



Evaluatie
Passend Onderwijs

Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs

Deel II

Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning
en hulp op maat, dekkend aanbod en het
schoolondersteuningsprofiel, en competenties
en ondersteuning van leraren

Guuske Ledoux
Ed Smeets
Pauline van Eck (red.)

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

(Rapport 1040, projectnummer 20689.05)

Dit is publicatie nr. 64 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-104-8

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

Voorwoord

Toewijzing van ondersteuning en hulp op maat..... 1

Guuske Ledoux

1	Inleiding.....	2
2	Hoe hebben samenwerkingsverbanden de toewijzing georganiseerd?	3
2.1	Over rechtsgelijkheid, transparantie en controleerbaarheid	5
2.2	Labeling: is het medisch denken voorbij?	10
2.3	Bureaucratie.....	11
3	Flexibiliteit en realisatie van hulp op maat	14
3.1	Meer leerlingen geholpen, ook meer op maat?	14
3.2	Hulp op maat in samenwerking	16
4	Reflectie	17

Dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel 1

Ed Smeets

1	Inleiding	2
2	Dekkend aanbod	3
2.1	Wat is dekkend aanbod?.....	3
2.2	Welk aanbod is er en is het dekkend?	4
2.3	Knelpunten.....	8
3	Schoolondersteuningsprofiel.....	10
3.1	Wat is het schoolondersteuningsprofiel en wat is het doel ervan?	10
3.2	Wat zijn de ervaringen met het schoolondersteuningsprofiel?	10
4	Conclusies en reflectie	12
4.1	Dekkend aanbod	12
4.2	Schoolondersteuningsprofiel	14

Competenties en ondersteuning van leraren 1

Ed Smeets & Guuske Ledoux

1	Inleiding.....	2
2	Competenties die van belang zijn voor passend onderwijs.....	3

2.1	Hoe is het gesteld met de kennis en vaardigheden van leraren?.....	3
2.2	Hoe is het gesteld met de attitudes van leraren?.....	7
2.3	Professionaliseringsbeleid en de rol van lerarenopleidingen	9
3	Ondersteuning van leraren	10
3.1	Waar hebben leraren behoefte aan?.....	10
3.3	Ondersteuning in de school en van deskundigen	14
3.4	Ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband.....	16
4	Reflectie	17

Voorwoord

Ruim vijf jaar na de invoering van passend onderwijs is het onderwijsveld nog volop in ontwikkeling. Het evaluatieprogramma passend onderwijs maakt het mogelijk om een aantal ontwikkelingen vanaf de start van passend onderwijs in beeld te brengen. Het programma bestaat uit verschillende soorten onderzoek, van jaarlijkse monitoren tot langlopende casestudies. Sommige thema's komen in verschillende onderzoeken van het evaluatieprogramma terug en vormen gezamenlijk de kern van passend onderwijs. Deze 'centrale thema's in de evaluatie passend onderwijs' krijgen veel aandacht omdat zij van belang zijn als het gaat om de impact van het beleid rond passend onderwijs op iedereen die hiermee te maken heeft.

In deze bundel staan de thema's toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren centraal. Het is de tweede bundel in een reeks van drie.¹ De thema's in deze bundel worden in drie afzonderlijke artikelen beschreven. De inhoud ervan is gebaseerd op onderzoeksrapportages die in het kader van de 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 corresponderen met de cijfers die vermeld zijn in de lijst met referenties. In de bijlage is een lijst met betekenissen van gebruikte afkortingen opgenomen.

In het artikel over toewijzing van ondersteuning en hulp op maat laat **GUUSKE LEDOUX** zien dat elk samenwerkingsverband de toewijzing van ondersteuning op eigen wijze organiseert, op basis van de keuzes voor middelenverdeling. Hierdoor zijn er verschillen tussen samenwerkingsverbanden maar er zijn geen aanwijzingen dat hierdoor ongelijkheid in toegang tot ondersteuning is ontstaan. Het is onduidelijk of hulp meer op maat is dan voorheen. Ervaringen van ouders op dit gebied zijn wisselend. De kwaliteit van de hulp is onder andere afhankelijk van vaardigheden van leraren.

Als het gaat om ondersteuningsmogelijkheden spelen een dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel een belangrijke rol. **ED SMEETS** geeft in het artikel over deze onderwerpen aan dat er onduidelijkheid bestaat over wat een dekkend aanbod precies inhoudt. Duidelijk is wel dat er hiaten in het ondersteuningsaanbod zijn, bijvoorbeeld voor leerlingen met autisme die cognitief een havo/vwo niveau hebben. De meningen over het schoolondersteuningsprofiel zijn verdeeld. Dit document speelt volgens sommigen een positieve rol in de communicatie met ouders en bij schoolontwikkeling. Vaak lijken de schoolondersteuningsprofielen binnen een samenwerkingsverband echter veel op elkaar en zij leveren daardoor geen bijdrage aan het realiseren van een dekkend aanbod.

Leraren schatten de eigen vaardigheden positief in, zo blijkt uit het artikel dat **ED SMEETS** en **GUUSKE LEDOUX** samen schreven. Schoolleiders, intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en

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/>

leerlingen zijn ook positief. Lesobservaties laten evenwel zien dat er op het gebied van didactische vaardigheden nog verbetering mogelijk is. Leraren zijn minder positief als hen gevraagd wordt naar de mogelijkheden om passend onderwijs te bieden. Zij ervaren steun aan de intern begeleider of ondersteuningscoördinator maar zouden graag extra handen in de klas willen, meer tijd en minder grote klassen. Ook is voor hen niet duidelijk welke middelen beschikbaar zijn, voor ondersteuning van leerlingen maar ook voor ondersteuning van henzelf.

Uit de beschrijvingen van de drie thema's tezamen blijkt dat voor sommige groepen leerlingen nog naar passende oplossingen wordt gezocht en dat voor alle leerlingen geldt dat de leraar een cruciale rol speelt bij de realisatie van passend onderwijs. Ondersteuning van leerlingen, maar ook van leraren, is nog in ontwikkeling en heeft tijd nodig.

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

² Pauline van Eck is projectleider bij Oberon, een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van onderwijs <https://www.oberon.eu/>. Oberon maakt deel uit van het consortium van het evaluatieprogramma passend onderwijs: <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/>

Toewijzing van ondersteuning en hulp op maat

Guuske Ledoux³

Passend onderwijs heeft een aantal wijzigingen teweeggebracht in het stelsel voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Een daarvan is de wijze waarop beslist wordt over het toewijzen van extra hulp. Wat is het beeld na vijf jaar passend onderwijs in primair en voortgezet onderwijs?⁴

Elk samenwerkingsverband organiseert toewijzing van ondersteuning op eigen wijze, op basis van de keuzes voor verdeling van de middelen. Dit leidt tot verschillen in procedures, maar er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat er sprake zou zijn van ongelijkheid in toegang tot voorzieningen of toewijzing van hulp. Toewijzingsprocedures en afspraken over mogelijk aanbod zijn goed vindbaar op het niveau van samenwerkingsverbanden, maar minder op het niveau van scholen.

In het geval van geschillen over toewijzing staan er voor ouders meerdere wegen/instanties open. Van de uitspraken van de Geschillencommissie Passend Onderwijs gaat een lerend effect uit voor alle partijen. De commissie helpt daarmee om de open normen die door passend onderwijs ontstaan zijn te verhelderen.

Volgens vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden is het 'medische denken' afgenomen sinds de invoering van passend onderwijs. In de scholen vindt men dat in mindere mate; labeling in medische termen komt daar nog steeds voor. Minder labeling is wel duidelijk aanwezig bij samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs die kiezen voor opting out lwoo.

Op het niveau van het samenwerkingsverband vindt men dat er weinig bureaucratie is rond toewijzingsprocedures en dat dit is verminderd in de loop van de tijd. In scholen daarentegen zijn klachten over bureaucratie niet afgenomen en volgens sommigen zelfs toegenomen. Een verklaring hiervoor is dat de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden alleen kijken naar de administratieve last van de toewijzingsprocedures, terwijl men in scholen alle processen rond leerlingenzorg hierbij betreft, ook als het jeugdhulp betreft. In scholen worden bureaucratie-ervaringen opgeteld.

Het valt niet goed aan te geven of hulp meer op maat is dan voorheen. Vooral in het voortgezet onderwijs wordt de hulp nog niet op alle momenten geboden waar het nodig is, dat wil zeggen niet in de gewone vaklessen. Over het algemeen wordt ervaren dat flexibiliteit is toegenomen en dat ondersteuning in minder strakke kaders hoeft plaats te vinden. Daardoor kunnen volgens sommigen meer leerlingen ondersteund worden dan vroeger.

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

⁴ Over het mbo is apart gerapporteerd: Eimers, T., & Kennis, R. (2018). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport mbo*. Nijmegen: KBA. Over het (v)so is eveneens een apart sectorrapport beschikbaar: De Boer, A. A. (2019). *Speciaal onderwijs passend? Sectorrapport naar de impact van passend onderwijs op het speciaal onderwijs*. Groningen: RUG. In dit artikel gaat het daarom alleen over primair en voortgezet onderwijs.

Ervaringen van ouders met hulp op maat zijn wisselend. Voor ouders kan het frustrerend zijn dat uiteindelijk school en soms samenwerkingsverband bepalen of een specifieke wens van ouders te realiseren valt en wat dus 'passend aanbod' is. Verder blijkt kwaliteit van hulp op maat van allerlei factoren afhankelijk te zijn, vooral vaardigheidsverschillen tussen leraren worden hierbij genoemd.

1 Inleiding

De manier waarop extra ondersteuning aan leerlingen wordt toegewezen is met de komst van passend onderwijs veranderd. In het oude stelsel speelde leerlinggebonden financiering (lgf) een belangrijke rol. Er waren verschillende commissies actief die de 'poortwachter' waren tot de toegang tot extra hulp in het regulier onderwijs - rugzakje of een beschikking voor leerwegondersteuning (lwoo) in het vmbo - of tot een plaats in het speciaal onderwijs⁵, het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs. Velen kennen de namen van de commissies nog: de permanente commissie leerlingenzorg (PCL) voor een indicatie voor het speciaal basisonderwijs; de commissies voor indicatiestelling (Cvl's) voor plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs of voor een rugzakje in het reguliere onderwijs; en regionale verwijzingscommissies (RVC's) voor het toekennen van lwoo in het vmbo en plaatsing in het praktijkonderwijs. Deze commissies werkten met regionale (PCL) of landelijke (Cvl en RVC) criteria en procedures. Door te werken met uniforme criteria was de toewijzing van ondersteuning transparant, maar het zorgde ook voor veel papierwerk en soms tot lange trajecten, wanneer er sprake was van afwijzingen en doorgaan naar weer nieuwe indicatietrajecten. Bovendien was er een openeinderegeling: iedere leerling die werd aangemeld en voldeed aan de criteria, had recht op een indicatie en daarmee op geld of een plek in een speciale voorziening. Dit maakte het stelsel toegankelijk, maar zorgde ook voor stijgende en onvoorspelbare kosten. Daarnaast waren diagnoses en labels leidend voor de hulp die leerlingen kregen. Deze medicalisering had slagboomdiagnostiek tot gevolg - wel óf geen indicatie of plaatsing - en dit maakte ondersteuning weinig flexibel en beperkte de mogelijkheden van hulp op maat. Ook was het stelsel complex, door de vele routes en instanties. Dat maakte het bureaucratisch, elke procedure en instantie kende eigen formaliteiten.

Eén van de doelen van passend onderwijs was om dit stelsel te vereenvoudigen. Landelijke toewijzingscriteria zijn afgeschaft (dit geldt voor de rugzakjes en de plaatsing in speciaal onderwijs) of het is mogelijk gemaakt om ervan af te wijken (dit geldt voor lwoo). De bijbehorende indicatiecommissies zijn verdwenen. Voortaan is het aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs om hun eigen manier van toewijzen te kiezen. Verplicht is slechts dat er advies van deskundigen nodig is bij beslissingen over een plaats in het speciaal onderwijs. Het zijn nu de samenwerkingsverbanden die zo'n 'toegangsbewijs', oftewel toelaatbaarheidsverklaring (tlv) afgeven. Door deze vereenvoudiging en decentralisatie (naar het niveau van de samenwerkingsverbanden) werd verwacht dat toewijzing van extra ondersteuning voortaan minder complex zou worden, minder bureaucratisch en minder gebaseerd op

⁵ Meestal bedoelen we in dit artikel met speciaal onderwijs zowel het speciaal onderwijs (so) als het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Alleen waar een van beide wordt bedoeld, wordt dit gespecificeerd.

slagboomdiagnostiek. Tevens zou dat ertoe leiden dat extra ondersteuning flexibeler wordt ingezet (minder strikt gebonden aan diagnoses, vaste programma's en tijdsduur), zodat beter hulp op maat kan worden geboden. Een verwachting was ook dat dit zou leiden tot vaker ondersteuning in de eigen klas in plaats van ondersteuning buiten de eigen groep of school (24).

Maar er klonken ook bezorgde geluiden over deze verandering. Zou het niet leiden tot ongelijke toegang tot hulp, omdat elk samenwerkingsverband eigen regels en procedures mag opstellen? Vindt toewijzing nog wel voldoende plaats op basis van deskundige beslissingen? Gaat de bureaucratie niet verschuiven naar het lokale niveau? Hoe transparant, controleerbaar en doelmatig zullen de nieuwe procedures zijn? Is het echt een manier om meer hulp op maat te realiseren en is nog wel voldoende gegarandeerd dat de meest kwetsbare leerlingen krijgen wat ze nodig hebben? (24).

Vanuit verschillende bronnen bezien we in hoeverre de verwachtingen rond passend onderwijs zijn uitgekomen en of de punten van zorg zich hebben gemanifesteerd. We starten met een beschrijving van de varianten die in toewijzingsprocedures zijn ontstaan sinds de decentralisatie van de wijze van toewijzing naar de samenwerkingsverbanden (paragraaf 2). Daarbij gaan we in op de deelthema's die voortvloeien uit de bovengenoemde verwachtingen en zorgpunten.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- rechtsgelijkheid, transparantie en controleerbaarheid;
- labeling: is het medisch denken voorbij?;
- bureaucratie.

In paragraaf 3 gaan we in op het thema flexibiliteit en de realisatie van hulp op maat. Tot slot gaan we in op het verschil tussen de verwachtingen die passend onderwijs met zich mee heeft gebracht en de realisatie van veranderingen in de praktijk (paragraaf 4, reflectie).

2 Hoe hebben samenwerkingsverbanden de toewijzing georganiseerd?

Elk samenwerkingsverband organiseert toewijzing op eigen wijze. Bepalend zijn het gekozen financiële verdeelmodel en de organisatie van de in het samenwerkingsverband beschikbare ondersteuning waarop scholen een beroep kunnen doen. Het ene samenwerkingsverband biedt veel zelf aan en werkt met een model waarin scholen middelen of expertise kunnen aanvragen. Het andere samenwerkingsverband houdt het eigen aanbod beperkt en sluipt relatief veel middelen direct door naar de besturen en naar de scholen die daarmee hun eigen ondersteuning kunnen regelen. In de praktijk komen combinaties van modellen het meest voor. Uitgangspunt is in de regel dat de school eerst kijkt wat deze zelf kan bieden en pas een beroep kan/mag doen op schoolexterne middelen of voorzieningen als de benodigde steun het eigen aanbod en de in het

samenwerkingsverband afgesproken basisondersteuning⁶ overstijgt.

De meeste samenwerkingsverbanden hanteren een systeem waarbij scholen aanvragen voor extra ondersteuning kunnen indienen. Samenwerkingsverbanden verschillen als het gaat om de wijze waarop aanvragen moeten worden ingediend en in de manier van beoordelen. Beoordeling van aanvragen vindt altijd plaats, op rechtmatigheid (als de aangevraagde ondersteuning eigenlijk onder de basisondersteuning valt, kan afwijzing plaatsvinden) en op volledigheid (zijn de benodigde documenten aanwezig en compleet?). Scholen moeten hun aanvraag onderbouwen, wat meestal inhoudt dat ze moeten laten zien wat ze zelf al geprobeerd hebben op het gebied van ondersteuning en waarom dat onvoldoende resultaat heeft. Als ondersteuning (een arrangement) wordt toegewezen, kan dat bestaan uit geld (door de school zelf te besteden) en/of uit een externe ondersteuner die de betreffende leerkracht(en) en/of leerling(en) komt begeleiden. Deze begeleiding kan variëren van alleen advies of meer intensieve vormen van hulp. Ook komt het voor dat het samenwerkingsverband programma's of voorzieningen aanbiedt waar scholen een beroep op kunnen doen. Bijvoorbeeld bovenschools georganiseerde hulpklassen of tijdelijke opvang (in het voortgezet onderwijs wat vaker aanwezig dan in het primair onderwijs). In sommige gevallen moeten scholen de plaatsing van een leerling in zo'n voorziening zelf financieren uit hun ondersteuningsbudget. Het komt ook voor dat scholen standaard begeleiding krijgen vanuit het samenwerkingsverband in de vorm van een eigen schoolondersteuner.

Als scholen willen verwijzen naar het speciaal (basis)onderwijs, moet bij het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring worden aangevraagd (wettelijk verplicht). Ook hiervoor geldt dat aanvragen door de school onderbouwd moeten worden en dat beoordeling plaatsvindt. De precieze werkwijze verschilt weer per samenwerkingsverband, wel wordt in alle gevallen voldaan aan de plicht om deskundige advisering in te schakelen.⁷ In sommige situaties beoordelen diezelfde deskundigen ook de aanvragen voor extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs en/of toegang tot bovenschoolse voorzieningen (11).

In het voortgezet onderwijs heeft inmiddels een meerderheid van de samenwerkingsverbanden gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot 'opting out' wat betreft de nog vigerende regels en criteria voor toewijzing van lwoo in het vmbo. Zij organiseren nu ook deze toewijzing op eigen wijze. Een deel hanteert daarbij nog wel een eigen indicatiesysteem, waarmee bepaald wordt welke leerlingen voor lwoo in aanmerking komen, maar een groter deel identificeert geen individuele leerlingen meer en verdeelt het budget voor lwoo op een andere manier. Meestal wordt een verdeelsleutel gehanteerd die gebaseerd is op historische gegevens (het aandeelleerlingen

⁶ Basisondersteuning: de vormen van ondersteuning die elke school binnen het samenwerkingsverband in ieder geval moet bieden. In de meeste samenwerkingsverbanden zijn hierover afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband (16).

⁷ De gegevens over procedures voor en ervaringen met toelaatbaarheidsverklaringen laten we in dit artikel verder buiten beschouwing. Dit onderwerp komt aan bod in een andere publicatie uit het evaluatieprogramma: De Boer, A.A. (2019). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport speciaal onderwijs*. Groningen: RUG. Te vinden op www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

met lwoo op de school/vestiging in het verleden). Over het algemeen houdt men daarbij vast aan het principe dat deze middelen alleen voor vmbo bestemd zijn (46).

2.1 Over rechtsgelijkheid, transparantie en controleerbaarheid

Rechtsgelijkheid

Er zijn verschillen tussen samenwerkingsverbanden in definitie en uitwerking van basisondersteuning. Binnen samenwerkingsverbanden zijn er ook verschillen tussen scholen in de omvang van hun basisondersteuning (16, 18). De Inspectie van het Onderwijs vindt dit laatste problematisch, *“want leerlingen binnen hetzelfde samenwerkingsverband hebben recht op gelijke ondersteuning”* (18). Ook de Onderwijsraad stelt hier vragen bij, maar dan vooral wat betreft de verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Dat die verschillen er zijn is op zichzelf logisch en zelfs wenselijk, aldus de raad, want maatwerk impliceert verschillen. Maar maatwerk zou niet mogen leiden tot ongelijkheid in toegang tot hulp of voorzieningen (35).

Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat er sprake zou zijn van ongelijkheid in toegang tot of toewijzing van hulp. Er zijn wel verschillen tussen samenwerkingsverbanden in het percentage leerlingen dat deelneemt aan speciaal onderwijs, maar die blijken nauwelijks samen te hangen met kenmerken of (toewijzings)beleid van samenwerkingsverbanden. Er is alleen een licht verband met verevening: samenwerkingsverbanden die vóór passend onderwijs weinig leerlingen in het speciaal onderwijs hadden (en dus te maken hebben met een positieve verevening oftewel een groeiend budget) laten in 2017 vaker een toename van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs zien en samenwerkingsverbanden die aanvankelijk relatief veel leerlingen in het speciaal onderwijs hadden (en derhalve een negatieve verevening oftewel een krimpend budget hebben) laten in 2017 vaker een afname van dit aandeel zien. Dit verband is er vooral in het voortgezet onderwijs (21). Daaruit kan echter niet zomaar afgeleid worden dat de toegang tot speciaal onderwijs moeilijker zou zijn in samenwerkingsverbanden met een krimpend budget. Wel is het zo dat het ene samenwerkingsverband meer actief stuurt op beheersing van de omvang van het speciaal onderwijs dan het andere samenwerkingsverband (27).

In onderzoek naar toewijzingsprocedures is aan diverse betrokkenen gevraagd hoe zij oordelen over de rechtsgelijkheid van die procedure voor en na de invoering van passend onderwijs, in combinatie met hun oordeel over de transparantie van die procedures en over toegankelijkheid tot ondersteuning (gecombineerde schaal). Dit onderzoek laat zien dat directeuren van samenwerkingsverbanden en deskundigen die bij toewijzingsbeslissingen betrokken zijn vinden dat er geen verschil is tussen de periode voor en na passend onderwijs in rechtsgelijkheid, transparantie en toegankelijkheid. Hun oordeel daarover is in beide situaties positief (gemiddeld bijna score vier op een vijfpuntsschaal). Maar in scholen wordt daar iets anders over gedacht. Intern begeleiders (po) en zorgcoördinatoren (vo) scoren wat lager op deze schaal en vinden bovendien dat er sprake is van minder rechtsgelijkheid, transparantie en toegankelijkheid na de invoering van passend onderwijs (14). Uit die cijfers kan niet direct een verklaring daarvoor worden afgeleid, maar mogelijk speelt een rol dat dit onderzoek is gedaan in de fase waarin nog sprake was van wennen aan de nieuwe procedures (vrij kort na de invoering van passend onderwijs).

Een andere, meer principiële invalshoek als het gaat om rechtsgelijkheid is dat in de Wet passend onderwijs veel begrippen niet nader gedefinieerd zijn (zoals basisondersteuning) en dat de invulling van die begrippen is overgelaten aan lokaal samenwerkende partijen. Daarmee zijn open normen geïntroduceerd (12, 29). Dat impliceert dat verschillen mogelijk zijn, dat is immers een consequentie van de keuze voor vrijheid van inrichting van de samenwerkingsverbanden. In juridisch opzicht lijkt daarmee wel een spanning te zijn ontstaan met andere wetgeving, met name de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Deze verplicht namelijk alle scholen om voor elke leerling die zich aanmeldt doeltreffende aanpassingen te verrichten (als daarom wordt gevraagd) en daarmee om altijd te onderzoeken of zij de leerling een passend aanbod kunnen doen. Plaatsing kan vanuit deze wet alleen worden geweigerd als de gevraagde aanpassingen een onevenredige belasting voor de school vormen (en dat moet worden onderbouwd). Binnen passend onderwijs is het echter mogelijk dat samenwerkingsverbanden nadere afspraken maken over welk ondersteuningsaanbod op welke scholen beschikbaar is; variatie hierin tussen scholen is dan dus mogelijk of zelfs wenselijk. De bedoelingen van beide wetten lijken enigszins uiteen te lopen vanuit rechtsprincipes (12, 35).

Vanuit een voor dit artikel gehouden expertbijeenkomst is nog naar voren gebracht dat rechtsgelijkheid niet inhoudt dat er sprake zou moeten zijn van gelijke behandeling, maar dat het gaat om gelijk recht op hulp op maat. *“Wil je zorgen dat iedereen gelijke kansen heeft, dan moet je niet iedereen gelijk behandelen.”* Dit spoort met het perspectief dat door de Raad van State is geformuleerd: het gaat bij wetten als die voor passend onderwijs niet om ‘ieder het gelijke’, maar om ‘ieder het zijne’.⁸ In dit perspectief is het juist de bedoeling dat er verschillen zijn in ondersteuningsaanbod voor leerlingen, de behoefte staat immers centraal. Dit veronderstelt wel dat het samenwerkingsverband haar procedures goed op orde heeft, zo is in de expertbijeenkomst opgemerkt. Het mag niet zo zijn dat iemand hulp moet ontberen omdat het samenwerkingsverband niet goed functioneert.

Transparantie

Passend onderwijs laat met het decentrale beleid veel open voor lokale invulling. Maar ook, of juist, bij open normen kan de eis van transparantie worden gesteld. Het moet voor alle betrokkenen voldoende duidelijk zijn welke afspraken gelden, welke regels zijn geformuleerd en welke procedures moeten worden doorlopen, binnen samenwerkingsverbanden en binnen scholen. Hierboven gaven we al aan dat oordelen over die duidelijkheid enigszins verschillen tussen de partijen die die regels hebben opgesteld en ze toepassen (in samenwerkingsverbanden) en degenen die ze moeten volgen (in scholen). De meningen in scholen zijn (in de beginfase van passend onderwijs) wat meer verdeeld, al zijn ze wel gemiddeld positief.

Die verdeeldheid blijkt ook uit meer recent onderzoek naar ervaring met opting out voor de lwoo-procedures. Schoolleiders in het vmbo in samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor afschaffen van criteria voor identificatie van lwoo-leerlingen vinden in meerderheid dat de

⁸ Raad van State (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het fysieke en sociale domein*. Advies No. WO4.15.0367/I. Den Haag: Raad van State.

procedure die ze nu toepassen even transparant is als de oude procedure. Een substantiële minderheid (30%) vindt echter dat die transparantie groter was in de oude situatie (46).

Voor transparantie is nodig dat toewijzingsprocedures en afspraken over mogelijk aanbod goed vindbaar zijn. Uit onderzoek naar de invulling van basisondersteuning is gebleken dat samenwerkingsverbanden wel aan die verwachting voldoen, hun ondersteuningsplannen (waarin deze zaken vermeld staan) zijn vrijwel altijd vindbaar op een eigen website van het samenwerkingsverband. Dat geldt echter veel minder vaak voor scholen. Scholen hebben de wettelijke plicht om in een schoolondersteuningsprofiel (sop) duidelijk te maken welk aanbod ze hebben, zowel binnen de basisondersteuning als de extra ondersteuning. Deze documenten zijn echter lang niet altijd te vinden op de websites van de scholen en ze zijn vaak ook inhoudelijk weinig informatief (16).

Voor transparantie is eveneens nodig dat begrippen eenduidig gedefinieerd kunnen worden, ook al is dat eenduidigheid op lokaal niveau. Hier ligt wel een probleem bij de begrippen basisondersteuning en extra ondersteuning. De wijze waarop basisondersteuning wordt opgevat verschilt tussen samenwerkingsverbanden (16) en daarmee ook de invulling van extra ondersteuning. Bovendien is de grens tussen basis- en extra ondersteuning niet statisch; in een aantal samenwerkingsverbanden is de basisondersteuning in de loop van de tijd breder geworden en daardoor schuift ook de grens met extra ondersteuning op (29). Aanvankelijk was de afbakening tussen basis- en extra ondersteuning een zoektocht voor scholen. In de loop van de tijd lijkt het voor betrokkenen duidelijker te worden wat in de eigen context onder basis- en extra ondersteuning wordt verstaan, maar in een deel van de scholen is dat onderscheid nog steeds onvoldoende helder (26). Een precieze afbakening is ook uitermate lastig, omdat er sprake is van een grijs gebied tussen basisondersteuning en extra ondersteuning. De problemen die leerlingen in het onderwijs ondervinden lopen uiteen in aard en zwaarte, en het is daardoor moeilijk om in algemene termen aan te geven wat scholen wel en niet moeten kunnen bieden. Ook leraren verschillen (wat de ene leraar kan waarmaken kan de andere soms niet), evenals omstandigheden (zoals het aandeel en type leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op een school). Onder andere om deze redenen is er in de praktijk weinig steun voor de uit de Tweede Kamer afkomstige gedachte om een landelijke norm te bepalen voor wat onder basisondersteuning zou moeten vallen (16, 26).

De roep om een landelijke norm komt onder meer voort uit het belang dat daaraan wordt gehecht voor ouders. Wat weten we over de ervaringen en opvattingen van ouders zelf hierover? Er is geen onderzoek beschikbaar waarin uitgebreid naar de mening van ouders over een dergelijke norm is gevraagd⁹. Wel is in meer algemene zin onderzoek gedaan naar hoe ouders scholen zoeken voor hun kind en welke vragen ze daarbij hebben over waar ze recht op zouden hebben en over vindbaarheid van informatie daarover. Geluiden over ervaren rechtsongelijkheid zijn in dit onderzoek niet naar voren gekomen (9). Geluiden over transparantie zijn er wel. Ouders geven aan dat het nogal een zoektocht kan zijn om bij de juiste school uit te komen en dat daarvoor

⁹ In het onderzoek naar basisondersteuning zijn wel ouderorganisaties betrokken, maar geen individuele ouders (16).

mondigheid en onderhandelingsvaardigheid nodig is. Onduidelijke informatie en communicatie komen voor en een enkele ouder geeft aan dat ook scholen niet altijd weten welke wegen openstaan. Ouderorganisaties vinden dat samenwerkingsverbanden hierin een grotere rol zouden moeten spelen, door een toegankelijk overzicht te bieden van het ondersteuningsaanbod op scholen binnen een samenwerkingsverband, zodat ouders scholen hierop kunnen vergelijken. Als alle samenwerkingsverbanden dit doen, kunnen ouders - indien nodig - ook informatie over het ondersteuningsaanbod van scholen in een nabijgelegen regio bekijken. Deze informatie zou zowel via de website van het samenwerkingsverband als die van de school te raadplegen moeten zijn. Ook kan langs deze weg uitleg worden gegeven over relevante wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten van scholen en ouders (9).

Vanuit de gehouden expertbijeenkomst is naar voren gebracht dat de discussie over basisondersteuning afleidt van de belangrijker vraag wat een kind nodig heeft. In hoeverre dat basis- of extra ondersteuning is, is ondergeschikt. Nadere definitie zou dus ook niet opportuun zijn. Daartegenover stond echter de opvatting dat er toch een garantie zou moeten bestaan dat elke school vanuit de basisondersteuning tot een bepaald niveau extra hulp biedt. *“Je verwacht van elk ziekenhuis ook basiskwaliteit.”*

Geschilbeslechting

Het samenwerkingsverband gaat over toewijzingsbeslissingen, zowel wat betreft regulier onderwijs (afspraken over basisbekostiging, basisondersteuning en procedures voor toekenning van extra steun) als wat betreft speciaal onderwijs (afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen). Regels en criteria die men daarbij hanteert horen beschreven te zijn in het ondersteuningsplan. Schoolbesturen gaan over het al dan niet toelaten van leerlingen, zij hebben zorgplicht voor leerlingen die bij hun scholen worden aangemeld en zijn verantwoordelijk voor het vinden van een passende plek. Het kan natuurlijk voorkomen dat er over die beslissingen (toewijzing en toelating) onenigheid bestaat, met name tussen ouders en de betreffende professionals. Er staan voor ouders dan verschillende geschilbeslechtingsmogelijkheden open: de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO), het College voor de Rechten van de Mens en de (bestuurs)rechter. Alleen de rechter kan beslissingen opleggen. Het geheel is tamelijk ondoorzichtig; soms moeten ouders verschillende wegen tegelijk bewandelen als zij bezwaar willen maken tegen een beslissing. Dat is ingewikkeld en tijdrovend en sommigen bepleiten daarom uniformering van de regels (40).

Een ander lastig punt is dat er spanning kan bestaan tussen de wens van het samenwerkingsverband om snel te kunnen handelen en/of eigen beleid te voeren en de verschillende regelsystemen. Dit kan voor het samenwerkingsverband de mogelijkheid tot ‘doorpakken’ belemmeren (38).

De GPO moet ouders een toegankelijke weg te bieden om bezwaar te maken tegen beslissingen over (onder meer) toelating. Uit onderzoek naar het type uitspraken dat de GPO doet (en die allemaal openbaar worden gemaakt op hun website) kan geconcludeerd worden dat van die uitspraken een lerend effect uitgaat voor alle partijen. Steeds duidelijker wordt welk handelen wel en niet correct wordt gevonden. Aldus helpt de GPO om de open normen te verhelderen, althans wat betreft verplichtingen voor partijen (4).

Dat er behoefte is aan hulp en advies bij ouders in kwesties rond toewijzing en hulp op maat blijkt niet alleen uit het aantal gevallen dat aanhangig wordt gemaakt bij de GPO, maar ook uit de stijging van het aantal ouders dat zich wendt tot de Onderwijsconsulenten. De Onderwijsconsulenten zijn onafhankelijke adviseurs die ouders kunnen helpen in situaties waarin ze vastlopen, bijvoorbeeld bij een schoolkeuze of een zoektocht naar passend aanbod voor hun kind. Het blijkt dat de Onderwijsconsulenten steeds meer aanvragen krijgen (19). Die trend was overigens al voor passend onderwijs aanwezig, maar zet zich sindsdien verder door. In 2017-2018 ging het om 1740 aanvragen voor hulp. In 46% van de gevallen gaat het daarbij om hulp bij leerlingen die thuiszitten. De reden voor een aanvraag is meestal dat men een advies wil over het meest passende onderwijs(type) voor het kind. De Onderwijsconsulenten kunnen alleen adviseren en mediëren, ze doen geen uitspraken zoals de GPO. Uit hun evaluaties blijkt dat zich nog een mix aan knelpunten voordoet bij het vinden van goede oplossingen. Tot die mix behoren onrealistische verwachtingen van ouders, onvoldoende kennis bij scholen over wat in de praktijk mogelijk is qua aanbod in het samenwerkingsverband, grenzen in wat scholen kunnen bieden aan kleinschalige opvang, samenwerkingsverbanden die onvoldoende toegankelijk zijn voor ouders en verschillen tussen gemeenten wat betreft de bereidheid om mee te werken aan oplossingen waarbij ook zorg of jeugdhulp nodig is (19).

Hoewel dus landelijk het beroep op instanties als de GPO en de Onderwijsconsulenten toeneemt, ervaren scholen weinig klachten van en geschillen met ouders. Als daarvan sprake is, wordt dit meestal met een goed gesprek tussen school en ouders opgelost, volgens zowel school als ouders (9, 30). Verder is uit interviews met ouders gebleken dat de meeste ouders helemaal niet bekend zijn met voorzieningen als de GPO en de Onderwijsconsulenten (9, 30).

Controleerbaarheid

Een van de risico's die werden gezien bij de decentralisatie van bevoegdheden naar samenwerkingsverbanden en besturen wat betreft toegang tot extra ondersteuning, was dat dit zou kunnen leiden tot procedures die minder goed controleerbaar zijn en wellicht in financieel opzicht ook minder doelmatig. Hiervoor is aandacht gevraagd door onder meer de Inspectie van het Onderwijs (17, 18) en de Algemene Rekenkamer (3). Voor het grootste deel gaat het hierbij om zorgen over de verdeling en besteding van de verstrekte middelen en niet zozeer om de controleerbaarheid van beslissingen over toewijzing van extra steun.¹⁰ Voor dit laatste is vooral van belang hoe goed geregistreerd wordt welke leerlingen welke vormen van hulp toegewezen hebben gekregen. In het geval van toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal onderwijs is dat geen probleem. Het samenwerkingsverband geeft deze af en registreert ze daarom ook altijd. Minder eenvoudig is het zicht houden op leerlingen die in het regulier onderwijs extra steun krijgen. In principe moet voor al deze leerlingen een ontwikkelingsperspectief (opp) worden gemaakt, maar omdat het begrip 'extra steun' niet eenduidig gedefinieerd is gebeurt dit niet overal, respectievelijk niet overal op dezelfde wijze (16, 26, 31). Ook komt het voor dat ontwikkelingsperspectieven wel worden gemaakt maar niet geregistreerd in BRON (3). Dit is weliswaar verplicht, maar omdat er geen consequenties verbonden zijn aan niet registreren blijft dit in de praktijk nogal eens

¹⁰ Het onderwerp financiële verantwoording komt aan bod in een ander overzichtsartikel, dat gaat over bestuur, organisatie en middelenverdeling in het samenwerkingsverband. Zie hiervoor *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs, Deel 3 (i.v.)*.

achterwege. Het gevolg is dat er geen betrouwbare landelijke cijfers zijn over het aantal leerlingen dat extra steun ontvangt. Er zijn ook geen andere vormen van landelijk registreren georganiseerd. Samenwerkingsverbanden die een systeem hanteren waarin aanvragen gedaan moeten worden voor extra steun in het regulier onderwijs houden hier soms een registratie van bij, maar niet altijd (2). Daar waar andere systemen worden toegepast is niet bekend (hooguit op schoolniveau) welke leerlingen welke ondersteuning krijgen. Bovendien neemt door het toenemend aantal samenwerkingsverbanden-vo dat voor opting out lwoo kiest, het zicht op welke en hoeveel leerlingen extra steun krijgen ook af (voor wat betreft de (voormalige) lwoo-leerlingen) (46).

Dit alles bemoeilijkt voor de overheid het zicht op de manier waarop passend onderwijs uitwerkt voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De Onderwijsraad is van mening dat dit bezwaarlijk is, omdat de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft voor het stelsel van passend onderwijs. De raad adviseert daarom te bezien op welke wijze de benodigde informatie op het niveau van (groepen) leerlingen toch (weer) kan worden verkregen (35).

2.2 Labeling: is het medisch denken voorbij?

Bij de invoering van passend onderwijs was een van de verwachtingen dat er door de nieuwe rollen en bevoegdheden wat betreft toewijzing minder ‘slagboomdiagnostiek’ zou worden bedreven en dat er meer zou worden gekeken naar wat een leerling nodig heeft in plaats van naar haar/zijn eventuele beperkingen. Is deze verwachting uitgekomen? Wordt er nu niet meer gesproken over stoornissen en beperkingen en worden er minder labels aan leerlingen gehangen?

Verschillende geluiden

In een ontwikkelingsperspectief moet worden beschreven welke ondersteuning en begeleiding een leerling krijgt. Het benoemen van een diagnose of stoornis is nadrukkelijk niet nodig. In 2016 werden twintig casussen geanalyseerd van leerlingen waarvan scholen het lastig vinden om adequate ondersteuning te bieden (zowel in regulier als in speciaal onderwijs). Van deze leerlingen werden ook de ontwikkelingsperspectieven geanalyseerd. Het bleek dat destijds in veel van deze ontwikkelingsperspectieven labels nog volop voorkwamen (31).

Vanuit scholen en vanuit samenwerkingsverbanden kwamen er in dezelfde periode verschillende geluiden over al dan niet labelen. *“Er wordt niet meer over ‘orthobeelden’ gesproken”*, zegt een directeur van een samenwerkingsverband, *“maar er wordt nu gekeken hoe de match tussen behoeften van het kind en mogelijkheden van de school gemaakt kan worden”*. Maar een bestuurder vindt dat de slagboom nog niet verdwenen is en dat dit mede komt doordat in de jeugdhulp diagnoses nog de boventoon voeren. In de scholen is er aan de ene kant de intern begeleider die vindt dat het grote voordeel van de nieuwe toewijzingsprocedures is dat er geen stoornissen meer aangetoond hoeven worden, maar aan de andere kant de leraar die zegt dat er toch onderzoek nodig is om te weten wat er met een leerling aan de hand is (11).

Gemiddeld vinden directeurs van samenwerkingsverbanden en deskundigen die in samenwerkingsverbanden betrokken zijn bij toewijzingsbeslissingen duidelijk dat het ‘medische denken’ is afgenomen sinds de invoering van passend onderwijs, maar intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren vinden dat gemiddeld in mindere mate. Zij signaleren dat labeling

nog steeds voorkomt (dataverzameling in schooljaar 2015/16, 14).

Dit blijkt ook uit meer recent onderzoek (2018), naar oorzaken van groei in deelname aan het speciaal (basis)onderwijs in een samenwerkingsverband. In dit onderzoek werden 21 dossiers bestudeerd van leerlingen die een toelaatbaarheidsverklaring kregen voor het speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs. In iets meer dan de helft van de dossiers kwamen diagnoses nog nadrukkelijk voor (zoals ADHD, hechtingsstoornis, taalontwikkelingsstoornis) (47). Toch waren in dit samenwerkingsverband de criteria voor de toelaatbaarheidsverklaringen minder strikt geworden wat betreft beschikbaarheid van officiële diagnoses. Dat was juist een van de verklaringen voor de geconstateerde groei van het aantal verwijzingen.

Opting out lwoo

Vermindering van labeling is wel duidelijk aanwezig bij samenwerkingsverbanden-vo die kiezen voor opting out lwoo. Door criteria voor een lwoo-indicatie los te laten en lwoo-middelen anders te gaan verdelen is het niet meer nodig het lwoo-label aan individuele leerlingen te hangen. Een voordeel van zo'n nieuwe manier van middelen verdelen is dat er volgens de betreffende scholen minder stigmatisering plaatsvindt.

2.3 Bureaucratie

Vershil in beleving

Een andere verwachting was dat klachten over bureaucratie zouden verminderen doordat toewijzingsprocedures eenvoudiger zouden worden. In het evaluatieprogramma is in verschillende onderzoeksprojecten nagegaan hoe het staat met de bureaucratiebeleving sinds passend onderwijs. Een opvallende uitkomst hiervan is dat dit sterk verschilt tussen vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden (directeuren van samenwerkingsverbanden en deskundigen betrokken bij toewijzingsbeslissingen) en medewerkers in scholen (intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en leraren). Op het niveau van het samenwerkingsverband vindt men gemiddeld dat er weinig bureaucratie is en dat dit bovendien nog verder is verminderd in de loop van de tijd (vergelijking tussen 2016 en 2018, 1, 2).

Leidinggevenden van samenwerkingsverbanden geven aan dat zij procedures beter hebben afgestemd en er bij scholen meer gewenning is opgetreden. Ook melden zij dat samenwerkingsverbanden beter onderling zijn gaan samenwerken en meer gelijke procedures zijn gaan hanteren, waardoor het voor scholen die leerlingen uit meerdere samenwerkingsverbanden bedienen nu gemakkelijker zou zijn. Een recente complicatie is daarbij wel dat de AVG wetgeving ervoor heeft gezorgd dat procedures soms weer aangepast moesten worden en dat dit weer bureaucratieverhogend heeft gewerkt (2).

In scholen daarentegen zijn klachten over bureaucratie niet afgenomen en zelfs toegenomen na de invoering van passend onderwijs (23, 15). De meest recente meting daarvan, in 2018, laat zien dat nog steeds een derde tot bijna de helft van de intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren vindt dat de bureaucratie rond de ondersteuning van leerlingen is toegenomen in vergelijking met de situatie vóór de start van passend onderwijs. Een iets minder grote groep (een kwart tot bijna een derde) vindt zelfs dat de bureaucratie de afgelopen twee jaar nog is toegenomen. Slechts

ongeveer 10% rapporteert een afname van de bureaucratie (de rest heeft geen mening of ziet geen verandering). Hoewel de meningen dus verschillen, is het overheersende beeld bij intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren nog steeds dat passend onderwijs meer bureaucratie met zich mee heeft gebracht (27).

Verklaringen

De vraag is waar dit verschil in beleving vandaan komt. Een voor de hand liggende verklaring is dat degenen die procedures hebben ontworpen optimistischer zijn over de hoeveelheid werk die het kost om ze te volgen dan degenen die op de werkvloer met die procedures te maken hebben (15). Een andere verklaring is dat de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden alleen kijken naar de administratieve last van de toewijzingsprocedures, terwijl men in scholen alle processen rond leerlingenzorg hierbij betreft. Dus bijvoorbeeld ook het moeten opstellen van ontwikkelingsperspectieven en een schoolondersteuningsprofiel, twee zaken die men kort na de start in scholen noemde als extra administratieve belasting (23), maar die geen relatie hebben met toewijzing van ondersteuning. Verder geven leidinggevenden van samenwerkingsverbanden aan dat zij waarnemen dat scholen soms ook hun eigen bureaucratie veroorzaken, bijvoorbeeld doordat ze veel te uitgebreide leerlingdossiers optuigen of meer werk maken van een aanvraag dan vereist is (2). Ook signaleren zij dat toenemende werkdruk in het onderwijs, die een veelheid van oorzaken kent, nogal eenzijdig wordt toegeschreven aan bureaucratie rond passend onderwijs.

Bureaucratie die direct gekoppeld is aan toewijzing doet zich voor bij aanvragen van arrangementen en bij aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen. Het aanvragen van arrangementen komt in het basisonderwijs meer voor dan in het voortgezet onderwijs, omdat meer samenwerkingsverbanden-po met die constructie werken. Dat kan verklaren waarom in het basisonderwijs meer bureaucratie wordt ervaren dan in het voortgezet onderwijs. Gemiddeld vraagt een basisschool 7-8 arrangementen aan per twee jaar en 2-3 toelaatbaarheidsverklaringen voor speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs (27). Een aspect dat ook een rol speelt bij bureaucratiebeleving rond deze aanvragen, is dat scholen het soms moeilijk vinden om de goede formuleringen te vinden voor hun vraag. Een te onduidelijk opgestelde aanvraag loopt uiteraard meer kans te worden afgewezen. Dat is voor de school frustrerend. *“Het gaat hier niet om wat er nodig is voor de leerlingen, maar hoe goed ik kan beschrijven wat er nodig is”*, zegt een intern begeleider van een basisschool (23). Een aanvraag ‘over moeten doen’ vinden scholen onaangenaam en levert klachten over bureaucratie op. Vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden benadrukken echter dat als scholen hun zaken op orde hebben, aanvragen eenvoudig afgehandeld kunnen worden (11, 30, 42, 47).

Over het algemeen vinden scholen het prettig als er sprake is van directe toekenning van middelen aan de scholen (dus zonder aanvraagprocedure). Dat geeft hen vrijheid van besteding, levert geen bureaucratie op, diagnoses zijn niet meer nodig en als positief punt wordt verder genoemd dat er daardoor meer leerlingen ondersteuning kunnen krijgen dan vroeger in de tijd van de rugzakjes. De keerzijde hiervan is dat dan ook niet (makkelijk) nagegaan kan worden hoe toegewezen middelen besteed worden en welke leerlingen ervan profiteren. Aanvraagprocedures kosten tijd, maar zorgen ook voor meer transparantie op dit punt en bevorderen het gesprek over hoe de open normen van passend onderwijs ingevuld moeten worden. Ze kunnen ook helpen bewaken dat de

middelen worden ingezet voor de leerlingen met de zwaarste ondersteuningsbehoeften. In de scholen wordt hier verschillend over gedacht. De een vindt het vanzelfsprekend dat er een zekere mate van bureaucratie is, omdat de maatschappij nu eenmaal verantwoording vraagt. *“Het is een bijkomend kwaad, maar je moet proberen geen overbodige dingen te doen”*, zegt een schoolleider in het basisonderwijs. De ander vindt dit juist een ongewenst fenomeen en een teken dat men de praktijk onvoldoende vertrouwt: *“Het samenwerkingsverband wordt geregeerd vanuit angst en geld in plaats van vertrouwen”*. Weer een ander ziet juist de positieve kant van vastleggen en verantwoorden: *“Je wordt zo wel gedwongen om heel kritisch te kijken naar wat je al wel en nog niet hebt gedaan. Ben je te lang doorgedaan of te vroeg gestopt? Ik vind het niet zo verkeerd. Nu is alles goed gedocumenteerd. Dit kunnen we laten zien aan ouders en zorgt voor minder discussie.”* (11, 30).

Een specifieke verandering die door passend onderwijs is veroorzaakt, is dat toegewezen ondersteuning nu vaker een tijdelijk karakter heeft. Er wordt niet meer steun voor de hele schoolloopbaan toegewezen, zoals in de tijd van de rugzakjes, maar voor een afgebakende tijd. Na afloop daarvan wordt dan opnieuw bekeken of verdere ondersteuning nog nodig is. Dit bevordert flexibiliteit en hulp op maat, maar vraagt administratief wel meer van scholen. Verder wordt men er op sommige plaatsen mee geconfronteerd dat systemen nog niet handig genoeg zijn ingericht. Digitalisering is nog niet ver genoeg gevorderd en dubbel werk is mede daardoor soms nodig. Intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren noemen vooral dat element als frustrerend. Leraren klagen meer over tijd die ze kwijt zijn aan dossiervorming en over de wachttijd die gepaard gaat met een aanvraag (11, 15, 30).

De toewijzingsprocedures voor passend onderwijs gaan dus inderdaad gepaard met (noodzakelijke) bureaucratie, al verschilt de mate ervan met het gekozen model in het samenwerkingsverband. In scholen worden bureaucratie-ervaringen echter opgeteld. De toewijzingsprocedures van het samenwerkingsverband, de overige verplichtingen vanwege passend onderwijs, het schoolinterne proces van dossiervorming en besprekingen, maar ook de al dan niet vermeende eisen die de inspectie stelt en de soms stroperige procedures van de jeugdhulpverlening vormen met elkaar een mix van ervaren belasting (15). Dat maakt het moeilijk om precies aan te geven wat wel en niet door passend onderwijs veroorzaakt wordt en bijdraagt aan de (gemiddelde) ervaring dat sinds passend onderwijs bureaucratie niet afneemt. Belangrijk daarbij is om te vermelden dat in scholen het gemiddelde oordeel over nut en doelmatigheid van taken die horen bij de leerlingenzorg, waaronder de afgesproken procedures in het samenwerkingsverband, vrij positief is en niet verandert in de tijd. Men vindt die taken dus weliswaar tijdrovend, maar over het algemeen ook nuttig en bijdragen aan goede leerlingenzorg. Dat geldt wel meer voor overletaken dan voor administratieve taken (15).

Opting out lwoo

Op een specifiek onderdeel zien we wel een duidelijke vermindering van de bureaucratie. Dat geldt voor samenwerkingsverbanden-vo die individuele lwoo-indicaties hebben afgeschaft. Bureaucratie tegengaan was voor deze samenwerkingsverbanden een van de motieven om hiervoor te kiezen (‘afschaffen van het testcircuit’) en dat wordt volgens de scholen in die samenwerkingsverbanden ook bereikt (46).

3 Flexibiliteit en realisatie van hulp op maat

De nieuwe manier(en) van toewijzen moesten er ook, en vooral, toe leiden dat extra ondersteuning flexibeler wordt ingezet, dat wil zeggen minder strikt gebonden aan diagnoses, vaste programma's en tijdsduur, zodat beter hulp op maat kan worden geboden. Bij voorkeur hulp in eigen klas of school en alleen in speciale voorzieningen als dat echt nodig is. Gaandeweg is gebleken dat voor het organiseren van de juiste ondersteuning ook de samenwerking met anderen een belangrijke factor is, in het bijzonder met gemeenten en jeugdhulp. Hieronder bespreken we eerst de realisatie van hulp op maat binnen het onderwijs, daarna de samenwerking met anderen.

3.1 Meer leerlingen geholpen, ook meer op maat?

Positieve geluiden over flexibiliteit

Al snel na de invoering van passend onderwijs waren directeurs van samenwerkingsverbanden overwegend positief over de flexibiliteit die men had gekregen (1). Intern begeleiders en zorgcoördinatoren binnen scholen merkten op dat moment nog niet veel van de grotere flexibiliteit. Zij vonden het bijvoorbeeld nog steeds lang duren voordat er een besluit werd genomen over extra ondersteuning (15). Maar daar waar scholen zelf kunnen besluiten voor wie extra ondersteuning wordt ingezet en hoe lang, is tevredenheid daarover aanwezig. Positief vindt men dan dat er geen officiële diagnoses meer gesteld hoeven worden, dat de tijdsduur van hulp kan variëren en dat meer leerlingen kunnen profiteren van het beschikbare geld (11). In scholen, vooral in het voortgezet onderwijs, ontstaan eigen hulpsystemen die er voorheen niet waren en er wordt minder vaak een beroep gedaan op bovenschoolse voorzieningen (30). In het primair onderwijs neemt de inzet van onderwijsassistenten toe doordat meer middelen naar eigen keuze worden ingezet (27, 29). Tegelijkertijd blijven ook bestaande gewoonten gehandhaafd. Zo is het uit onderzoek naar opting out lwoo gebleken dat het afstappen van toepassen van vaste indicatiecriteria weliswaar door scholen wordt gemotiveerd vanuit de gedachte dat dit meer hulp op maat mogelijk maakt, maar dat in de praktijk het aanbod voor deze leerlingen weinig verandert. De winst van opting out blijkt meer te liggen in minder bureaucratie dan in meer hulp op maat (46).

Krijgen alle leerlingen de benodigde extra ondersteuning?

Een belangrijke vraag in dit verband is of alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, deze ook krijgen. Die vraag is moeilijk te beantwoorden. Het kan immers nooit met zekerheid worden vastgesteld of ondersteuningsbehoeften altijd goed gesignaleerd worden. In nogal wat scholen ervaart men een tekort in mogelijkheden (geld) voor het geven van ondersteuning. Dat komt echter ook voort uit eigen normen voor wat men gewenst vindt. Zo zegt een docent (van een school voor vo) die leerlingen met dyslexie begeleidt: *“Dat we klagen komt voort uit wat we heel graag willen, we willen zo veel meer voor deze kinderen. Maar je hebt maar beperkt geld en daar moet je het mee doen”* (30). In ongeveer de helft van de scholen (57% po, 48% vo) vinden schoolleiders dat er voldoende geld is voor de realisatie van hulp op maat, in de andere helft vindt men dat dat niet het geval is. Het overgrote deel van de scholen zet ook eigen middelen in voor passend onderwijs (>80% po, >95% vo) (27). Scholen spannen zich dus zeer zeker in om leerlingen de ondersteuning te bieden die ze nodig hebben, maar ze vinden de middelen niet altijd

toereikend.

In het voortgezet onderwijs zien we verder dat de geboden hulp soms wordt overgelaten aan ‘de specialisten’ (zoals de ondersteuningscoördinator) en niet plaatsvindt in de lessen van de vakdocenten (31). Dan wordt dus wel hulp geboden, maar niet op alle momenten waarop het (wellicht) nodig is. Ook als er een eigen voorziening in de school aanwezig is, zoals een specifieke hulpklas of –docent, blijkt soms dat ‘gewone’ docenten de neiging hebben vooral daarnaar te verwijzen en niet zelf iets aan te passen in hun lessen (30). Niet op tijd in beeld hebben van ondersteuningsbehoeften komt ook voor. Scholen zijn hiervoor mede afhankelijk van de informatie die ze van ouders krijgen en, in het voortgezet onderwijs, van het basisonderwijs. Als die informatie onvoldoende is, kan dat leiden tot te laat signaleren. Ook organiseren ouders wel eens ondersteuning buiten de school waar de school niet van weet (42).

Ervaringen van ouders

Van de kant van ouders zijn er enkele geluiden over hulp die niet voldoende tot stand komt. Zo komt het volgens ouders wel eens voor dat een school zegt de gevraagde ondersteuning niet te kunnen bieden omdat ze dat niet kunnen betalen/daarvoor geen middelen kunnen krijgen. Of het blijkt dat een school een leerling met een ondersteuningsbehoefte liever niet wil opnemen, omdat men bang is dat die leerling wellicht later verwezen moet worden, wat de school dan geld gaat kosten. Maar het kan ook anders, zoals deze ouder meldt: *“Het was nog wel even spannend, want destijds had hij een ontwikkelingsachterstand. Toen heeft de school die wij hadden gekozen er alles aan gedaan om daar budget voor te krijgen, bij het samenwerkingsverband. Dat kregen ze niet. Toen heeft de school gezegd ‘Toch zien we het zitten, want we denken dat we het met eigen middelen ook wel redden.’ En dat blijkt ook zo te zijn.”* (8).

Voor ouders is het soms frustrerend dat ze afhankelijk zijn van de beslissingen van anderen over de mogelijkheid tot ondersteuning. Uiteindelijk bepalen school en soms samenwerkingsverband of een bepaalde wens van ouders te realiseren is en wat dus ‘passend aanbod’ is. Ook als dat een besluit op terechte gronden is, kan het accepteren daarvan voor ouders moeilijk zijn (8, 9). Als een kind op een eenmaal gekozen plek zit, kan er sprake zijn van onenigheid tussen ouders en school over de vraag of het aanbod in de praktijk passend blijkt. Soms zijn ouders wel te spreken over de verleende extra hulp, maar vinden ze dat de klas waarin hun kind zit onvoldoende veiligheid biedt. Daartegenover staan echter heel positieve ervaringen van ouders waar het gaat om het vinden van een geschikte plek en gewenste hulp voor hun kind (9).

De ervaringen van ouders laten ook zien dat het niet altijd meevalt om voldoende stabiliteit te krijgen in de geboden hulp. Daar waar het eerst goed ging, wordt dat soms weer verstoord door een invaller of een nieuwe leerkracht die de klas minder goed in de hand heeft (9). Dit illustreert dat hulp op maat van allerlei factoren afhankelijk is.

Specifieke groepen

Er was bij de start van passend onderwijs sprake van zorg of passend onderwijs tot verslechtering zou leiden voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld voor kinderen met Downsyndroom. De vrees bestond dat deze leerlingen minder vaak in het regulier onderwijs opgenomen zouden worden, doordat reguliere (basis)scholen dit te belastend zouden vinden binnen het geheel van steun die ze moeten bieden aan verschillende leerlingen. Die vrees is echter ongegrond gebleken; kinderen met

Downsyndroom gaan niet vaker naar het speciaal onderwijs en zij blijven niet minder lang in het regulier onderwijs sinds de invoering van passend onderwijs. Integendeel, de tendens is eerder dat deze kinderen langer in het regulier onderwijs blijven dan voorheen. De tevredenheid van ouders van kinderen met Downsyndroom over het onderwijs aan hun kind is bovendien niet veranderd (22).

Sinds passend onderwijs maken scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 deel uit van de samenwerkingsverbanden. Dat geldt niet voor de voorzieningen in cluster 1 en 2, die zijn zelfstandig gebleven en fungeren als autonome ondersteuningsinstellingen voor kinderen met visuele beperkingen, auditieve beperkingen en taalontwikkelingsstoornissen. Voor de ondersteuning van leerlingen met een visuele beperking heeft passend onderwijs geen grote veranderingen gebracht. De toegepaste systematiek is grotendeels hetzelfde gebleven en er is sprake van tevredenheid over procedures en geboden ondersteuning. Voor leerlingen met een auditieve of communicatieve beperking is er wel het nodige veranderd. Vóór de invoering van passend onderwijs hadden scholen en ouders volgens sommige betrokkenen meer invloed op de invulling van de ondersteuning. Bij leerlingen met een rugzakje kon destijds ook extra ondersteuning worden ingezet bij vormen van problematiek die niet direct met de auditieve of communicatieve beperking in verband kon worden gebracht. Tegenwoordig is het verkrijgen van ondersteuning voor deze leerlingen van meer factoren afhankelijk en vinden sommigen de toewijzingsbeslissingen minder transparant. Voor leerlingen in het regulier onderwijs bestaat nu een licht en een medium arrangement. De overgang van een medium naar een licht arrangement kan voor leerlingen en hun ouders een grote stap zijn. Sommigen missen de omvang van de hulp die met het rugzakje mogelijk was. Verder is een aandachtspunt dat er sprake kan zijn van bijkomende problematiek bij de leerling die niet (meer) tot het terrein van de ambulante begeleiding cluster 2 wordt gerekend. Dan moet eventuele aanvullende ondersteuning door de school worden geleverd of bij het samenwerkingsverband worden aangevraagd. Voor ondersteuning op maat moeten dan extra stappen worden gezet (6).

3.2 Hulp op maat in samenwerking

Voor sommige vormen van hulp op maat is het onderwijs afhankelijk van de inzet van anderen, in het bijzonder van de inzet van jeugdhulp. Goede ondersteuningsvormen vergen dan van meerdere partijen bijdragen en daarover is afstemming nodig. Dat is in het bijzonder het geval bij leerlingen met complexere problemen, bijvoorbeeld (dreigende) thuiszitters of leerlingen in het speciaal onderwijs. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp komt aan bod in een ander artikel¹¹ en de problematiek van thuiszitters is eveneens al in een ander artikel behandeld¹². Hier noemen we alleen enkele onderzoeksbevindingen die van belang zijn voor het realiseren van hulp op maat.

¹¹ Zie hiervoor *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel 3. (i.v.)*.

¹² Zie hiervoor 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*. Amsterdam/Rotterdam/Utrecht/Tilburg: Kohnstamm Instituut/CED Groep/Oberon/Tilburg University.

Een belangrijke ontwikkeling is dat het door aanpassing van regelgeving tegenwoordig beter mogelijk is om onderwijs in deeltijd te volgen of onderwijs op een andere locatie dan een school. Dit helpt bij het voorkomen van thuiszitten. Verder ziet men steeds beter in dat inspanningen erop gericht moeten zijn om thuiszitten te voorkomen, niet om het (reactief) op te lossen als het eenmaal is ontstaan. Ook is er meer aandacht gekomen voor het te makkelijk afgeven van ontheffingen van de leerplicht. Door meer samenwerking met leerplicht en hulpverleners in gevallen waarin ontheffing van de leerplicht dreigt, blijkt (een aangepaste vorm van) onderwijs soms toch nog mogelijk.

Hiertegenover staat dat er nog veel knelpunten bestaan in de samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en gemeenten die hulp op maat in weg staan. Zo'n knelpunt is dat scholen de regie kunnen verliezen als leerlingen in behandeling zijn bij jeugdhulp, op zo'n behandeling wachten of te maken krijgen met jeugdbescherming. Dan raakt die leerling bij de school soms buiten beeld. Een ander knelpunt is dat er in gemeenten steeds vaker doorzettingsmacht (om een specifiek probleem op te lossen) formeel is geregeld, maar dat slechts zelden het onderwijs betrokken wordt bij die gemeentelijke afspraken. Ook zitten discussies over geld (wie moet wat betalen) een goede gezamenlijke aanpak vaak nog in de weg (5, 7, 36, 37, 39, 41, 44).

Een andere samenwerkingspartner waarmee basisscholen te maken hebben, zijn de voorschoolse voorzieningen. In zijn advies over wat gewenst is in de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd wijst Peeters er op dat er ook gekeken moet worden naar de rol van de kinderopvang als het gaat om het signaleren van ondersteuningsbehoeften. Vaak wordt op kinderdagverblijven voor het eerst duidelijk dat een kind een extra ondersteuningsbehoefte heeft en daarom is het volgens dit advies van belang dat de kinderopvang meedoet in de coalitie van betrokkenen bij hulpverlening (36). In de praktijk zijn er al voorbeelden van vruchtbare samenwerking op dit gebied tussen kinderopvang en scholen binnen integrale kindcentra (45). Maar knelpunten zijn er zeer zeker ook nog; bijvoorbeeld wanneer informatieoverdracht tussen voorschoolse voorziening en basisschool niet goed loopt omdat ouders dit blokkeren (30).

4 Reflectie

Zoals geschetst is in het begin van dit artikel, waren er voorafgaand aan passend onderwijs specifieke verwachtingen over wat een andere organisatie van toewijzing van extra ondersteuning zou moeten opleveren: meer hulp op maat, meer flexibiliteit, minder bureaucratie en minder diagnose-gestuurde toewijzingen. In de voorgaande paragrafen is beschreven in hoeverre deze verwachtingen zijn uitgekomen. Wat daarbij opvalt, is dat er verschillen in beoordeling zijn tussen en binnen diverse groepen betrokkenen. Het meest positief zijn de directeurs en medewerkers van samenwerkingsverbanden. Bij een nulmeting spraken zij uit dat zij op al deze punten een verbetering verwachtten van passend onderwijs en zij oordelen later dat dit ook gelukt is. Ook wat betreft transparantie en rechtsgelijkheid vinden zij dat er sprake is van verbetering sinds passend onderwijs. Intern begeleiders en zorgcoördinatoren in de scholen hadden aanvankelijk ook als verwachting dat er op al deze terreinen winst geboekt zou worden vanwege passend onderwijs, maar zij vinden veel minder dat deze verwachtingen ook zijn uitgekomen. Op sommige punten vinden zij zelfs dat er sprake is van achteruitgang. Dat geldt voor transparantie en rechtsgelijkheid en tot op zekere hoogte ook voor bureaucratie (14, 15, 23, 25). Het gaat hier wel om gemiddelden,

het is niet zo dat iedereen er hetzelfde over denkt. Maar de trend is wel dat er in de scholen minder winst van passend onderwijs op deze onderwerpen wordt aangegeven dan op het niveau van het samenwerkingsverband. Dat geldt ook voor de vraag of de middelen toereikender zijn dan vóór passend onderwijs, in nogal wat scholen vindt men van niet (14, 27). Dit roept de vraag op hoe realistisch de veronderstellingen hierover waren in het onderwijsveld. Er is immers wel het nodige veranderd in de verdeling van en toegang tot middelen, maar de totale hoeveelheid middelen is niet verhoogd. Het was dus feitelijk niet te verwachten dat er opeens veel meer mogelijk zou zijn aan ondersteuning dan voorheen, ook al is dat mogelijk wel gesuggereerd in de aanloop naar passend onderwijs.¹³

Evenmin was te verwachten dat bureaucratie geheel zou verdwijnen. Immers, ook samenwerkingsverbanden moeten zicht houden op een verantwoorde besteding van de middelen en hebben in procedures hierover eisen opgenomen waaraan scholen moeten voldoen. Het is een illusie om te denken dat administratieve lasten geheel zouden (kunnen) verdwijnen, zoals al vóór invoering van passend onderwijs werd opgemerkt (25). Wellicht komen de geluiden uit scholen over verslechtering wat bureaucratie betreft voort uit een discrepantie tussen wat verwacht werd en wat in de praktijk mogelijk blijkt. Iets dergelijks geldt voor ouders. Zoals beschreven in het artikel over de positie van ouders¹⁴ heeft de term passend onderwijs bij sommige ouders de verwachting gewekt dat scholen voortaan alles kunnen bieden.

Verder bestaat ook daar waar in de praktijk reële vooruitgang is geboekt toch de wens voor meer of beter. Zo is in het basisonderwijs het aantal scholen dat onderwijsassistenten kan inzetten gestegen (29), maar intern begeleiders zij daar niet altijd tevreden over. Ze vinden bijvoorbeeld dat onderwijsassistenten onvoldoende opgeleid zijn voor het bieden van ondersteuning aan leerlingen en/of te veel begeleiding vragen van de leraar. Liever heeft men gewoon een extra leerkracht (47). Dit alles overziend, concluderen we dat de discrepanties in oordelen over passend onderwijs te maken hebben met wat we eerder het 'grenzeloze karakter' van passend onderwijs hebben genoemd¹⁵: door de open normen en mede door de term passend onderwijs zijn verwachtingen gewekt die niet altijd overeenkomen met wat in de werkelijkheid wordt gerealiseerd dan wel gerealiseerd kan worden.

Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op kwalitatief en kwantitatief onderzoek dat in het kader van het evaluatieprogramma passend onderwijs vanaf 2014 is uitgevoerd. De informatie in paragraaf 2 over toewijzing is voornamelijk gebaseerd op integrale casestudies in vijf samenwerkingsverbanden primair

¹³ In beleidsnotities van de overheid is op een gegeven moment nadrukkelijk uitgesproken dat passend onderwijs niet zou mogen verdwijnen in 'bestuurlijke drukte' en dat de leraren in de klas het verschil zouden moeten kunnen merken (24).

¹⁴ Zie 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*. Amsterdam/Rotterdam/Utrecht/Tilburg: Kohnstamm Instituut/CED Groep/Oberon/Tilburg University.

¹⁵ Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

onderwijs en vijf samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. In elke case zijn data verzameld bij verschillende actoren: directeuren van samenwerkingsverbanden, bestuurders, schoolleiders, intern begeleiders/zorgcoördinatoren, leraren en ouders. Tevens zijn voor het gehele artikel aanvullende publicaties benut die relevant zijn voor dit onderwerp.

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 2018 volgens leidinggevenden*. Utrecht: Oberon.
3. Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*. Rapport bij het jaarverslag. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
4. Bierkens, I.C., & Zoontjens, P.J.J. (2018). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*. www.evaluatiepassendonderwijs.nl.
5. Boer, A. de, m.m.v. Zeinstra, L. (2018). *Extra ondersteuning in het voortgezet onderwijs in Groningen stad. Een praktijkgericht onderzoek naar de inzet van ondersteuningsarrangementen bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte*. Groningen: RUG.
6. Boer, A. de, & Smeets, E. (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve of communicatieve problematiek*. Nijmegen: KBA Nijmegen/Groningen: RUG afdeling orthopedagogiek.
7. De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken? (2019) Rapport Marc Dullaert, aanjager thuiszitterpact. www.rijksoverheid.nl.
8. 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.
9. Eck, P. van (2018). *Rapportage integrale cases 2017, ouders*. www.evaluatiepassendonderwijs.nl.
10. Eimers, T., Kennis, R., Kuiper, E., Ledoux, G., Voncken, E. (2014). *Passend en zeker. Onderzoek naar het mogelijk loslaten van landelijke criteria en duur voor lwoo en praktijkonderwijs en de licenties voor lwoo*. Nijmegen/Amsterdam/Utrecht: KBA/Kohnstamm Instituut/Bureau Turf.
11. Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.
12. Ende, E. van der, & Luiken, O. (2014). *Passend onderwijs en gelijke behandeling. Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht, december 2014, 200-2019*.
13. Geschillencommissie Passend Onderwijs (2019). *Jaarverslag 2018*. www.onderwijsgeschillen.nl.
14. Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning*. Eenmeting 2016. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

15. Heim, M, Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
16. 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.
17. Inspectie van het Onderwijs (2018). *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
18. Inspectie van het Onderwijs (2019). *De staat van het onderwijs 2019. Onderwijsverslag over 2017/2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
19. Jaarverslag Onderwijsconsulenten 2017-2018. www.onderwijsconsulenten.nl.
20. Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
21. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs, 2011-2017*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
22. Koopman, P.N.J., Eck, P. van, & Boer, A. de. M.m.v. Bomhof, M., Exalto, R., Graaf, G. de, Ledoux, G. (2018). *Kinderen met Downs syndroom in het onderwijs. Periode 2008/09 – 2017/18*. Utrecht/Amsterdam: Oberon/Kohnstamm Instituut.
23. Kuiper, E., van Loon-Dijkers, L., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
24. Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013). *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
25. Ledoux, G., Vergeer, M., & Elshof, D. (2013). *Nieuwe paden. Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
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., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor Scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA.
28. Ledoux, G. & Waslander, S. (2017). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselveranderingen*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/Tilburg University.
29. Ledoux, G., & Waslander, S. (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/Tilburg University.
30. Ledoux, G., Van Eck, P., Van der Hoeven, J., & Van der Stege, H. (2019). *Passend onderwijs in de praktijk deel 2. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2017*. Amsterdam/Utrecht/Rotterdam: Kohnstamm Instituut/Oberon/CED Groep.
31. Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Hoeven, J. van der. (2017). *Past elke leerling in passend onderwijs? Een casestudie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief*. Rotterdam: CED-groep.
32. 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.

33. Ministerie van OCW. *Wet op het primair onderwijs*. Den Haag: Rijksoverheid.
34. Ministerie van OCW (2018). *Brief aan de Tweede Kamer over onderwijs en zorg*. Den Haag, 23 november 2018, ref 1403956.
35. Onderwijsraad (2016). *Passend Onderwijs. Advies*. De Haag: Onderwijsraad
36. Peeters, R., e.a. (2018). *Mét andere ogen. Advies voor versnelling en bestendinging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd*. www.rijksoverheid.nl.
37. Tazelaar, P., Zwanepol, M., & Nijhuis, J. (2018). *Rapportage doorzettingsmacht jeugd*. Den Haag: Ministerie van VWS, Ministerie van OCW en VNG.
38. Schellens, S. (2017). Flexibele onderwijsarrangementen verdienen een betere rechtsbescherming. *School en Wet, oktober 2017, 5-11*.
39. Smeets, E., & Van Veen, D. (2018). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp*. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden. Nijmegen/Zwolle: KBA Nijmegen / Hogeschool Windesheim / NCOJ.
40. Sperling, J., & Wigger, A.T.M. (2018). Geschilbeslechting bij passend onderwijs: een pleidooi voor uniformering. *School en Wet, oktober 2018, 24-31*.
41. Van der Grinten, M., Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M. (Oberon), Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA/Kohnstamm Instituut.
42. Van der Vegt, A. (2018). *Pilot extra ondersteuning swv Zuid-Holland West. Evaluatie na de tweejarige pilot*. Utrecht: Oberon.
43. Veen, D. van, Bosdriesz, M., Florian, L., Huizinga, P., Kuijs, K., Smeets, E., & Steenhoven, P. van der. (2017). *Geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg in samenwerkingsverbanden passend onderwijs (primair onderwijs)*. Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ.
44. Veen, D. van, Huizinga, P., Steenhoven, P. van der (2017). *Monitor gemeenten en passend onderwijs. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp*. NCOJ.
45. Veen, A. van, Ledoux, G., Emmelot, Y., & Gevers Deynoot-Schaub, M. (2019). *Integrale kindcentra over wat hen kenmerkt*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
46. Weijers, S., Roelofs, M., Kieft, M., Exalto, R., & Suijkerbuijk, A. (2019). *Drie jaar ervaring met nieuw beleid lwoo. Eindrapportage van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht/Nijmegen: Oberon/KBA.
47. Weijers, D., Elshof, D., & Heim, M. (2017). *De groei van sbo en cluster 4 in de Kop van Noord Holland. Onderzoek naar mogelijke verklaringen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel

Ed Smeets¹⁶

Met de invoering van passend onderwijs hebben de samenwerkingsverbanden passend onderwijs de verplichting gekregen om een dekkend aanbod van voorzieningen voor extra ondersteuning aan leerlingen te realiseren. Scholen dienen een schoolondersteuningsprofiel op te stellen, waarin zij beschrijven welke ondersteuning zij kunnen bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Als scholen zich in een bepaald aanbod zouden specialiseren, zou dit bijdragen aan een dekkend aanbod op het niveau van het samenwerkingsverband.

Over wat een dekkend aanbod precies inhoudt, bestaat onduidelijkheid. Hoe ver je moet gaan om een dekkend aanbod te hebben en hoe thuisnabij moet dat zijn? Naast regulier en speciaal (basis)onderwijs bieden samenwerkingsverbanden tal van bovenschoolse voorzieningen en vormen van ondersteuning aan. Vaak wordt gezocht naar oplossingen voor specifieke groepen leerlingen die te klein zijn er om een aparte voorziening voor op te richten. Er worden echter verschillende hiaten in het aanbod geconstateerd, waaronder aanbod voor leerlingen met autisme die cognitief op niveau havo/vwo functioneren, leerlingen met een combinatie van ernstige psychiatrische of gedragsproblemen en een verstandelijke beperking en leerlingen met ernstige en meervoudige beperkingen die intensieve ondersteuning nodig hebben. Wat verhoudingsgewijs ook veel wordt gemist, zijn voorzieningen met ondersteuning vanuit jeugdhulp, voorzieningen voor observatie en tijdelijke plaatsing van leerlingen en onderwijsarrangementen waarbij ondersteuning uit cluster 4 wordt ingezet.

De opvattingen over de waarde van het schoolondersteuningsprofiel zijn niet onverdeeld positief. Weliswaar zien directeurs van samenwerkingsverbanden, intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren veelal wel een rol voor het schoolondersteuningsprofiel bij de communicatie met ouders – en laatstgenoemden ook bij schoolontwikkeling – maar er is van verschillende kanten ook kritiek. Schoolondersteuningsprofielen zouden te algemeen zijn, veel op elkaar lijken en daardoor niet bijdragen aan het realiseren van een dekkend aanbod.

¹⁶ Ed Smeets is senior onderzoeker bij KBA Nijmegen.

1 Inleiding

In de wet is vastgelegd dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs een dekkend aanbod van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen scholen moeten realiseren (zie tekstkader). Wat dat aanbod inhoudt, dienen zij vast te leggen in hun ondersteuningsplan. Dat plan moet om de vier jaar worden geactualiseerd. Scholen dienen in hun schoolondersteuningsprofiel (sop) te beschrijven welke ondersteuning zij kunnen bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Dit profiel moet eveneens om de vier jaar worden geactualiseerd.

Wet op het primair onderwijs, Artikel 18a, lid 2

Een samenwerkingsverband omvat alle binnen een gebied als bedoeld in het derde lid gelegen vestigingen van scholen, scholen voor speciaal onderwijs en scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voor zover daaraan speciaal onderwijs wordt verzorgd, behorend tot cluster 3 en 4, bedoeld in de Wet op de expertisecentra, met uitzondering van vestigingen waarvoor het bevoegd gezag is aangesloten bij een landelijk samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband stelt zich ten doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, bedoeld in de vorige volzin, te realiseren en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.

Bron: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2012, 533.

Als een school waar een leerling wordt aangemeld niet in staat is de benodigde ondersteuning te bieden, heeft (het bestuur van) de school zorgplicht. Dit houdt in dat de school waar een leerling is aangemeld een school voor de leerling moet vinden waar deze wel de benodigde ondersteuning kan krijgen, hetzij in het regulier onderwijs, hetzij in het speciaal basisonderwijs (sbo) of het (voortgezet) speciaal onderwijs, (v)so.

Met de verplichting tot het inrichten van een dekkend aanbod en tot het opstellen van schoolondersteuningsprofielen zijn verschillende effecten beoogd, namelijk dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs een compleet en samenhangend geheel aan voorzieningen creëren en informatie daarover openbaar maken, dat scholen voor primair (po) en voortgezet onderwijs (vo) hun ondersteuningsaanbod openbaar maken via hun schoolondersteuningsprofiel en dat deze schoolondersteuningsprofielen bijdragen aan het dekkend aanbod. Dit kan ook gepaard gaan met effecten die niet beoogd zijn. Zo bestaat de mogelijkheid dat schoolondersteuningsprofielen gebruikt worden om bepaalde leerlingen niet aan te nemen, dat er scholen ontstaan die door hun schoolondersteuningsprofiel bovenmatig veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften aantrekken, dat de schoolondersteuningsprofielen niet bijdragen aan een dekkend aanbod in het samenwerkingsverband en dat het aanbod niet compleet en/of niet samenhangend is. Daarnaast kunnen nog andere vragen worden gesteld, bijvoorbeeld welke nieuwe voorzieningen worden gecreëerd en of die voorzieningen op specifieke groepen zijn gericht, wie bepaalt of het aanbod dekkend is en of inspectietoezicht daarop invloed heeft.

In paragraaf 2 beschrijven we wat een dekkend aanbod is, welk aanbod er binnen de samenwerkingsverbanden is, of dat aanbod dekkend is en welke knelpunten er zijn. Vervolgens gaan we in paragraaf 3 in op het schoolondersteuningsprofiel. We beschrijven wat het schoolondersteuningsprofiel inhoudt en wat het doel ervan is en welke ervaringen er zijn. We sluiten af in paragraaf 4 met enkele conclusies en een reflectie op de bevindingen.

2 Dekkend aanbod

2.1 Wat is dekkend aanbod?

Doel van een dekkend aanbod binnen een samenwerkingsverband is dat alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passend onderwijsaanbod krijgen en een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken. De wettekst is echter weinig concreet over wat het dekkend aanbod, oftewel het ‘samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen scholen’ inhoudt. Bij de invulling van passend onderwijs wordt onderscheid gemaakt tussen basisondersteuning en extra ondersteuning. Samenwerkingsverbanden moeten in hun ondersteuningsplan aangeven wat zij daaronder verstaan. Daarbij is basisondersteuning de ondersteuning die elke school minimaal moet kunnen bieden, zoals dat in het samenwerkingsverband is afgesproken. Extra ondersteuning is de ondersteuning die daar bovenuit gaat en die vaak als ‘maatwerk’ wordt omschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen extra ondersteuning die in het regulier onderwijs wordt gegeven en extra ondersteuning in de vorm van een plek op een school voor speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs. Extra ondersteuning in het regulier onderwijs kan door externen worden gegeven of door personeel van de school. Externen kunnen van het samenwerkingsverband afkomstig zijn, bijvoorbeeld consultants die naar school komen om ondersteuning te bieden. Het kan ook gaan om externen die door de school worden ingehuurd. De kosten daarvan kunnen worden betaald uit het ondersteuningsbudget van de school of via een bij het samenwerkingsverband aangevraagd ‘arrangement’. Dergelijke arrangementen kunnen ook de mogelijkheid bieden om extra inzet van personeel van de school te bekostigen.

De invoering van passend onderwijs heeft tot gevolg gehad dat de besturen van scholen in cluster 3 en 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs deel uitmaken van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Daarbij betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs voor leerlingen met lichamelijke, geestelijke of meervoudige beperkingen en voor leerlingen met ernstige sociaal-emotionele en/of gedragsproblemen en/of psychiatrische problematiek. Deze scholen en de begeleiding die vanuit deze scholen worden verzorgd, maken dus deel uit van het dekkend aanbod. De clusters 1 en 2 van het (voortgezet) speciaal onderwijs – voor leerlingen met visuele beperkingen, auditieve beperkingen of een taalontwikkelingsstoornis – zijn niet in de samenwerkingsverbanden opgenomen. Om een dekkend aanbod te kunnen verzorgen, moeten de samenwerkingsverbanden wel met die instellingen samenwerken.

In de rapportage van de meest recente Monitor Samenwerkingsverbanden wordt erop gewezen dat er binnen en tussen samenwerkingsverbanden discussie is over de vraag wat een dekkend aanbod behelst. Daarbij is de meest vergaande interpretatie dat het aanbod pas volledig dekkend is als er voor elke ondersteuningsvraag een voorziening is met voldoende capaciteit en kwaliteit, binnen een reguliere school of in een speciale voorziening (2).

In de expertbijeenkomst¹⁷ is opgemerkt dat het misschien beter is om de term ‘dekkend aanbod’ te vermijden en te spreken over een ‘samenhangend aanbod’. De term ‘dekkend’ zou verwachtingen scheppen die niet waargemaakt kunnen worden, omdat de term zou suggereren dat alles mogelijk is (bijvoorbeeld ook een-op-een begeleiding). In de bijeenkomst is gesteld dat dekkend aanbod zou moeten inhouden dat geen kind de wijk uit hoeft. Dat vraagt erom dat scholen in de wijk elkaars aanbod kennen en samenwerken. Daarbij wordt ook gesteld dat niet in alle gevallen een thuisnabije oplossing mogelijk is. Als er binnen een samenwerkingsverband geen passende plek is, dan zou die buiten het samenwerkingsverband moeten worden gevonden. De vraag wordt opgeworpen tot waar de wettelijke taak van het samenwerkingsverband gaat, bijvoorbeeld als behandeling dringend nodig is en een leerling tijdelijk geen onderwijs kan volgen. Ook praktische aspecten zoals (de bekostiging van) leerlingenvervoer kunnen een obstakel zijn.

2.2 Welk aanbod is er en is het dekkend?

Bovenschoolse voorzieningen

Zoals aangegeven, is een van de doelen van passend onderwijs dat er voor elke leerling een passende onderwijsplek beschikbaar is of wordt gevonden. Speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs horen dus tot dat dekkende aanbod, naast scholen voor regulier onderwijs die bepaalde vormen van ondersteuning kunnen bieden. Er is echter meer. Uit de eerste ronde van de casestudies in het kader van de evaluatie passend onderwijs blijkt dat er op het niveau van samenwerkingsverbanden vaak veel voorzieningen zijn (5). Aanvankelijk werd daarbij aangegeven dat die er meestal al van oudsher waren, zoals een verrijkingsgroep voor hoogbegaafde kinderen. Uit latere bezoeken aan die samenwerkingsverbanden blijkt echter dat in verschillende samenwerkingsverbanden wordt gezocht naar nieuwe vormen van aanbod. Voorbeelden zijn faciliteiten gericht op de aanpak van gedragsproblemen en een ‘taalschool’. Dat kan gebeuren op verzoek van scholen en/of in aansluiting op het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Een ander samenwerkingsverband koopt ‘Herstartplekken’ in bij cluster 4, die bestemd zijn voor thuiszittende leerlingen en/of voor dreigende thuiszitters. De leerlingen maken tijdelijk gebruik van deze plek, waar hun ondersteuningsbehoeften nader in kaart worden gebracht. Zij houden hun inschrijving op de eigen school (6).

In 2016 is in de Monitor Ondersteuningsaanbod gevraagd naar veranderingen in het ondersteuningsaanbod sinds de invoering van passend onderwijs. Volgens 30% van de intern

¹⁷ Deze expertbijeenkomst is gehouden ter aanvulling op en duiding van de onderzoeksresultaten. Zie de verantwoording aan het eind van dit artikel.

begeleiders in het basisonderwijs waren de bovenschoolse voorzieningen voor leerlingen (sterk) verminderd, terwijl slechts 12% van mening was dat deze (sterk) waren toegenomen. In het voortgezet onderwijs waren de bovenschoolse voorzieningen volgens 36% van de ondersteuningscoördinatoren (sterk) verminderd, terwijl 14% van mening was dat deze waren toegenomen. In het basisonderwijs bleek er relatief veel behoefte aan voorzieningen voor kortdurende opvang en observatie die er op dat moment niet of niet in voldoende mate waren. In het voortgezet onderwijs leefde die behoefte nog sterker. Daarbij ging het om voorzieningen in de school, in het samenwerkingsverband, zoals een orthopedagogisch didactisch centrum (opdc) nieuwe stijl, of in de vorm van een andere bovenschoolse voorziening voor kortdurende opvang en ondersteuning (voorheen Rebound, Op de rails, Herstart). In het (voortgezet) speciaal onderwijs bleek er vooral behoefte aan combinatieprogramma's onderwijs en jeugdzorg die er nog niet waren of aan uitbreiding van bestaande programma's (15).

De Monitor Scholen is van recentere datum en laat op het punt van de bovenschoolse voorzieningen een iets positiever beeld zien: een derde van de intern begeleiders is het (zeer) eens met de stelling dat het samenwerkingsverband waar nodig voldoende bovenschoolse voorzieningen voor leerlingen heeft. In het voortgezet onderwijs vinden vier van de tien ondersteuningscoördinatoren dat dit het geval is (10).

De deelnemers aan de expertbijeenkomst is gevraagd of zij een samenhang zien tussen het model dat het samenwerkingsverband hanteert (schoolmodel versus expertisemodel) en de mogelijkheden om een dekkend aanbod te realiseren. Bij het expertisemodel wordt een deel van het ondersteuningsbudget in verband met passend onderwijs besteed aan bovenschools aanbod gericht op het bieden van ondersteuning aan de scholen. Bij het schoolmodel gaat het overgrote deel van het budget naar de schoolbesturen, die er vervolgens voor moeten zorgen dat scholen over voldoende expertise en ondersteuning beschikken. De experts zijn van mening dat je met een 'extreem schoolmodel' geen dekkend aanbod kunt garanderen. Sommigen zien in de praktijk een beweging waarbij weer meer bovenschools wordt georganiseerd. In ieder geval, zo wordt gesteld, is het zaak dat er voldoende gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt genomen.

Ondersteuning op school

Zoals in het voorafgaande is aangegeven, wordt bij de ondersteuning die scholen kunnen bieden onderscheid gemaakt tussen basisondersteuning en extra ondersteuning. Wat de school kan bieden, moet worden vastgelegd in het schoolondersteuningsprofiel. Het geheel aan extra ondersteuning dat reguliere scholen kunnen bieden, vormt dan een deel van het dekkende aanbod in het samenwerkingsverband. De tekst in het onderstaande kader laat zien wat de Inspectie van het Onderwijs minimaal van scholen verwacht qua aanbod en daarmee in verband staande activiteiten.

Onderzoekskader 2017 Inspectie van het Onderwijs
Wat wordt er ten minste van de school verwacht?

Voor leerlingen die structureel een onderwijsaanbod nodig hebben op een ander niveau dan de leeftijdsgroep, biedt de school een passend onderwijsaanbod, ondersteuning en/of begeleiding, gebaseerd op de mogelijkheden van de desbetreffende leerlingen. Het aanbod, de ondersteuning en/of de begeleiding zijn gericht op een ononderbroken ontwikkeling van de leerling. De school evalueert periodiek of het aanbod het gewenste effect heeft en stelt de interventies zo nodig bij.

De school heeft in het schoolondersteuningsprofiel vastgelegd wat zij onder extra ondersteuning verstaat en welke voorzieningen de school kan bieden in aanvulling op het door het samenwerkingsverband omschreven niveau van basisondersteuning. Voor de leerlingen die deze extra ondersteuning nodig hebben, legt de school in het ontwikkelingsperspectief vast hoe het onderwijs wordt afgestemd op de behoefte van de leerling.

Een opmerkelijke ontwikkeling die de Monitor Scholen laat zien in vergelijking met de twee jaar eerder afgenomen Monitor Ondersteuningsaanbod, is dat er een afname is van de inzet van (externe) functionarissen in de school om ondersteuning aan leerlingen (en aan leraren) te bieden (zoals schoolmaatschappelijk werk, logopedie, remedial teachers, gedragswetenschappers). Dit wijst erop dat scholen nu meer dan voorheen zelf de extra ondersteuning (willen of moeten) organiseren en daarbij minder een beroep (willen of kunnen) doen op externe ondersteuners (10).

In de expertbijeenkomst is gevraagd of men dit beeld herkent. In het primair onderwijs wordt dat herkend, in het voortgezet onderwijs niet. In het primair onderwijs leidt dat volgens een van de deskundigen tot een verschraving van het aanbod. Een ander ziet meer dat er consultants en ondersteuners vanuit het samenwerkingsverband op school komen en spreekt liever van een verschuiving.

In een van de deelonderzoeken in de evaluatie van passend onderwijs is aan leerlingen gevraagd welke extra ondersteuning zij krijgen en welke effecten zij daarvan merken. Het onderzoek omvatte het (een-op-een) afnemen van interviews bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs. Leerlingen met ondersteuningsbehoeften op het gebied van leren, geven aan dat zij extra ondersteuning vooral in de vorm van individuele begeleiding buiten de klas en/of groepsbegeleiding buiten de klas krijgen. De meerderheid van deze leerlingen vindt dat de extra ondersteuning tot betere leerprestaties heeft geleid en een positief effect heeft op de eigen leerstijl/aanpak en op het zelfvertrouwen. Een kleinere groep krijgt ondersteuning die is gericht op het verbeteren van de sociale participatie. Deze leerlingen krijgen vooral individuele ondersteuning buiten de klas. Ook zij zijn overwegend positief over de ondersteuning, maar de meesten zien geen effect daarvan op de interactie met medeleerlingen en op vriendschappen (3). Hierbij is het overigens onduidelijk in hoeverre het gaat om aanbod uit de basisondersteuning van de school of om aanbod uit de extra ondersteuning.

Samenwerking tussen regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs

In een van de deelonderzoeken in het kader van de evaluatie passend onderwijs is samenwerking tussen speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs onder de loep genomen. Daarbij gaat het om intensieve vormen van samenwerking, al dan niet uitmondend in geïntegreerde voorzieningen. Als aanleiding daarvoor noemt men vooral onderwijskundige motieven. In een aantal gevallen spelen echter ook teruglopende leerlingenaantallen en bezuinigingen die het gevolg zijn van passend onderwijs een belangrijke rol. Men ziet de ontschotting of bundeling van expertise als een belangrijke stimulans voor passend onderwijs, waarbij motieven als het bieden van een zo thuisnabij mogelijke onderwijsplek en het integraal tegemoetkomen aan ondersteuningsbehoeften van leerlingen worden genoemd. Ook een betere spreiding van beschikbare expertise wordt als motief voor samenwerking genoemd (17). Activiteiten die zijn gericht op het ontwikkelen van tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs of nieuwe specialistische voorzieningen zijn er echter slechts in beperkte mate (4) (5).

Is het aanbod dekkend?

Vóór de start van passend onderwijs waarschuwde de Onderwijsraad ervoor dat een dekkend aanbod niet vanzelf tot stand komt als resultaat van een optelsom van schoolondersteuningsprofielen. Door het ontbreken van regie op de manier waarop specialisaties van scholen zich tot elkaar zouden verhouden, zag de raad het risico van de ontwikkeling van een onevenwichtig aanbod (12). In een advies dat de Onderwijsraad eind 2016 uitbracht, stelde de raad vast dat 'de verwachting dat er op regionaal niveau niet noodzakelijkerwijs een dekkend aanbod tot stand komt, is uitgekomen'. Dit is volgens de raad het gevolg van voorzichtigheid bij scholen, die zich niet willen profileren met een bepaald ondersteuningsaanbod (13).

De Kinderombudsman constateerde één jaar na de start van passend onderwijs dat scholen beter waren gaan kijken naar wat zij zelf konden betekenen voor een kind, dat er in de scholen meer werd nagedacht over alternatieven en maatwerk en dat de discussie over nut en noodzaak daarvan werd gevoerd. Tegelijkertijd wees de Kinderombudsman erop dat passend onderwijs vaak geen goede oplossing bood als benodigde ondersteuning van buiten het samenwerkingsverband moest komen of wanneer een combinatie van onderwijs en zorg nodig was (18).

Recent constateerde de Inspectie van het Onderwijs: 'Passend onderwijs heeft er nog niet toe geleid dat meer leerlingen en studenten met ondersteuningsbehoefte betere (meer passende) plekken in het onderwijs vinden.' Volgens de Inspectie geldt dit vooral voor leerlingen met complexere problematiek, waarvoor ook jeugdhulp nodig is. Verder constateert de Inspectie dat een deel van de scholen huiverig is om leerlingen met complexe ondersteuningsbehoeften aan te nemen. Hierbij speelt vaak het argument van werkdruk een rol (9).

In het verslag van het tweede jaar van de casestudies passend onderwijs bleek dat in 2017 in het voortgezet onderwijs nog werd gezocht naar oplossingen voor specifieke groepen leerlingen die vaak te klein zijn om er een aparte voorziening voor op te richten. Als voorbeeld werden vooral havo/vwo-leerlingen genoemd met gedragsproblemen of autisme en hoogbegaafde leerlingen. Ook in het primair onderwijs schiet het beschikbare aanbod op sommige punten tekort, bijvoorbeeld voor leerlingen met een psychiatrische hulpvraag die buiten de macht van het

onderwijs ligt en voor leerlingen die niet in een groep kunnen functioneren. Ook wordt opgemerkt dat er aanbod is verdwenen dat er vóór passend onderwijs wel was, zoals preventieve ambulante begeleiding vanuit het speciaal basisonderwijs (6).

Beschikbaarheid van een dekkend aanbod betekent ook dat er voldoende ondersteuning is voor leerlingen met een visuele of auditieve beperking en voor leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis. Voor leerlingen met een visuele beperking is er weinig veranderd door de komst van passend onderwijs. Voor leerlingen met een auditieve beperking of een taalontwikkelingsstoornis zijn de veranderingen ingrijpender. In plaats van de keuze tussen speciaal onderwijs en een rugzakje, is een systeem met drie arrangementen gekomen: licht, medium en intensief. Een commissie van onderzoek van de instelling voor onderwijs aan genoemde leerlingen bepaalt welk arrangement voor een leerling passend is. Daarbij wordt niet alleen de ernst van de beperking gewogen, maar ook de ondersteuningsbehoeften van de leerling en van de school. Hoe het besluit tot stand komt, is voor ouders niet altijd voldoende inzichtelijk. Bovendien kan er sprake zijn van bijkomende problematiek, waarvoor ondersteuning nodig is waarin het toegekende arrangement niet voorziet. In dergelijke gevallen moet een beroep worden gedaan op het samenwerkingsverband, zodat aanvullende ondersteuning wordt geboden (14).

Realiseren van basisondersteuning en extra ondersteuning

Twee maal is aan intern begeleiders, zorg- en ondersteuningscoördinatoren in het regulier basis- en voortgezet onderwijs gevraagd in hoeverre hun school in staat is de basisondersteuning en de extra ondersteuning te realiseren, zoals deze in het schoolondersteuningsprofiel is beschreven, in de Monitor Ondersteuningsaanbod en in de Monitor Scholen. In 2016 is 68% van de intern begeleiders in het basisonderwijs van mening dat de basisondersteuning op hun school in ruime of zeer ruime mate wordt gerealiseerd, terwijl 38% datzelfde vindt van de extra ondersteuning. In 2018 zijn die percentages iets hoger: respectievelijk 75% en 44%. In 2016 vindt 15% dat de extra ondersteuning niet of in geringe mate wordt gerealiseerd, twee jaar later is dat 11%.

In het voortgezet onderwijs zijn de zorg- en ondersteuningscoördinatoren positiever dan hun collega's in het basisonderwijs. In 2016 vindt 81% dat de basisondersteuning op hun school in ruime of zeer ruime mate wordt gerealiseerd en 61% vindt dat (ook) van de extra ondersteuning. Slechts weinigen vinden dat de extra ondersteuning niet of in geringe mate wordt gerealiseerd 9% in 2016 en 6% in 2018 (10, 15).

2.3 Knelpunten

Uit de onderzoeken en uit de raadpleging van experts komen verschillende knelpunten op het gebied van dekkend aanbod naar voren.

Budgetten

Een eerste knelpunt betreft de beschikbare budgetten. In de Monitor Samenwerkingsverbanden is onder meer aan de directeurs van samenwerkingsverbanden gevraagd of zij effecten van de verevening zien op het dekkend aanbod. Bij sterk negatieve verevening – oftewel een sterk teruglopend ondersteuningsbudget – meldde 44% een afname van voorzieningen en/of

plaatsingsmogelijkheden en 3% meldde een toename. Bij sterk positieve verevening meldde 3% een afname en 47% een toename. Op de vraag naar kostenbesparende maatregelen antwoordde ongeveer de helft van de directeurs van samenwerkingsverbanden dat ondersteuning meer in de scholen zelf wordt georganiseerd (2). In de tweede ronde van de casestudies bleek dat men zich in samenwerkingsverbanden in het vo met negatieve verevening zorgen maakt of het bestaande aanbod wel overeind gehouden kan worden. In het primair onderwijs maakt men zich hierover vooral zorgen in scholen die te maken hebben met teruglopende of onzekere middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding (6).

Groei en capaciteitsproblemen

Een knelpunt dat in de expertbijeenkomst wordt genoemd, is dat je in de praktijk overal groei ziet: er is meer ondersteuning in het regulier onderwijs en er is meer verwijzing naar (voortgezet) speciaal onderwijs. Dat leidt tot de verzuchting dat we kennelijk niet in staat zijn problematiek bij leerlingen te verminderen. Ook wordt gesteld dat er nog te veel (of steeds meer?) wordt gelabeld. Een knelpunt dat hiermee samenhangt, is dat er wel een dekkend aanbod qua voorzieningen kan zijn, maar dat de capaciteit daarvan niet altijd voldoende is. Dat wordt in het tweede jaar van de casestudies bijvoorbeeld gesignaleerd in een samenwerkingsverband voor primair onderwijs waar voor het schoolmodel is gekozen en waar in de basisscholen een toenemende onzekerheid is over wat ze kunnen blijven bieden. Dat heeft ook te maken met teruglopende gewichtenmiddelen en met gemeentelijke subsidies voor schakelklassen die niet structureel zijn (6).

Hiaten in het aanbod

Een ander knelpunt dat naar voren komt, is dat er nog steeds een beperkt aanbod is voor specifieke categorieën leerlingen die ook al ten tijde van de leerlinggebonden financiering tussen wal en schip vielen. Het betreft leerlingen die moeilijk plaatsbaar zijn in verband met ondersteuning op maat die zij nodig hebben (5, 6, 13). Daarbij noemt de Onderwijsraad als voorbeeld leerlingen met een autismespectrumstoornis die op cognitief niveau havo of vwo aankunnen en leerlingen die zowel ernstige psychiatrische of gedragsproblemen als een verstandelijke beperking hebben en daarmee tussen cluster 3 en 4 vallen. Deze kinderen lopen het risico thuiszitter te worden. In verband daarmee wijst de raad op het toenemende aantal vrijstellingen van de leerplicht, met name onder artikel 5 sub a: 'het kind is om psychische of lichamelijke redenen niet in staat naar school te gaan' (13). Ook in een onderzoek naar de invloed van passend onderwijs op het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs worden leerlingen met een verstandelijke beperking en gedragsproblemen genoemd als leerlingen die moeilijk plaatsbaar zijn. Datzelfde geldt voor leerlingen met ernstige en meervoudige beperkingen die intensieve ondersteuning nodig hebben (vaak in combinatie met zorg) (4). In de Monitor Samenwerkingsverbanden in 2016 is gevraagd naar hiaten in het ondersteuningsaanbod. In de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs noemt men vooral een speciale klas met ondersteuning vanuit jeugd-ggz of andere jeugdhulp. Daaraan bestaat behoefte bij de helft van de vo-verbanden en twee vijfde van de po-verbanden. In het voortgezet onderwijs worden daarnaast onderwijsarrangementen met vso cluster 4 genoemd (twee vijfde), een crisisvoorziening of -interventie (een derde) en arrangementen voor herintegratie van thuiszitters (een derde) (1).

3 Schoolondersteuningsprofiel

3.1 Wat is het schoolondersteuningsprofiel en wat is het doel ervan?

Scholen zijn wettelijk verplicht een schoolondersteuningsprofiel op te stellen. Dit is een document waarin scholen beschrijven welke ondersteuning ze kunnen bieden en welke niet. In het schoolondersteuningsprofiel dient aandacht te worden geschonken aan de ondersteuning die de school biedt aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Daarbij betreft het de basisondersteuning en eventueel de extra ondersteuning die de school wel of niet kan bieden. Daarnaast dient het schoolondersteuningsprofiel informatie te geven over de ambities die de school op dit gebied heeft voor de toekomst en het dient een inventarisatie te bieden van de aanwezige of verder te ontwikkelen expertise. Ook dient het schoolondersteuningsprofiel inzicht te bieden in de consequenties die dit heeft voor de scholing van leraren. Het schoolondersteuningsprofiel moet minimaal eens in de vier jaar door het bevoegd gezag van de school worden vastgesteld (16).

In het voorafgaande is al op enkele punten ingegaan op de (beoogde) bijdrage van het schoolondersteuningsprofiel aan het realiseren van een dekkend aanbod. Daarnaast heeft het schoolondersteuningsprofiel nog andere beoogde functies. Een belangrijke functie daarbij is dat het schoolondersteuningsprofiel ouders informatie moet geven die zij kunnen gebruiken bij de keuze van een school voor hun kind. Daarnaast zou het schoolondersteuningsprofiel ook een functie voor de school kunnen hebben: het geeft een overzicht van de mogelijkheden die de school heeft en zou daarbij een basis kunnen bieden voor verdere schoolontwikkeling (5) (16).

3.2 Wat zijn de ervaringen met het schoolondersteuningsprofiel?

Functies van het schoolondersteuningsprofiel

In de Monitor Scholen is aan intern begeleiders, zorg- en ondersteuningscoördinatoren gevraagd welke functies het schoolondersteuningsprofiel in hun school vervult. Van de vier voorgelegde functies komt de rol bij de communicatie met de ouders als meest prominent naar voren. Volgens twee derde (basisonderwijs) tot drie kwart van de respondenten (voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) speelt het schoolondersteuningsprofiel daar in enige mate of in ruime mate een rol. Ook speelt het schoolondersteuningsprofiel vaak een rol bij het inventariseren van de aanwezige expertise in het team en de professionaliseringsbehoefte en bij de communicatie met het team over welke ondersteuning de leraren moeten kunnen bieden. Hier geeft ongeveer twee derde in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs aan dat het schoolondersteuningsprofiel die functie in enige of ruime mate vervult. In het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs is dat nog in iets sterkere mate het geval (10).

Ouders en het schoolondersteuningsprofiel

In een onderzoek naar basisondersteuning wordt geconcludeerd dat schoolondersteuningsprofielen lastig vindbaar, vaak gedateerd en onderling slecht vergelijkbaar zijn. Daardoor kunnen ouders geen goed beeld krijgen van de ondersteuning die een school kan

bieden (8). Van directeuren van samenwerkingsverbanden die in 2016 deelnamen aan de Monitor Samenwerkingsverbanden is slechts iets meer dan een kwart van mening dat schoolondersteuningsprofielen in belangrijke mate bijdragen aan het zicht van ouders op de ondersteuning die de scholen kunnen bieden (1). Twee jaar later is dat oordeel aanzienlijk positiever. In 2018 is bijna de helft het eens met de stelling dat ouders door de schoolondersteuningsprofielen beter dan voorheen zicht hebben op de vormen van ondersteuning die scholen kunnen bieden (2). Uit onderzoek bij ouders in het kader van de casestudies passend onderwijs blijkt dat zij vaak niet van het bestaan van het schoolondersteuningsprofiel op de hoogte zijn (6). In de expertbijeenkomst wordt het beeld herkend dat het schoolondersteuningsprofiel meestal onbekend is bij ouders.

De school en het schoolondersteuningsprofiel

In het verslag van het eerste jaar van de casestudies passend onderwijs wordt opgemerkt dat de schoolondersteuningsprofielen lang niet altijd in samenspraak met het schoolteam zijn opgesteld. Leraren geven aan daar nauwelijks bij betrokken te zijn en sommigen zeggen er nog nooit van te hebben gehoord. De schoolondersteuningsprofielen zijn wel voorgelegd aan en goedgekeurd door de medezeggenschapsraden, maar het opstellen ervan wordt als een verplichting gezien en niet als een zinvolle activiteit in het kader van het schoolbeleid (5).

Ook in de rapportages van de Monitor Samenwerkingsverbanden die in 2016 en 2018 is afgenomen, wordt geconstateerd dat schoolondersteuningsprofielen geen actieve werking hebben en dat zij niet bijdragen aan het organiseren van een dekkend aanbod (1, 2). Ook de experts zijn van mening dat het schoolondersteuningsprofiel in de school nog te weinig leeft en dat het (nog) geen rol speelt bij het realiseren van een dekkend aanbod. Op de vraag aan de deelnemers aan de expertbijeenkomst of een schoolondersteuningsprofiel nodig is, wordt geantwoord dat het een natuurlijk onderdeel moet zijn van je schoolontwikkeling. Het nut van het schoolondersteuningsprofiel hangt volgens de deskundigen af van hoe je het zelf hanteert.

Er wordt door de experts ook op gewezen dat het schoolondersteuningsprofiel soms gebruikt wordt om de deur van de school dicht te houden voor leerlingen die men liever niet wil aannemen. In verband hiermee wordt aangevuld dat er soms juristen betrokken zijn bij het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel. Dan wordt het een document waarin de school haar grenzen afbakent. Overigens blijkt uit de Monitor Samenwerkingsverbanden dat de overgrote meerderheid van de directeuren van samenwerkingsverbanden niet van mening is dat scholen hun schoolondersteuningsprofiel strategisch opstellen om leerlingen te kunnen weigeren (2).

De inhoud van het schoolondersteuningsprofiel

Schoolleiders en schoolbestuurders geven in het eerste jaar van de casestudies aan dat de schoolondersteuningsprofielen van de basisscholen erg op elkaar lijken. Zij willen zich niet op specifieke doelgroepen richten uit vrees voor een effect op het aantal aanmeldingen bij de school. Dat speelt des te sterker in regio's met krimpende leerlingenaantallen. In het voortgezet onderwijs is het beeld vergelijkbaar. Scholen zijn bang om het etiket 'zorgschool' te krijgen als zij zich in hun schoolondersteuningsprofiel profileren als school met een bepaald specialisme (5). In het tweede jaar van de casestudies is een vergelijkbaar beeld te zien. Volgens directeuren van

samenwerkingsverbanden geven de profielen onvoldoende inzicht in het ondersteuningsaanbod van de (afzonderlijke) scholen. Zij vinden de profielen te weinig informatief en zijn van mening dat scholen er bewust voor kiezen om zich in een schoolondersteuningsprofiel niet specifiek te profileren. Daarbij wordt er ook op gewezen dat wat een school aan ondersteuning kan bieden in de praktijk afhankelijk is van de persoon van de leerkracht en de groepsgrootte (6).

Ook de Inspectie van het Onderwijs is kritisch over de inhoud van schoolondersteuningsprofielen. In het in 2019 verschenen onderwijsverslag stelt de Inspectie dat de beschrijving van het ondersteuningsaanbod in het schoolondersteuningsprofiel niet altijd helder is, waardoor het vaak niet duidelijk is welke basisondersteuning in het regulier onderwijs wordt geboden en welke extra ondersteuning. Bovendien constateert de Inspectie dat scholen soms niet kunnen bieden wat zij in hun schoolondersteuningsprofiel hebben opgenomen (9). Eerder constateerde de Onderwijsraad dat scholen behoudende keuzes maken in hun schoolondersteuningsprofielen, hetgeen volgens de raad weinig gelegenheid biedt om nieuwe ondersteuningsmogelijkheden te ontwikkelen voor leerlingen met complexere ondersteuningsbehoeften (13). De Onderwijsraad verwijst bovendien naar de constatering van de Geschillencommissie Passend onderwijs dat de schoolondersteuningsprofielen meer nadruk leggen op wat de school niet kan dan op wat de school wel kan (7) (13).

4 Conclusies en reflectie

4.1 Dekkend aanbod

Een van de beoogde effecten van de verplichting een dekkend aanbod te realiseren, is dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs een compleet en samenhangend geheel aan voorzieningen creëren en informatie daarover openbaar maken. De wettekst is echter weinig concreet over wat het dekkende aanbod aan ondersteuningsvoorzieningen inhoudt. In het onderwijsveld is er dan ook discussie over de vraag wat daaronder moet worden verstaan. Is het aanbod pas dekkend als er voor elke ondersteuningsvraag een voorziening is met voldoende capaciteit en kwaliteit, of is een minder vergaande invulling mogelijk? En hoe 'thuisnabij' moet dat aanbod zijn? Sommigen vinden dat de term 'dekkend aanbod' verwachtingen schept die niet kunnen worden waargemaakt. Ouders zouden immers kunnen denken dat er voor elk kind een oplossing paraat is. Samenwerkingsverbanden bepalen zelf of hun aanbod dekkend is. De Inspectie van het Onderwijs toetst in het toezicht op de samenwerkingsverbanden of dit voldoende is en is daar kritisch over.

Regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs behoren tot het dekkende aanbod. In het regulier onderwijs moet de basisondersteuning worden gerealiseerd zoals vastgelegd in het samenwerkingsverband en beschreven in het ondersteuningsplan. Daarnaast moeten er mogelijkheden zijn om extra ondersteuning te bieden. Samenwerkingsverbanden bieden tal van vormen van ondersteuning aan, zoals voorzieningen voor leerlingen met gedragsproblemen, voorzieningen voor hoogbegaafden en voorzieningen voor

leerlingen met een taalachterstand. In vergelijking met de situatie vóór de start van passend onderwijs vonden intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren eerder dat het aantal bovenschoolse voorzieningen was verminderd dan dat dit was toegenomen. Er bestond relatief veel behoefte aan voorzieningen voor kortdurende opvang en observatie. In het speciaal onderwijs bleek er vooral behoefte aan (meer) combinatieprogramma's onderwijs en jeugdzorg.

Bij de ondersteuning die scholen aan leerlingen bieden, bleek er in 2018 aanmerkelijk minder inzet van externen te zijn dan in 2016. Daarnaast was er ook minder inzet van remedial teaching. Over de mate waarin de school erin slaagt de basisondersteuning en de extra ondersteuning te realiseren, waren intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren daarentegen in 2018 positiever dan in 2016. Daarnaast was men hierover in het voortgezet onderwijs positiever dan in het primair onderwijs. Het is onduidelijk hoe scholen erin slagen betere ondersteuning te bieden bij een afgenomen inzet van functionarissen die op dat gebied een specifieke functie hebben. Experts zien een verschraving van het aanbod in het primair onderwijs, maar zij zien ook meer inzet van consultants en andere ondersteuners vanuit samenwerkingsverbanden die de scholen bezoeken. Daarbij gaat het vaak om zogeheten generalisten. Daar staat tegenover dat bepaalde vormen van begeleiding – zoals preventieve ambulante begeleiding vanuit het speciaal basisonderwijs – met de invoering van passend onderwijs verdwenen zijn. Het is dan ook de vraag in hoeverre een afname van externe ondersteuning binnen de scholen kan worden opgevangen, in tijden van een lerarentekort en toenemende klachten over werkdruk.

Is er een samenhangend en dekkend geheel aan voorzieningen gerealiseerd? Dat is moeilijk te zeggen, aangezien niet helder is wat dat inhoudt. Verschillende instanties, zoals de Inspectie van het Onderwijs, de Onderwijsraad en de Kinderombudsman hebben zich in ieder geval kritisch uitgelaten over de mate waarin binnen passend onderwijs een dekkend aanbod is gerealiseerd. Binnen samenwerkingsverbanden wordt gezocht naar oplossingen voor specifieke groepen leerlingen die vaak te klein zijn er om een aparte voorziening voor op te richten. Hiaten in het aanbod die worden gesignaleerd, betreffen onder meer aanbod voor leerlingen met autisme die cognitief op niveau havo/vwo functioneren, leerlingen met een combinatie van ernstige psychiatrische of gedragsproblemen en een verstandelijke beperking en leerlingen met ernstige en meervoudige beperkingen die intensieve ondersteuning nodig hebben. Wat men in de samenwerkingsverbanden mist, zijn vooral voorzieningen met ondersteuning vanuit jeugd-ggz of andere jeugdhulp en in het vo ook onderwijsarrangementen met vso cluster 4, een crisisvoorziening of crisisinterventie en arrangementen voor herintegratie van thuiszitters. Hoewel aanbod vanuit jeugdhulp formeel geen deel uitmaakt van het geheel aan samenhangende voorzieningen waarin samenwerkingsverbanden passend onderwijs dienen te voorzien, komt onvoldoende samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp als probleem naar voren in het geval van leerlingen met complexe problematiek. Hier is verbetering zeker wenselijk.

4.2 Schoolondersteuningsprofiel

De gedachte achter het schoolondersteuningsprofiel is dat het ouders informatie geeft over ondersteuningsmogelijkheden van de school, dat het bijdraagt aan het realiseren van een dekkend aanbod in het samenwerkingsverband en dat het een instrument voor de school is dat zicht biedt op de mogelijkheden van het team en de noodzaak tot (verdere) professionalisering. De meningen over de waarde van het schoolondersteuningsprofiel lopen echter uiteen en zijn vaker negatief dan positief.

Een van de beoogde effecten van de verplichting schoolondersteuningsprofielen op te stellen, was dat deze een bijdrage aan het dekkend aanbod zouden leveren. Dit blijkt echter niet of onvoldoende uit de verf te komen. Scholen willen zich in hun schoolondersteuningsprofiel doorgaans niet op specifieke doelgroepen richten, uit angst voor een toestroom van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en een afname van de instroom van leerlingen die geen extra ondersteuningsbehoeften hebben. Daardoor lijken schoolondersteuningsprofielen van basisscholen veel op elkaar en dragen zij in het algemeen niet bij aan het realiseren van een dekkend aanbod. Daarvoor zijn zij te weinig onderscheidend. Volgens de Inspectie van het Onderwijs is de beschrijving in het schoolondersteuningsprofiel niet altijd helder, waardoor het vaak niet duidelijk is welke ondersteuning een school kan bieden.

Als mogelijke onbeoogde effecten van de invoering van het schoolondersteuningsprofiel werd gemeld dat het schoolondersteuningsprofiel zou kunnen worden gebruikt om bepaalde leerlingen niet aan te nemen of dat er scholen ontstaan die door hun schoolondersteuningsprofiel bovenmatig veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften aantrekken. Het lijkt erop dat het eerstgenoemde effect tot op zekere hoogte is uitgekomen, zeker waar scholen het schoolondersteuningsprofiel gebruiken om vast te leggen welke ondersteuning zij niet kunnen bieden. Doordat men in het algemeen terughoudend is in het beschrijven van wat er aan extra ondersteuning mogelijk is, is het onbeoogde effect van een grote toestroom van leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften bij bepaalde scholen niet ontstaan.

Een ander beoogd effect van passend onderwijs is dat scholen voor primair en voortgezet onderwijs hun ondersteuningsaanbod openbaar maken via hun schoolondersteuningsprofiel. Dat is inderdaad gebeurd. Relatief veel intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren vinden dat het schoolondersteuningsprofiel een zekere rol speelt in de communicatie met ouders, bij het inventariseren van de aanwezige expertise in het team en de professionaliseringsbehoefte en bij de communicatie met het team over welke ondersteuning de leraren moeten kunnen bieden. Directeuren van samenwerkingsverbanden waren aanvankelijk niet overtuigd van de waarde van het schoolondersteuningsprofiel bij het informeren van ouders, maar recent vond bijna de helft dat ouders door de schoolondersteuningsprofielen beter dan voorheen zicht hebben op de vormen van ondersteuning die de scholen kunnen bieden. Dat lijken positieve conclusies, maar andere bronnen laten een minder rooskleurig beeld zien. Het schoolondersteuningsprofiel 'leeft' niet in de school, leraren zijn vaak niet betrokken bij het opstellen ervan en de profielen zijn vaak slecht vindbaar, gedateerd en lastig te vergelijken. Wat ook meespeelt, is dat de mate waarin ondersteuning kan worden geboden van leraar tot leraar verschilt en dat is niet in een

schoolondersteuningsprofiel vast te leggen. Als informatiebron voor ouders schiet het schoolondersteuningsprofiel dus tekort. Datzelfde geldt als instrument voor schoolontwikkeling. Plannen om scholen te verplichten het schoolondersteuningsprofiel jaarlijks te actualiseren in plaats van elke vier jaar, zullen daarom naar verwachting niet tot een positief resultaat leiden, maar eerder als werkdrukverhoging worden opgevat.

Verantwoording

Dit overzichtartikel is gebaseerd op resultaten van onderzoek, met name onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van passend onderwijs en op documenten van externe instanties en toezichthouders, zoals de Inspectie van het Onderwijs, de Onderwijsraad en de Kinderombudsman.

Daarnaast zijn vragen voorgelegd in een expertbijeenkomst (september 2019). Daaraan hebben vertegenwoordigers deelgenomen van samenwerkingsverbanden voor po en vo, LECSO/SBOWerkverband, PO-Raad en VO-raad, het Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs, de Algemene Vereniging van Schoolleiders en de Landelijke Beroepsgroep Begeleiders Onderwijs.

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. Boer, A. de, & Kuijper, S. (2017). *Stem van de leerling. Ervaringen van leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs met extra ondersteuning*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek.
4. Boer, A. de, & Van der Worp, L. (2016). *Impact van passend onderwijs op het SO-SBO-VSO*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek.
5. Eimers, T., Ledoux G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
6. Evaluatie passend onderwijs (2019). Casestudies Evaluatie passend onderwijs 2^e ronde. Intern document.
7. Geschillencommissie Passend onderwijs (2015). *Jaarverslag schooljaar 2014/2015*. Utrecht: Onderwijsgeschillen.
8. 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.
9. Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
10. Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor scholen Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam / Nijmegen: Kohnstamm Instituut / KBA Nijmegen.
11. Ministerie van OCW en Inspectie van het Onderwijs (2017). *Brochure Ruimte in Regels. Papieren rompslomp – of kan het anders?* Den Haag: Ministerie van OCW.

12. Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Den Haag: Onderwijsraad.
13. Onderwijsraad (2016). *Advies passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
14. Smeets, E. & De Boer, A. (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve of communicatieve problematiek*. Nijmegen / Groningen: KBA Nijmegen / Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek.
15. Smeets, E. & Van Veen, D. (2016). *Monitor ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016*. Nijmegen / Zwolle: KBA Nijmegen / Hogeschool Windesheim; Nederlands Centrum voor Onderwijs en Jeugdzorg (NCOJ).
16. Steunpunt Passend onderwijs (2018). *In gesprek over het schoolondersteuningsprofiel (SOP)*. https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2018/12/In-gesprek-over-het-schoolondersteuningsprofiel_LR.pdf.
17. Veen, D. van, Bosdriesz, M., Florian, L., Huizenga, P., Kuijs, K., Smeets, E., & Van der Steenhoven, P. (2017). *Geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg in samenwerkingsverbanden passend onderwijs (primair onderwijs). Praktijkonderzoek naar samenwerking en integratie van voorzieningen voor specialistische onderwijszorg sbo/so*. Zwolle / Amsterdam: Hogeschool Windesheim / NCOJ.
18. Vreeburg-Van der Laan, E.J.M., & Wiersma, M.H. (2015). *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato*. De Kinderombudsman.

Competenties en ondersteuning van leraren

Ed Smeets¹⁸, Guuske Ledoux¹⁹

De leraar is de spil in passend onderwijs. Wat weten we over hun competenties en attitudes en welke ondersteuning willen en krijgen zij?

Leraren in het primair en voortgezet onderwijs schatten de eigen vaardigheden in het geven van instructie, op het gebied van klassenmanagement en het motiveren van leerlingen en ouders zeer positief in. Intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en schoolleiders zijn over het algemeen ook positief over de competenties van leraren. Ook leerlingen oordelen doorgaans positief over het handelen van hun leraar of mentor. Lesobservaties bevestigen dit beeld echter slechts gedeeltelijk en laten zien dat leraren wat betreft didactiek lager scoren dan op het bieden van pedagogische structuur en emotionele ondersteuning. Pabo's bereiden beter voor op passend onderwijs dan de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs. Maar ook in de Pabo's wordt het onderwerp soms alleen aangeboden als een 'specialisatie', waardoor niet alle studenten bereikt worden.

Gevraagd naar mogelijkheden om passend onderwijs te bieden, zijn leraren aanmerkelijk minder positief. Velen voelen zich overbelast of 'zitten aan de grens'. Opvallend is dat leraren zich in 2018 minder goed in staat voelen om ondersteuning te bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften dan twee jaar eerder. De ondersteuning die leraren zelf het liefst willen is in de vorm van 'extra handen in de klas', gevolgd door meer tijd voor henzelf om de hulp die zij aan leerlingen willen bieden te kunnen realiseren. Minder grote klassen is ook vaak een wens, maar klassengrootte heeft weinig invloed op het gevoel van leraren dat ze tijd tekort komen. Hetzelfde geldt voor het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas.

Het is voor de meeste schoolleiders wel, maar voor leraren vaak niet duidelijk welke middelen beschikbaar zijn voor ondersteuning van henzelf en van leerlingen. De verwachtingen over wat met de middelen mogelijk zou zijn, zijn niet altijd realistisch. Middelen voor passend onderwijs worden door scholen vooral besteed aan (meer) uren voor intern begeleiders, onderwijsassistenten, inzet van specialisten/externe hulp en deskundigheidsbevordering van leraren. In het voortgezet onderwijs worden middelen ook ingezet voor speciale voorzieningen binnen de school, zoals hulpklassen.

¹⁸ Ed Smeets is senior onderzoeker bij KBA Nijmegen.

¹⁹ Guuske Ledoux is wetenschappelijk directeur van het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam en coördinator van de Evaluatie Passend Onderwijs.

De meeste ondersteuning krijgen leraren van hun intern begeleider of ondersteuningscoördinator, deze steun wordt ook het meest gewaardeerd. Over de waarde van adviezen en hulp van externe ondersteuners zijn de meningen verdeeld.

1 Inleiding

Voor het welslagen van passend onderwijs zijn de leraren de cruciale spelers. Dat werd al van vele kanten onderstreept vóór de invoering van passend onderwijs (17) en het is sindsdien alleen maar herhaald. Toegespitst op leraren waren er bij de start verschillende verwachtingen van passend onderwijs. Leraren zouden bereid en in staat moeten zijn om hun eigen lessen ‘passend’ te maken voor leerlingen met verschillende ondersteuningsbehoeften, hun deskundigheid daarin zou moeten groeien en de school zou een goede ondersteuningsstructuur moeten hebben. Besturen en samenwerkingsverbanden zouden dit moeten faciliteren, met financiële middelen en met toegang tot expertise, maar ook met beleid ten aanzien van bijvoorbeeld professionalisering van leraren. Ook zouden zij heldere afspraken moeten maken over wat van scholen en leraren verwacht mag worden. En last but not least zou de aandacht voor passend onderwijs in lerarenopleidingen moeten toenemen.

Tegelijkertijd werden er ook vragen gesteld over het realiteitsgehalte van deze verwachtingen. Wordt er niet te veel van leraren verwacht, wat betreft spankracht, attitude en deskundigheid? Zijn de middelen wel voldoende? Bieden besturen en samenwerkingsverbanden genoeg ondersteuning? Zijn (andere) essentiële randvoorwaarden wel aanwezig? Gaan lerarenopleidingen zich wel aanpassen?

Passend onderwijs is nu vijf jaar ‘onderweg’ en inmiddels is er over deze onderwerpen het nodige bekend. Vanuit verschillende bronnen bezien we in dit artikel in hoeverre de verwachtingen zijn uitgekomen en of de punten van zorg zich hebben gemanifesteerd. We ordenen de gegevens in twee deelthema’s:

- Competenties van leraren (paragraaf 2), waarbij we afzonderlijk ingaan op kennis en vaardigheden, attitudes en professionalisering;
- Ondersteuning van leraren (paragraaf 3): welke ondersteuning willen ze, hoe worden middelen besteed, welke ondersteuning krijgen leraren vanuit school en vanuit het samenwerkingsverband?

We sluiten af in paragraaf 4 met enkele conclusies en reflecties. Op onderdelen verwijzen we naar andere artikelen die al gepubliceerd zijn of nog worden over verschillende andere thema’s van passend onderwijs.

2 Competenties die van belang zijn voor passend onderwijs

Bijna alle leraren krijgen te maken met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Daarbij kunnen zij met een breed scala aan onderwijsbehoeften en -belemmeringen worden geconfronteerd. Op hoofdlijnen kan onderscheid worden gemaakt tussen ondersteuningsbehoeften van leerlingen in verband met cognitieve aspecten of in verband met sociaal-emotionele en gedragsproblemen (33). Om hier adequaat mee om te gaan, dient de leraar over voldoende competenties te beschikken.

Competenties worden doorgaans gezien als optelsom van houdingen, kennis en vaardigheden (30). Daarmee bestaan competenties uit componenten die kunnen worden aangeleerd (tijdens de opleiding, door nascholing en zelfstudie) en componenten die tot ontwikkeling komen door praktijkervaring. Voor attitudes geldt dat ze gevormd worden door praktijkervaring, maar ook door beeldvorming, zoals berichten in de media waarin wordt benadrukt wat niet goed gaat.

Voor passend onderwijs zijn de volgende basisvaardigheden van belang:

- kunnen variëren in didactisch en pedagogisch repertoire;
- weten welke intensiverende, compenserende en verrijkende maatregelen effectief zijn;
- deze maatregelen kunnen toepassen (30).

In verband met het omgaan met gedragsproblemen, onderstrepen wetenschappelijke studies vooral het belang van goed klassenmanagement en de kwaliteit van de interactie tussen leerkracht en leerling. Bij dit laatste zijn het bieden van structuur en een positieve benadering van leerlingen belangrijke elementen (7, 15).

2.1 Hoe is het gesteld met de kennis en vaardigheden van leraren?

Self-efficacy

De inschatting door leraren van hun eigen competenties wordt 'self-efficacy' genoemd. In een van de deelonderzoeken van het evaluatieprogramma zijn op twee verschillende meetmomenten (2016 en 2018) stellingen over self-efficacy aan leraren voorgelegd. Deze zijn afkomstig uit een in de Verenigde Staten gevalideerd instrument. De vragen gaan niet specifiek over onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, maar zijn vooral gericht op de algehele vaardigheid in het geven van instructie, in klassenmanagement en in het motiveren van leerlingen en ouders. Zowel bij de eerste als bij de tweede meting schatten leraren in het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs hun vaardigheid op de genoemde terreinen zeer positief in. De gemiddelden zijn in het basisonderwijs hoger dan 7 op een schaal van 1 tot 9 en de spreiding is klein. In het voortgezet onderwijs ligt de gemiddelde score bij de verschillende onderdelen slechts enkele tienden lager dan in het basisonderwijs en de spreiding rond het gemiddelde is iets groter. Desondanks kan worden geconcludeerd dat ook leraren in het voortgezet onderwijs hun eigen competenties in het algemeen hoog inschatten (35, 36).

Uit een review van internationaal onderzoek naar self-efficacy komt naar voren dat de self-efficacy van de leraar bijdraagt aan het voorspellen van leerprestaties van leerlingen en (sterker) aan de

motivatie van leerlingen (39). Echter, in ons onderzoek werd dit niet bevestigd. Mogelijk komt dit door de kleine spreiding die we vonden (35, 36).

Een andere bron die iets zegt over de inschatting van eigen competenties is Teaching and Learning International Survey (TALIS), een internationaal vergelijkend onderzoek onder leraren. In 2018 is dat uitgevoerd in de onderbouw van het voortgezet onderwijs in 48 landen. Hieruit blijkt dat Nederland relatief hoog scoort wat betreft het percentage leraren dat aangeeft storend gedrag te kunnen hanteren (>90%, maar beginnende leraren scoren wat lager) (27). Ook dit wijst dus op een hoge zelfinschatting.

In ons eigen onderzoek waarin vragen over self-efficacy zijn gesteld, zijn ook stellingen voorgelegd aan leraren over hun mogelijkheden om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Daarbij ligt de gemiddelde score zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs iets boven het midden van de schaal, wat als gematigd positief kan worden opgevat. Opvallend is echter dat de scores in beide onderwijssectoren bij de tweede meting significant lager liggen dan bij de eerste meting. Dit betekent dat leraren zich in 2018 minder goed in staat voelen om ondersteuning te bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften dan in 2016 (35, 36). Dit nuanceert het beeld van de hoge scores op self-efficacy. De belangrijkste voorspellende variabelen voor de mate waarin de leraar zich in staat voelt genoemde ondersteuning te bieden, zijn de self-efficacy van de leraar en de mate waarin de leraar zich ondersteund voelt (door de intern begeleider of ondersteuningscoördinator en collega's).

Lesobservaties

Naast het stellen van vragen aan leraren zelf, kunnen lesobservaties een indicatie geven van de vaardigheden van leraren. In een onderzoek naar competenties van basisschoolleerkrachten voor passend onderwijs in 2014, dus kort voor de start van passend onderwijs, en in beide metingen van bovengenoemd onderzoek, zijn lesobservaties uitgevoerd door onafhankelijke observatoren. In het onderzoek uit 2014 werd de educatieve ondersteuning door de leraar duidelijk lager beoordeeld dan de emotionele ondersteuning en de klassenorganisatie. Bovendien bleek er een grote spreiding in de scores, met name bij emotionele ondersteuning, waaruit kan worden opgemaakt dat de kwaliteit van lesgeven tijdens de observaties nogal uiteen liep (33).

Uit het latere onderzoek kwamen vergelijkbare resultaten. Leraren in het basisonderwijs beheersen de competentie 'pedagogische structuur' over het algemeen erg goed, de competentie 'emotionele ondersteuning' goed en de competentie 'didactiek' redelijk. In het schooljaar 2017/2018 beheersten de leraren de drie competenties gemiddeld beter dan de leraren die in het schooljaar 2015/2016 zijn geobserveerd, dus dat wijst voor het basisonderwijs op enige vooruitgang. In het voortgezet onderwijs blijkt uit dit onderzoek dat leraren de competenties 'pedagogische structuur' en 'emotionele ondersteuning' in het algemeen goed beheersen. Daarbij zijn wat 'pedagogische structuur' betreft wel grote verschillen tussen leraren geobserveerd. De beheersing van de competentie 'didactiek' is in het voortgezet onderwijs gemiddeld laag. Bovendien beheersen leraren deze competentie beter voor leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften dan voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (dat verschil was er in het basisonderwijs niet). Ook zien we in het voortgezet onderwijs geen vooruitgang

tussen de tweede meting en zelfs een achteruitgang voor de competentie 'didactiek' (35, 36).²⁰ Na elke observatie is in een kort gesprek aan de geobserveerde leraren gevraagd welke competentie(s) zij naar hun eigen oordeel minder goed beheersen in verband met het geven van onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Daarbij valt op dat leraren niet zozeer op hun eigen competenties ingaan, maar voornamelijk belemmerende factoren benoemen. Tijdgebrek wordt het meest genoemd, al dan niet in combinatie met groeps grootte, waardoor zij zich niet goed in staat achten hun aandacht te verdelen over alle leerlingen. In mindere mate worden gebrek aan kennis over de zorg die leerlingen nodig hebben en moeite met differentiëren in de klas genoemd (36). Op tijdgebrek en groeps grootte gaan we nader in in paragraaf 3 van dit artikel.

Oordelen van anderen

In verschillende deelonderzoeken in het evaluatieprogramma is ook gevraagd naar de oordelen van anderen dan leraren zelf over hun vaardigheden bij het bieden van extra ondersteuning. Zo is aan intern begeleiders (po) en ondersteuningscoördinatoren (vo) gevraagd een inschatting te maken van de competenties van hun team. Zij oordelen daarover tamelijk positief. Pedagogisch-didactische competenties die volgens intern begeleiders in het basisonderwijs het beste worden beheerst, zijn het bij de groepsactiviteiten betrekken van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en rustig blijven in stress-situaties. Verhoudingsgewijs laag beoordeeld zijn de vaardigheid om de didactische behoefte van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te vertalen in concrete doelen, de vaardigheid om een adequaat plan van aanpak te maken en de vaardigheid een gerichte planning van leeractiviteiten te maken voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Ondersteuningscoördinatoren in het voortgezet onderwijs vinden dat de leraren op hun school vooral vaardig zijn in het duidelijk maken aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften wat van hen verwacht wordt en het bij groepsactiviteiten betrekken van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Tekorten zien zij, net als de intern begeleiders in het basisonderwijs, bij de vaardigheid om een adequaat plan van aanpak te maken, de vaardigheid om de effecten van een plan van aanpak vast te stellen en de vaardigheid een dergelijk plan bij te stellen.

Dezelfde oordelen zijn ook gevraagd aan intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren in het (voortgezet) speciaal onderwijs, (v)so. Die oordelen vallen over de hele linie positiever uit dan in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs (20).

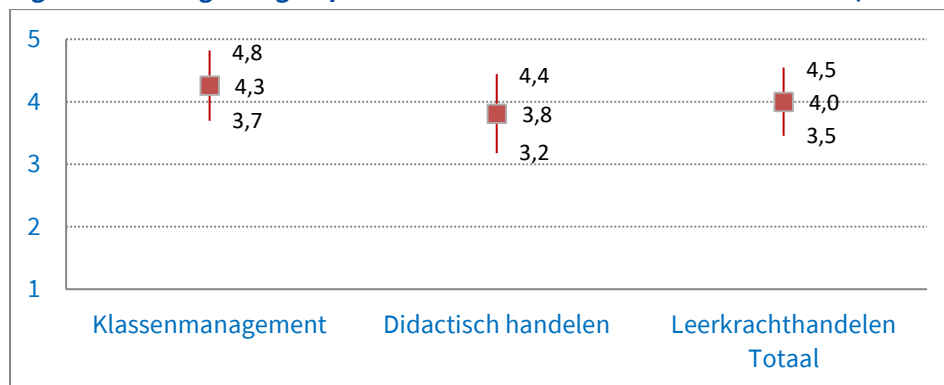
Verder is aan schoolleiders gevraagd of zij vinden dat de professionaliteit van het team op hun school is toegenomen sinds de start van passend onderwijs. In het basisonderwijs vindt ongeveer driekwart dat de professionaliteit enigszins (46%) of tamelijk sterk (31%) is toegenomen. Volgens 11% is de professionaliteit sterk of zeer sterk toegenomen. In het voortgezet onderwijs geldt dit voor respectievelijk 53%, 25% en 14%. Slechts weinigen vinden dat de professionaliteit van het team niet of nauwelijks is toegenomen (20).

²⁰ Hierbij moet wel enige reserve betracht worden: het gaat om cross-sectionele gegevens in een steekproef van circa 50 scholen voor po en vo en het betreft niet per se twee keer dezelfde leraren.

De mening van leerlingen

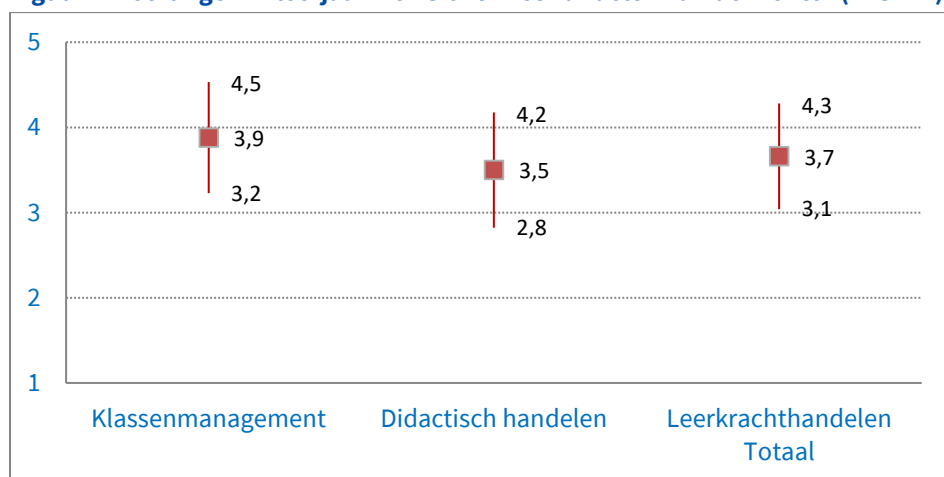
In het onderzoek waarin leraren zelf zijn bevestigd is ook aan leerlingen gevraagd wat zij vinden van de vaardigheden van hun leraren. In het basisonderwijs gaat het om leerlingen in groep 6 en 8 en om het oordeel over hun groepsleerkracht, in het voortgezet onderwijs om leerlingen in leerjaar 1 en 3 en om het oordeel over hun klassenmentor. De onderstaande figuren geven een overzicht van de gemiddelde scores bij de samengestelde variabelen die op basis van deze vragen zijn geconstrueerd, respectievelijk in het basisonderwijs (Figuur 1) en in het voortgezet onderwijs (Figuur 2). Uit de figuren blijkt dat leerlingen in het algemeen positief oordelen over het handelen van de leraar en van de mentor, waarbij het oordeel over klassenmanagement gemiddeld hoger uitvalt dan het didactisch handelen. Dit spoot dus met het beeld dat uit de observaties naar voren komt. Verder zien we dat leerlingen in het basisonderwijs gemiddeld positiever oordelen dan leerlingen in het voortgezet onderwijs. Er zijn geen significante verschillen tussen leerlingen met en leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften in het oordeel over het handelen van de leraar of mentor (35, 36).

Figuur 1 Leerlingen in groep 6 en 8 over het handelen van de leerkracht (n=2113)



Toelichting: De grafiek toont het gemiddelde en het gemiddelde plus en min één standaarddeviatie. Negatieve items zijn gespiegeld. Een hoge score duidt op positieve antwoorden.

Figuur 2 Leerlingen in leerjaar 1 en 3 over het handelen van de mentor (n=3147)



Toelichting: De grafiek toont het gemiddelde en het gemiddelde plus en min één standaarddeviatie. Negatieve items zijn gespiegeld. Een hoge score duidt op positieve antwoorden.

Behoefte aan en wenselijkheid van scholing om competenties te versterken

Voorafgaand aan de start van passend onderwijs is aan intern begeleiders in het basisonderwijs gevraagd op welke punten nascholing nodig zou zijn in verband met het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Daaruit kwamen twee thema's naar voren: kennis van leerlijnen en differentiëren (nascholing nodig volgens 40% en dringend nodig volgens 13%) en omgaan met gedragsproblemen (nascholing nodig volgens 34% en dringend nodig volgens 13%) (33).

Leraren zelf lijken echter niet veel behoefte aan scholing te hebben, zoals hiervoor al naar voren kwam. Dit blijkt ook uit het internationale TALIS-onderzoek. Dit laat zien dat slechts 12% van de in Nederland deelnemende leraren aangeeft sterke behoefte te hebben aan professionalisering op het gebied van 'special educational needs'. Dat is lager dan het gemiddelde van 22% dat over alle landen samen wordt gerapporteerd. Van de schoolleiders in Nederland rapporteert in dit onderzoek 21% tekorten bij leraren in hun competenties op het gebied van lesgeven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Ook dit is lager dan het gemiddelde van de landen samen (32%). Verder blijkt dat de relatie tussen de behoefte aan professionalisering op dit gebied en daadwerkelijke deelname aan dergelijke professionalisering in Nederland nogal laag is, en veel lager dan het gemiddelde over alle deelnemende landen (27).

Er wordt dus in Nederland weinig urgentie gevoeld voor extra scholing bij leraren zelf, terwijl dit vooral volgens intern begeleiders nog wel nodig zou zijn. Dat roept de vraag op of leraren hun eigen bekwaamheid goed inschatten. Een van de experts die we raadpleegden voor dit artikel geeft aan dat zeker startende leraren nog in beperkte mate bekwaam zijn in vaardigheden die belangrijk zijn voor passend onderwijs.

2.2 Hoe is het gesteld met de attitudes van leraren?

Het belang van positieve attitudes

In een internationale overzichtsstudie wordt geconcludeerd dat een positieve houding van leraren tegenover leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften van groot belang is voor die leerlingen. In diezelfde studie wordt gesteld dat leraren doorgaans het idee van inclusie onderschrijven, maar dat hun attitudes en percepties minder positief zijn als zij zelf leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in hun klas moeten opnemen (5). In een andere internationale overzichtsstudie wordt geconcludeerd dat inclusieve scholen er in vele soorten zijn, maar dat zij gemeenschappelijk hebben dat er een cultuur is waarin diversiteit als positief wordt gezien (2). De belangrijkste bron van stress bij inclusief onderwijs is dat leraren de kwaliteit van het onderwijs voor alle leerlingen in hun klas willen garanderen, waarbij zij vrezen dat extra aandacht voor leerlingen met ondersteuningsbehoeften ten koste van de andere leerlingen gaat (14). Dit kan hun attitudes op dit gebied beïnvloeden. In internationaal onderzoek is verder aangetoond dat leraren met een sterker gevoel van self-efficacy een positievere houding hebben ten aanzien van het geven van onderwijs aan leerlingen met sociaal-emotionele en/of gedragsproblemen (25). Wat weten we over deze houdingen vanuit ons evaluatieonderzoek?

Attitudes ten aanzien van onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften

Uit onderzoek vóór de start van passend onderwijs bleek dat leraren in het basisonderwijs sterker het gevoel hebben leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te kunnen bieden wat nodig is, als zij positievere attitudes hebben ten aanzien van het onderwijs aan deze leerlingen, zich competentier voelen in het omgaan met cognitieve verschillen en (in mindere mate) met gedragsproblemen en zich beter ondersteund weten door de intern begeleider (32). We zagen hier een verband tussen attitudes en vertrouwen in eigen kunnen wat betreft onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

In vragenlijsten die aan leraren zijn voorgelegd in het onderzoek naar passend onderwijs op school en in de klas zijn stellingen opgenomen om zicht te krijgen op deze attitudes en op de mate waarin zij zich door de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften belast voelen. Door die stellingen uniform te maken aan die uit het eerdere onderzoek kunnen we vergelijkingen in de tijd maken. De onderstaande tabel toont de resultaten van reacties van leraren in het basisonderwijs in 2014 (33), 2016 (35) en 2018 (36).

Tabel 1 Stellingen over lesgeven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in drie verschillende onderzoeken; leerkrachten basisonderwijs

	Jaar	zeer mee oneens	mee oneens	niet mee eens en niet mee oneens	mee eens	helemaal mee eens
Ik voel mij overbelast door het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften	2014	2%	27%	37%	25%	10%
	2016	-	-	-	-	-
	2018	3%	19%	39%	26%	13%
Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn bij mij in de klas goed op hun plek	2014	-	6%	42%	46%	6%
	2016	2%	3%	34%	55%	6%
	2018	1%	4%	41%	50%	4%
Ik zit aan de grens wat betreft het les geven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften	2014	3%	36%	29%	21%	10%
	2016	-	-	-	-	-
	2018	2%	13%	35%	30%	20%
Ik kan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in mijn klas bieden wat zij nodig hebben	2014	3%	20%	46%	31%	1%
	2016	2%	5%	37%	52%	4%
	2018	3%	18%	44%	34%	1%
Het lukt mij om de ondersteuning van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in te passen in mijn onderwijs	2014	1%	10%	41%	44%	4%
	2016	2%	9%	26%	58%	5%
	2018	2%	15%	38%	43%	2%

Toelichting: In 2014 hadden de stellingen betrekking op 'leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften', in 2016 en 2018 op 'leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften'. Het onderzoek in 2014 is alleen uitgevoerd in het basisonderwijs.

We zien in de tabel een toename van het aandeel leraren dat zich overbelast voelt, maar dit betreft slechts een lichte verschuiving. Bij de stelling 'Ik zit aan de grens wat betreft het les geven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften' is het verschil tussen 2014 en 2018 aanmerkelijk groter. In 2018 is 50% het eens of helemaal eens met deze stelling; in 2014 was dat het geval bij 31%. Bij de overige drie stellingen valt op dat de antwoorden in 2014 en 2018 niet veel van elkaar verschillen. De reacties in 2016 waren daarentegen duidelijk positiever.

Sinds de introductie van passend onderwijs zijn de houdingen van leraren in het basisonderwijs zoals gemeten met deze items dus niet echt veranderd, behalve wat betreft het gevoel 'aan de grens te zitten'. Dat laatste is sterker geworden.

In het voortgezet onderwijs zijn de stellingen over de mate waarin men zich belast voelt ook voorgelegd, maar alleen in 2018. Hieruit blijkt dat leraren in het voortgezet onderwijs zich iets minder zwaar belast voelen door het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften dan hun collega's op de basisschool. Hier is een derde het (helemaal) eens met de stelling 'Ik voel mij overbelast door het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften' (36). Wellicht heeft dit iets minder negatieve resultaat ermee te maken dat verhoudingsgewijs meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het voortgezet onderwijs op school individuele coaching krijgen dan in het basisonderwijs (36).

2.3 Professionaliseringsbeleid en de rol van lerarenopleidingen

Initiële scholing

De initiële opleiding tot leraar vormt uiteraard een belangrijke basis voor het aanleren van de benodigde competenties. Voorafgaand aan de start van passend onderwijs is een verkenning uitgevoerd hoe Pabo's het thema passend onderwijs een plaats geven in het curriculum. Daaruit wordt geconcludeerd dat passend onderwijs in alle Pabo's wel een belangrijke plaats in het curriculum lijkt in te nemen, maar ook dat het heel lastig om curricula van Pabo's te vergelijken, mede door verschillen in terminologie (30).

Kort na de start van passend onderwijs (in 2016) is binnen het evaluatieprogramma opnieuw een onderzoek gedaan naar de aandacht voor passend onderwijs in de lerarenopleidingen, dit maal niet alleen in de Pabo's maar in alle lerarenopleidingen voor primair en voortgezet onderwijs, inclusief de masteropleidingen special educational needs (master SEN). Dit onderzoek laat zien dat bijna alle Pabo's en twee derde van de opleidingen master SEN het curriculum in ruime of zeer ruime mate hebben aangepast in verband met passend onderwijs, maar dat dit bij de lerarenopleidingen voor vo minder het geval is (38). Uit dit onderzoek, maar ook uit raadpleging van experts voor dit artikel, komt naar voren dat in Pabo's nog de discussie speelt of passend onderwijs gezien moeten worden als een specialisatie (waarvoor studenten kunnen kiezen) of behoort tot de generieke kennisbasis. Een opleider die een minor passend onderwijs verzorgt stelt: *"Veel van de vakinhoud die ik aanbied in de minor passend onderwijs wordt door de studenten ontvangen met opmerkingen als 'dit zou toch eigenlijk voor iedereen moeten zijn'?"*. Bovendien signaleert deze opleider dat veel studenten ook na de minor passend onderwijs nog aangeven veel te moeten leren op het vlak van passend onderwijs. Een opleider uit de tweedegraads lerarenopleidingen (voor voortgezet onderwijs) geeft aan dat de voorbereiding op passend onderwijs in deze opleidingen nog onvoldoende is, zoals ook blijkt uit het onderzoek. Oorzaken zijn volgens haar het overvolle curriculum, maar ook het feit dat slechts een beperkt aantal docenten bij de lerarenopleidingen actief in het werkveld is (geweest) op dit thema. Deze lerarenopleider noemt het wenselijk dat er meer docenten bij tweedegraads lerarenopleidingen komen die ervaring hebben met passend onderwijs en dat er samenwerkingsvormen komen tussen tweedegraadslerarenopleidingen en (groepen) scholen om gezamenlijk te werken aan dit

onderwerp. Een andere expert, uit het werkveld van het voortgezet onderwijs, bevestigt dat er studenten in scholen binnenkomen die nog nooit een module of iets dergelijks hebben gehad rondom passend onderwijs of omgaan met gedrags- en/of concentratieproblemen/-stoornissen. Een expert uit het speciaal onderwijs geeft aan dat het goed zou zijn om studenten meer stages te laten lopen in het speciaal onderwijs.

Bijscholing

Volgens twee vijfde van de schoolleiders in het basisonderwijs en de helft van de schoolleiders in het voortgezet onderwijs zijn er afspraken met het samenwerkingsverband over de deskundigheid die leraren moeten hebben als het gaat om passend onderwijs. Vaker nog bestaan hier afspraken over met het schoolbestuur. Maar in de praktijk wordt professionaliseringsbeleid toch vooral overgelaten aan en ingevuld door de scholen zelf. Volgens veel intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren is er gericht professionaliseringsbeleid op school op het gebied van onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en hebben leraren voldoende mogelijkheden om hun kennis en vaardigheden op dit gebied te onderhouden of uit te breiden (20).

Een van de vormen om scholing in het team te verzorgen is door leraren die de master SEN hebben gevolgd de opgedane kennis te laten delen met collega's. Dan profiteert niet alleen degene die de master volgt, maar ook andere teamleden van de verworven kennis (16). In de praktijk lukt dat echter nog niet altijd even goed. Belangrijke voorwaarden zijn dat er tijd en ruimte moet zijn om die kennis te delen en dat dit wordt gestimuleerd en gefaciliteerd door de schoolleiding. Aan die voorwaarden ontbreekt het soms, al laat de master SEN in dit opzicht wel een gunstiger beeld zien dan andere masteropleidingen (31).

3 Ondersteuning van leraren

Om hun taken in het kader van passend onderwijs goed te kunnen uitvoeren, is het belangrijk dat leraren binnen de school voldoende ondersteund en gefaciliteerd worden. Daarbij gaat het enerzijds over tijd en geld en praktische assistentie, anderzijds om de structuur voor leerlingenzorg binnen de school (hier verder ondersteuningsstructuur te noemen). Bij beide speelt ook het samenwerkingsverband een rol: daar worden de middelen verdeeld en wordt al dan niet aanbod georganiseerd in de vorm van externe ondersteuners die in de school en aan de leraar expertise of hulp kunnen bieden. Op deze zaken gaan we hier afzonderlijk in.

3.1 Waar hebben leraren behoefte aan?

Over tijd, geld en extra handen

Als aan leraren zelf gevraagd wordt aan welke ondersteuning ze het meest behoefte hebben, is het antwoord meestal 'extra handen in de klas' (8, 13, 26, 36). Daarmee wordt bedoeld op een onderwijsassistent of tweede leraar in de klas. In het regulier basisonderwijs is dit een wat sterkere wens dan in het voortgezet onderwijs, waar het vaker de gewoonte is om extra steun buiten de klas

te organiseren. De roep om extra handen is niet typisch voor Nederland, ook uit internationaal onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de leraren in het basis- en voortgezet onderwijs vindt dat meer ‘*support staff*’ nodig is, in het bijzonder als het gaat om onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. En ook internationaal is dat wat sterker het geval in het basisonderwijs dan in het voortgezet onderwijs (27).

De tweede, hiermee samenhangende wens is dat leraren ook zelf meer tijd zouden willen hebben om hun leerlingen de aandacht te geven die zij nodig vinden, niet alleen de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften maar ook de andere leerlingen. Veel leraren zijn van mening dat de andere leerlingen in hun klas aandacht tekort komen doordat de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zoveel aandacht vragen (11, 24, 26, 28). Voor dit laatste bestaat echter geen duidelijke onderbouwing. In onderzoek uit 2014 naar de invloed van het aantal ‘zorgleerlingen’ in de klas op de prestaties en het welbevinden van de overige leerlingen is gebleken dat het voor die overige leerlingen niet uitmaakt hoeveel zorgleerlingen er in de klas zitten (29). Uit later onderzoek uit het evaluatieprogramma is verder gebleken dat een groter aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas niet leidt tot significant meer belasting van de leraar en/of minder goed kunnen ondersteunen van die leerlingen, mits de leraar zich in de school voldoende ondersteund voelt (36). Het lijkt hier dus eerder om een zorg van leraren zelf te gaan, die weerspiegelt dat zij het moeilijk vinden om aan alle leerlingen recht te doen binnen de beschikbare tijd, dan om een feitelijk risico voor leerlingen.

Als het gaat om tijd, wordt ook vaak een verband gelegd met klassengrootte. Leraren noemen ‘kleinere klassen’ regelmatig als een voorwaarde voor het creëren van meer tijd voor extra ondersteuning (23, 28). Dat geldt echter niet voor alle leraren, soms wordt aangegeven dat vooral de klassendynamiek het lesgeven lastig kan maken en dat dat ook het geval kan zijn in een relatief kleine klas (26). Empirische gegevens lijken dit laatste te ondersteunen. In een onderzoek naar werkdruk van leraren werd geen verband gevonden tussen ervaren werkdruk en klassengrootte (11). In een internationaal onderzoek werd in andere landen wel gevonden dat de wens om de klas te verkleinen toeneemt met de grootte van de klas, maar in Nederland was dat verband afwezig (26). De relatie tussen klassengrootte en de tijd/ruimte om leerlingen extra ondersteuning te bieden waar dat nodig is (respectievelijk het gevoel dat dat mogelijk is), is dus minder vanzelfsprekend dan vaak wordt verondersteld. Ook in ons onderzoek naar passend onderwijs op school en in de klas blijkt het aantal leerlingen in de klas geen significante voorspeller te zijn van de mate waarin de leraar in het basisonderwijs zich in staat voelt ondersteuning te bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften of de mate waarin de leraar zich daardoor belast voelt. In het voortgezet onderwijs is dit niet onderzocht, aangezien het aantal leerlingen in de klas daar van uur tot uur wisselt (36).

De derde vaak gehoorde wens is voldoende financiële middelen om extra hulp te kunnen organiseren. Bijvoorbeeld om voldoende uren op de school te hebben voor intern begeleiders (po) en ondersteuningscoördinatoren (vo), maar ook om externe hulp te kunnen financieren van ambulant begeleiders, orthopedagogen, remedial teachers et cetera. Uit verschillende bronnen zijn er signalen dat leraren niet goed weten hoeveel financiële middelen er beschikbaar zijn voor de school voor passend onderwijs. Sommigen hebben het idee dat die middelen vroeger (in de tijd van de rugzakjes) ruimer waren en dat passend onderwijs gepaard is gegaan met bezuinigingen (8,

13, 24). Ook wordt wel gesuggereerd dat besturen het geld bij zich houden en niet beschikbaar stellen voor de scholen. ‘Wij zien het geld niet in de klas’, is dan het geluid.

3.2 Wat weten we over besteding van de middelen?

Dat passend onderwijs gepaard zou zijn gegaan met bezuiniging, is in ieder geval op het niveau van landelijke budgetten niet juist. De middelen voor lichte en zware ondersteuning zijn vanaf 2014 toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Daarbij is 2011 aangehouden als normjaar voor de omvang van de bekostiging. Wel is er verevend²¹ waardoor de middelen in sommige samenwerkingsverbanden ruimer werden, in andere krappere. Er is een overgangsregeling gemaakt om ervoor te zorgen dat financiële aanpassingen geleidelijk kunnen verlopen. In samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening (waar de beschikbare middelen geleidelijk afnemen tot het niveau dat past bij hun grootte) kan er dus wel sprake zijn van minder middelen dan voorheen. De Algemene Rekenkamer, die in 2013 onderzoek deed naar de haalbaarheid van passend onderwijs in het po, merkte destijds op dat het in samenwerkingsverbanden met een sterk negatieve verevening moeilijk zou kunnen worden om de benodigde tijd voor interne begeleiding en externe hulp te blijven financieren (3). Uit recent onderzoek komt naar voren dat samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening inderdaad voor lastige keuzes staan. Zij moeten sturen op de kosten, maar proberen dit eerder te doen op de kosten van plaatsingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en/of in bovenschoolse voorzieningen dan op de middelen die naar de reguliere scholen gaan.²² Echter, de middelen van reguliere scholen dalen wel door andere oorzaken, zoals stijgende materiële kosten en afnemende middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding. Dit zet druk op reguliere scholen wat betreft de mogelijkheden om klassen niet te groot te laten worden, maar ook op uren die beschikbaar zijn voor interne begeleiding of andere vormen van interne hulp (9).

Over hoe scholen de middelen besteden is enige informatie voorhanden. Een onderzoek bij schoolleiders laat zien dat in het voortgezet onderwijs scholen vooral inzetten op extra uren voor de ondersteuningscoördinator of leerlingenbegeleider (84%), de inzet van specialisten om leraren te ondersteunen (80%), deskundigheidsbevordering (76%) en een hulpvoorziening binnen de school (65%). In het basisonderwijs noemt men vooral externe hulp voor leerlingen (60%), onderwijsassistenten of lerarenondersteuners (58%) en extra uren voor de intern begeleider (57%) (20). De middelen worden dus zeker besteed aan zaken waarvan leraren aangeven dat ze er

²¹ Alle samenwerkingsverbanden zijn bekostigd op basis van hun grootte (aantal leerlingen op de aangesloten scholen), zonder rekening te houden met de feitelijke bekostiging van extra ondersteuning in het verleden (gebaseerd op aantallen rugzakjes en aantallen plaatsen in het so/sbo/vso; die aantallen konden uiteenlopen omdat er toen sprake was van openeinde-financiering).

²² Kennis, R., Eimers, T., Roelofs, M., Van Eck, P., & Exalto, P. (i.v.) *Impact van verevening voor samenwerkingsverbanden po en vo. Mate waarin en wijze waarop verevening zware ondersteuning het beleid van samenwerkingsverbanden en scholen beïnvloedt*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Utrecht: Oberon

behoefte aan hebben, al komt ‘klassenverkleining’ niet voor.

Opvallend is dat in het basisonderwijs de inzet van onderwijsassistenten toeneemt. In 2017 kon 23% van de leraren tenminste één dag in de week over ‘meer handen’ in de vorm van een extra leraar of onderwijsassistent beschikken. Bijna de helft van de leraren rapporteerde toen dat er nooit sprake is van dergelijke ondersteuning, ook niet van een remedial teacher. In het voortgezet onderwijs was ondersteuning in de vorm van meer handen in de klas toen vrijwel afwezig (35). In 2019 bleek 40% van de leraren in het basisonderwijs te kunnen beschikken over een onderwijsassistent (zij het niet altijd structureel of substantieel) en circa 10% van de leraren in het voortgezet onderwijs (36). In het voortgezet onderwijs is het dus nog steeds een vrij zeldzaam verschijnsel; we zien daar vaker dat gekozen wordt voor een hulpvoorziening binnen de school maar buiten de reguliere klassen. Dat er helemaal geen sprake zou zijn van ‘extra handen’ is dus in ieder geval voor het basisonderwijs geen juist beeld. Wel aannemelijk is dat het om minder uren beschikbaarheid gaat dan wat leraren graag zouden willen. Hier spelen verwachtingen waarschijnlijk een rol. In de aanloop naar de invoering van passend onderwijs werd vanuit de overheid benadrukt dat het geld voor passend onderwijs de klas moest bereiken en niet aan bovenschoolse organisatie besteed moest worden (betiteld als ‘bestuurlijke drukte’, 17). Daarmee is misschien het beeld opgeroepen dat het met de beschikbare middelen mogelijk zou zijn om elke leraar te ondersteunen met ‘extra handen’. De omvang van de middelen stond en staat dat echter niet toe, ook niet als helemaal geen middelen aan bovenschoolse organisatie of voorzieningen besteed zouden worden.

Feitelijk gaat het grootste deel van de middelen voor passend onderwijs direct naar de scholen (formeel naar de besturen), en ook in toenemende mate (1, 23). Samenwerkingsverbanden die aanvankelijk kozen voor een verdelingsmodel waarin de scholen het meeste geld bij het samenwerkingsverband moesten aanvragen, hebben dat model soms later aangepast naar een vorm met meer direct geld voor scholen (22, 23).

Vervolgens moeten scholen de middelen natuurlijk ook doelgericht besteden. We vermeldden al dat zij dat inderdaad blijken te doen. Echter, een kwart van de schoolleiders in het voortgezet onderwijs en een derde van de schoolleiders in het basisonderwijs zegt niet duidelijk te weten hoeveel middelen voor passend onderwijs beschikbaar zijn voor hun school (20). Of dit ligt aan het samenwerkingsverband, het bestuur of de schoolleiders zelf is niet bekend, maar op deze scholen zal het dan vermoedelijk ook voor leraren niet duidelijk zijn welke middelen beschikbaar zijn. Op de meerderheid van de scholen is dat echter voor schoolleiders wel duidelijk. Onbekend is hoe ze daarover communiceren met hun teams en of leraren dus wel of niet zouden kunnen weten hoeveel en welke faciliteiten er op/voor hun school zijn voor passend onderwijs.

Wel bekend is dat schoolleiders relatief vaak vinden dat de beschikbare passend onderwijsmiddelen onvoldoende zijn om de ondersteuning aan leerlingen te bieden die ze wenselijk vinden. De helft tot een meerderheid van de schoolleiders in verschillende sectoren vindt dat er sprake is van te weinig middelen. Ze zetten mede daarom meestal ook andere middelen in voor passend onderwijs (4, 20).

3.3 Ondersteuning in de school en van deskundigen

Een consistente bevinding in het onderzoek is dat leraren zich het meest ondersteund voelen door hun intern begeleider (basisonderwijs) of ondersteuningscoördinator (voortgezet onderwijs) (13, 23, 35, 36). Over de aard van die ondersteuning is geen informatie verzameld, maar we kunnen op grond van eerder onderzoek aannemen dat het gaat om advies over de aanpak van leerlingen, hulp bij oudercontacten, periodieke leerlingenbesprekingen en het uitzoeken en regelen van allerlei zaken rondom extra steun. Anders dan wat berichten uit de media soms willen doen geloven (8), staat de leraar er dus zeker niet alleen voor. De steun van intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren wordt sterk door leraren gewaardeerd; slechts bij een kleine groep is dat niet zo (35). In het basisonderwijs is deze waardering in de tijd zelfs nog toegenomen (36). De hoeveelheid tijd die intern begeleiders beschikbaar hebben is een knelpunt op een deel van de scholen: ongeveer de helft van de intern begeleiders in het basisonderwijs geeft aan dat zij niet genoeg tijd hebben voor het adviseren van leraren en het bezoeken van lessen; in het voortgezet onderwijs geldt dit laatste zelfs voor twee derde van de ondersteuningscoördinatoren (20).

Andere ondersteuners worden ook genoemd door leraren, maar veel minder. Het gaat dan om ambulante begeleiders, schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband, orthopedagogen, schoolmaatschappelijk werkers, logopedisten. Schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband worden door leraren in het voortgezet onderwijs meer genoemd dan door leraren in het basisonderwijs (35). Dit wijst er op dat in vo-samenwerkingsverbanden vaker voor dit type functionaris is gekozen. Daarnaast krijgen leraren ondersteuning van collega's, bijvoorbeeld een taal-/lees- of rekencoördinator of een collega die zich heeft gespecialiseerd in gedragsproblematiek (35, 36).

Een substantieel deel van de leraren in het basisonderwijs geeft aan meer ondersteuning te willen. In het voortgezet onderwijs valt op dat leraren weinig steun ervaren wat betreft het onderwijs in hun eigen vak; de adviezen die zij krijgen zijn over het algemeen niet vakgebonden. Ook valt hier op dat leraren nogal ontevreden zijn over de beschikbaarheid van faciliteiten en materialen; een klein deel weet zelfs niet of die er zijn (35). Verder komt naar voren dat leraren de adviezen die zij krijgen, vooral als het adviezen van externe hulpverleners zijn, niet altijd als behulpzaam ervaren. Ze vinden de adviezen soms te algemeen en dus te weinig op maat (26).

Bij dit alles is duidelijk dat ervaringen van leraren met ondersteuning uiteen lopen. Dat geldt ook binnen één school. De ene leraar vindt het ondersteuningsbeleid van de school helder en heeft steun aan de voorzieningen die de school heeft ingericht (zoals een *special class* voor leerlingen met autisme), de ander voelt zich slecht geholpen en slecht begrepen bij bijvoorbeeld lastige situaties in de klas (26). Over scholen heen zien we dat een kwart van de leraren in het basisonderwijs zich goed of uitstekend ondersteund voelt, terwijl bijna een derde zich onvoldoende of matig ondersteund voelt. In het voortgezet onderwijs voelt iets meer dan een derde deel van de leraren zich goed of uitstekend ondersteund, terwijl iets minder dan een derde zich onvoldoende of matig ondersteund voelt (36).

Zorgstructuur en condities in de school

Over de rol van de schoolleiding en over de professionele cultuur in hun school zijn de meeste leraren tevreden (35). Dit laatste betreft uitwisseling van ervaringen en stimulansen tot leren. Specifiek over passend onderwijs meldt twee derde van de leraren in zowel primair als voortgezet onderwijs dat het in hun team als vanzelfsprekend wordt gezien dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op school worden toegelaten. Echter, slechts een minderheid van de leraren (drie op de tien) vindt dat er op school gewerkt wordt vanuit een gedeelde visie op passend onderwijs en een even grote groep (of beter kleine groep) is van mening dat het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op hun school als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezien. Dit geeft aan dat leraren zich nog niet duidelijk ondersteund voelen door *schoolbeleid* op het gebied van passend onderwijs (35).

Een onderdeel van het beleid rond passend onderwijs is dat alle scholen in een schoolondersteuningsprofiel moeten vastleggen welke extra steun zij kunnen bieden. Dit is een wettelijke verplichting. Als dit op een goede manier in de school besproken wordt, kan dit bijdragen aan een gedeelde visie. Het blijkt echter dat deze profielen vaak documenten zijn die niet leven in de school en dat leraren soms niet eens weten dat ze bestaan (13, 16, 21, zie ook het artikel over dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen in deze bundel).

Zoals eerder aangegeven voelen leraren zich het meest ondersteund door hun intern begeleider of ondersteuningscoördinator. Daarnaast hebben de meeste scholen een zorgteam, waarin meestal ook functionarissen van buiten deelnemen, en waar leerlingen met meer complexe problematiek worden besproken (34). De beschikbaarheid van (interne) hulp en (externe) expertise is belangrijk voor de ondersteuning van leraren, maar of die effectief is hangt ook af van de houding van leraren zelf. Een voorwaarde is namelijk dat als er sprake is van handelingsverlegenheid, leraren dit durven te bespreken. Sommige leraren denken dat zij alles zelf moeten kunnen oplossen en vragen te laat om hulp of advies (23).

Verder is van belang dat in de school praktisch bruikbare procedures en instrumenten beschikbaar zijn. Een voorbeeld is een vo-school die werkt met handzame groepsoverzichten, samengesteld door de mentor, waarin per leerling belangrijke informatie geordend staat, in de rubrieken cognitief/sociaal/emotioneel/medisch, voorzien van een advies aan de leraar. Dit laatste bestaat uit korte, gerichte handelingsadviezen, bijvoorbeeld 'duidelijk aangeven wanneer de leerling moet stoppen met praten of reageren' bij een leerling met impulsief gedrag. Hiermee wordt geprobeerd meer eenheid van handelen te bereiken en bij leraren meer begrip voor de leerling te bewerkstelligen (37).

Uit een vergelijking van onderzoeksresultaten uit 2016 en 2018 blijkt dat er een afname is van het aantal en type (externe) functionarissen die voor de school beschikbaar zijn om ondersteuning aan leerlingen (en leraren) te bieden (zoals schoolmaatschappelijk werk, logopedie, remedial teachers, gedragswetenschappers). Dit wijst erop dat scholen nu meer dan voorheen zelf de extra ondersteuning organiseren en daarbij minder een beroep doen of kunnen doen op externe ondersteuners. Diezelfde vergelijking laat ook een toename zien van het percentage intern begeleiders in het basisonderwijs en ondersteuningscoördinatoren in het voortgezet onderwijs dat vindt dat op hun school de basisondersteuning in ruime of zeer ruime mate wordt gerealiseerd. Bij

de extra ondersteuning rapporteren de respondenten ook een betere realisatie, maar minder sterk (35, 36).

3.4 Ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband

Samenwerkingsverbanden maken eigen keuzes wat betreft de inrichting van de ondersteuningsstructuur voor scholen. Sommige samenwerkingsverbanden geven zoveel mogelijk middelen direct aan de scholen, die daarmee hun eigen ondersteuningsstructuur kunnen inrichten (inclusief inhuur van externe hulp), andere besteden een soms aanzienlijk deel van hun middelen aan expertise en voorzieningen waar scholen gebruik van kunnen maken, weer andere hebben een systeem ingericht waarin scholen aanvragen moeten doen voor extra middelen, leerlinggebonden of anderszins. In de meeste gevallen is er sprake van een combinatie van deze modellen, maar met verschillende accenten.

Leraren staan op vrij grote afstand van het samenwerkingsverband en weten lang niet altijd welke procedures daar gelden. Intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren weten dat in de regel wel, zij nemen ook vaak deel aan overleg tussen scholen onderling binnen het samenwerkingsverband of binnen hun bestuur. Over de ondersteuning door het samenwerkingsverband zijn intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren redelijk positief. In het basisonderwijs is meer dan de helft van de intern begeleiders het eens of zeer eens met de stelling dat het samenwerkingsverband de school goede ondersteuning voor leraren biedt bij het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Het voortgezet onderwijs scoort hier wat lager; ruim een kwart van de ondersteuningscoördinatoren blijkt daar niet goed te weten hoe het gesteld is met de ondersteuning door het samenwerkingsverband (36). Mogelijk komt dit doordat de middelen in het voortgezet onderwijs vaker direct naar de scholen gaan en het samenwerkingsverband verder weinig aparte ondersteuning biedt. Van de schoolleiders meldt bijna 60% dat als ondersteuning nodig is, die ook snel beschikbaar is (4).

Daar waar gekozen is voor het organiseren van expertise vanuit het samenwerkingsverband, heeft dit vaak de vorm van inzet van schoolondersteuners (al dan niet voormalige ambulante begeleiders), naast de instandhouding van (enkele) bovenschoolse voorzieningen. Het voordeel hiervan is rechtstreekse ondersteuning van de school en dit wordt genoemd als een positief gevolg van passend onderwijs. Expliciete nadelen van dit model zijn niet naar voren gekomen, behalve de kosten van bovenschoolse voorzieningen. In sommige samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening heeft men ervoor gekozen om deze voorzieningen te verminderen (13). Daar waar gekozen is voor een model waar scholen aanvragen moeten doen, zijn de ervaringen wisselend. Een deel van de intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren (die deze aanvragen meestal doen) vindt dat dit veel energie kost en bureaucratie met zich meebrengt. Leraren klagen vooral over de tijd die hiermee gemoeid kan zijn en over het feit dat die aanvragen onderbouwd moeten worden met gegevens over wat de school zelf al heeft gedaan (13, 20, 28). Ook blijken de arrangementen die het samenwerkingsverband dan biedt niet altijd te passen bij de behoeften van de leraren (23).

Mogelijkheden om te verwijzen

Leraren kunnen zich ook ondersteund voelen door de wetenschap dat een leerling verwezen kan worden indien dat nodig is. Verwijzen naar het speciaal (basis)onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs is binnen passend onderwijs nog steeds mogelijk. Het beperken van verwijzingen naar een speciale lesplaats is geen doel van passend onderwijs. De verwachting is wel dat passend onderwijs ertoe zou leiden dat meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs kunnen blijven of terugkeren na een verblijf in het speciaal onderwijs. Toch is bij sommige leraren het idee ontstaan dat verwijzen vanwege passend onderwijs niet meer zou mogen of minder moet zijn dan vóór passend onderwijs. Dit blijkt uit publicaties buiten ons onderzoek (10, 28) maar ook uit onderdelen van het evaluatieprogramma (13, 23). Ook vanuit het speciaal onderwijs komt dit geluid, gesteld wordt dan dat reguliere scholen leerlingen te lang vasthouden ('blijven doormodderen') en dat dat niet in het belang van die leerlingen is (24). Soms wordt hierbij een verband gelegd met beleid van het samenwerkingsverband, dat zou sturen op geld en dus toegang tot speciaal (basis)onderwijs zou beperken. Dit is inderdaad een enkele keer het geval, bijvoorbeeld in een samenwerkingsverband met een sterk negatieve verevening waar reguliere basisscholen zelf moeten (mee)betalen als ze een leerling verwijzen (13). Op grotere schaal zijn hier echter geen aanwijzingen voor. Recent neemt de omvang van het speciaal onderwijs zelfs weer toe, na een aanvankelijke daling (22). Ook hieruit kunnen we niet afleiden dat er beperkingen worden opgelegd in het 'mogen' verwijzen vanuit samenwerkingsverbanden. Er kunnen natuurlijk wel andere factoren zijn die verwijzing belemmeren. Bijvoorbeeld ouders die weigeren om aan een verwijzing mee te werken (28). Die omstandigheden waren er altijd al en hangen niet specifiek samen met de invoering van passend onderwijs.

4 Reflectie

Beschikken leraren over de benodigde competenties voor passend onderwijs?

We hebben gezien dat leraren in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs veel vertrouwen hebben in hun eigen kunnen als het gaat om algemene competenties. Ze schatten hun eigen competenties in het geven van instructie, klassenmanagement en het motiveren van leerlingen en ouders zeer positief in. Intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en schoolleiders zijn in het algemeen wat kritischer, maar toch ook positief over de competenties van hun team. Ook leerlingen oordelen in het algemeen positief over het handelen van hun leraren, maar bij hen scoren vaardigheden in klassenmanagement gemiddeld hoger dan vaardigheden in didactisch handelen. Dit laatste blijkt ook uit lesobservaties: leraren doen het goed als het gaat om pedagogische structuur en emotionele ondersteuning, maar slechts redelijk op didactiek. Vooral in het voortgezet onderwijs schieten vaardigheden op deze dimensie nog tekort en daarin is bij hen ook geen vooruitgang te zien (in het basisonderwijs wel).²³

Verder hebben we gezien dat er relatief weinig behoefte bestaat aan professionalisering bij leraren in Nederland. Vergeleken met andere landen is die behoefte lager en dat geldt ook voor de

²³ Hierbij moet wel enige reserve betracht worden: het gaat om cross-sectionele gegevens in een steekproef van circa 50 scholen voor po en vo en het betreft niet per se twee keer dezelfde leraren.

deelname aan professionaliseringsactiviteiten.

De vraag is hoe dit beoordeeld moet worden. Uit een panelgesprek met leraren over deze vraag kwam naar voren dat leraren het vaak moeilijk vinden om handelingsverlegenheid toe te geven en wellicht ook niet altijd een reëel inzicht hebben in hun eigen bekwaamheden. Daarnaast werd bevestigd dat leraren niet zozeer twijfelen aan eigen competenties, maar veeleer behoefte hebben aan meer tijd en meer handen in de klas. *“We zijn niet handelingsverlegen, we zijn handenverlegen.”* Dit komt overeen met de uitkomsten van de gesprekken die met leraren gevoerd zijn naar aanleiding van de observaties. Het perspectief van gebrek aan faciliteiten staat bij hen meer voorop dan het perspectief van vaardigheden die nog verder ontwikkeld zouden moeten worden. In het panelgesprek is ook aangegeven dat het scholingsaanbod op het gebied van passend onderwijs voor leraren niet zo zichtbaar is en zelfs lijkt af te nemen. Over dit laatste hebben we geen onderzoeksgegevens. Maar wat wel uit het onderzoek blijkt, is dat professionalisering van leraren vooral een zaak is van de scholen zelf en niet zozeer gestuurd wordt vanuit schoolbesturen en minder nog vanuit samenwerkingsverbanden. Mogelijk is professionalisering te veel een individuele kwestie en verantwoordelijkheid geworden. Bij de start van passend onderwijs is er op gewezen dat het risicovol was om de stelselverandering door te voeren zonder gericht beleid op het gebied van professionalisering.²⁴ De conclusie voor dit moment moet zijn dat dat beleid er niet gekomen is.

Wat betreft ‘meer handen in de klas’ kan overigens wel de vraag gesteld worden wat het effect daarvan kan zijn op ondersteuning van leerlingen die dat nodig hebben. Extra handen moeten, als het om onderwijsassistenten gaat, toch ook weer aangestuurd worden door de groepsleerkracht en voor goede ondersteuning is ook een stevige opleiding nodig.

Oordeel over de mogelijkheden om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te ondersteunen

Ondanks de zeer positieve inschatting van hun algemene competenties, zijn leraren in het primair en voortgezet onderwijs niet meer dan gematigd positief over hun mogelijkheden om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Opvallend is dat leraren zich in 2018 minder goed in staat voelen om ondersteuning te bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften dan leraren in 2016 aangaven.

Ook is de mate waarin leraren zich hierdoor overbelast voelen, toegenomen. In het basisonderwijs geeft in 2018 de helft van de leraren aan ‘op de grens te zitten’ wat betreft het lesgeven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, terwijl dit vóór de start van passend onderwijs het geval was bij iets minder dan een derde. Dit ligt niet aan minder goede competenties, volgens leraren zelf, want de scores op self-efficacy zijn niet omlaag gegaan. Wat ze zelf noemen is gebrek aan tijd, extra handen en een te grote klas. Er zijn echter geen aanwijzingen dat deze factoren nu méér spelen dan voorheen, voor extra handen in de klas geldt juist (in het basisonderwijs) dat er sprake is van meer onderwijsassistenten dan twee jaar eerder. In het eerder genoemde panelgesprek, maar ook uit andere gesprekken met experts kwamen enkele mogelijke verklaringen voor het toegenomen gevoel van overbelasting naar voren: een toenemend aantal leerlingen met problemen, mede door stijging van het aantal kinderen dat jeugdhulp nodig heeft;

²⁴ ECPO (2011). *Passend onderwijs – passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

toename van signalering en labeling van problemen (de norm voor ‘normaal’ verschuift); de lat steeds hoger leggen (wat leraren ook zelf doen); ouders die mondiger en veeleisender worden. Vooral dit laatste werd een aantal malen benadrukt. Er werden ook andere zaken genoemd, zoals de aandacht die leerlingen met gedragsproblemen opeisen en externe adviezen die leraren niet altijd voldoende praktisch bruikbaar vinden. Maar het is niet aannemelijk dat deze zaken sterker spelen dan voorheen. Ook werden de soms moeizame procedures genoemd die nodig zijn om vanuit het samenwerkingsverband extra steun te krijgen. Die procedures waren er echter in 2016 ook al en bieden geen verklaring voor de genoemde trend. Wat mogelijk wel een rol speelt, is dat in de publieke media passend onderwijs regelmatig negatief in de aandacht is geweest.²⁵ Denkbaar is dat dit negatieve beeldvorming over passend onderwijs in de hand heeft gewerkt, ook bij leraren. Ook is in deze periode veel aandacht geweest en door leraren gevraagd voor hun hoge werkdruk. Passend onderwijs is vaak naar voren gebracht als een belangrijke oorzaak daarvan. Het is ongetwijfeld niet de enige oorzaak, maar de publieke uiting hiervan kan wel bijgedragen hebben aan een toenemend gevoel bij leraren dat het allemaal (te) veel gevraagd is. Ook kan een rol spelen dat passend onderwijs ‘iets nieuws’ is, mogelijk maakt dat het makkelijker om als oorzaak van toegenomen werkdruk te noemen. De vraag bij dit alles is of er feitelijk iets veranderd is in de situatie in de klas. Opvallend in dit licht is dat in een van de onderzoeken die in de publiciteit gekomen zijn over de druk die passend onderwijs voor leraren zou opleveren, leraren overwegend meer negatief dan positief waren over passend onderwijs, terwijl in datzelfde onderzoek ruim de helft van de leraren (57% in het po en 51% in het vo) aangaf dat er in hun lespraktijk niets was veranderd sinds de invoering van passend onderwijs (10).

Ondersteuning van leraren in de school

Voor leraren is de directe hulp die zij kunnen krijgen binnen hun school het belangrijkste. Ze gebruiken en waarderen de steun van intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren sterk, al geldt dit niet voor alle leraren. In dit licht is het gunstig dat scholen hun middelen voor passend onderwijs deels besteden aan meer uren voor deze functies. Dit zal echter in de beleving van leraren niet altijd gevoeld worden als een positief effect van passend onderwijs. Voor leraren is vaak niet duidelijk waaraan die middelen besteed worden en om hoeveel middelen het gaat. Er bestaan onjuiste beelden over. Zo leeft nog steeds de gedachte dat passend onderwijs een bezuiniging is, omdat daar in de periode voorafgaand aan passend onderwijs ooit een voornemen toe bestond. Ook was er de verwachting dat passend onderwijs overal zou kunnen leiden tot meer directe hulp in de klas, terwijl de omvang van de middelen daarvoor niet toereikend is. Dit wijst op een wereld van veronderstellingen over passend onderwijs die niet sporen met de werkelijkheid en waarover wellicht onvoldoende communicatie met leraren plaatsvindt. In het panelgesprek werd genoemd dat veel leraren niet goed weten wat nu eigenlijk wel en niet bij passend onderwijs hoort en dat ze “*door de bomen het bos niet meer zien*”. Dit komt overeen met een onderzoek dat in 2016 in het evaluatieprogramma is uitgevoerd (26).

²⁵ Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek. 1.8.2014-1.8.2019*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

De lerarenopleidingen

Enkele jaren na de start van passend onderwijs hadden de meeste Pabo's en opleidingen master SEN hun curriculum aangepast en was er nascholingsaanbod ontwikkeld. Of daarmee een goede basis is gelegd voor passend onderwijs is echter onduidelijk. Bij de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs lijkt passend onderwijs veel minder invloed te hebben gehad op het aanbod. Dit terwijl er juist in het voortgezet onderwijs op het gebied van didactisch handelen ten opzichte van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften nog het nodige te verbeteren valt.

Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op resultaten van onderzoek, met name onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van passend onderwijs. Daarnaast zijn vragen voorgelegd aan een aantal experts, te weten twee lerarenopleiders, een ondersteuningscoördinator in het voortgezet onderwijs, een muziekdocent in het speciaal onderwijs en een aantal leraar-ambtenaren die hun leraarschap combineren met een functie bij het Ministerie van OCW.

Referenties

1. Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Eck, P. van, Weijers, S., & Walraven, M. (2019). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs in 2018 volgens leidinggevenden*. Utrecht: Oberon.
2. Ainscow, M., Dyson, A., & Weiner, S. (2014). From Exclusion to Inclusion. A review of international literature on ways of *responding* to students with special educational needs in schools. *En-clave Pedagógica*, 13, 13-30.
3. Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
4. Algemene Vereniging van Schoolleiders (2015). *Peiling passend onderwijs*. www.avs.nl.
5. Avramidis, E. & Norwich, B. (2002). Teachers' attitudes towards integration/inclusion: a review of the literature. *European Journal of Special Needs Education*, 17 (2), 129-147.
6. Chiner, E., & Cardona, M.C. (2013). Inclusive education in Spain: how do skills, resources, and supports affect regular education teachers' perceptions of inclusion? *International Journal of Inclusive Education*, 17 (5), 526-541.
7. Cooper, P., & Jacobs, B. (2011). *From Inclusion to Engagement. Helping Students Engage with Schooling through Policy and Practice*. Chichester: Wiley-Blackwell.
8. De leraar staat alleen (2018). *Onderwijsblad*, september 2018, 12-15.
9. Dekkers, M., & Teeuwen, N. (2019). *Kloof tussen mens en systeem? Vijf jaar passend onderwijs en nu verder*. Amsterdam: B&T.
10. DUO Onderwijsonderzoek & Advies (2015). *Rapportage passend onderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek & Advies.
11. DUO Onderwijsonderzoek & Advies (2016). *Werkdruk leerkrachten in het basisonderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek & Advies.
12. DUO Onderwijsonderzoek & Advies (2019). *Hoe tevreden, betrokken en bevlogen zijn medewerkers in het primair onderwijs?* Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek & Advies.

13. 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.
14. Forlin, C. (2001) Inclusion: identifying potential stressors for regular class teachers, *Educational Research*, 43 (3), 235–245.
15. Gennip, H. van, Marx, T., & Smeets, E. (2007). *Gedragsproblemen in de basisschool en competenties van leraren*. Nijmegen: ITS.
16. 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.
17. Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013), *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
18. Ledoux, G., Van Loon-Dijkers, L., Smeets, E., & van den Berg, F. (2016). Moet de leraar een orthopedagoog worden? *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 55, 549-564.
19. 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.
20. Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor Scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen.
21. 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.
22. Ledoux, G., & Waslander, S. (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/Tilburg University.
23. Ledoux, G., Van Eck, P., Van der Hoeven, J., & Van der Stege, H. (2019). *Passend onderwijs in de praktijk deel 2. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2017*. Amsterdam/Utrecht/Rotterdam: Kohnstamm Instituut/Oberon/CED-Groep.
24. Leraar brandt af op passend onderwijs (2016). *Onderwijsblad*, november, 2016, 28-30.
25. MacFarlane, K., & Woolfson, L. (2013). Teacher attitudes and behavior toward the inclusion of children with social, emotional and behavioral difficulties in mainstream schools: an application of the theory of planned behavior. *Teaching and Teacher Education*, 29, 46-52.
26. Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
27. OECD (2019). *TALIS 2018 Results. Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Volume I. www.oecd.org/publishing.
28. Passend onderwijs put leraar uit (2019). *Onderwijsblad*, mei 2019, 52-56.
29. Roeleveld, J., Karssen, M., & Ledoux, G. (2014). *Samenstelling van de klas en cognitieve en sociaal-emotionele uitkomsten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
30. Schram, E., Meer, F. van der, & Os, S. van (2012). *Omgaan met verschillen: (g)een kwestie van maatwerk. Naar een doorgaande lijn in de toerusting van leraren voor passend onderwijs*. Enschede: SLO.
31. Sligte, H., & Schenke, W. (2017). *Een masteropleiding als bijdrage aan kennisbenutting en -verspreiding door leraren*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

32. Smeets, E., Ledoux, G., Blok, H., Felix, C., Heurter, A., Kuijk, J. van, & Vergeer, M. (2013). *Op de drempel van Passend onderwijs. Beleid en aanbod rond specifieke onderwijsbehoeften in zes samenwerkingsverbanden*. Nijmegen / Amsterdam: ITS / Kohnstamm Instituut.
33. Smeets, E., Ledoux, G., Regtvoort, A., Felix, C., & Mol Lous, A. (2015). *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*. Nijmegen / Amsterdam / Leiden: ITS / Kohnstamm Instituut / Hogeschool Leiden.
34. Smeets, E., & Veen, D. van (2016). *Monitor ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016*. Nijmegen / Zwolle: KBA Nijmegen / Hogeschool Windesheim; Nederlands Centrum voor Onderwijs en Jeugdzorg (NCOJ).
35. Smeets, E., Boer, A. de, Van Loon-Dikkers, L., Rissen, L. & Ledoux, G. (2017). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.
36. Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dikkers, L. (2019). *Passend onderwijs in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.
37. Steunpunt Passend Onderwijs (2018). *Verrassend passend. Special in en om de school*. Utrecht: Steunpunt Passend Onderwijs.
38. Veen, D. van, Huizinga, P., & Steenhoven, P. van der (2016). *Passend onderwijs en de lerarenopleidingen*. Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ.
39. Zee, M., & Koomen, H.M. (2016). Teacher self-efficacy and its effects on classroom processes, student academic adjustment, and teacher well-being: A synthesis of 40 years of research. *Review of Educational research*, 86(4), 981-1015.

Lijst met afkortingen

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 jeugdinstellingen
ggz	geestelijke gezondheidszorg
lgf	leerlinggebonden financiering (rugzakje) (afgeschaft met passend onderwijs)
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
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

