat schoolbesturen en het samenwerkingsverband als geheel afhankelijk zijn van de geleverde kwaliteit op scholen. Een optimaal dekkend aanbod vereist voldoende zicht en invloed op de kwaliteit van ondersteuning. In de praktijk ontbreekt dit nog regelmatig. Ongeveer twee derde van de samenwerkingsverbanden vindt dat zij op centraal niveau zicht heeft op de kwaliteit van verschillende vormen van ondersteuning (basis- en extra ondersteuning, (v)so, sbo en tussenvoorzieningen). Ongeveer één op de tien samenwerkingsverbanden heeft hier geen zicht op. Uit de toelichtingen die men geeft blijkt dat samenwerkingsverbanden het lastig vinden om zicht op kwaliteit te houden zonder een lastenverzwarend systeem in te voeren. De omvang van samenwerkingsverbanden speelt hierbij geen rol. Naarmate samenwerkingsverbanden meer centraal georganiseerd zijn, hebben ze wel iets meer zicht op kwaliteit.

Een minderheid van de samenwerkingsverbanden (39%) vindt dat zij voldoende invloed op de kwaliteit van ondersteuning heeft. Samenwerkingsverbanden met een meer centraal model vinden vaker dat zij hier voldoende invloed op hebben.

Sommige samenwerkingsverbanden nemen maatregelen om de kwaliteit te verbeteren en ontwikkelen bijvoorbeeld nieuwe arrangementen en/of concretiseren de omschrijving van de basisondersteuning. In twee derde van de samenwerkingsverbanden zijn alleen de schoolbesturen verantwoordelijk voor de professionalisering van leraren. Een kwart van de samenwerkingsverbanden heeft hier wel op centraal niveau afspraken over gemaakt. Bij samenwerkingsverbanden met een centraal model is dit bijna de helft. Ruim driekwart van de samenwerkingsverbanden po en vo biedt scholing aan of mogelijkheden om kennis tussen scholen te delen (2).

De meeste samenwerkingsverbanden (81%) vinden dat zij voldoende invloed hebben op het dekkend netwerk en ongeveer driekwart (74%) vindt het netwerk ook voldoende dekkend (2).

Steeds meer samenwerkingsverbanden zijn actief bezig op het gebied van kwaliteitszorg (47). Zij besteden in verschillende mate aandacht aan aspecten van kwaliteitszorg. Bijna driekwart kijkt vooral naar de mate van dekking van het ondersteuningsaanbod en klachten van ouders. Daarnaast is de aandacht in meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden po en driekwart van de samenwerkingsverbanden vo gericht op kwantiteit en kwaliteit van het aanbod en op de tevredenheid van ouders (2).

Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat samenwerkingsverbanden een positieve ontwikkeling doormaken als het gaat om kwaliteitszorg, maar in veel samenwerkingsverbanden is dit vijf jaar na de invoering van passend onderwijs volgens de

Inspectie toch nog niet op orde. Sommige samenwerkingsverbanden zijn er verder mee dan andere en hebben bijvoorbeeld een medewerker kwaliteitszorg in dienst genomen of maken gebruik van een auditsysteem (47). Ook hebben veel samenwerkingsverbanden steeds meer zicht op aantallen leerlingen per onderwijstype en het aantal thuiszitters, maar niet alle samenwerkingsverbanden hebben een monitor- en evaluatiesysteem (47).

6 Financiën

Een van de redenen om voor een nieuw stelsel van passend onderwijs te kiezen, was de wens van de rijksoverheid om de kosten voor leerlingenzorg in het onderwijs te beheersen. In het oude stelsel was sprake van landelijk voorgeschreven procedures voor het indiceren van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en een opneemregeling voor de financiering van die leerlinggebonden ondersteuning (in speciaal of regulier onderwijs). Om een einde te maken aan de voortdurende toename van kosten die hiermee gepaard ging, is gekozen voor budgetfinanciering van de samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden krijgen een vastgesteld budget dat gebaseerd is op het aantal leerlingen op de scholen in het samenwerkingsverband. Voor de totale omvang van het budget is het kostenniveau van de leerlingenzorg in 2011 aangehouden.⁴² De budgetfinanciering hield tevens een herverdeling van middelen in. In het oude stelsel was sprake van verschillen tussen regio's in gebruik van voorzieningen en dus van de daarmee gepaard gaande kosten. Deze verschillen tussen regio's konden niet worden verklaard door verschillen in de populatie (11). Vanuit die constatering is besloten deze middelen – stapsgewijs met een overgangperiode van vijf jaar – naar verhouding van het aantal leerlingen op de scholen in het samenwerkingsverband te herverdelen (11). Deze 'verevening' heeft tot gevolg dat een deel van de samenwerkingsverbanden te maken heeft met minder (negatieve verevening) of juist meer middelen (positieve verevening) dan voor de invoering van passend onderwijs besteed konden worden aan leerlingenzorg in hun regio.

Aanvankelijk zijn alleen de middelen voor de vroegere 'zware ondersteuning' (rugzakjes en speciaal onderwijs) in de budgetten van de samenwerkingsverbanden opgenomen. In 2016 zijn ook de middelen voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs daaraan toegevoegd, zij het dat de samenwerkingsverbanden bij de verdeling daarvan nog wel rekening moesten houden met landelijke indicatiecriteria voor deze vormen van onderwijs. Voor de leerwegondersteuning kunnen samenwerkingsverbanden daar desgewenst wel van afwijken (*opting out* regeling); als ze dat doen mogen ze ook voor deze middelen eigen verdelingsystemen hanteren. De budgetten voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs zijn bevroren op de uitgaven van 2012; deze budgetten zijn niet verevend.

De financiële verantwoordelijkheden bij de samenwerkingsverbanden roepen verschillende vragen op. Hoe verdelen zij hun middelen? Hoe gaan ze om met de verevening? Hoe gaan ze om

⁴² Het gaat hierbij om het kostenniveau van de zware ondersteuning, dat wil zeggen de kosten van speciaal onderwijs en van de leerlinggebonden financiering (rugzakjes) in het regulier onderwijs.

met financiële risico's? En met financiële verantwoording? Zijn de middelen toereikend? Deze onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan bod.

6.1 Verdeelmodellen

Op hoofdlijnen kunnen drie modellen voor middelenverdeling worden onderscheiden. Bij het *schoolmodel* worden de middelen direct over de scholen verdeeld en maken scholen verder eigen keuzes bij de inzet ervan. Bij een *arrangementenmodel* vragen scholen geld aan bij het samenwerkingsverband zodat zij dit kunnen inzetten voor ondersteuning, mits de aanvraag wordt gehonoreerd. Bij een *expertisemodel* heeft het samenwerkingsverband zelf deskundigen in dienst (bijvoorbeeld consultants of specialisten) en voorzieningen (zoals bovenscholings georganiseerde hulpklassen en een orthopedagogisch centrum) waar scholen gebruik van kunnen maken. In hun zuivere vorm komen deze modellen weinig voor. De meeste samenwerkingsverbanden combineren verschillende modellen (2, 25). Er zijn na verloop van tijd vaak nog aanpassingen in het oorspronkelijke model van middelenverdeling doorgevoerd. In de beginperiode van passend onderwijs hanteerde een derde van de samenwerkingsverbanden één van de volgende verdeelmodellen: schoolmodel (destijds 20%), expertisemodel (11%), of arrangementenmodel (2%). De overige samenwerkingsverbanden werkten ook toen al met een gecombineerd model. Samenwerkingsverbanden die de gemaakte keuzes op dit gebied herzien, schuiven meestal op richting een meer decentrale inzet van het budget, dat wil zeggen richting het schoolmodel. Behalve meer eigenaarschap voor de scholen, brengt dit model minder bureaucratie met zich mee dan een model waarbij scholen expertise en arrangementen moeten aanvragen bij het samenwerkingsverband (26, 45, 24).

De samenwerkingsverbanden kunnen niet hun hele budget vrij besteden. De kosten voor de plaatsingen in speciaal onderwijs en praktijkonderwijs worden direct door de rijksoverheid aan de betreffende scholen vergoed, maar deze kosten worden in mindering gebracht op het budget van het betreffende samenwerkingsverband. Landelijk ging in 2018 circa 55% van het totale budget voor passend onderwijs direct naar scholen voor speciaal basisonderwijs, scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en scholen voor praktijkonderwijs. De overige circa 45% van het totale budget wordt besteed door samenwerkingsverbanden in het regulier onderwijs en aan voorzieningen die door het samenwerkingsverband in stand worden gehouden. Doordat er verschillen zijn tussen samenwerkingsverbanden in de omvang van het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs, zijn er ook verschillen in wat 'overblijft' om vrij te verdelen.

Het verdelingsmodel speelt een rol in de beheersing van kosten door het samenwerkingsverband. Bij het schoolmodel en expertisemodel zijn de uitgaven in het vrij te besteden deel van de middelen goed te reguleren: er valt te berekenen en dus te begroten hoeveel middelen waaraan besteed kunnen worden. Dat is moeilijker bij een arrangementenmodel. Dit model is feitelijk weer een openeinderegeling: als een aanvraag voor een arrangement aan gestelde eisen voldoet, volgt toekenning. Dit kan leiden tot onderbesteding maar ook tot overbesteding en het is gevoelig voor

perverse prikkels (scholen die zoveel mogelijk arrangementen gaan aanvragen). Dat laatste kan leiden tot ongelijkheid tussen scholen in de middelenverdeling. Er zijn voorbeelden waar dit zich heeft voorgedaan (45). Samenwerkingsverbanden die (deels) dit model hanteren moeten hier oplossingen voor vinden.

6.2 Impact van verevening

De verantwoordelijkheid om de kosten te beheersen is nu verlegd naar de samenwerkingsverbanden. Zoals eerder vermeld is bij de verdeling van middelen over de samenwerkingsverbanden verevening toegepast. De verevening kent een overgangsregeling: de samenwerkingsverbanden groeien in een paar jaar toe naar hun definitieve budget. Voor de meeste samenwerkingsverbanden zijn de gevolgen van verevening beperkt, slechts een kleine groep heeft met grote negatieve of grote positieve verevening te maken (19, 24). Niet onverwacht, vinden samenwerkingsverbanden met (aanzienlijke) negatieve verevening de opdracht om uit te komen met het budget zwaarder dan de overige samenwerkingsverbanden. Toch voeren zij niet een heel ander financieel beleid dan samenwerkingsverbanden die geen last hebben van negatieve verevening. Maatregelen die algemeen worden toegepast om kosten te beheersen zijn zorgen voor een lage overhead van het samenwerkingsverband, proberen het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs te verminderen door meer in te zetten op ondersteuning in het regulier onderwijs, aanpassing van de bekostigingscategorieën bij toelating tot het speciaal onderwijs (minder vaak de hoogste bekostigingscategorie toekennen) en verminderen of afschaffen van bovenschoolse voorzieningen⁴³, vooral in het voortgezet onderwijs (37, 2, 19, 29, 30). Het laatste lijkt wat vaker toegepast te zijn door samenwerkingsverbanden met negatieve verevening, de andere maatregelen komen ook voor bij overige samenwerkingsverbanden. Wel is de sturing op vermindering van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs bij negatieve verevening wat explicieter (19). Bij positieve verevening is er meer ruimte voor nieuwe voorzieningen of andere innovaties. Ook kan bij positieve verevening meer geïnvesteerd worden in versterking van de basisondersteuning in het regulier onderwijs (19).

In de eerste jaren na de invoering van passend onderwijs was er een verband tussen verevening en het aantal leerlingen dat instroomde in het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs: bij negatieve verevening was er vaker een daling van dit aantal, vooral in de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Het sturen op de instroom in het speciaal onderwijs leek aldus sterker het geval bij negatieve verevening. Echter, sinds 2017 is er landelijk een stijging van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs. In het primair onderwijs neemt het verband met verevening sindsdien af, in het voortgezet onderwijs neemt dit verband eveneens af maar in lichtere mate (21). De veronderstelling dat door de verevening de verschillen tussen samenwerkingsverbanden in deelname aan speciaal onderwijs zouden verminderen

⁴³ Bovenschoolse voorzieningen: onderwijsvoorzieningen voor leerlingen die tijdelijk niet in de eigen school kunnen worden opgevangen vanwege gedrags- of andere problemen. Soms voortzetting van de vroegere voorzieningen Herstart, Rebound.

(nivellerings­effect) komt voor samenwerkingsverbanden primair onderwijs niet uit. Voor samenwerkingsverbanden voortgezet is dat wel enigszins het geval (21).

Door de stijging in deelname aan speciaal onderwijs ligt het deelnamepercentage nu weer boven dat van 2011, het jaar waarop het bekostigingsniveau van de samenwerkingsverbanden is gebaseerd. Bij positieve verevening is dit op te vangen doordat het groeiende budget hiervoor ruimte biedt, bij negatieve verevening is dat niet het geval. Samenwerkingsverbanden met (sterke) negatieve verevening hebben dus, als het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs in hun samenwerkingsverband toeneemt, minder middelen over voor ondersteuning in het regulier onderwijs.

Sommige samenwerkingsverbanden hebben niet alleen te maken met negatieve verevening, maar door demografische omstandigheden ook met krimp in leerlingenaantallen. Zij maken zich zorgen over hun financiële toekomst (19, 29).

6.3 Omgaan met risico's

Naast het zoeken naar kostenbesparingen is het aanleggen van financiële reserves een manier om financiële risico's te beheersen. In 2019 is onderzoek gedaan naar financiële reserves bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs (37). Hieruit blijkt dat tussen 2015 en 2018 de omvang van hun algemene reserves vrij aanzienlijk is gestegen, met 44%. De redenen hiervoor zijn meervoudig. Samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening hebben, gebruikmakend van de overgangsregeling, soms welbewust een financiële buffer gecreëerd. *“Kijkend naar ontwikkelingen in de toekomst, is het verstandig om een buffer te hebben. Er komt over een aantal jaren een tekort. Dan is het verstandig nu een buffer te hebben om klappen in de toekomst op te vangen. Als we geen buffer hebben, kunnen we in de toekomst minder geld doorsluizen naar scholen. Daarmee verleggen we dan het probleem naar de scholen. Beter is om nu ook al iets minder te doen, zodat het voor de scholen op langere termijn ongeveer gelijk blijft.”*⁴⁴

Voor samenwerkingsverbanden met positieve verevening geldt eerder dat er tijd nodig is om voor het groeiende budget een juiste bestemming te bepalen. Daardoor kan ook een reserve ontstaan (37).

Een andere reden voor het ontstaan van reserves, vooral in de beginjaren van passend onderwijs, is dat er tijd nodig was om tot goed gezamenlijk beleid te komen, gepaard gaand met voorzichtigheid bij het inschatten van risico's. *“Samenwerkingsverbanden waren een nieuw fenomeen. Bij de start kenden de reguliere en speciale scholen elkaar niet of amper en het reguliere onderwijs had geen zicht op de kosten van speciaal onderwijs. In eerste instantie is gewerkt aan het op orde krijgen van de organisatie. Er was toen geen of heel weinig financieel beleid. Ook had het samenwerkingsverband bij de start geen eigen vermogen. Het leek raadzaam om een buffertje op te bouwen. Formeel mag een samenwerkingsverband als het geld tekort komt, de rekening hiervoor bij*

⁴⁴ De citaten in deze paragraaf zijn afkomstig uit bron 37.

de schoolbesturen leggen. Maar schoolbesturen willen een dergelijke rekening niet en dus willen wij dat voorkomen. Er was sprake van voorzichtigheid want we wilden eerst alles in de vingers krijgen. Vanaf nu gaat de inhoud bij de begroting steeds meer leidend worden en kijken we naar de beleidsmatige kaders uit het ondersteuningsplan. Vanaf 2019 hebben we ook afspraken gemaakt over de benodigde buffer.”

Daarnaast speelt nog een andere factor een rol bij het ontstaan van reserves, waar ook schoolbesturen mee te maken hebben. Dat is dat loon-en prijsbijstellingen van de rijksoverheid lopende het jaar beschikbaar komen en men daar in begrotingen nog geen rekening mee houdt. Geld dat lopende het begrotingsjaar beschikbaar komt, heeft dan niet meteen een bestemming. Samenwerkingsverbanden met (deels) een schoolmodel kiezen niet altijd voor directe doorbetalingen van deze extra inkomsten, vanwege de kans dat besturen het geld niet meer kunnen inzetten en het daardoor terecht komt in de algemene reserve van de besturen. Samenwerkingsverbanden met (deels) een arrangementenmodel hebben regels voor toekenning van arrangementen, en extra geld leidt dan niet direct tot het toekennen van meer arrangementen. Samenwerkingsverbanden met (deels) een expertisemodel geven aan dat tijd nodig is voor het ontwikkelen van beleid voor extra investeringen. In alle gevallen kan extra tussentijds geld dus niet onmiddellijk besteed worden (37).

Samenwerkingsverbanden voeren doorgaans een financiële risicoanalyse uit (1, 2). De belangrijkste financiële risico's komen voort uit fluctuaties van het aantal leerlingen dat een beroep doet op extra ondersteuning en speciale voorzieningen, en demografische ontwikkelingen. Om die risico's op te vangen, vinden samenwerkingsverbanden een weerstandsvermogen van gemiddeld 6% wenselijk (2). Een zeer beperkt aantal samenwerkingsverbanden acht een substantieel hoger percentage wenselijk (2).

De rol van besturen

Wettelijk is bepaald dat de aangesloten schoolbesturen moeten voorzien in het ontbrekende bedrag als het samenwerkingsverband niet in staat is aan bepaalde financiële verplichtingen te voldoen. Strikt genomen hebben samenwerkingsverbanden dus eigenlijk geen financiële risico's. Samenwerkingsverbanden (de samenwerkende schoolbesturen) willen echter voorkomen dat besturen hun eigen middelen moeten aanspreken. *“Bestuurders vinden enige algemene reserve prettig omdat ze huiverig zijn voor naheffingen als ineens zou blijken dat de ondersteuningsbehoefte groter is geworden dan vooraf begroot en ze zelf achteraf moeten bijpassen. Hun voorkeur gaat ernaar uit dat dat uit beschikbare centrale reserves kan gebeuren.”* (37). Bestuurders proberen aldus af te dekken dat ze zelf financiële risico's lopen. Omgekeerd is het niet zo dat besturen, als ze zelf ruime reserves hebben, geneigd zijn extra investeringen te doen in ondersteuning van leerlingen met extra onderwijsbehoeften (37). De overgrote meerderheid van de schoolbesturen zegt zelf geen middelen voor passend onderwijs te reserveren (3). Dat is opmerkelijk, omdat een substantieel deel van de scholen (schoolleiders) vindt dat ze te weinig middelen krijgen om de ondersteuning te bieden die ze nodig vinden (25). Besturen denken bij extra investeringen eerder aan het verbeteren van zwakke onderwijskwaliteit en vermindering van werkdruk (37).

Financiële afwegingen

Naast de vraag hoeveel middelen naar regulier dan wel speciaal onderwijs moeten gaan, staan samenwerkingsverbanden voor de afweging hoeveel middelen besteed kunnen worden aan leerlingen die dure vormen van hulp nodig hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor leerlingen die door hun specifieke beperking(en) één-op-één begeleiding nodig hebben of alleen kunnen functioneren in een kleine groep. Het geldt ook voor sommige thuiszitters, respectievelijk leerlingen die eerder zijn vrijgesteld van de leerplicht. Om deze leerlingen terug te leiden naar het onderwijs zijn soms vrij kostbare oplossingen nodig. Dat geldt ook voor leerlingen die vroeger onder een ander regime vielen, bijvoorbeeld dagbesteding of verblijf in een jeugdzorginstelling. Hoe beter het lukt om deze leerlingen met zware ondersteuningsbehoeften een plek in het onderwijs te bieden, hoe groter de aanslag op de financiële middelen van het samenwerkingsverband en hoe minder middelen overblijven voor de grotere aantallen leerlingen die extra ondersteuning in lichtere vorm nodig hebben. Het vinden van een goede en eerlijke verdelingssystematiek is aldus niet eenvoudig (37, 29).

Een andere financiële afweging is hoeveel budget besteed mag/moet worden aan het samenwerkingsverband als organisatie. De belangrijkste factor is hier de keuze voor al dan niet (veel) eigen personeel in dienst hebben. Sommige samenwerkingsverbanden zijn zelf werkgever voor een flinke groep eigen medewerkers, dit zijn vooral samenwerkingsverbanden met een expertisemodel. Zij onderhouden eigen (bovenschoolse) voorzieningen en/of hebben ondersteuners in dienst waar de scholen een beroep op kunnen doen. Samenwerkingsverbanden met een schoolmodel, waar het overgrote deel van de middelen direct naar de schoolbesturen gaat, hebben meestal juist een heel kleine staf. De omvang van de eigen organisatie hangt aldus af van het gekozen verdelingsmodel. De verevening speelt daarbij niet direct een rol (19).

6.4 Verantwoording

In het oude stelsel was niet alleen de kostenbeheersing een probleem, door de toen bestaande openeinderegeling, maar ook de onduidelijkheid over de besteding van de middelen. Het viel niet goed na te gaan of het geld dat via de leerlinggebonden financiering terechtkwam in scholen ook besteed werd aan de bedoelde ondersteuning. Hetzelfde gold voor de niet-leerlinggebonden middelen, dat wil zeggen de middelen voor lichte ondersteuning. Met de introductie van passend onderwijs kwam de coördinatie over die middelen in één hand, namelijk die van het samenwerkingsverband. Verwacht werd dat dit de transparantie over de middelenbesteding zou vergroten (31). Specifieke eisen aan verantwoording van de besteding van de middelen zijn niet van overheidswege gesteld aan de samenwerkingsverbanden, behalve de verplichting om financiële jaarverslagen te maken en de verplichting om dit te laten goedkeuren door de ondersteuningsplanraad. Het is aan de samenwerkingsverbanden zelf om hun systemen voor verantwoording in te richten.

In de eerste jaren van passend onderwijs werkten samenwerkingsverbanden nog aan het ontwikkelen van een adequaat systeem voor verantwoording (zie ook hoofdstuk 5) en was het

zicht op de besteding van de middelen nog beperkt (1). In latere jaren rapporteren ze vaker dat ze hier zicht op hebben (circa 70%), waarbij ze zich ook toenemend baseren op schriftelijke rapportages (2). Het opvragen van gegevens hierover gebeurt bij de aangesloten schoolbesturen. Die rapporteren in overgrote meerderheid dat ze verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband (3). Scholen verantwoorden zich op hun beurt bij de schoolbesturen, al komt het vooral in het voortgezet onderwijs ook voor dat scholen zich rechtstreeks verantwoorden bij het samenwerkingsverband (25).

Een dilemma voor samenwerkingsverbanden is dat ze geen systemen willen inrichten die administratief belastend zijn en als bureaucratie kunnen worden ervaren. Daarom wordt soms eerder gekozen voor auditgesprekken met besturen (of scholen) dan voor protocollen met op te leveren data (29).

Een meer inhoudelijk vraagstuk is waarover verantwoording wordt gevraagd/moet worden gevraagd. De Inspectie van het Onderwijs rapporteert in 2019 (17) dat samenwerkingsverbanden gemiddeld nog te weinig doelstellingen formuleren, te weinig volgen hoe ondersteuning vorm krijgt in scholen en te weinig monitoren en evalueren. De Inspectie vindt meetbaarheid nog een probleem. Ook in een eerdere publicatie (16) stelde de Inspectie dit al aan de orde. De aanbeveling van de Inspectie was toen om meer concrete doelen te formuleren in het ondersteuningsplan. Dit is begrijpelijk vanuit het oogpunt van meetbaarheid, maar is tegelijkertijd een vrij hoge eis. Immers, in het landelijk beleid zijn geen concrete doelen genoemd (22). De concretiseringslag moeten samenwerkingsverbanden dus geheel zelf maken.⁴⁵ Een complicatie hierbij is dat nergens omschreven is wie de leerlingen zijn die extra ondersteuning nodig hebben en hoe dit geregistreerd moet worden. Weliswaar is het voor scholen wettelijk verplicht om voor leerlingen die extra steun krijgen een ontwikkelingsperspectief op te stellen⁴⁶, maar het is aan de school en/of aan het samenwerkingsverband om te bepalen om welke leerlingen het gaat. In de praktijk lopen de keuzes die scholen hierin maken behoorlijk uiteen (13, 26) en ook samenwerkingsverbanden verschillen in de mate waarin ze van scholen verlangen om ontwikkelingsperspectieven op te stellen. In samenwerkingsverbanden waar deze een rol spelen in het verdelingsmodel (met name in het arrangementenmodel, waar het vaak een eis is bij toekenning van een arrangement) worden meer ontwikkelingsperspectieven opgesteld dan in samenwerkingsverbanden waar voor een ander model is gekozen. Vooral bij een schoolmodel is het veel moeilijker om ontwikkelingsperspectieven te hanteren in verantwoordingsystemen, daar wordt het immers aan de besturen en de scholen overgelaten hoe en voor wie ze de middelen willen inzetten. Verantwoordingsmogelijkheden variëren aldus met het gekozen verdelingsmodel. Het is dan ook niet vreemd dat vooral samenwerkingsverbanden met een schoolmodel nog zoekende zijn naar

⁴⁵ Feitelijk wordt dit wel van samenwerkingsverbanden verwacht. In de Wet op het primair onderwijs, artikel 18a lid 8 staat: (het ondersteuningsplan omvat) de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging.

⁴⁶ Zie voor meer informatie over ontwikkelingsperspectieven het artikel dat hierover verschenen is. In: Ledoux, G., Van der Linden, C., Van der Stege, H., Van der Hoeven, J., Van Eck, P., & Exalto, R. (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.

een passende verantwoordingsprocedure. Hierbij kijkt men overigens niet alleen naar systemen waarin gegevens op leerlingniveau een rol spelen. Het is niet eenvoudig om op dit niveau bruikbare indicatoren te formuleren en het is ook de vraag of die een goed beeld zouden geven van gepleegde inspanningen (29).

Relevant is verder dat de middelen die samenwerkingsverbanden rechtstreeks ter beschikking stellen aan schoolbesturen, bij de schoolbesturen in hun lumpsum⁴⁷ belanden. Dit bemoeilijkt voor zowel samenwerkingsverbanden als besturen zelf het zicht op de (rechtmatigheid van de) bestedingen (16). De Inspectie verwacht ook van besturen dat zij laten zien (in financiële rapportages) hoe zij de middelen die zij van het samenwerkingsverband hebben ontvangen, hebben ingezet en ook wat nog niet besteed is. Dit laatste om te voorkomen dat de middelen ‘verdwijnen’ in de algemene reserve van de schoolbesturen (16). Een vraag hierbij is of en hoe samenwerkingsverbanden eisen mogen stellen aan de aard van de bestedingen door schoolbesturen. Juridisch gezien mag dit (14), maar niet alle samenwerkingsverbanden vinden dit hun taak (16). Bovendien vinden besturen soms de inzet van de middelen weer de verantwoordelijkheid van scholen en dan vragen ze daarover geen specifieke verantwoording. Aldus is de keten van verantwoordelijkheden niet overal hetzelfde en mogelijk ook niet overal helder. Complicerend is dat er verschillende toezichthouders in het geding zijn: het intern toezicht van het samenwerkingsverband (zie 3.1) en het intern toezicht van schoolbesturen. Niet alle schoolbesturen verantwoorden zich tegenover hun eigen Raad van Toezicht over bestedingen in het kader van passend onderwijs (16). Dat bemoeilijkt mogelijk ook de verantwoording naar het samenwerkingsverband en de wijze waarop de toezichthouder van het samenwerkingsverband het financiële toezicht kan uitoefenen.

Zoals eerder vermeld geeft een meerderheid van de samenwerkingsverbanden inmiddels aan dat hun systemen voor verantwoording vorm hebben gekregen. Toch zijn er nog behoorlijke verschillen en vindt een deel van zowel de samenwerkingsverbanden als van de schoolbesturen dat de verantwoording en evaluatie van besteding van middelen in hun regio nog onvoldoende is (30, 3).

6.5 Zijn de middelen toereikend?

Aanvankelijk spraken directeurs van samenwerkingsverbanden zich positief uit over de vraag of de middelen meer toereikend zijn dan in de periode voorafgaand aan passend onderwijs (1). Meer recent (2019) zijn de meningen over de omvang van budgetten sterk verdeeld onder schoolbesturen, schoolleiders, intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren (25, 3). Circa 45% van de schoolbesturen vindt dat er te weinig middelen beschikbaar zijn voor passend onderwijs (3). Dit geldt sterker voor schoolbesturen die te maken hebben met negatieve verevening, maar ook circa 30% van besturen in regio's met positieve verevening vindt de middelen voor passend onderwijs ontoereikend (3). Er zijn substantiële verschillen tussen scholen:

⁴⁷ Lumpsum is het jaarlijks budget dat scholen van de overheid ontvangen voor personele en materiële kosten.

bijna de helft van de schoolleiders zegt (ruim) voldoende middelen te hebben voor passend onderwijs, terwijl de andere helft daar ontevreden over is (25). 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. Zij schatten het aantal leerlingen dat volgens hen meer nodig heeft dan basisondersteuning, maar waarvoor geen extra middelen beschikbaar zijn, heel verschillend in (25).

7 Perceptie van samenwerkingsverbanden

Niet iedereen die met passend onderwijs te maken heeft, is betrokken bij de samenwerkingsverbanden of op de hoogte van het bestaan ervan. Leerlingen, ouders en bijvoorbeeld ook de media krijgen minder mee van hoe een en ander georganiseerd is. Als we focussen op de medewerkers in de scholen ontstaat het beeld dat de meerwaarde van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en verbeterde samenwerking tussen scholen en besturen vooral buiten de klas wordt ervaren. Leidinggevenden van het samenwerkingsverband, schoolbesturen en schoolleiders noemen betere samenwerking vaker spontaan als een verandering die door passend onderwijs tot stand is gekomen, terwijl leraren dit niet of nauwelijks noemen (42). Iets meer dan de helft van de schoolbesturen vindt dat de samenwerking met de andere schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband meerwaarde heeft voor het realiseren van passend onderwijs, andere besturen oordelen neutraler (3). Verbeterde samenwerking betekent bijvoorbeeld meer kennisuitwisseling tussen scholen uit regulier en speciaal onderwijs. Door het organiseren van regionaal overleg weten scholen elkaar beter te vinden. Ook is er door de zorgplicht en gezamenlijke aanpak van thuiszitten (ook met wijkteam en gemeente) meer afstemming tussen scholen over het plaatsen van leerlingen (42). Zo'n kwart van de schoolbesturen zou de verplichte samenwerking in het samenwerkingsverband graag beëindigd zien, maar daar staat een meerderheid tegenover die deze verplichting juist wil behouden. De helft van de schoolbesturen zou liever het geld voor passend onderwijs zelf ontvangen, terwijl een derde de rol om dit geld te verdelen juist bij het samenwerkingsverband wil behouden. Hoewel er bij besturen op punten steun is voor aanpassingen in de omvang (kleiner, groter), takenpakket (jeugdhulp incorporeren) en sectoren (po en vo of vo en mbo samen) van samenwerkingsverbanden, zijn er ook veel besturen die de samenwerkingsverbanden willen behouden zoals ze nu zijn, en van daaruit zaken willen verbeteren (3). Al met al ontstaat het beeld dat besturen (en leidinggevenden) gematigd positief staan tegenover de werking van de samenwerkingsverbanden, maar dat dit minder wordt ervaren binnen de scholen (42, 3). Binnen de scholen klinken ook negatieve geluiden zoals toename van bureaucratie en twijfels over de rol en deskundigheid van ondersteuners vanuit het samenwerkingsverband. Scholen krijgen regelmatig te horen dat zij zelf nog meer moeite moeten doen om de leerling de juiste

ondersteuning te bieden, voordat zij iets extra's aan kunnen vragen. Dit roept soms irritatie op (42).

8 Conclusies en reflectie

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs bestaan in hun huidige vorm en met hun huidige takenpakket nu ruim vijf jaar. Ze hebben zich in deze periode ontwikkeld, zijn nog steeds in beweging en zullen dat blijven doen. Bij de invoering van passend onderwijs was de verwachting dat samenwerkingsverbanden hun wettelijke taken goed zouden vervullen en dat zij de beleidsvrijheid die zij kregen, zouden benutten om een eigen aanpak te creëren, afgestemd op de regionale situatie. Tevens was het de bedoeling dat de oude complexiteit, versnippering en scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs zou worden opgeheven door schaalvergroting in het primair onderwijs en door samenwerking binnen één verband. Een goede samenwerking binnen het samenwerkingsverband en met partners, zoals gemeenten en jeugdhulp, waren eveneens beoogde effecten. In hoeverre zijn deze verwachtingen uitgekomen?

Passend onderwijs is een stelselwijziging, waarbij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs direct door de overheid worden bekostigd. Deze keuze heeft verschillende (bestuurlijke) gevolgen, bijvoorbeeld voor de bestuurlijke inrichting, verantwoording en medezeggenschap. Door bestuurlijke aansluiting van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 3 en 4 is er op landelijk niveau geen systeemscheiding meer als het gaat om lichte en zware ondersteuning. De systeemscheiding tussen passend onderwijs en het speciaal onderwijs in cluster 1 (voor leerlingen met visuele beperkingen) en cluster 2 (voor leerlingen met auditieve beperkingen en taalontwikkelingsstoornissen) is blijven bestaan. Volgens de samenwerkingsverbanden verloopt de samenwerking met cluster 1 goed. Het aanbod van de onderwijsinstellingen in cluster 2 wordt volgens samenwerkingsverbanden echter nog te weinig afgestemd op de regionale situatie, waardoor het lastig is om leerlingen met een auditieve of communicatieve beperking maatwerk te bieden.

De nieuwe samenwerkingsdynamiek heeft voordelen, zoals een verbeterde samenwerking tussen besturen en scholen vanuit een gedeelde visie. Ook is er meer afstemming en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor plaatsing van leerlingen in het kader van de zorgplicht. Tegelijkertijd is er een spanning met de traditionele autonomie van schoolbesturen, binnen een samenwerkingsverband zijn schoolbesturen immers op verschillende manier afhankelijk van elkaar. Het verplichte karakter van de nieuwe netwerken maakt ook dat deze regionaal en over denominaties heen georganiseerd zijn. De decentralisatie geeft samenwerkingsverbanden een beleidsvrijheid die zij goed hebben benut. Voor besturen werkt het in omgekeerde richting, zij hebben te maken met centralisatie. Hierdoor is een spanningsveld ontstaan, gezien de eigen belangen en verantwoordelijkheden van schoolbesturen naast die van het samenwerkingsverband als geheel.

Samenwerkingsverbanden hanteren verschillende modellen voor de bestuurlijke inrichting en hebben daar gaandeweg aanpassingen in gedaan richting meer onafhankelijk toezicht. Dit laatste vooral op verzoek van de overheid en de Inspectie. Sommige besturen benadrukken dat dit ten koste kan gaan van de betrokkenheid die zij voelen. Bovendien is het de vraag of een onafhankelijk lid voor meer of beter toezicht zorgt. Ook blijft de overheid op deze wijze, ondanks decentralisatie van bevoegdheden, sturen op hoe samenwerkingsverbanden moeten functioneren.

Samenwerkingsverbanden verschillen ook in de manier waarop zij de middelen voor passend onderwijs verdelen en in de procedures voor toewijzing van de ondersteuning. Sommige samenwerkingsverbanden hebben na verloop van tijd het model voor middelenverdeling aangepast. Veranderingen zijn doorgaans in de richting een meer decentrale inzet van het budget omdat dit meer eigenaarschap van scholen en minder bureaucratie met zich meebrengt.

Samenwerkingsverbanden hadden eerst tijd nodig voor het inrichten van hun organisatie (intern en met de schoolbesturen). Zaken als kwaliteitszorg en verantwoording van middelen hadden daardoor geen prioriteit en veel samenwerkingsverbanden zijn daar nu nog druk mee bezig. De vorming van de samenwerkingsverbanden liep deels parallel met de decentralisering van de jeugdhulp naar gemeenten. Deze gelijktijdige transitie en bezuinigingen voor gemeenten (en sommige samenwerkingsverbanden) hebben de samenwerking op het gebied van de aansluiting van onderwijs en jeugdhulp onder druk gezet. Dit betekent dat samenwerkingsverbanden veel tijd nodig hadden en ook nog meer tijd nodig hebben om tot een goede samenwerking met zorg en jeugdhulp te komen die regionaal en lokaal het beste past.

Financieel gezien voeren samenwerkingsverbanden een voorzichtig beleid. Er zijn geen aanwijzingen dat er veel geld opgaat aan 'bestuurlijke drukte'. Voor de reserves die zijn ontstaan zijn begrijpelijke redenen. Kosten worden beheerst vanuit het besef dat het budget niet mag worden overschreden, omdat dit consequenties zou hebben voor de begrotingen van besturen. In samenwerkingsverbanden met sterk negatieve verevening ontstaat hierdoor financiële druk. Dit is maar een kleine groep, maar zij dragen wel de lasten van de verevening. Meer algemeen lijkt de ruimte om ondersteuning in het regulier onderwijs te faciliteren te verminderen doordat het speciaal onderwijs weer in omvang toeneemt.

Zicht op de besteding van de middelen was in het oude stelsel een probleem en dat probleem bestaat nog steeds. Samenwerkingsverbanden werken (in wisselende mate) aan verantwoordingsystemen, maar hebben te maken met het feit dat er geen algemeen gangbare definitie van de doelgroep van passend onderwijs bestaat en ook geen landelijke registraties. Bovendien is men terughoudend met het opleggen van administratieve lasten, uit zorg over te veel bureaucratie. Passend onderwijs heeft op dit vlak strijdige verwachtingen gecreëerd: zicht op middelenbesteding realiseren kan uiteraard niet zonder enige vorm van controlelast. Ook is er een spanning tussen de keuze voor maximale beleidsvrijheid (voor scholen, voor besturen) en de wens tot zicht op bestedingen.

De vraag of de toegekende budgetten toereikend zijn, is moeilijk te beantwoorden. Een deel van de scholen vindt dat meer budget nodig is om alle leerlingen die dat volgens hen nodig hebben te ondersteunen. Maar wat nodig is, is niet objectief vast te stellen. Waarschijnlijk zal er altijd wel een kloof zijn tussen wat scholen/leraren graag zouden willen en wat financieel mogelijk is. De kloof zal meer worden ervaren in regio's waar het speciaal onderwijs groot is en/of groeit en er dus minder geld overblijft voor reguliere scholen. Hierbij spelen ook lastige financiële afwegingen: passend onderwijs voor leerlingen met complexe problematiek (zoals thuiszitters) is vaak duur en vermindert de ruimte voor overige leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Besturen zijn niet geneigd eigen reserves voor dit doel in te zetten.

Hoewel (of juist doordat) samenwerkingsverbanden verschillen en sommige gaandeweg veranderen in aanpak vinden we niet 'een beste manier' om het samenwerkingsverband vorm te geven. Een effect van de aanpak op leerling- of schoolniveau vaststellen is bijzonder complex omdat er veel tussenliggende schakels (leraar, intern begeleider, schoolleider, bestuur) zijn die bepalen wat leerlingen merken van het beleid van het samenwerkingsverband. Ook als we 'dichter op' het samenwerkingsverband kijken, zien we geen duidelijke doorslaggevende factoren in het succes van samenwerkingsverbanden. Samenwerking tussen besturen blijkt wel makkelijker te gaan als samenwerkingsverbanden gedeeltelijk centraal beleid voeren. Ook is er meer vertrouwen in elkaar als er ook op centraal niveau afspraken zijn gemaakt. Leidinggevendenden wijzen vaak op 'zachte' factoren zoals vertrouwen, consensus, het ervaren collectief belang, rolvastheid en transparantie als we ze vragen naar de oorzaken van ervaren succes van het samenwerkingsverband. Na vijf jaar ervaart ruim de helft van de besturen meerwaarde van samenwerking in het samenwerkingsverband. Dit lijkt misschien niet veel, maar moet in het licht worden gezien van het verplichte karakter van de samenwerkingsverbanden; schoolbesturen kunnen hun lidmaatschap niet opzeggen, en ook de besturen die daar kritisch over zijn 'stemmen' mee.

Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op verschillende deelonderzoeken die sinds 2014 in het kader van de Evaluatie Passend onderwijs zijn uitgevoerd. Kennis uit deze onderzoeken is bijeengebracht en waar zinvol zijn ook andere publicaties benut. Naar de bronnen is, omwille van de leesbaarheid, verwezen met nummers. Deze nummers corresponderen met de nummers in de lijst met referenties. Volledige publicaties zijn beschikbaar via www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

Referenties

1. Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
2. Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijers, S., & Walraven, M. (2019). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs in 2018 volgens leidinggevenden*. Utrecht: Oberon.
3. 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.
4. Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*. Rapport bij het jaarverslag. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
5. Boer, A. de, & Van der Worp, L. (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek.
6. Boer, A. de (2019). *Speciaal onderwijs passend? Sectorrapport naar de impact van passend onderwijs op het speciaal onderwijs*. Groningen. Rijksuniversiteit Groningen.
7. Borggreve, S., & De Lange, B. (2019). *Trends in passend onderwijs 2011-2018*. DUO Informatieproducten.
8. Dekkers, M., & Teeuwen, N. (2019). *Kloof tussen mens en systeem? Vijf jaar passend onderwijs en nu verder*. Amsterdam: B&T.
9. 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.
10. 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.
11. Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2010). *Advies: verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg*. Den Haag: ECPO.
12. Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*. Utrecht: Oberon
13. 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.
14. Huisman, P., & Reijken, B. (2017). *Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
15. Hooge, E. H., Hendriks, S., Buwalda-Groeneweg, E., & Dekkers, M. (2016). *Passend onderwijs vraagt om supergovernance. Vlugschrift Governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

16. Inspectie van het Onderwijs (2018). *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs*. Een verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
17. Inspectie van het Onderwijs (2019). *Financiële Staat van het Onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
18. Inspectie van het Onderwijs (2020). *Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
19. 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.
20. Koopman, P.N.J., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs. Update schooljaar 2015/16*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
21. Koopman, P., & Ledoux, G. (2020). *Ontwikkelingen in deelname aan speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, 2011-2019, en financiële kenmerken en keuzes van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
22. Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013). *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
23. Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M., & De Wijs, F. (2017). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
24. Ledoux, G., & Waslander, S. (2018) *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/KBA.
25. Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor Scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA.
26. 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.
27. Ledoux, G., Van der Linden, C., Van der Stege, H., Van der Hoeven, J., Van Eck, P., & Exalto, R. (2019). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel I: Onderzoek over de werking van de zorgplicht, werken met ontwikkelingsperspectieven en de positie van ouders in passend onderwijs*. Amsterdam/Rotterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/CED Groep/Oberon.
28. Ledoux, G., & Smeets E. (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: Kohnstamm Instituut/KBA.
29. Ledoux, G., Van Eck, P., Van der Hoeven, J., & Van der Stege, H. (2020). *Passend onderwijs in de praktijk deel 2. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2017*. Amsterdam/Rotterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/CED Groep/Oberon.
30. 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.

31. Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs. Kamerstuk, 2011-2012, 33106, nr.3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33106-3.html>
32. Ministerie van OCW (2014). *Zesde voortgangsrapportage passend onderwijs*.
33. Ministerie van OCW (2014). *Vijfde voortgangsrapportage passend onderwijs*.
34. Ministerie van OCW (2018). *Twaalfde voortgangsrapportage passend onderwijs*.
35. Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
36. Onderwijsraad (2016). *Passend Onderwijs. Advies*. Den Haag: Rijksoverheid.
37. Oomens, M., & Keppels, E. (2019). *Het verhaal achter de financiële cijfers. Wijze van begroten en aanhouden reserves in het onderwijs*. Utrecht/Nijmegen: Oberon/KBA.
38. PO-Raad (2017). *Richting meer onafhankelijk toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Advies monitorcommissie Goed Bestuur primair onderwijs*. https://www.poraad.nl/system/files/themas/goed_bestuur/defrapportmonitorcommissie_0.pdf
39. Provan, K., & Kenis, P. (2008). Models of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
40. Samenwerkingsverbanden op de kaart. <https://www.samenwerkingsverbandenopdekaart.nl/landelijk-inzicht/primair-onderwijs/organisatie>
41. Tweede kamer (2017). *Motie van het lid Becker c.s. over onafhankelijk toezicht bij ieder samenwerkingsverband in het kader van passend onderwijs*. Motie 34725-VIII-12
42. 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.
43. Veen, D. van, Bosdriesz, M., Florian, L., Huizinga, P., Kuijs, K., Smeets, E., & Van der Steenhoven, P. (2017). *Geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg in samenwerkingsverbanden passend onderwijs (primair onderwijs)*. Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ.
44. Veeneman, A., & De Wit, R. (2018). *Verevening zware ondersteuning, een tussenbalans*. Utrecht: Infinite/VO-raad/PO-Raad.
45. Vegt, A.L. van der (2019). *Pilot extra ondersteuning SWV Zuid-Holland West*. Evaluatie na de tweejarige pilot. Utrecht: Oberon BV.
46. Vreuls, J. (2018). *De OPR 5 jaar in bedrijf*. Onderzoek in opdracht van het project versterking medezeggenschap.
47. Walraven, M., Van Eck, P., Exalto, R., & Pater, C. (2019). *Inspectie passend onderwijs. Kwalitatief onderzoek voor de Staat van het onderwijs 2019*. Utrecht/Amsterdam: Oberon/Kohnstamm.
48. Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek. Eindrapport*. Tilburg: TIAS: School for Business and Society.
49. Wet passend onderwijs, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Min. Van OCW, 2012-533, 5-11-2012, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-533.html>

De verbinding onderwijs en jeugdhulp

Michiel van der Grinten & Marjolein Bomhof⁴⁸

Het belang van een goede verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp is evident. Door samen te werken kunnen jeugdhulpverleners en onderwijsprofessionals meer betekenen voor kinderen en jongeren die hulp en ondersteuning nodig hebben. Bij de decentralisaties van passend onderwijs en jeugdhulp is dat onderkend en benadrukt, maar in geen van beide wetgevingen is aangegeven wat die verbinding zou moeten behelzen en hoe die tot stand zou moeten komen. Wel zijn er aan beide kanten min of meer gelijklopende doelen geformuleerd, zoals de samenhang tussen onderwijs en zorg, borging in beleid, ruimte voor maatwerk, goed toegeruste professionals en aandacht voor preventie.

Onderzoek naar (het tot stand komen van) de verbinding is nog schaars. Uit het beschikbare onderzoek komt naar voren dat er hard wordt gewerkt om de verbinding tot stand te brengen. In de invulling daarvan is veel variatie zichtbaar en op veel plaatsen worden successen geboekt. Maar er is ook nog een lange weg te gaan. Professionals uit verschillende disciplines zoeken elkaar op, maar hebben te kampen met tijdgebrek, administratieve rompslomp en personele tekorten. Onderwijszorgarrangementen en jeugdhulp op school stuiten in de praktijk op discussies over wie wat moet betalen. De aandacht voor preventie is vooralsnog beperkt. De borging in het beleid van gemeenten, samenwerkingsverbanden en schoolbesturen is nog niet optimaal en op bestuurlijk niveau is er veel overleg nodig om tot afspraken te komen tussen betrokken partijen.

Om de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp verder te versterken, dienen de komende tijd een aantal vraagstukken te worden opgelost. Het gaat om vraagstukken met betrekking tot onder andere ontschotting en bundeling van financieringsstromen, de ontwikkeling van nieuwe multidisciplinaire werkrouines, herijking van het op overeenstemming gerichte overleg, regie en sturing op de samenwerking en communicatie met ouders.

⁴⁸ Michiel van der Grinten en Marjolein Bomhof zijn werkzaam bij Oberon. Oberon maakt deel uit van het consortium dat de Evaluatie Passend Onderwijs uitvoert.

1 Inleiding

Onderwijs en jeugdhulp zijn op elkaar aangewezen om kinderen en jongeren kansen te kunnen bieden om zich optimaal te ontwikkelen. Het belang van een goede verbinding tussen beide domeinen werd voorafgaand aan de decentralisaties van passend onderwijs en jeugdhulp dan ook onderkend en benadrukt. In beide wetgevingen is echter niet aangegeven wat die verbinding zou moeten behelzen en hoe die tot stand zou moeten komen.

In dit artikel proberen we daar op basis van onderzoek meer zicht op te krijgen. Opvallend is dat veel onderzoeken óf vanuit het onderwijs óf vanuit de jeugdhulp zijn uitgevoerd. Onderzoeken die beide perspectieven meenemen, zijn nog schaars.

We beginnen met een beschrijving van de verwachtingen en doelen bij aanvang van de decentralisaties. Vervolgens geven we een overzicht van de onderzoeksresultaten en bevindingen ten aanzien van de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. We sluiten af met een aantal conclusies en een korte reflectie op de vraagstukken die daaruit voortkomen.

2 Verwachtingen bij aanvang van de decentralisaties

Zowel onderwijs als jeugdhulp hebben te maken met ingrijpende veranderingen. In 2014 is het stelsel passend onderwijs ingevoerd en in 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. In de Wet passend onderwijs ligt de nadruk op een zo passend mogelijke plek in het onderwijs voor leerlingen en het bevorderen van een ononderbroken ontwikkeling. De Jeugdwet focust op het versterken van de eigen verantwoordelijkheid, het thuisklimaat en de opvoedvaardigheden van ouders en hun sociale omgeving, het tijdig bieden van de juiste hulp op maat en effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen.

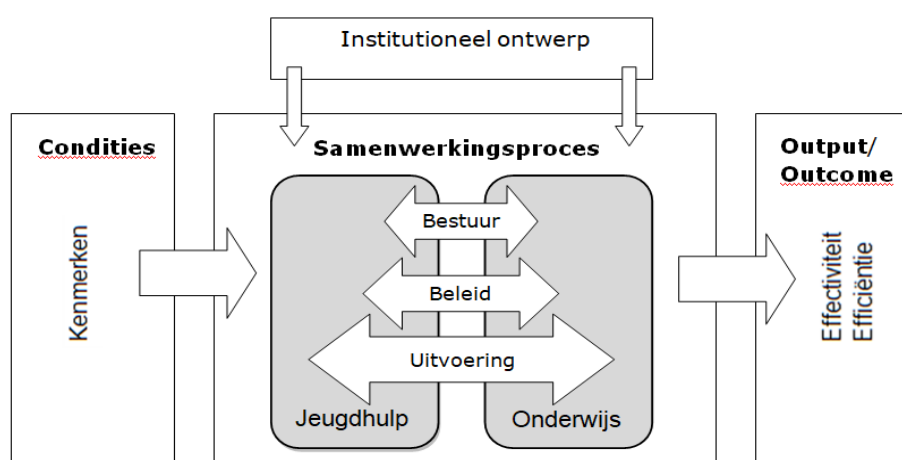
De verantwoordelijkheden om jongeren op school en thuis te ondersteunen werden ondergebracht bij respectievelijk samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten; op beide beleidsdomeinen is daarmee gekozen voor decentralisatie van verantwoordelijkheden. De verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp moet tot stand worden gebracht binnen het institutioneel ontwerp, dat wil zeggen de wetgeving, beleidskaders en middelen die door de rijksoverheid bij de decentralisaties aan de partijen zijn meegegeven.

De Jeugdwet regelt de decentralisatie van alle vormen van jeugdhulp naar gemeenten en voorziet in een jeugdhulpplicht. Deze jeugdhulpplicht omvat de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de toegang tot passende jeugdhulp en de toekenning ervan. De Wet passend onderwijs regelt dat schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs samenwerken in samenwerkingsverbanden, waarvan ook het speciaal onderwijs deel uitmaakt. De Wet passend onderwijs voorziet in een zorgplicht voor scholen: scholen(besturen) moeten ervoor zorgen dat

een kind dat extra begeleiding en ondersteuning nodig heeft, een passende plek in het onderwijs krijgt. In beide wetgevingen is sprake van een gefixeerd macrobudget. Dat wil zeggen dat de rijksoverheid aan gemeenten en samenwerkingsverbanden een gelimiteerd budget meegeeft waarbinnen zij hun verantwoordelijkheden moeten vormgeven.

Deze twee wetten vormen het kader voor de jeugdhulp en het passend onderwijs. Hiertussen vindt de verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs plaats op verschillende niveaus: in de uitvoering, beleid en bestuur. In figuur 1 is een en ander schematisch weergegeven in een analysemodel dat we ontwikkelden voor een landelijk onderzoek in 2018 (20). We komen hier in de reflectie op terug.

Figuur 1 - Analysemodel voor intersectorale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp⁴⁹



Het *belang* van een verbinding tussen beide stelsels komt als volgt aan bod in de toelichting op de wetgeving⁵⁰: “Elk kind en elke jongere heeft recht op zowel passend onderwijs als een veilige, evenwichtige en stimulerende opvoeding. Een goede samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg draagt eraan bij om kinderen en jongeren te ondersteunen bij het opgroeien, hun ouders te ondersteunen bij het opvoeden en elk kind zo veel mogelijk passend onderwijs te bieden”.

De *verwachting* was dat de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp gemakkelijker tot stand zou komen door de vorming van regionale samenwerkingsverbanden.⁵¹ Met het ontwerp van passend onderwijs en de inrichting van de samenwerkingsverbanden werd geanticipeerd op een doorgaand proces van gemeentelijke herindeling waarna gemeenten op min of meer hetzelfde schaalniveau zouden gaan opereren als samenwerkingsverbanden.⁵²

⁴⁹ Gebaseerd op Ansell & Gash’s model of Collaborative Governance voor intersectorale samenwerking.

⁵⁰ Wet passend onderwijs, Memorie van Toelichting (Kamerstukken 2011/12, 33106, nr. 3).

⁵¹ Wet passend onderwijs, Memorie van Toelichting (2011): “De samenwerking en afstemming tussen onderwijs en gemeenten op het terrein van onderwijs, (jeugd)zorg en arbeidsmarkt kan door de vorming van regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs gemakkelijker tot stand komen”.

⁵² Wet passend onderwijs, Memorie van Toelichting (Kamerstukken 2011/12, 33106, nr. 3).

De wetteksten gaan niet in op *de wijze waarop* de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp tot stand zou moeten komen. De enige verplichting is dat samenwerkingsverbanden en gemeenten een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) voeren over de afstemming van hun plannen voor passend onderwijs en jeugdhulp.⁵³ Het realiseren van de verbinding en de nadere invulling ervan, wordt daarmee aan de partijen op lokaal en regionaal niveau overgelaten.

Al in 2014, aan de vooravond van de decentralisaties, gaf de Onderwijsraad hieromtrent enkele waarschuwingen af (33): Het op overeenstemming gericht overleg dat samenwerkingsverbanden en gemeenten moeten voeren, zou te vrijblijvend zijn om tot inhoudelijke samenwerking te komen. Onduidelijkheden over financiën en verantwoordelijkheden zouden kunnen zorgen voor behoudend gedrag bij samenwerkingsverbanden en gemeenten, waardoor jongeren met een gecombineerde hulpvraag niet tijdig de juiste begeleiding krijgen. De verwachting was ook dat de samenwerking tussen professionals uit de beide domeinen in de praktijk moeilijk tot stand zou komen door cultuurverschillen en wederzijdse negatieve beeldvorming.

De beide decentralisaties zijn los van elkaar doorgevoerd en eventuele *doelen* die met een goede verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp werden beoogd, zijn niet in de wetteksten vermeld. Wel is uit de onderliggende documentatie voor passend onderwijs af te leiden dat een goede verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp als een van de voorwaarden wordt beschouwd om de doelen van passend onderwijs te kunnen behalen (25). De doelen van passend onderwijs zijn in de memorie van toelichting op de wet te vinden en ook in de Jeugdwet zijn doelen genoemd.⁵⁴ De doelen van passend onderwijs en jeugdhulp komen op een aantal gebieden met elkaar overeen en dat laat zien op welke vlakken een goede verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp mogelijk meerwaarde kan opleveren:

- Minder bestuurlijke drukte;
- Betere borging in beleid;
- Een betere samenhang en integratie van onderwijs, ondersteuning en zorg;
- Meer ruimte voor maatwerk;
- Meer inzet op preventie en minder nadruk op labelen van problematiek;
- Meer keuzevrijheid voor ouders en minder regeldruk;
- Goed toegeruste professionals.

Deze indeling biedt een kapstok voor het vervolg van dit artikel. We nemen de doelen een voor een door en bespreken wat onderzoek hierover heeft opgeleverd.

⁵³ Wet passend onderwijs, Memorie van Toelichting (2011): “Het is logisch dat er niet alleen afstemming plaatsvindt over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband, maar dat er ook overleg plaatsvindt over de plannen die de gemeente heeft voor de (jeugd-)zorg, over de manieren waarop bijvoorbeeld zorgtoewijzing plaatsvindt voor een kind en het gezin en over de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Het ligt voor de hand om het overleg tussen onderwijs en gemeente via de lokale educatieve agenda te voeren”.

⁵⁴ Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet passend onderwijs, Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet.

3 Voortgang van de verbinding onderwijs en jeugdhulp

Inspanningen van de rijksoverheid

De verantwoordelijkheden voor passend onderwijs en jeugdhulp zijn weliswaar gedecentraliseerd, maar dat wil niet zeggen dat de rijksoverheid helemaal geen sturing meer geeft aan het tot stand komen van de verbinding. De rijksoverheid spant zich in om een betere afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp te faciliteren. In diverse Kamerbrieven (5, 6, 8, 9, 10) hebben de ministeries van VWS en OCW maatregelen aangekondigd en uitgewerkt. Daarmee wordt onder meer aangestuurd op de inzet van zorg tijdens onderwijstijd door middel van collectieve en flexibele financiering, scholen en ouders helpen met het eenvoudiger en sneller regelen van zorg en ondersteuning op maat en meer regie en doorzettingsmacht om thuiszitten te voorkomen. Die aanpak wordt opgepakt en uitgevoerd door diverse partijen en landelijke programma's (31, 34). Elementen daarin zijn: verbreding van de aanpak in multidisciplinaire teams; ruimte bieden aan professionals om samen al lerend te ontdekken wat werkt op de werkvloer; monitoring van voortgang en resultaten op lokaal en regionaal niveau en borging van de afspraken in aangescherpt op overeenstemming gericht overleg.

Ten aanzien van thuiszitters bereiden de minister van OCW en de minister van VWS wetgeving voor die voorschrijft dat in iedere regio doorzettingsmacht belegd is voor onderwijs en jeugdhulp voor thuiszittende kinderen (8). Op het financiële vlak is de structurele efficiencykorting van 15% op het jeugdhulpbudget van gemeenten deels gerepareerd. Met een tijdelijke ophoging van het budget voor de periode 2019-2021 biedt de minister van VWS gemeenten meer financiële armslag om het toegenomen jeugdhulpgebruik te bekostigen (12). Ten aanzien van waarborgen voor behoud van de specialistische jeugdhulp overweegt de minister van VWS momenteel maatregelen om deze zorg op regionaal niveau te borgen (11).

Bestuurlijke drukte

Bij de invoering van passend onderwijs werd verwacht dat gemeenten gaandeweg zouden fuseren en op min of meer hetzelfde schaalniveau zouden gaan opereren als samenwerkingsverbanden.⁵⁵ De aannahme was dat dit de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp zou versimpelen en dat de bestuurlijke drukte zou afnemen. Deze verwachting is (nog) niet uitgekomen. Een samenwerkingsverband heeft vaak met een groot aantal gemeenten te maken. Doordat er weinig richtlijnen vanuit de wet- en regelgeving zijn meegegeven, geeft elke gemeente op een eigen manier invulling aan de transitie en vergt dit veel afstemming (29). Een lastig punt is bijvoorbeeld het maken van duidelijke afspraken over wanneer de gemeente of juist het samenwerkingsverband betaalt voor bepaalde ondersteuning voor leerlingen (29, 20). Wel zijn er manieren gevonden om de bestuurlijke drukte te verminderen. Zo voeren samenwerkingsverbanden hun bestuurlijke en ambtelijke overleggen vaak op regionaal niveau

⁵⁵ Wet passend onderwijs: Memorie van Toelichting (Kamerstukken 2011/12, 33106, nr. 3).

met meerdere gemeenten tegelijkertijd (1). Gemeenten en samenwerkingsverbanden stemmen in dergelijke overleggen hun jeugdplannen en ondersteuningsplannen op elkaar af en bespreken vaak ook in bredere zin de inzet van jeugdhulp op en rondom school met elkaar (39).

Borging in beleid

Naast bestuurlijk overleg is het goed vastleggen van de verbinding in beleid een belangrijk element. Hoe beter de borging in beleid, hoe vaker gemeenten en samenwerkingsverbanden tevreden zijn over de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp in het algemeen (20). Maar nog niet overal is men zo ver. Een kwart tot een derde van de gemeenten en samenwerkingsverbanden geeft aan nog in de oriëntatie- of startfase te verkeren als het gaat om het leggen van een verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. De helft zit in de opbouwfase en ongeveer een kwart is bezig met verankering van de samenwerking.

De samenwerkingsverbanden zijn de laatste jaren in toenemende mate ontevreden over de samenwerking met gemeenten rondom de inzet van jeugdhulp in en om het onderwijs (1). Onderwijs wordt volgens hen te weinig betrokken bij het gemeentelijke inkoopbeleid en de inkoopafspraken bieden onvoldoende flexibiliteit om jeugdhulp goed aan te kunnen laten sluiten op hulpvragen vanuit het onderwijs (20). Gemeenten zijn vaker dan samenwerkingsverbanden wel tevreden over de afstemming, maar vrijwel alle gemeenten en samenwerkingsverbanden ervaren knelpunten met betrekking tot de verbinding. De meest genoemde knelpunten betreffen het ontbreken van een heldere rolverdeling en inhoudelijk kaders, discussies over wie wat betaalt, wachtlijsten bij jeugdhulp, werkdruk en personele wisselingen (20).

Voorafgaand aan de decentralisaties werd al gesignaleerd dat de ingrijpende herstructurering en de verbinding van de stelsels voor onderwijs en jeugdhulp een groot beroep doen op het sturingsvermogen van gemeenten. Zij zijn opdrachtgever en netwerkspeler tegelijk en van oudsher niet gewend om als uitvoeringsorganisatie op te treden, terwijl dat nu wel van hen wordt gevraagd (14). Met de decentralisatie van de jeugdhulp werd verwacht dat gemeenten als regisseur zouden optreden om de samenhang tussen onderwijs, jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie tot stand te laten komen (1). De Algemene Rekenkamer concludeerde echter dat de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet, en de Wet publieke gezondheid niet vanuit een integrale visie zijn opgesteld, waardoor het een complexe opdracht is voor gemeenten om integraliteit te realiseren (2). Daarnaast hebben gemeenten niet altijd inzicht in het onderwijs en de ondersteuning die door scholen wordt geboden (35, 29). Het is voor hen niet altijd duidelijk waarom het onderwijs bepaalde hulpvragen niet zelf af kan (35). Tegelijk kunnen gemeenten maar beperkt sturen op de toegang tot jeugdhulp, omdat deze ook via schoolartsen en huisartsen verloopt en ouders en scholen die route ook benutten. Zij hebben te kampen met een toename van het jeugdhulpgebruik en de daaruit voortvloeiende oplopende tekorten (4, 13). Ten slotte maken sommige gemeenten het er voor zichzelf niet gemakkelijker op door grote aantallen jeugdhulpaanbieders te contracteren. Dat kan de coördinatie van de jeugdhulp, de efficiëntie in de uitvoering en de afstemming met onderwijs nadelig beïnvloeden (32).

Samenhang en integratie van het onderwijs- en jeugdhulpaanbod in de uitvoering

Ook in de uitvoering is een grote diversiteit te zien. Sociale teams of wijkteams zijn voor de meerderheid van de scholen het eerste aanspreekpunt, gevolgd door de gemeente zelf, huisartsen en jeugdgezondheidszorg (20). De wijkteams variëren in opzet van brede integrale teams tot jeugdteams of wijkteams voor alle leeftijden (wijkteams 0-100). Ze opereren op wijk- of gemeenteniveau, en een enkele keer op regionaal niveau (20). Ouders met leerlingen met ondersteuningsbehoeften kloppen vaak eerst bij scholen aan, maar regelen jeugdhulp soms ook zelf via wijkteams of huisartsen (23). Ook de samenwerkingsverbanden variëren qua organisatiemodel en beleid. Sommige samenwerkingsverbanden zetten in op regionale dienstverlening en ondersteuningsaanbod, terwijl dit in andere samenwerkingsverbanden is belegd bij de scholen zelf (1).

Deze diversiteit leidt tot verschillen in de vormgeving van de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp in de uitvoering. Veel scholen stemmen af via een vaste contactpersoon bij wijkteams, soms komen jeugdhulpverleners langs op school en in een enkel geval zijn ze structureel aan de school verbonden, bijvoorbeeld met een inloopspreekuur of een vast zorgaanbod (27). Gespecialiseerde jeugdhulp is minder vaak aanwezig bij reguliere scholen, maar wel regelmatig op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden en gemeenten geeft aan dat dat voor de meerderheid van deze scholen geldt (20).

Samenwerkingsverbanden beoordelen de stand van zaken ten aanzien van de verbinding in het algemeen negatiever dan gemeenten. Eén op de drie samenwerkingsverbanden en één op de vier gemeenten is ronduit ontevreden over de verbinding (20). Intern begeleiders (primair onderwijs) en zorgcoördinatoren (voortgezet onderwijs) van scholen zijn wel redelijk tevreden over de samenwerking met jeugdhulpverleners (27). Wel vindt ongeveer de helft dat er onvoldoende terugkoppeling plaatsvindt vanuit de jeugdhulp. Andere klachten zijn gebrek aan personele continuïteit in de jeugdhulp, onduidelijkheid over bij wie de casusregie ligt en te weinig tijd voor de samenwerking (24, 27). In het voortgezet onderwijs worden deze klachten het sterkst geuit (27). Er is nog geen landelijk onderzoek gedaan naar de wijze waarop jeugdhulpprofessionals tegen de samenwerking met het onderwijs aankijken.

De afstemming op de werkvloer lijkt vaak alleen gericht te zijn op individuele leerlingcasussen (43, 42, 29). Scholen en jeugdhulp bespreken het gedrag van individuele leerlingen. Vervolgens zijn jeugdhulpverleners geneigd om kinderen buiten de school jeugdhulp te bieden, waardoor de hulp niet altijd is afgestemd op de schoolcontext. School en jeugdhulp lijken nog weinig in gesprek met elkaar over zaken die verder gaan dan leerlingcasussen. Gesprekken over gezamenlijke doelen, consensus over de aanpak, duidelijkheid over wie de regie pakt en vertrouwen in elkaars werkwijze zijn niet altijd aanwezig (29). Consensus, vertrouwen en duidelijke regie zijn echter wel belangrijke succesfactoren voor een goede verbinding (20, 37). Verder zou het gesprek tussen onderwijs en jeugdhulp nog meer kunnen gaan over hoe het school- en klasklimaat optimaal vormgegeven kan worden om een diversiteit aan leerlingen binnen het onderwijs te kunnen

ondersteunen in plaats van alleen de focus te leggen op de aanpak van problematiek bij individuele leerlingen (42).

Maatwerk in de uitvoering

Een blikvanger op het snijvlak van onderwijs en jeugdhulp waarmee maatwerk aan leerlingen wordt geboden, is het zogenoemde onderwijszorgarrangement. Een onderwijszorgarrangement is een integraal aanbod van onderwijsondersteuning, jeugdhulp en/of andere zorg voor individuele of groepen leerlingen die anders niet aan leren toekomen. Onderwijszorgarrangementen zijn er in verschillende soorten en maten, variërend van kortdurende begeleiding of intensieve behandeling op school tot combinaties van dagbehandeling en onderwijs in een intensieve behandelsetting en ondersteuning bij het terugleiden van leerlingen naar regulier onderwijs. Ook advies, begeleiding en/of scholing van docenten door jeugdhulp wordt als onderwijszorgarrangement aangemerkt. Gemeenten en samenwerkingsverbanden geven aan hier volop mee bezig te zijn. In het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden wordt minstens één van de hier genoemde onderwijszorgarrangementen aangeboden (20, 37). Er is bij samenwerkingsverbanden behoefte aan meer onderwijszorgarrangementen (1). De onderwijszorgarrangementen richten zich vaak niet alleen op de Jeugdwet maar ook op zorg die uit andere wettelijke kaders wordt betaald, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning en soms de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet. Het bundelen van financieringsstromen om te komen tot een integraal budget, blijkt niet eenvoudig. Zo zijn er scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die zorgkosten zelf betalen omdat zij ervaren dat er geen andere middelen beschikbaar of inzetbaar zijn (3). Een ander knelpunt is het aanbieden van voldoende maatwerk en arrangementen aan leerlingen die niet in staat zijn om voltijd naar school te gaan of die geen uitzicht hebben op het behalen van een diploma (36).

Meer preventie en minder labeling

Inzet op preventie van problematiek en uitval is een belangrijk principe van passend onderwijs en de Jeugdwet, waar afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp voor nodig is. Directeuren van samenwerkingsverbanden en beleidsmedewerkers van gemeenten hebben het idee dat samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp bijdraagt aan het terugdringen van het aantal thuiszitters (20). Maar landelijke cijfers laten juist een groei zien van het aantal leerlingen dat minstens drie maanden geen onderwijs meer volgt. Het is echter lastig vast te stellen of er werkelijk meer leerlingen thuis zitten of dat men beter is geworden in het registreren hiervan (9). De ambitie uit het Thuiszitterspact⁵⁶ (in 2020 nul thuiszitters) is nog niet gehaald (9). Daarbij wordt gewezen op haperende verbindingen tussen onderwijs, jeugdhulp, zorg en veiligheid waardoor men niet in staat is snel en afdoende te handelen (15).⁵⁷

⁵⁶ De ministeries van OCV en VWS hebben in 2016 een pact gesloten met de PO-Raad, de VO-raad, het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met afspraken om het aantal thuiszitters omlaag te brengen.

⁵⁷ Zie voor meer informatie hierover het artikel over de werking van de zorgplicht in het onderwijs, in: 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 passend onderwijs. Amsterdam/Rotterdam/Utrecht/Tilburg: Kohnstamm Instituut/CED Groep/Oberon/ TIAS: School for Business and Society.

Ook aan de kant van de jeugdhulp zijn er signalen dat de preventie niet (voldoende) van de grond komt. Het jeugdhulpgebruik in Nederland stijgt en jeugdhulptrajecten zijn intensiever en langduriger dan voorheen. Hierdoor komen gemeenten in de knel met hun jeugdbudget (35, 43, 32). Ook lopen de wachtlijsten voor specialistische jeugdhulp op (18). Mogelijke verklaringen voor de toenemende kosten zijn dat ouders en kinderen eerder om hulp vragen, stijging van de personeelskosten per client en een aanzuigende werking als gevolg van een toegenomen zichtbaarheid en beschikbaarheid van de lokale teams (32).

Wijkteams zijn in eerste instantie opgezet om preventieve lichte jeugdhulp te verlenen aan kinderen, met het idee dat dit op lange termijn kan voorkomen dat er intensievere en duurdere zorg nodig is. Uit onderzoek blijkt echter dat wijkteams niet overal goed in staat zijn om lichte hulp te bieden. Veel vaker fungeren ze als doorverwijzers, waardoor er sprake is van een opstapeling van hulp in plaats van preventie (18, 19). De inzet op preventie komt hierdoor niet van de grond en dit heeft ook gevolgen voor de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp. Een knelpunt dat samenwerkingsverbanden, intern begeleiders en zorgcoördinatoren noemen, is dat er te lange wachttijden zijn voor de jeugdhulp (27, 20). In het bijzonder kwetsbare groepen ouders en jongeren geven aan dat zij lang moeten wachten op jeugdhulp (18).

Daarnaast wijzen onderzoekers erop dat de praktijk te ver is doorgeslagen in het gebruik van labels (42). Met de invoering van passend onderwijs werd de term 'ondersteuningsbehoeften van kinderen' geïntroduceerd, zodat minder nadruk zou komen te liggen op diagnoses en labels. Goed onderwijs in een rustige en veilige setting kan een heilzaam effect hebben op kinderen en een goede verbinding met jeugdhulp in en om de school kan daaraan bijdragen. Maar zorgverleners kunnen vanuit hun professie geneigd zijn tot diagnosticeren, indiceren en medicalisering. Normaliseren en de-medicaliseren zijn niet vanzelfsprekend, zeker niet in een veeleisende samenleving die steeds meer jeugdhulp vraagt (41, 43, 42). Leraren lijken geneigd te blijven om individuele kinderen te labelen, benedengemiddeld presteren te problematiseren en oorzaken in interne kindfactoren te zoeken in plaats van in de omgeving of bij zichzelf (42). Bij preventie gaat het niet alleen om vroegsignalering van problematiek, maar ook om een gezamenlijke inzet van onderwijs en jeugdhulp om een positieve en beschermende omgeving te creëren. Zo wijst onderzoek op het belang van onder meer een goed netwerk van ondersteunende volwassenen, duidelijke normen en regels, erkenning en waardering voor positief gedrag en een positieve vrijetijdsbesteding voor het welzijn van jongeren (43).

Meer keuzevrijheid en minder regeldruk voor ouders

Ouders zijn ten aanzien van passend onderwijs positief over de toegenomen flexibiliteit in de wijze waarop de ondersteuning voor hun kind vormgegeven kan worden in het onderwijs (17). Zij ervaren in dat opzicht ook weinig bureaucratie. Voor ouders van kinderen waar combinaties van ondersteuning in het onderwijs, zorg en jeugdhulp nodig zijn, is dat anders. Zij hebben wel degelijk last van bureaucratie, administratieve rompslomp en discussies over bekostiging (30). Met betrekking tot jeugdhulp is het voor ouders ook niet altijd even gemakkelijk om passende hulp te vinden (18). Over het algemeen is nog weinig onderzoek gedaan naar hoe ouders worden betrokken bij de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Uitzonderingen daargelaten (40) lijkt

het erop dat er nog nauwelijks sprake is van een verbinding tussen de relatie ouders-school enerzijds en de relatie ouders-jeugdhulp anderzijds.

Goed toegeruste professionals

Het hebben van voldoende tijd en de aanwezigheid van deskundigheid bij professionals zijn in de uitvoering belangrijke randvoorwaarden voor een goede verbinding tussen scholen en jeugdhulp. Hoe meer deze randvoorwaarden aanwezig zijn, hoe meer tevreden men is over de verbinding (20). In de praktijk lijken professionals in de jeugdhulp en het onderwijs echter evenveel of soms zelfs meer bureaucratie en werkdruk te ervaren dan voorheen (18, 29, 21). Leraren ervaren dat ze te weinig tijd hebben om de samenwerking met jeugdhulp vorm te geven (27) en ervaren het leggen van de verbinding met de jeugdhulp als werkdrukverhogend (16). Ook medewerkers in de jeugdhulp ervaren werkdruk en bureaucratie, hoewel er geen onderzoek is gedaan of zij dan ook minder tijd hebben voor de afstemming met scholen (18).

Ondertussen spelen in sommige scholen én jeugdhulporganisaties langdurige personeelstekorten. Zo verlaten professionals in grotere getale de jeugdhulpsector dan dat er nieuwe collega's instromen (38). In het onderwijs speelt het lerarentekort scholen parten. Met name scholen met een 'moeilijke' leerlingenpopulatie slagen er niet in om voldoende personeel te werven en te behouden (22). Daarnaast is er ook sprake van een afname van het aantal ondersteunende (zorg)medewerkers op school, zoals schoolmaatschappelijk werkers, logopedisten, remedial teachers en gedragswetenschappers (27).

Ook deskundigheid blijft een aandachtspunt. Jeugdhulpaanbieders, Veilig Thuis organisaties en zorgaanbieders vinden de expertise en kwaliteit van de wijkteams en jeugdteams nog tekortkomen (18). Er is meer interdisciplinariteit in de teams nodig om goede hulp te kunnen verzorgen en in te kunnen zetten op preventie. Professionals in de wijkteams zelf zijn overigens minder negatief over hun eigen deskundigheid. Vanuit de kant van het onderwijs voelen leraren zich niet altijd voldoende toegerust om tegemoet te komen aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (26, 28). Bovendien zijn mede door de term 'passend onderwijs' normen voor de extra hulp die wenselijk is voor leerlingen aan het verschuiven en daarmee gaan de normen voor wat de leraar allemaal moet doen en kunnen omhoog (26).

In diverse regio's experimenteert men met de inzet van extra expertise op school zoals gedragsdeskundigen (24, 40) of gezamenlijke scholing (37) om daarmee efficiëntere en effectievere werkrouines op te bouwen (24, 40).

4 Conclusies

Alles overziend is er de afgelopen vijf jaar veel in gang gezet om de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp tot stand te brengen. Tegelijkertijd constateren we ook dat de verbinding nog in de opbouwfase verkeert en is er nog een lange weg te gaan. We komen tot de volgende conclusies ten aanzien van de beoogde meerwaarde van de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp op de in het begin van dit artikel genoemde punten.

Bestuurlijke drukte is niet opgelost

De verwachting dat de decentralisaties zouden leiden tot minder bestuurlijke drukte is niet uitgekomen. Er is veel bestuurlijk overleg nodig om een goede verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp tot stand te kunnen brengen. Dat is geen gemakkelijk overleg omdat er afspraken moeten worden gemaakt over de inzet van, aan beide kanten, gelimiteerde financiële middelen in een grijs gebied waar disciplines elkaar raken en overlappen. De drukte rondom de verbinding wordt mede veroorzaakt door de verschillen in schaalgrootte tussen onderwijs en gemeenten. Samenwerkingsverbanden hebben als gevolg daarvan veelal te maken met meerdere gemeenten, met soms tientallen portefeuillehouders onderwijs en/of jeugd en grote aantallen wijkteams en gecontracteerde zorgaanbieders.

Borging in beleid nog niet optimaal

Zowel gemeenten als samenwerkingsverbanden geven aan dat zij nog niet tevreden zijn over de borging van de verbinding in beleid. Beide partijen geven aan dat de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp nog in ontwikkeling is, dat er nog veel knelpunten zijn op te lossen en dat het lastig is om in de huidige context goede afspraken te maken over een effectieve en samenhangende aanpak. Met name gemeenten staan voor een complexe sturingsopgave. Zij moeten tegelijkertijd intern meerdere decentralisaties binnen het sociale domein vormgeven, hebben extern een regierol en moeten ook nog als netwerkpartner kunnen opereren. Bovendien staan zij voor de opgave om met een gelimiteerd budget het hoofd te bieden aan groeiend jeugdhulpgebruik.

Samenhang in onderwijs- en jeugdhulpaanbod in de uitvoering

Scholen staan in verbinding met jeugdhulpverleners. Op het niveau van individuele leerlingen lijkt dat redelijk te functioneren, hoewel er volgens het onderwijs nog wel wat te wensen overblijft ten aanzien van casusregie, personele continuïteit en terugkoppeling vanuit jeugdhulp. De focus lijkt voornamelijk beperkt te blijven tot individuele problematiek van leerlingen. Er is nog weinig aandacht voor een gezamenlijke aanpak op schoolniveau. Daarvoor ontbreekt het momenteel in veel gevallen nog aan randvoorwaarden als kennis van elkaars werkwijze, vertrouwen over en weer en voldoende tijd en gelegenheid om samen te werken.

Maatwerk met onderwijszorgarrangementen

Onderwijszorgarrangementen lijken in een behoefte te voorzien en er wordt volop mee geëxperimenteerd. Op veel scholen wordt daarmee maatwerk geboden aan (groepen van) leerlingen met een gecombineerd aanbod van onderwijsondersteuning en jeugdhulp. Er zijn diverse varianten in gebruik, variërend van kortdurende begeleiding van leerlingen tot intensieve behandeling. Samenwerkingsverbanden geven aan dat zij daarmee door willen gaan en de komende tijd graag meer onderwijszorgarrangementen zouden willen realiseren. Met name de bekostiging daarvan kan een knelpunt vormen, zeker daar waar meerdere gemeenten betrokken zijn.

Meer preventie en minder labels: nog veel te doen

Preventie lijkt nog niet op te leveren wat ervan verwacht wordt. Gemeenten en onderwijs zijn van mening dat een goede verbinding uiteindelijk zou moeten resulteren in een afname van jeugdhulpgebruik en het terugdringen van het aantal thuiszitters. Landelijke cijfers geven voorsnog een ander beeld, jeugdhulpbudgetten van gemeenten raken uitgeput en wachtlijsten lopen op door een toenemende vraag naar jeugdhulp. Daarvoor is geen eenduidige verklaring te geven. Maar met betrekking tot de verbinding van onderwijs en jeugd bestaat wel de indruk dat er momenteel nog steeds te veel wordt gelabeld, doorverwezen en gediagnosticeerd.

Nog geen zicht op de meerwaarde van de verbinding voor ouders

Over wat de verbinding betekent en oplevert voor ouders, is uit het beschikbare onderzoek nog niets op te maken. Het is niet bekend of een goede verbinding kan bijdragen aan bijvoorbeeld de beoogde keuzevrijheid voor ouders, hulp op maat of meer tevredenheid over de geboden hulp en ondersteuning.

Professionals onder druk

De inzet van de decentralisaties was onder andere bedoeld om professionals goed toe te rusten om zo leerlingen waar nodig de juiste hulp en ondersteuning op maat te kunnen bieden. Leerkrachten, assistenten, intern begeleiders, zorgcoördinatoren en jeugdhulpverleners lijken daar in de praktijk slagen in te maken. Maar uit onderzoek komt ook naar voren dat het tot stand brengen van de verbinding veel van hen vraagt. Zij ervaren onder andere dat ze te weinig tijd hebben om de samenwerking goed vorm te geven, dat hun eigen deskundigheid en die van anderen soms nog ontoereikend is, dat er aan beide kanten personele tekorten zijn en dat de verbinding extra administratieve rompslomp met zich mee kan brengen.

5 Reflectie

Het blijkt niet eenvoudig om een brug te slaan tussen de domeinen onderwijs en jeugdhulp. Ook de komende jaren zal dat nog veel inspanningen vragen van professionals van scholen, wijkteams, zorgaanbieders, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten. Daar komt bij dat de

beide domeinen zelf ook nog danig in beweging zijn. Het stof dat de decentralisaties hebben doen opwaaien, is nog niet neergedaald. Als we onze conclusies relateren aan de opvattingen van de geraadpleegde experts en het eerder gepresenteerde analysemodel voor intersectorale samenwerking, tekenen zich een aantal vraagstukken af. Daar klinken ook de eerder genoemde opmerkingen van de Onderwijsraad in door. Zonder de bedoeling daarmee compleet te zijn, benoemen we enkele daarvan.

Bestuurlijke vraagstukken

Portefeuillehouders van gemeenten en schoolbestuurders van samenwerkingsverbanden van primair en voortgezet onderwijs zijn bestuurlijk verantwoordelijk en hebben met elkaar onder andere de volgende vraagstukken te tackelen:

1. *Schaalgrootte*

Hoe om te gaan met de verschillen in schaalgrootte tussen gemeenten en onderwijs? Wat is er nodig om de totstandkoming van de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp regionaal te borgen in bestuurlijk overleg en in structurele meerjarige afspraken tussen gemeenten, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, scholen en zorgpartners?⁵⁸

2. *OOGO*

Hoe moet een functioneel op overeenstemming gericht overleg over de verbinding onderwijs-jeugd worden ingericht? Wat staat er op de agenda, welke afspraken moeten daarover worden gemaakt en wie ziet erop toe dat die afspraken ook worden nagekomen?

3. *Ontschotting*

Hoe kunnen financieringsstromen worden gebundeld en integraler worden ingezet op een manier die scholen en jeugdhulppartners meer ruimte biedt om goed in te spelen op hulp- en ondersteuningsvragen van leerlingen en ouders? Hoe kunnen individuele beschikkingen voor jeugdhulp aan kinderen worden ingezet in een onderwijssetting waar een collectieve benadering voorop staat?

⁵⁸ In diverse maatregelen die de rijksoverheid momenteel treft (6, 7, 8, 9) zien we elementen van een bovenlokale regionale benadering terugkomen.

Vraagstukken op beleidsniveau

Beleidsadviseurs en managers van gemeenten, onderwijs en jeugdhulp staan samen voor een aantal vraagstukken op beleidsniveau, waaronder:

1. *Regie & sturing*

Waar moet de regie belegd worden over de totstandkoming van de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp? Hoe kan sturing gegeven worden aan het samenspel tussen scholen, zorgaanbieders, samenwerkingsverbanden, gemeenten en schoolbesturen?

2. *Tijd nemen voor innovatie*

Hoe kunnen financiële - en personele tekorten op de korte termijn worden opgelost op een manier die bijdraagt aan effectieve verbindingen op de lange termijn?

3. *Speelruimte bieden*

Hoe kunnen omstandigheden worden gecreëerd waarin onderwijs- en jeugdhulpprofessionals de gelegenheid krijgen om een solide werkrelatie met elkaar op te bouwen, met tijd en aandacht voor teamontwikkeling, een gedeeld handelingskader en een overzichtelijk werkproces?

Vraagstukken voor de uitvoering

In de uitvoering spelen voor professionals in onderwijs en jeugdhulp onder meer de volgende vraagstukken:

1. *Naar een nieuwe werkroutine*

Hoe kunnen cultuurverschillen tussen onderwijs en jeugdhulp worden overbrugd? Wat is er nodig om samen nieuwe multidisciplinaire werkrouines te kunnen ontwerpen en invoeren?

2. *Normaliseren en preventie*

Hoe kan een beschermende en positieve omgeving gecreëerd worden waarin kinderen dagelijks naar school gaan en zich optimaal kunnen ontwikkelen? Hoe samen in te zetten op de juiste ondersteuning op maat, om doorverwijzing naar zwaardere vormen van hulp te voorkomen?

3. *Samen met ouders*

Hoe samen met ouders tot een integrale aanpak te komen, met inachtneming van de privacywetgeving? Hoe kan samen met ouders en alle betrokken partijen besproken en beslist worden welke zorg hun kind op school, buiten school en thuis nodig heeft?

We hebben getracht om de totstandkoming van de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp in dit artikel in beeld te brengen aan de hand van de uitkomsten van het beschikbare onderzoek naar dit thema, zowel onderzoek binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs als daarbuiten. Samen met de geraadpleegde experts hebben we gereflecteerd op de bevindingen tot nu toe. De inzichten, conclusies en vraagstukken die dat heeft opgeleverd, hebben we in dit artikel kort uiteen gezet. Zeker niet uitputtend of definitief, maar hopelijk wel enigszins richtinggevend voor de verdere versterking van de verbinding in de komende jaren.

Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op zowel onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de Evaluatie Passend onderwijs, als onderzoek daarbuiten. Tevens zijn enkele experts geraadpleegd, te weten Bart van Kessel, Gedragswerk; Bert Wienen, Associate Lector Jeugd, Hogeschool Windesheim; Pieterjan van Delden (AEF); Yvon Wagenaar (Onderwijsconsulenten). Omwille van de leesbaarheid is gebruik gemaakt van een genummerde bronnenlijst. Volledige publicaties zijn beschikbaar via www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

Referenties

1. Aarsen, E. van, & Bomhof, M. (2017) *Monitor samenwerkingsverbanden 2016*. Utrecht: Oberon.
2. Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (VII).
3. Bakker, W., Van Biemen, T., Blokzijl, L., Castelijns, E., Van der Mark, E., & Varwijk, E. (2019) *Inzicht in zorg in onderwijstijd. Onderzoek naar de organisatie en financiering van ondersteuning in het (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Berenschot.
4. Batterink, M., Geurts, B., Reitsma, J., & Tazelaar P. (2019). *Analyse volume jeugdhulp. Eindrapportage*. Utrecht: Significant.
5. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (23 november 2018). *Onderwijs en zorg*.
6. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (23 januari 2019). *Toezeggingen passend onderwijs*.
7. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (15 februari 2019). *Financiering zorg in onderwijs*.
8. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de minister voor Rechtsbescherming (15 februari 2019). *Stand van zaken thuiszitters*.
9. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (22 februari 2019). *Blijvende aandacht voor voortijdig schoolverlaten*.
10. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (30 oktober 2019). *Voortgang onderwijszorg*.
11. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (15 januari 2020). Betreft Commissiebrief Tweede Kamer inzake 'Verzoek om beantwoording van specifieke vragen met betrekking tot de sluiting van diverse jeugdzorginstellingen'.
12. Brief aan de Tweede Kamer van de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (27 mei 2019). *Uitkomsten voorjaarsnotabesluitvorming jeugdzorg en ggz*.
13. CBS (2018). *Jeugdhulp 2018*.
14. Delden, van P. (2014). *Steunend stelsel, transformatie van het sociaal domein*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
15. Dullaert, M. (2019). *De kracht om door te zetten: hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken*.
16. Eck, P. van, Damstra, G., & Scholten, F. (2018). *Werkdruk bij Rotterdamse leerkrachten en intern begeleiders in het primair onderwijs*. Oberon: Utrecht.
17. 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/Kohnstamm Instituut.

18. Friele, R., Bruning, M., Bastiaanssen, I., De Boer, R., Bucx, A., De Groot, J., Pehlivan, T., Rutjes, L., Sondeijker, F., Van Yperen, T., & Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie*. Utrecht: Nivel.
19. Friele, R., Hageraats, A., Fermin, A., Bouwman, R., & Van der Zwaan, J. (2019). *De jeugd-GGZ na de Jeugdwet: een onderzoek naar knelpunten en kansen*. Utrecht: Nivel.
20. Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs-jeugdhulp*. Utrecht: Oberon
21. Heim, M., Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
22. Inspectie van het Onderwijs (2019). *Staat van het onderwijs*.
23. Kinderombudsman (2019). Brief aan het ministerie van VWS: Zorgen over integrale aanpak voor hulp aan kwetsbare kinderen en jongeren.
24. Kooij, D., Van der Grinten, M., Exalto, R., & Walraven, M. (2018). *Passend onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp in Rotterdam*. Utrecht: Oberon.
25. Ledoux, G. (2012). *Ex ante evaluatie passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
26. 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.
27. Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019) *Monitor scholen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut
28. Ledoux, G., & Waslander, S. (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
29. Ledoux, G., Van Eck, P., Van der Hoeven, J., & Van der Stege, H. (2020). *Passend onderwijs in de praktijk deel 2: Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2017*. Kohnstamm Instituut: Amsterdam.
30. Loon-Dikkers, L., 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.
31. Ministeries van OCW, VWS, JenV, PO-Raad, VO-raad, VNG (13 juni 2016). *Thuiszitterspact*.
32. Ogink, A., & Tesselaar, D. (2020). *Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen*. Utrecht: KPMG Health.
33. Onderwijsraad (2014). *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*.
34. Peeters, R., & Zunderdorp, M. (2018). *Met andere ogen: advies voor versnelling en bestending van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd*.
35. Peeters, C. (2019). *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten*. Utrecht: Significant.
36. Rutgers, E., Hilderink, A., Venhuizen, M., & Niessen, I. (2019). *Op weg naar een optimale ontwikkeling voor ieder kind*. Utrecht: AEF.
37. Smeets, E., & Van Veen, D. (2018). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp: onderzoek naar succesfactoren praktijkvoorbeelden*. KBA: Nijmegen/Hogeschool Windesheim: Zwolle.
38. Stuurgroep Zorg voor de Jeugd (2019). *Tweede voortgangsrapportage: Actieprogramma zorg voor de jeugd, mei 2019*.
39. Veen, D. van, Huizenga, P., & Van der Steenhoven, P. (2017). *Monitor Gemeenten en passend onderwijs 2017: bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

40. Verrassend Passend (2019). *Special combinatie onderwijs – jeugd middelen*. Steunpunt Passend Onderwijs, VO-raad & PO-Raad.
41. Wachter, D. de (2019). *De kunst van het ongelukkig zijn*. Amsterdam: Lannoo campus.
42. Wienen, A.W. (2019). *Inclusive education: from individual to context*.
43. Yperen, T. van, Van de Maat, A., & Prakken, J. (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik*. Utrecht: NJi

Lijst met afkortingen

BRON	basisregister onderwijs
cluster 1	onderwijs voor leerlingen met een visuele beperking
cluster 2	onderwijs voor leerlingen met auditieve beperkingen (door, slechthorend) en/of een taalontwikkelingsstoornis
cluster 3	onderwijs voor leerlingen met verstandelijke en lichamelijke beperkingen en leerlingen die langdurig ziek zijn
cluster 4	onderwijs voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen en psychiatrische problematiek, en onderwijs voor leerlingen in gesloten jeugdinrichtingen
ggz	geestelijke gezondheidszorg
lgf	leerlinggebonden financiering (rugzakje) (afgeschaft met passend onderwijs)
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OOGO	op overeenstemming gericht overleg
opdc	orthopedagogisch didactisch centrum
opp	ontwikkelingsperspectief voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte
po	primair onderwijs
sbo	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs
sop	schoolondersteuningsprofiel
tlv	toelaatbaarheidsverklaring
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs



KOHNSTAMM
INSTITUUT

Oberon
onderzoek | advies