



**Evaluatie**  
Passend Onderwijs

# Passend onderwijs in de praktijk deel 2

---

Casestudies in het primair en voortgezet  
onderwijs, ronde 2017

*Guuske Ledoux / Kohnstamm Instituut*

*Pauline van Eck / Oberon*

*José van der Hoeven / CED Groep*

*Heleen van der Stege / CED Groep*



Ledoux, G. / Kohnstamm Instituut.  
Eck, P. van / Oberon  
Hoeven, J. van der & Stege, H. van der / CED Groep

Aan het onderzoek hebben meegewerkt:

José van der Hoeven, Corien van der Linden, Heleen van der Stege (CED-Groep)  
Ton Eimers, Annet Jager, Rita Kennis, Ed Smeets (KBA Nijmegen)  
Margriet Heim, Desirée Weijers (Kohnstamm Instituut)  
Pauline van Eck, Miriam Walraven, Marjolein Bomhof (Oberon)

Passend onderwijs in de praktijk deel 2. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2017.  
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.  
(Rapport 1035, projectnummer 20689)

Dit is publicatie nr. 63 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

**ISBN: 978-94-6321-102-4**

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](http://www.kohnstammstituut.uva.nl)  
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2020

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2. Bestuur en organisatie van het samenwerkingsverband</b>	<b>7</b>
2.1 Ontwikkelingen in het bestuursmodel; de rol van het intern toezicht	7
2.2 Zeggenschap van scholen	8
2.3 Bestuurlijke samenwerking	9
2.4 Samenvattend	10
<b>3. Verdelingsmodel en zicht op de middelenbesteding</b>	<b>11</b>
3.1 Ontwikkelingen in de wijze van middelen verdelen	11
3.2 Verantwoording en zicht op middelenbesteding	13
3.3 Invloed van verevening en groei of krimp van het aantal leerlingen	15
3.4 Bureaucratie	16
3.5 Samenvattend	17
<b>4. Dekkend aanbod</b>	<b>19</b>
4.1 Ontwikkelingen in dekkend aanbod	19
4.2 Relatie tussen schoolondersteuningsprofielen en dekkend aanbod	22
4.3 Functie van schoolondersteuningsprofielen voor scholen	23
4.4 Functie van schoolondersteuningsprofielen voor ouders	25
4.5 Samenvattend	26
<b>5. Toewijzing en hulp op maat</b>	<b>28</b>
5.1 Zijn toewijzingsprocedures veranderd?	28
5.2 Kwesties rond hulp op maat	31
5.3 Over bureaucratie	34
5.4 Verwijzing naar en instroom in het speciaal onderwijs	35
5.5 Samenvattend	39
<b>6. Zorgplicht</b>	<b>40</b>
6.1 Naleving van de zorgplicht	40
6.2 Samenwerking en doorzettingsmacht	42
6.3 Thuiszitters	44
6.4 Samenvattend	47
<b>7. Ontwikkelingsperspectieven</b>	<b>48</b>
7.1 Vorm en functie van ontwikkelingsperspectieven in de school	48
7.2 Voor welke leerlingen wordt een OPP gemaakt?	49
7.3 Administratieve belasting	52
7.4 Ervaringen van leraren nader bezien	53
7.5 Betrokkenheid van ouders	54
7.6 Samenvattend	56

<b>8</b>	<b>Ervaringen van ouders</b>	<b>57</b>
<b>8.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>57</b>
<b>8.2</b>	<b>Toewijzing en hulp op maat</b>	<b>58</b>
<b>8.3</b>	<b>Schoolkeuze en schoolondersteuningsprofiel</b>	<b>59</b>
<b>8.4</b>	<b>Contact tussen ouders en school</b>	<b>61</b>
<b>8.5</b>	<b>Georganiseerde inspraak</b>	<b>64</b>
<b>8.6</b>	<b>Klachten en geschillen</b>	<b>64</b>
<b>8.7</b>	<b>Samenvattend</b>	<b>65</b>
<b>9</b>	<b>Ondersteuning voor leraren</b>	<b>67</b>
<b>9.1</b>	<b>Vormen van ondersteuning en ervaringen daarmee</b>	<b>67</b>
<b>9.2</b>	<b>Professionalisering en capaciteiten van leraren</b>	<b>71</b>
<b>9.3</b>	<b>Samenvattend</b>	<b>72</b>
<b>10.</b>	<b>Relatie tussen onderwijs en jeugdhulp</b>	<b>75</b>
<b>10.1</b>	<b>Over passend onderwijs en de transitie jeugdzorg</b>	<b>75</b>
<b>10.2</b>	<b>Afstemming onderwijs-jeugdhulp</b>	<b>75</b>
<b>10.3</b>	<b>Overleg met gemeenten</b>	<b>76</b>
<b>10.4</b>	<b>Veranderingen sinds de transitie jeugdzorg</b>	<b>78</b>
<b>10.5</b>	<b>Integrale zorg</b>	<b>79</b>
<b>10.6</b>	<b>Samenwerking op kindniveau</b>	<b>80</b>

# 1. Inleiding

In het programma van het evaluatieonderzoek passend onderwijs worden vijftien meerjarige casestudies uitgevoerd. Vijf samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs (po), vijf in het voortgezet onderwijs (vo) en vijf mbo-instellingen worden gevolgd van 2016 tot en met 2019. De casestudies hebben een integraal karakter. Dat wil zeggen dat er gekeken wordt naar alle relevante aspecten die met de invoering en toepassing van passend onderwijs te maken hebben. Het doel van de casestudies is om inzicht te krijgen in de werking van processen en mechanismen die optreden vanwege passend onderwijs en in de samenhang en interacties tussen niveaus en actoren. In de casestudies wordt de nadruk gelegd op de verbinding tussen de verschillende aspecten en de context waarin passend onderwijs wordt ingevoerd. De cases worden gevolgd over een reeks van jaren waardoor het mogelijk is om ook naar de ontwikkeling te kijken die passend onderwijs binnen de cases doormaakt.

De voorliggende rapportage bevat de bevindingen van de tweede ronde integrale casestudies voor het po en vo (over de mbo-cases wordt apart gerapporteerd). Over de eerste ronde is een afzonderlijk rapport verschenen, dat rapport gaat over de situatie in de cases in 2016.<sup>1</sup>

De gegevens voor de tweede ronde zijn verzameld in 2017. In elke case zijn gesprekken gevoerd met de directeur van het samenwerkingsverband<sup>2</sup>, schoolleiders en intern begeleiders (po) of ondersteuningscoördinatoren (vo) van steeds drie scholen per samenwerkingsverband (dus 30 scholen totaal) en enkele leraren van elke school. De drie scholen zijn gespreid naar type. In elke case is één van de scholen een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3/4), of een school voor speciaal basisonderwijs, of een school voor praktijkonderwijs. Verder zijn in de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs zowel havo/vwo- als vmbo-scholen/afdelingen betrokken. Sommige betrokkenen zijn in deze tweede ronde niet bevraagd, dit geldt bijvoorbeeld voor schoolbesturen. Hun ervaringen en opvattingen komen aan bod in andere rondes. Een andere groep is in deze ronde juist wel (voor het eerst) opgenomen, namelijk ouders. Verdeeld over de cases zijn met 25 ouders in het vo en 29 ouders in het po gesprekken gevoerd. Dit zijn allemaal ouders die een kind op school hebben met een extra ondersteuningsbehoefte. Aan de scholen is gevraagd om hiervoor ouders te benaderen. Een klein deel van deze ouders (vier in het vo en negen in het po) heeft een kind in het speciaal (basis)onderwijs of het praktijkonderwijs. De gesprekken met de ouders zijn telefonisch gevoerd, de overige interviews vonden *face to face* plaats.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> We gebruiken hier steeds de term directeur, daarmee doelen we ook op de situaties waarin deze functionaris coördinator of directeur-bestuurder is. Het gaat dus altijd om de leidinggevende van het samenwerkingsverband.

### Onderwerpen

De gesprekken zijn gehouden aan de hand van topiclijsten waarin over verschillende thema's die binnen passend onderwijs belangrijk zijn vragen zijn opgenomen. Deze thema's komen deels in elke ronde terug (om ontwikkelingen te kunnen vaststellen) en zijn deels specifiek voor een ronde. Voor deze spreiding van thema's over de rondes is gekozen om respondenten niet te veel te belasten. Verder zijn de topiclijsten afgestemd op de verschillende respondenten, zodat elke respondent alleen vragen voorgelegd kreeg waar hij of zij uit eigen ervaring iets over zou kunnen zeggen. In onderstaand schema staat welke respondenten over welke thema's zijn bevroegd.

**Tabel 1 De onderwerpen in de topiclijsten**

Onderwerp	Bevraagd bij wie	Herhaling of nieuw
Bestuur en organisatie	Directeur samenwerkingsverband	Herhaling
Model en middelen (financiën)	Directeur samenwerkingsverband Scholen <sup>3</sup>	Herhaling
Dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen	Directeur samenwerkingsverband Scholen Leraren Ouders	Herhaling
Toewijzing en hulp op maat	Directeur samenwerkingsverband Scholen Leraren Ouders	Herhaling
Zorgplicht	Directeur samenwerkingsverband Scholen	Herhaling
Ontwikkelingsperspectieven	Directeur samenwerkingsverband Scholen Ouders Leraren	Herhaling
Positie van ouders	Leraren Ouders	Nieuw
Ondersteuningsaanbod	Leraren	Nieuw
Samenwerking onderwijs-gemeenten-jeugdhulp	Directeur samenwerkingsverband Scholen Ouders	Nieuw

Ook als er sprake was van een herhaling van een thema, zijn vaak over dat thema ook nieuwe vragen gesteld.

---

<sup>3</sup> Meestal ging het hier om een gecombineerd interview met de schoolleider en de intern begeleider of ondersteuningscoördinator.

### *Selectie van de cases*

De cases zijn geselecteerd in 2015, ruim een jaar na de invoering van passend onderwijs. Bij de selectie is gestreefd naar een goede spreiding op

- regio
- verevening
- omvang (aantal besturen)
- verdeelmodel bij de start
- bestuursmodel

Het criterium verevening betreft de financiële positie van de samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden worden gefinancierd op basis van het aantal leerlingen op de scholen die vallen bij het samenwerkingsverband, het gaat om een daarop gebaseerd vast budget. In de periode voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs was er sprake van openeindefinanciering voor leerlingen die binnen het onderwijs extra steun kregen (met rugzakjes) of geplaatst waren in het speciaal onderwijs. Omdat er toen regionale verschillen waren in het de budgetten die hiermee gemoeid waren, heeft de invoering van een budget met een voor iedereen gelijk criterium (verevening) ervoor gezorgd dat sommige samenwerkingsverbanden meer, andere minder middelen kregen dan vroeger (positieve en negatieve verevening). We veronderstelden dat deze financiële positie van invloed zou kunnen zijn op ontwikkelingen in het samenwerkingsverband, vandaar dat er gezocht is naar (ook) spreiding op verevening.

Verder is geselecteerd op beleids- en bestuurlijke kenmerken van de samenwerkingsverbanden. Dit betreft het aantal besturen in het samenwerkingsverband (meer besturen betekent meer complexiteit in de samenwerking), het model voor de verdeling van de financiële middelen (ingedeeld in drie typen, deze worden later in het rapport toegelicht) en het bestuursmodel (stichting dan wel vereniging en positie van de leidinggevende en de bestuurders). Spreiding op deze kenmerken is van belang om te kunnen nagaan of dit samenhangt met keuzes en ervaringen in de cases.

In het rapport over ronde 1 van het onderzoek bij de integrale cases (zie noot 1) is uitvoeriger verantwoord hoe de selectie is uitgevoerd. Voor dit rapport laten we alleen zien hoe de cases over de selectiecriteria verdeeld zijn.



**Tabel 2 Kenmerken van de po- en vo-cases**

Case	Verevening	verdeelmodel bij start (hoofdaccent)	N besturen	bestuursmodel bij start	Regio
Po PO-B	vrijwel neutraal	Arrangementenmodel	11	Stichting AB/DB, coördinator	Noord
Po PO-C	Negatief	Schoolmodel	8	Vereniging ALV, directeur- bestuurder	Zuid
Po PO-D	Positief	Expertisemodel	23	Vereniging ALV/DB, directeur- bestuurder	West
Po PO-A	Negatief	Combimodel	13		Oost
Po PO-E	Negatief	Schoolmodel	16	Directeur-bestuurder	Zuid
Vo VO-E	Positief	Arrangementenmodel	18	AB/DB	West
Vo VO-A	Negatief	Schoolmodel		AB/DB	Zuid
Vo VO-D	Negatief	Expertisemodel	16	Stichting, AB/DB	Zuid
Vo VO-B	Negatief	Expertisemodel	11		Oost
Vo VO-C	Positief	Combimodel	11	AB/DB; directeur en adjunct	Noord

AB= algemeen bestuur, DB=dagelijks bestuur, ALV= algemene ledenvergadering

Benadrukt moet worden dat het hier gaat om een indeling op kenmerken die *bij de start van het onderzoek* van toepassing waren. In de loop van de tijd zijn hierin verschuivingen opgetreden, deze worden later in dit rapport beschreven.

#### *Wijze van analyseren en rapporteren*

In elke case zijn, zoals eerder vermeld, interviews gehouden met verschillende betrokkenen. De interviews zijn uitgevoerd door één vaste onderzoeker per case, die ook in het voorafgaande jaar het onderzoek in die case heeft uitgevoerd. De resultaten zijn door de betreffende onderzoeker gebundeld in een caseverslag, ingedeeld volgens de rubrieken uit de topiclijsten. Daarin is steeds aangegeven van wie een bepaalde opvatting of ervaring afkomstig was. Deze caseverslagen zijn gecodeerd met behulp van het programma MAXQDA.

Vervolgens is met behulp van deze codering een samenvattende overall rapportage gemaakt, per onderwerp uit tabel 2. Hierbij is in de meeste gevallen onderscheid gemaakt tussen resultaten voor de po- en voor de vo-cases, met uitzondering van deelonderwerpen waarbij de uitkomsten sterk gelijkend waren voor beide soorten samenwerkingsverbanden. Waar zinvol is telkens aangegeven van wie de betreffende informatie afkomstig is. In het geval van de scholen gebeurt dat niet per school maar wordt alleen het schoolniveau aangeduid. Alleen als er sprake is van een bijzondere omstandigheid wordt verwezen naar een specifieke school. Om anonimiteit zoveel mogelijk te waarborgen worden de cases in de tekst aangeduid met de codes die vermeld zijn in tabel 2 (PO-A, PO-B, et cetera).

Bij thema's waar sprake is van vragen naar ontwikkeling (zie tabel 1, onderwerpen die

herhaald bevestigd zijn) begint de rapportage steeds met deze ontwikkelingen en volgen daarna de specifiekere deelonderwerpen.

In de hierna volgende hoofdstukken staat steeds één thema centraal. Het betreft hier dus een thematische rapportage. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de voornaamste bevindingen. Er is afgezien van het trekken van conclusies over de thema's heen. De bedoeling van dit rapport is om de praktijk te laten spreken, elk hoofdstuk biedt voor het betreffende onderwerp een eigen beeld.

Bij het schrijven is uitgegaan van lezers die enigermate zijn ingevoerd in de organisatie van passend onderwijs. Niet elke gehanteerde term is toegelicht.<sup>4</sup> Voor meer achtergrondinformatie verwijzen we naar het rapport over de eerste ronde.

#### *Overig onderzoek in het evaluatieprogramma*

In het evaluatieprogramma zijn naast deze casestudies nog verschillende andere onderzoeksprojecten opgenomen. Een overzicht hiervan is te vinden op [www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl).

---

<sup>4</sup> Dit geldt voor termen als toelaatbaarheidsverklaring, tussenvoorziening, basis- en extra ondersteuning, arrangement, dekkend aanbod, zorgplicht, clusters 1-4, schoolondersteuningsprofiel, OPDC, OPP, bekostigingscategorie, symbiose, RMC.



## 2. Bestuur en organisatie van het samenwerkingsverband

### 2.1 Ontwikkelingen in het bestuursmodel; de rol van het intern toezicht

In de po-cases zijn er geen of slechts beperkte veranderingen aangebracht in het bij de start gekozen bestuursmodel. Voor zover er veranderingen zijn aangebracht, heeft dat te maken met de discussie die gaande is over de vraag of het correct is dat schoolbestuurders zowel de bestuursrol als de interne toezichtrol hebben in het samenwerkingsverband. Om het dubbele petten probleem dat hieruit voortvloeit te verminderen, heeft men in sommige cases gezocht naar beter onderscheid in taken en rollen. Zo is men in PO-D gaan werken met commissies die de directeur van het samenwerkingsverband adviseren. De commissies bestaan uit inhoudelijk deskundige personen uit de schoolbesturen, die zich concentreren op de inhoud en niet op bestuursbelangen. Het werken met de commissies maakt het mogelijk om de vergaderingen van de algemene ledenvergadering effectiever te maken, door alleen nog punten te bespreken waar besluiten over genomen moeten worden en die in de commissies zijn voorbereid. Ook in PO-E zijn zulke commissies ingesteld. Daar blijft men wel zoeken naar een goede balans, omdat het ook belangrijk wordt gevonden om de besturen goed betrokken te houden bij het samenwerkingsverband. Vanwege de negatieve verevening die hier speelt is dat extra belangrijk. In PO-C overweegt men ook een commissiemodel, maar daartoe is nog niet besloten. Men wacht hier landelijke ontwikkelingen op dit gebied af, net als in PO-A. In PO-B heeft juist een tegengestelde beweging plaatsgevonden, daar heeft men een nieuw dagelijks bestuur gevormd en daarbij de onafhankelijke voorzitter vervangen door een niet-onafhankelijke voorzitter. Dit heeft te maken met bestuurswisselingen. Die doen zich in de andere cases soms ook voor en dat kan leiden tot nieuwe discussies over taken en rollen.

In de po-cases heeft dus een algemeen bestuur of algemene vergadering (waarin alle besturen deelnemen) nog steeds de rol van intern toezichthouder. Alleen in PO-B heeft men een Raad van Toezicht model overwogen, maar daar toch niet voor gekozen. In de vo-cases zien we hetzelfde beeld. In geen van de vijf vo-cases zijn veranderingen aangebracht in het bestuurlijk model, dat overal nog steeds bestaat uit een algemeen bestuur met toezichtrol en een dagelijks bestuur in de bestuursrol. Wel worden overal discussies gevoerd over hoe te zorgen voor versterking van de toezichtrol, vaak geïnitieerd door de directeur van het samenwerkingsverband. In VO-E is men bezig met verkenning van verschillende modellen. Ook in VO-D is dat het geval, daar wordt een externe Raad van Toezicht model overwogen, of een Raad van Toezicht met alleen een externe onafhankelijk voorzitter. Ook in VO-C overweegt men een Raad van Toezicht model; de verwachting is daar dat een dergelijk model er komt, maar niet met onafhankelijke leden. De afweging die overal gemaakt wordt, is hoe te zorgen voor meer scheiding tussen bestuur en toezicht zonder het commitment en eigenaarschap van de besturen te verliezen. Omdat dit een moeilijke afweging is, is dit een proces dat tijd kost. Er wordt door de diverse partijen verschillend over gedacht en ook hier spelen wisselingen van

personen een rol in dit proces. De aanleiding om hierover discussie te voeren zijn vaak vragen die de inspectie stelt over de rol van (onafhankelijk) intern toezicht, in een enkel geval komen deze vraag uit de Ondersteuningsplanraad (het medezeggenschapsorgaan van het samenwerkingsverband).

Een bijzondere situatie is er in VO-B. Daar is de interim-directeur van het samenwerkingsverband opgevolgd door een nieuwe directeur en is men, na een 'heidag' met besturen over onder meer de financiële situatie, juist bezig om het algemeen bestuur dichter op de uitvoering te plaatsen. Besloten is dat het algemeen bestuur vaker zal vergaderen, eigen werkgroepen gaat vormen en zich ook meer met de inhoud bezig zal houden. Een Raad van Toezicht model wordt hier helemaal niet overwogen. Men accepteert dat er belangenconflicten kunnen zijn in het bestaande model, maar het streven is om het algemene belang van passend onderwijs voor alle leerlingen zwaarder te laten wegen. Wel is in VO-B gekozen voor het opheffen van de personele unie in het voorzitterschap van het dagelijks en het algemeen bestuur.

Een omstandigheid die ook een rol speelt in de discussies over taken en rollen is het aantal besturen in het samenwerkingsverband. Bij een groter aantal is het beter mogelijk om belangen in evenwicht te houden, zo wordt gedacht. In VO-A geeft de directeur van het samenwerkingsverband aan dat het risico op belangenverstrengeling met het huidige model wel aanwezig is, maar niet erg speelt vanwege de omvang van het samenwerkingsverband (7 bestuurders in het DB en 19 in het AB). Iedereen is weliswaar belanghebbend, maar er zijn veel verschillende belangen, waardoor evenwicht ontstaat (*'Als de een het te veel naar zich toetrekt is er altijd wel een ander die er iets van zegt'*).

## 2.2 Zeggenschap van scholen

In enkele cases is men bezig met de invloed van scholen op het beleid. In VO-A bestaat een scholenoverleg, van waaruit werkgroepen zijn gevormd die de directeur adviseren. Het overleg speelt ook een rol in de evaluatie van het beleid. Daarnaast bestaat een zorgcoördinatorenoverleg, dat eveneens steeds meer over beleid gaat en niet meer uitsluitend over individuele casussen. Ook in VO-D bestaat een scholenoverleg, in de vorm van een beleidsadviesgroep. Deze komt maandelijks bij elkaar en ook de gemeenten en het ROC nemen deel. In PO-B bestaan bovenbestuurlijk gevormde scholengroepen, die op onderdelen een eigen beleid kunnen voeren, met eigen budget. De geïnterviewde scholen tonen zich daarover erg tevreden.

Ook vanuit de positie van scholen kan de discussie over 'wie bepaalt wat en wie heeft welk belang' spelen. Zo merkt een vo-directeur in VO-C op dat scholen hun eigen belangen hebben en autonoom zijn, ook in de zorgverlening naar leerlingen. Het samenwerkingsverband heeft wel de taak om tot afstemming te komen, maar dat betekent volgens hem niet dat het samenwerkingsverband iets te zeggen heeft over de scholen. Ondanks het accent dat hij legt op de autonomie van scholen heeft hij er overigens vertrouwen in dat er werkbare vormen gevonden worden.

## 2.3 Bestuurlijke samenwerking

Over het algemeen blijkt de bestuurlijke samenwerking in de cases nog steeds goed<sup>5</sup>. Als er al iets is veranderd, is dat toegenomen samenwerking en geen afgenomen samenwerking. In PO-B meldt de coördinator dat besturen steeds nauwer met elkaar samenwerken, vooral de grote besturen. Er is sprake van goede informatiestromen en een goede onderlinge sfeer. Doordat er in de regio sprake is van krimp kunnen zich wel eens belangentegenstellingen voordoen tussen scholen, maar dit speelt niet op het niveau van het samenwerkingsverband. Ook in PO-A ervaart men dat krimp de samenwerking ‘wel eens laat schuren’, maar dat de gezamenlijke visie ervoor zorgt dat de bestuurlijke samenwerking goed is. In VO-A melden vertegenwoordigers van de geïnterviewde scholen dat het onderling vertrouwen groeit. De scheiding die daar aanvankelijk nog bestond tussen twee vroegere subgroepen is nagenoeg verdwenen. Ook hier worden de gezamenlijke visie en het gezamenlijke belang daarvoor als verklaring genoemd. Schoolleiders in VO-A geven aan dat men elkaar durft aan te spreken op het handhaven van de gezamenlijke opdracht, ook al zijn er soms nog wel discussies over geld. Goede samenwerking betekent echter niet altijd overeenstemming, zo wordt eveneens opgemerkt. Een van de schoolleiders geeft als voorbeeld dat als men het in het scholenoverleg ergens over eens is, dit bij besturen toch weer tot andere conclusies kan leiden. Dat komt volgens deze schoolleider doordat de schooldirecteuren op een operationeel/inhoudelijk niveau met elkaar praten en de besturen meer op tactisch/strategisch niveau. De negatieve verevening in deze case speelt daarbij een rol. In VO-D speelt negatieve verevening ook een grote rol en dat vindt men daar juist de reden om met elkaar samen te werken. Daarop is vanaf het begin ingezet en het loopt goed, volgens de betrokkenen. Het gevoel leeft dat de besturen niet wegllopen van de onderhandeltafel en problemen aanpakken. In het afgelopen jaar lag een aantal moeilijke onderwerpen op de bestuurstaafel die de samenwerking hebben getest. Een zo’n onderwerp betrof het in dienst nemen van begeleiders passend onderwijs door de vo-schoolbesturen. Het was de bedoeling dat deze begeleiders met ingang van 1 augustus 2018 in dienst zouden komen van de besturen. Een van de grote besturen maakte hier bezwaar tegen, omdat het al te maken heeft met een formatieoverschot en het daarom niet verantwoord vond om nieuwe mensen aan te nemen. Dergelijke meningsverschillen stelden de bestuurlijke samenwerking op de proef. Aan de overlegtafel ervaart men wel de openheid om deze punten te bespreken. Uiteindelijk blijft het samenwerkingsverband doorgaan met het detacheren van de betreffende begeleiders. Verder wordt in VO-D ook goed samengewerkt tussen twee aangrenzende samenwerkingsverbanden, men deelt faciliteiten en heeft één directeur<sup>6</sup>. Met een derde samenwerkingsverband zijn ook samenwerkingsbesprekingen gaande, maar nog minder vergaand. Vanuit de scholen worden ook positieve effecten genoemd van de al bestaande samenwerking, bijvoorbeeld dat bij de afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal onderwijs nu

---

<sup>5</sup> Geen specifieke gegevens over in drie van de po-cases

<sup>6</sup> Deze casus omvat feitelijk twee samenwerkingsverbanden die nauw samenwerken en vergelijkbaar beleid voeren.

dezelfde criteria gehanteerd worden in beide regio's. Verder merken scholen dat er vaker voorbeelden en ervaringen worden uitgewisseld.

In VO-B, waar men ook te maken heeft met negatieve verevening, zet dit juist de bestuurlijke samenwerking onder druk. Na de eerder genoemde 'heidag' zijn de verhoudingen wel verbeterd, maar er is nog maar 'een dun laagje ijs gelegd', volgens de directeur van het samenwerkingsverband. De schoolleiding van een van de scholen beaamt dit en geeft aan dat nu, na een periode van zware discussie, schoolbesturen toch steeds meer naast elkaar gaan staan. De komst van een nieuwe directeur van het samenwerkingsverband, die met een schone lei kon beginnen, heeft daarbij ook geholpen. Een terugkomend discussiepunt in het bestuur van VO-B is het wel of niet in stand houden van de bestaande tussenvoorziening. Sommigen vinden het jammer dat de tussenvoorziening in stand wordt gehouden, hierdoor is er minder geld voor de scholen. Anderen vinden het juist fijn, want de tussenvoorziening helpt de toestroom naar het speciaal onderwijs te voorkomen. Ook de scholen denken verschillend over deze kwestie. In VO-C heeft men ervaren dat de samenwerking is toegenomen nadat bestuurders met elkaar een studiereis naar Finland hadden gemaakt. Men kent elkaar beter, daardoor wordt meer genetwerkt en men weet elkaar nu beter en makkelijker te vinden.

## 2.4 Samenvattend

- Er zijn geen of hooguit kleine wijzigingen aangebracht in het bestuursmodel van de cases sinds vorig jaar. Wel is vrijwel overal discussie gaande over de vraag hoe de interne toezichtrol moet worden ingevuld en of het gewenst is 'dubbele petten' te voorkomen. Die discussie komt zowel van binnenuit (bijvoorbeeld bij wisseling van personen) als van buiten (wensen van overheid en inspectie).
- De afweging die overal gemaakt wordt, is hoe te zorgen voor meer scheiding tussen bestuur en toezicht zonder het commitment en eigenaarschap van de besturen te verliezen. Omdat dit een moeilijke afweging is, is dit een proces dat tijd kost.
- Een Raad van Toezicht model is in geen van de cases aanwezig, wordt in enkele gevallen overwogen, maar ook in enkele gevallen expliciet afgewezen.
- In enkele cases zijn positieve ervaringen met een scholenberaad dat kan adviseren over het beleid. In één case voeren scholengroepen deels eigen beleid, met eigen budget.
- De samenwerking tussen besturen verloopt in de meeste gevallen goed, even goed of nog beter dan vorig jaar. Gezamenlijke visie, het algemeen belang voorop stellen en problemen in openheid bespreken zijn daarbij belangrijke factoren. Ook elkaar goed kennen helpt.
- (Sterke) negatieve verevening brengt besturen soms dicht bij elkaar (samen oplossen), maar zet soms ook de samenwerking onder druk.

## 3. Verdelingsmodel en zicht op de middelenbesteding

### 3.1 Ontwikkelingen in de wijze van middelen verdelen

*In het primair onderwijs zowel modelaanpassingen als vernieuwingen binnen het model*

De vijf integrale cases in het primair onderwijs verschilden bij aanvang behoorlijk wat betreft hun model voor middelenverdeling, met een variatie van (vrijwel) geheel schoolmodel (alle middelen direct naar besturen/scholen), (vrijwel) geheel expertisemodel (middelen besteed aan vormen van ondersteuning in natura, bijvoorbeeld schoolondersteuners inzetten) tot (vrijwel) geheel arrangementenmodel (middelen voor extra steun bieden op aanvraag).<sup>7</sup> Twee jaar later is die variatie er nog, maar zijn er in sommige gevallen aanpassingen gepleegd. Zo is in een van de cases waar gewerkt werd met het arrangementenmodel de overstap gemaakt naar een gemengd model (PO-B), twee derde van de middelen gaat nu direct naar de schoolbesturen die het weer doorsluizen naar hun scholen. Het doel van deze verandering is dat scholen meer zelf de besteding kunnen bepalen en minder tijd kwijt zijn met aanvragen. De interne begeleiders van de onderzochte basisscholen in deze case zijn hier tevreden over, ze ervaren nu inderdaad meer eigenaarschap en minder administratie. In een case waar eerst volledig voor het expertisemodel is gekozen, is men eveneens (nog voorzichtig) begonnen met scholen ook eigen budget toekennen (PO-D).

In de andere drie cases heeft geen verandering van model plaatsgevonden, maar zijn er soms wel andere aanpassingen. In één geval (PO-C) is men een nieuwe voorziening gaan ontwikkelen voor hoogbegaafde leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Men werkt hier met het schoolmodel en de nieuwe voorziening is daarmee in lijn: besturen kunnen nu voor dergelijke leerlingen een standaardbedrag krijgen waarmee ze zelf een passende ondersteuningsvorm kunnen realiseren. In een ander geval (PO-E) hanteert men eveneens in hoofdzaak het schoolmodel. Scholen krijgen daar na verrekening van de kosten voor leerlingen die ze naar speciaal (basis)onderwijs hebben verwezen een ondersteuningsbudget naar rato van het aantal leerlingen op school. Niet op elke school wordt dat een eerlijk model gevonden. Eén van de geïnterviewde schoolleiders geeft aan dat door deze procedure nauwelijks vooraf te berekenen valt welk budget de school zal krijgen. De intern begeleider van dezelfde school vindt daarnaast dat meer rekening gehouden zou moeten worden met verschillen tussen scholen in aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en hun 'zorgzwaarte'. De directeur van het samenwerkingsverband verdedigt het model en stelt dat het scholen vrijheid biedt: wie minder verwijst, heeft meer middelen en kan eigen keuzes maken voor de inzet daarvan. Verder geldt het vereveningsprincipe ook voor scholen, aldus deze directeur. In dit samenwerkingsverband is men eveneens bezig met het creëren van nieuwe voorzieningen of projecten, zoals een taalproject en een nieuwe aanpak van gedragsproblemen. In een

---

<sup>7</sup> Mede hierop zijn de cases geselecteerd, zie hoofdstuk 1



andere case (PO-A) werkt men met een innovatiefonds waarop scholen een beroep kunnen doen via een onderbouwde aanvraag. Dit begint steeds beter te lopen.

#### *In het voortgezet onderwijs aanpassingen van het model in bijna alle cases*

In het voortgezet onderwijs wordt in alle vijf cases gewerkt met soms tamelijk ingewikkelde combinatiemodellen voor de verdeling van de middelen. Ook hier is variatie in waarop de nadruk ligt (meer/minder schoolmodel, meer/minder ander model), maar meer dan in het basisonderwijs valt op dat men verschillende verdelingsprincipes naast elkaar hanteert. Bijvoorbeeld voor basisondersteuning, lichte ondersteuning en zware ondersteuning. Eveneens valt op dat men in de meeste cases (vier van de vijf) bezig is met grotere of kleinere aanpassingen in het verdelingsmodel. Aanvankelijk gemaakte keuzes worden herzien, er worden nieuwe verdeelsleutels ontwikkeld en nieuwe procedures afgesproken. De aanleidingen daartoe zijn divers: soms speelt voortschrijdende verevening (positief of negatief) een rol, soms is men bezig om de gelden voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs in te passen, soms is er behoefte aan vereenvoudiging en meer flexibiliteit, soms wil men ongelijkheden uit het verleden opruimen en meer gaan standaardiseren en soms probeert men perverse prikkels in het systeem tegen te gaan. In een case (VO-E) waar voor een arrangementenmodel is gekozen, experimenteert men nu in een pilot met meer schoolmodel. De reden daarvoor is niet alleen de wens om bureaucratie tegen te gaan, zoals ook aangetroffen in het basisonderwijs, maar ook de wens om te voorkomen dat scholen aan budgetmaximalisatie gaan doen door zoveel mogelijk arrangementen aan te vragen. Dit levert namelijk ongewenste verschillen tussen scholen op in financiering<sup>8</sup>. Verder loopt men er in het arrangementenmodel tegenaan dat sommige scholen moeite hebben met het doen van goed gefundeerde aanvragen.

#### *Zoeken naar goede systemen*

Het vinden van goede verdelingssystemen die leerlinggebonden zijn, en dus rekening houden met het aantal leerlingen in een school dat extra steun nodig heeft, blijkt niet eenvoudig. In een van de cases (VO-A) heeft men geprobeerd te verdelen op basis van het aantal ontwikkelingsperspectiefplannen (OPP's), maar dit bleek niet werkbaar doordat scholen deze heel verschillend hanteren. Nu gaat men uit van het aantal leerlingen waarvan de verwijzende basisscholen in hun onderwijskundig rapport bij de overgang naar het voortgezet onderwijs aangeven dat ze extra ondersteuning nodig hebben. Maar in de onderzochte scholen heeft men hierbij nog bedenkingen: doen alle basisscholen dat wel goed/eenduidig, worden er dan straks niet bij te veel leerlingen 'vinkjes gezet', is er wel een duidelijke relatie tussen wat in het overdrachtsrapport staat en de behoefte aan extra steun, wat als die behoefte pas blijkt als de leerling al in het voortgezet onderwijs zit, en dergelijke.

Verder zien we ontwikkelingen wat betreft het financieren van specifieke voorzieningen. In een case met een sterk negatieve verevening was aanvankelijk sprake van door het samenwerkingsverband gefinancierde ondersteuningsklassen (VO-B). De bedoeling was

---

<sup>8</sup> Zie ook het verslag over de integrale cases eerste fase.

dat deze na korte tijd financieel overgenomen zouden worden door de scholen. Inmiddels probeert men deze klassen te financieren uit een andere bron, namelijk gelden voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Zo worden er wegen gezocht om voorzieningen toch te behouden en niet of nog niet ten laste van de scholen te laten komen.

In dezelfde case wordt gewerkt met een systeem dat scholen zelf per leerling moeten betalen wanneer zij gebruik willen maken van een bovenschools (tijdelijk) arrangement. Dit arrangement is gericht op terugkeer naar de reguliere school. Wanneer scholen echter een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) voor het speciaal onderwijs (vso) aanvragen, geldt 'zelf betalen' niet. Het loont dus eigenlijk om een tlv aan te vragen, wanneer de school de hulp zelf niet voldoende kan bieden. De directeur van het samenwerkingsverband vindt dit een perverse prikkel, omdat daarmee plaatsing op het vso wordt gestimuleerd en pogingen om de leerling in een regulier traject te houden worden afgeremd.

In twee andere cases (VO-D, VO-C) is men bezig met verder ontwikkelen van specifieke voorzieningen. Voorbeelden zijn een maatwerktraject voor leerlingen die vanuit het praktijkonderwijs naar het mbo doorstromen, een thuiszittertraject voor havo- en vwo-leerlingen en een maatwerktraject cluster 3. In een van deze samenwerkingsverbanden (VO-C) werkt men ook met een arrangementenmodel, maar dit is niet gebaseerd op aanvragen voor een specifieke leerling maar op aanvragen op basis van het aantal OPP's in de school. Scholen moeten een begroting indienen die past bij het aantal OPP's en beschrijven hiervoor hun ondersteuningsarrangementen. Het gaat om een beschrijving van wat de school voor dat totale bedrag gaat doen en hoe de individuele OPP's – of wellicht leerlingen zonder OPP- daarin passen. Verder kent men ook in deze case de mogelijkheid om voor specifieke, vernieuwende projecten speciale middelen aan te vragen. In het andere samenwerkingsverband (VO-D) is sprake van een aanpassing van het verdelingsmodel: aanvankelijk had men vooral bovenschoolse voorzieningen (expertisemodel), maar nu is men meer schoolmodel gaan toepassen en krijgen scholen geld om zelf een maatwerkplaats op te zetten. Dit is een apart klaslokaal waar leerlingen één-op-één begeleiding kunnen krijgen of tot rust kunnen komen.

### 3.2 Verantwoording en zicht op middelenbesteding

#### *Procedures voor verantwoording in het po meer in de aandacht, maar nog niet overal*

Bij de start van passend onderwijs lag de focus in de samenwerkingsverbanden op het formuleren van plannen en het kiezen van procedures voor de interne organisatie en middelenverdeling. Met de vraag hoe geëvalueerd kan worden of middelen goed besteed worden, was men toen nog nauwelijks bezig; verantwoordingsprocedures bleken in de vorige onderzoeksronde nog hoofdzakelijk in een verkenningsfase te verkeren. Een jaar later zijn de ervaringen hiermee nog heel wisselend. In de samenwerkingsverbanden primair onderwijs wordt in twee cases melding gemaakt van verschillende vormen van verantwoording afleggen: via jaarverslagen, via tijdschrijven/urenverantwoording, via groeidocumenten, via een specifieke financiële module (PO-B, PO-A). Maar in andere gevallen wordt daarover niets gerapporteerd. Samenwerkingsverbanden met een arrangementenmodel hebben het qua verantwoording iets makkelijker dan samenwerkingsverbanden met een schoolmodel, omdat in ieder geval het aantal toegewezen arrangementen wordt geregistreerd. Hetzelfde geldt voor situaties waarin specifieke projecten kunnen worden aangevraagd. In één case (PO-A) vraagt men van

scholen die voor een dergelijk project geld krijgen dat ze daarover kennis delen, via rapporteren in de nieuwsbrief, presenteren op een informatiemarkt en door de school open te stellen voor bezoekers van buiten.

Intern houden po-samenwerkingsverbanden leerlingenstromen zo goed mogelijk bij. In een van de cases met een sterk negatieve verevening is het de bedoeling dat het aandeel leerlingen in het speciaal (basis) onderwijs afneemt (PO-E). Het verdeelmodel werkt in de goede richting, aldus de directeur van het samenwerkingsverband; de deelname aan het speciaal onderwijs ligt inmiddels onder het landelijk gemiddelde. Het beoogde financiële resultaat wordt aldus behaald. Wel zijn er nog duidelijke verschillen tussen basisscholen in verwijzingsgedrag en is er zorg over leerlingen die wellicht te lang worden vastgehouden in het regulier onderwijs om financiële redenen.

Basisscholen in de po-cases kunnen soms goed aangeven waaraan zij de verkregen middelen besteden (bijvoorbeeld in uren klassenassistenten), maar soms ook niet.

#### *Ook in het vo meer aandacht voor verantwoording, wisselende ervaringen bij scholen*

In het vo is eveneens sprake van een gevarieerd beeld als het gaat om verantwoording en zicht krijgen op middelenbesteding. In case VO-A rapporteert de directeur van het samenwerkingsverband dat er langzaam een betere verantwoordingscultuur ontstaat. Scholen raken eraan gewend dat ze gegevens moeten verstrekken over hoeveel leerlingen ondersteuning krijgen en ze zien ook dat er iets mee gebeurt (namelijk rapportage in het jaarverslag van het samenwerkingsverband). De scholen zelf in deze case blijken er ambivalent over: de ene school vindt de procedure goed, maar er is ook een zorgcoördinator die opmerkt dat de vraag hoeveel leerlingen zijn ondersteund eigenlijk niet goed spoort met de bedoeling van de middelen, namelijk de basis versterken. Ook zeggen de aantallen nog niets over de kwaliteit van de ondersteuning, volgens deze zorgcoördinator.

Ook in case VO-B is sprake van toegenomen verantwoording over inzet van de middelen, dit betreft in ieder geval de middelen voor leerwegondersteuning. Een van de schooldirecteuren ondersteunt dit expliciet, met het argument dat het zorgt voor meer transparantie. In case VO-D is het systeem voor kwaliteitszorg nog in ontwikkeling, maar werkt men al wel met verantwoording via het jaarverslag van het swv.

#### *Hoe meet je het resultaat van extra steun?*

In case VO-A wil men een stap verder gaan dan data verzamelen over hoeveel leerlingen ondersteuning krijgen. Men zoekt naar criteria voor meten van resultaat van extra steun, maar het blijkt moeilijk om dat op een valide manier te doen. Criteria als afstroom, diploma halen en dergelijke hebben hun beperkingen, er zijn immers veel factoren die daarop van invloed zijn. Ook in case VO-E is men sinds enige tijd bezig om outputgegevens te (gaan) verzamelen (kengetallen rond afstroom, uitstroom, thuiszitters). Een nieuwe uitdaging is in deze case hoe de verantwoording te regelen in de pilot schoolmodel. Andere manieren om verantwoording te regelen en zicht te krijgen op de middelenbesteding zijn audits en evaluatiegesprekken met scholen (VO-D). Die worden ook door sommige besturen gehouden. Maar men merkt op dat het echt vaststellen van resultaat moeilijk is.

Net als de andere vo-cases werkt ook VO-C met een gemengd model voor verantwoording. Dit bestaat uit verantwoording vooraf (scholen dienen een begroting in op basis van hun

aantal OPP's, orthopedagogen zien daarop toe) en verantwoording achteraf met behulp van kritische prestatie-indicatoren (kengetallen). Ook hier zijn de ervaringen van de scholen daarmee verschillend: de ene school vindt de procedures goed, andere zijn kritisch. Kritische opmerkingen gaan onder meer over de mate van bureaucratie. Verder werkt ook VO-C met audits, dit is nog in ontwikkeling. Ook experimenteert men hier met uitwisseling van OPP's.

### 3.3 Invloed van verevening en groei of krimp van het aantal leerlingen

*In zowel po als vo po veel aandacht voor financieel beheer, vooral bij krimpende middelen*

In de samenwerkingsverbanden po met negatieve verevening stuurt men op het aandeel leerlingen in speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. In sommige gevallen lukt het om dit aandeel te laten dalen (PO-E, PO-A), in andere gevallen (nog) niet (PO-B). In meerjarenbegrotingen is die daling dan ingeboekt, zo probeert men de begroting sluitend te krijgen/houden bij dalende inkomsten. Ook is er gespaard in de jaren dat de verevening nog niet zwaar telde, om dat in latere jaren te kunnen inzetten. In twee gevallen wordt expliciet opgemerkt door directeuren van samenwerkingsverbanden dat men zich geërgerd heeft aan berichtgeving in de media over geld dat 'op de plank zou blijven liggen' in samenwerkingsverbanden en niet ten goede zou komen aan de leerlingen. Reserves zijn nodig om verstandig financieel meerjarig beleid te kunnen voeren en risico's te kunnen afdekken, brengt men daar tegenin. In PO-D is sprake van zowel leerlingengroei als positieve verevening, daar nemen de inkomsten dus toe. Er is in de po-cases nergens sprake van onvoldoende geld op dit moment en in de meeste gevallen is er ook ruimte voor nieuwe initiatieven.

In het vo speelt negatieve verevening in drie cases. In VO-A is dit ook duidelijk gecommuniceerd naar de scholen, in elke onderzochte school weet men waar men aan toe is. In het schooljaar 2017-2018 zal de verevening zich voor het eerst echt vertalen in minder middelen. Daarover hebben de scholen zorgen en de consequenties zijn nog niet overal goed in beeld of vertaald in beleid van de school. Er wordt gevreesd voor toename van de werkdruk voor leraren, al wordt onderkend dat werkdruk vele oorzaken heeft. Ook wordt het moeilijk gevonden om keuzes te maken: welke hulp nog wel, welke niet meer. De ambulante begeleiding wordt geleidelijk afgebouwd en ook daarop is het antwoord nog niet geformuleerd. Ook in VO-B is sprake van afname van de ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband, dit betreft bijvoorbeeld de beschikbare uren van orthopedagogen.

In VO-D heeft men te maken met zowel krimp van het aantal leerlingen als negatieve verevening. Er is vanaf de start van passend onderwijs beleid in gang gezet om dit op te vangen<sup>9</sup>. De beoogde daling van het deelnamepercentage vso is gerealiseerd, zelfs sterker dan verwacht. Als deze lijn doorzet kan de vereveningsopdracht gehaald worden. Toch zijn er twijfels of de daling zich wel doorzet. De directeur van het samenwerkingsverband vermoedt dat 'het laaghangend fruit al geplukt is'. Hiermee wordt bedoeld dat de makkelijke zaken die gedaan konden worden om de verevening te bewerkstelligen al zijn

---

<sup>9</sup> Zie Eimers et al, 2016.

uitgevoerd (leerlingen met lichte problemen in het regulier onderwijs houden). De volgende stappen zullen moeilijker zijn, zo wordt verwacht.

VO-E is een case met een sterke positieve verevening. Bovendien heeft men een behoorlijke reserve. Dit stelt het samenwerkingsverband in staat om in 2016 en 2017 met een licht negatief resultaat te werken. In de komende jaren is weer een positief resultaat begroot.

### 3.4 Bureaucratie

*Meer bureaucratie sinds passend onderwijs? Volgens sommigen wel, volgens anderen niet*

Over de mate van bureaucratie die gepaard gaat met de procedures voor verdeling en toekenning van middelen zijn de meningen verdeeld. Dat was in voorgaande jaren zo en dat is nog steeds het geval. Sommige directeuren van po-samenwerkingsverbanden (PO-B, PO-C) zijn van mening dat hun procedures de scholen niet veel tijd kosten, zolang zij maar hun eigen administraties in orde hebben. Dat wordt door sommige intern begeleiders in deze samenwerkingsverbanden bevestigd, door andere bestreden. Een schoolleider in PO-D meldt ook zelf dat de eigen systemen van de school nog niet genoeg in orde zijn, er moet nog te veel vanuit verschillende, ook papieren bronnen gehaald worden.

Waar scholen moeite mee hebben is als zij een ingediende aanvraag (voor een arrangement of tlv) terugkrijgen omdat er gegevens zouden ontbreken. Dat wordt gevoeld als wantrouwen.

*“Wij doen dat niet zomaar, het invullen van die aanvraag. Daar is al een lang proces aan vooraf gegaan. En we zijn heel veel tijd bezig met het invullen van die formulieren en het regelen van een handtekening van de ouders. Wat een papierhandel! Alsof ze je niet geloven. En als je het dan ook nog terugkrijgt omdat er een onderdeelje ontbreekt... dat is heel erg. Zo houd je elkaar bezig terwijl er voor dat kind gewoon iets geregeld moet worden.”* (PO-C, leerkracht groep 5)

Aan de andere kant hebben samenwerkingsverbanden soms het idee dat scholen te lang wachten met een aanvraag en dan te ver terug moeten zoeken in hun dossiers naar de goede data. Tijdiger aanvragen, wordt dan gezegd.

#### *Verskillende oorzaken*

Bureaucratie heeft niet altijd betrekking op de procedures van het samenwerkingsverband. Eén intern begeleider ‘wil echt graag kwijt’ dat het heel omslachtig is om een dyslexie-onderzoek aan te moeten vragen bij het wijkteam van de jeugdhulp (PO-D). Het wijkteam zegt dan ja of nee en dan moet vervolgens alles weer opgestuurd worden naar de behandelaar. Dit is door de gemeente zo bedacht, maar dit werkt enorm vertragend, aldus deze intern begeleider. Te meer omdat ook nog door de school opgezocht moet worden welke contactpersoon van het wijkteam hoort bij de postcode van de ouders.

Ook in het vo zijn de ervaringen met bureaucratie verschillend. Dat betreft niet alleen de verdelingsprocedures, maar ook de procedures rond kwaliteitszorg. Zo wordt in VO-C vooral dat wat gevraagd wordt aan scholen in het kader van kwaliteitszorg en verantwoording genoemd als bron van bureaucratie. Over nut en noodzaak hiervan zijn de

meningen verdeeld, maar dat het tijdrovend is, vinden alle onderzochte scholen. In VO-E probeert men momenteel in een pilot uit of een andere manier van verdelen minder bureaucratie met zich meebrengt.

### 3.5 Samenvattend

- De verdelingsmodellen zijn in beweging, in het vo meer dan in het po, om uiteenlopende redenen.
- Bij het arrangementenmodel worden knelpunten zichtbaar: bureaucratie (volgens scholen), slecht onderbouwde aanvragen (volgens swv's) en perverse prikkels.
- Het vinden van goede en eerlijke verdelingssystemen is niet eenvoudig.
- Verantwoordingsprocedures komen meer in de aandacht, maar zijn zeker nog niet uitgekristalliseerd. Vooral bij schoolmodellen is men zoekende.
- Samenwerkingsverbanden werken soms met kengetallen en indicatoren op leerlingniveau, maar het is onzeker of dit goede maten zijn voor de beoordeling van gepleegde inspanningen.
- Scholen kunnen soms goed, soms geheel niet aangeven waaraan zij hun middelen voor passend onderwijs besteden.
- Bij negatieve verevening wordt gestuurd op afname van het aantal leerlingen in het (v)so en sbo. Dat blijkt te lukken, maar er zijn wel zorgen over (te) lang vasthouden van leerlingen in het regulier onderwijs en over de vraag of ook leerlingen met zwaardere problemen op hun plek zijn in het regulier onderwijs.
- In de scholen is men bij negatieve verevening goed op de hoogte van de afname van de middelen, maar de antwoorden daarop zijn nog niet overal gevonden.
- Er zijn in scholen nog steeds klachten over bureaucratie; deze betreffen niet alleen aanvraagprocedures bij het samenwerkingsverband, maar ook verplichtingen voor kwaliteitszorg en aanvragen die moeten lopen via wijkteams van de jeugdhulp.



## 4. Dekkend aanbod

### 4.1 Ontwikkelingen in dekkend aanbod

*In het primair onderwijs veel nog hetzelfde, maar ook enkele interessante ontwikkelingen*

In drie van de vijf po-cases zijn er geen of weinig ontwikkelingen geweest wat betreft dekkend aanbod (PO-B, PO-C, PO-D). Qua voorzieningen wordt het aanbod hier overwegend (nog steeds) dekkend geacht, met enkele kanttekeningen. Zo heeft men in PO-C geen cluster 1 school in de regio en vindt men het in PO-B lastig om hoogbegaafde leerlingen met gedragsproblemen een goede plek te bieden. Dit schooljaar is PO-B gestart met een specifiek aanbod voor deze leerlingen. De vraag is of ze naar een cluster 4 voorziening kunnen/moeten of naar de hoogbegaafdheidsklassen die PO-B ook heeft. Soms worden leerlingen tijdelijk geplaatst om te kijken wat goed werkt. Verder worden medewerkers van cluster 4 geprofessionaliseerd in hoogbegaafdheid en medewerkers van de hoofbegaafdheidsklassen in gedragsproblemen.

In PO-E is men ook actief wat betreft zoeken naar nieuwe vormen van aanbod, niet zozeer in voorzieningen maar in faciliteiten voor scholen. Nieuwe bovenschoolse faciliteiten zijn toegang tot dyslexie (op verzoek van de gemeente), impulsklassen, Kompas (aanpak van gedragsproblemen), Taal52. De directeur van het samenwerkingsverband geeft aan dat er elk jaar wel iets nieuws bijkomt. Dat gebeurt op verzoek van scholen en keuzes worden ook gebaseerd op de domeinen in het ondersteuningsplan. De besturen vinden dat ze sommige van dergelijke projecten ook zelf zouden kunnen doen, en het voornemen is om daar de komende jaren een visie op te ontwikkelen. Bijna alles kan kostenneutraal worden aangeboden. Als scholen aan zo'n voorziening deelnemen, betalen ze daarvoor uit hun ondersteuningsbudget.

Waar men op sommige scholen tegenaan loopt is dat het aanbod qua voorzieningen wel dekkend is, maar dat de capaciteit niet altijd voldoende is. In PO-B blijkt plaatsing van leerlingen in cluster 4 tegen het einde van het schooljaar niet altijd meer mogelijk te zijn. Daar is nu een oplossing voor gezocht: het speciaal onderwijs zorgt voor een zodanige bemensing van hun ambulante team, dat een van de ambulante mensen halverwege het jaar een groep kan gaan draaien. Een deel van het personeel is dus in het begin van het jaar ambulant, maar kan als het moet op enig moment een groepsleerkracht worden. In PO-C, waar het schoolmodel wordt toegepast en het dus de basisscholen zelf zijn die voor het passende aanbod moeten zorgen, is op een van de scholen sprake van toenemende onzekerheid over wat ze kunnen blijven bieden. De school heeft te maken met teruglopende gewichtenmiddelen en met gemeentelijke subsidies voor schakelklassen die niet structureel zijn.

In PO-A zijn er ook in het voorzieningenaanbod belangrijke ontwikkelingen. Er is een cluster 4 school opgeheven en de school voor speciaal basisonderwijs heeft de leerlingen en het personeel overgenomen. Het aanbod voor cluster 4 blijft dus behouden, maar in een andere constructie. Verder is de cluster 3 school nauw gaan samenwerken met het orthopedagogisch dagcentrum en met kinderopvang, voorschool en basisschool, met één algemeen directeur. Het samenwerkingsverband is druk bezig met het opzetten van deze



samenwerking in één kindcentrum. Kinderen met cluster3-problematiek kunnen op de basisschool worden geplaatst met een arrangement, waarbij het kindcentrum ondersteuning biedt. Het samenwerkingsverband is nu ook met ouders in gesprek die willen dat hun kind naar onderwijs gaat, terwijl het dagcentrum nog niet zover is. Dat zijn kinderen met een ontwikkelingsniveau van 2 à 2,5 jaar. Zij kunnen niet spreken, een van hen is doof en er zijn lichamelijke handicaps. Een van de kinderen kwam in aanmerking voor vrijstelling van de leerplicht tot 2028, maar het samenwerkingsverband vindt dat onderwijs voor deze leerling wel mogelijk is. Het zijn kinderen in de Wet langdurige zorg (Wlz), maar dat budget mag niet worden ingezet voor onderwijs. Het persoonsgebonden budget (PGB) kan wel worden ingezet. Ouders vinden het geen probleem om dat geld in te zetten. Financieel is een omweg gevonden om ook bij kinderen in de Wlz onderwijs mogelijk te maken.

#### *In het voortgezet onderwijs nog tekorten in het aanbod en zorgen over verevening*

In de vo-cases zijn er minder ontwikkelingen zichtbaar dan in de po-cases. Meer dan in het po worden er nog tekorten in het aanbod genoemd. In VO-A heeft men nog geen goed aanbod voor intelligente leerlingen (havo/vwo niveau) met internaliserende of externaliserende gedragsproblematiek, vaak in het autismespectrum. Er is een werkgroep geformeerd die onderzoekt hoe deze leerlingen ook passend ondersteund kunnen worden. Vanuit de scholen in VO-A wordt verder gewezen op gebrek aan aanbod voor leerlingen met psychische klachten en angststoornissen, dat zijn de leerlingen die nu nog thuiszitten. Op een van de scholen (vmbo) is men ook nog zoekende naar wat mogelijk is voor leerlingen die het diploma niet kunnen halen; onderzocht wordt of er certificeringsoplossingen zijn. Verder ervaren scholen in VO-A effecten van de negatieve verevening waar deze case mee te maken heeft. Door financiële druk kunnen ze bijvoorbeeld interne voorzieningen moeilijker handhaven of de gevraagde ondersteuning minder goed bieden dan voorheen, door terugloop van het aantal begeleidingsuren. In VO-B vindt men het aanbod overwegend dekkend, maar nog niet voor enkele kleine groepen leerlingen. Er is geen goed aanbod voor leerlingen die één op één begeleiding nodig hebben, voor hoogbegaafde leerlingen, voor leerlingen uit het vmbo die in sociaal-emotioneel opzicht nog niet toe zijn aan de overstap naar het mbo en voor autistische leerlingen in de bovenbouw van havo en vwo. Er wordt gezocht naar oplossingen hiervoor, maar ze zijn nog niet altijd gevonden. Voor de leerlingen die één op één begeleiding nodig hebben overweegt het samenwerkingsverband een eigen arrangement. Voor de leerlingen voor wie langer verblijf in het vmbo wenselijk zou zijn staan bekostigingsregels in de weg. Voor de hoogbegaafde leerlingen bekijkt het samenwerkingsverband of de hoogbegaafdenklas op één van de scholen swv-breed toegankelijk te maken gemaakt kan worden. En voor de autistische leerlingen in de bovenbouw van het havo/vwo worden individuele oplossingen gezocht. Ze worden tijdelijk opgevangen in de tussenvoorziening die het samenwerkingsverband voor dergelijke leerlingen heeft in de onderbouw en krijgen daar een digitaal lesprogramma. Maar ideaal is dat niet, volgens het ondersteuningsteam van de betreffende school. “Je wilt passend onderwijs maar dit is wel weer heel individueel. En je moet kijken of je dat, met de ondersteuningsbehoefte van de leerling, wel wilt om deze leerlingen zo individueel les te geven”.

Ook in VO-E vindt men het voor hoogbegaafden met een extra ondersteuningsbehoefte

lastig om een passende plek te vinden. Maar dit geldt in VO-E ook voor autistische leerlingen op het niveau van vmbo-b of -k. Het vso in VO-E heeft voor deze groep geen passend aanbod.

In VO-D mist men geen voorzieningen/aanbod voor autistische leerlingen, maar wel weer voor hoogbegaafde leerlingen en voor havo/vwo-leerlingen met externaliserende gedragsproblemen. Het vso kan dit niet bieden, omdat men daar niet is gericht op leerlingen die havo/vwo aankunnen in combinatie met externaliserende problematiek (voor internaliserende problemen is er wel voldoende aanbod). Bij de vso-school bestaat twijfel of het realistisch is om voor havo/vwo leerlingen met externaliserende gedragsproblemen een traject op te starten: *'Ik denk wel dat de behoefte er is voor rond de 4 á 5 leerlingen per jaar. Maar ik denk niet dat we een klas kunnen vullen of dat we genoeg kwaliteit kunnen bieden. Dan is het beter om bij de vwo-school zelf daar meer ondersteuning te bieden.'* Echter, ook in de vwo-school gaat het maar om een enkele leerling en is het moeilijk daarvoor aan apart aanbod te doen. *'Deze leerlingen zijn moeilijk te plaatsen. Dat is wikken en wegen. We kijken dan echt wat werkt, vaak zijn arrangementen als btw-kort en btw-lang al ingezet. Nu hebben we zo'n leerling uitbesteed aan de vavo. Dat heeft eigenlijk te lang geduurd, maar het is lastig om hier een passend aanbod voor te vinden.'* Het probleem van te weinig leerlingen voor een aparte voorziening speelt ook bij hoogbegaafde leerlingen. Een ander knelpunt in VO-D is dat verwijzingen van leerlingen naar tweedelijnszorg in de jeugdhulp (zwaardere of specifiekere vormen van zorg) stagneert door wachtlijsten. Op dat gebied zijn er eigenlijk te weinig plekken. Er is bijvoorbeeld ook bij de jeugdhulp weinig aanbod voor cognitief sterke jongeren met ernstige ontwikkelingsproblemen. Deze jongeren hebben wel ondersteuning nodig maar horen niet in het vso. Het samenwerkingsverband is in samenwerking met de gemeente aanbod aan het opzetten, men oriënteert zich op de School 2 care aanpak waarmee in Amsterdam al ervaring bestaat.

Ook in VO-D maakt men zich zorgen over wat in dit verband gevolgen zijn van de negatieve verevening waarmee men te maken heeft. De bestuurders vinden het een grote opgave om een dekkend aanbod te realiseren in de context van een vereveningsopdracht. Eén bestuurder maakt zich vooral zorgen over of er wel middelen overblijven om in te zetten op preventie. *'Ik maak me geen zorgen om leerlingen die structureel extra ondersteuning nodig hebben. Die zullen we sowieso blijven bedienen. Maar ik maak me zorgen om leerlingen die tijdelijk iets extra's nodig hebben om te voorkomen dat zij langdurig ondersteuning nodig hebben.'* De oplossing ziet hij in het stimuleren van de basisondersteuning op scholen om te voorkomen dat er groei ontstaat in het aantal zorgleerlingen.

In VO-C geeft het samenwerkingsverband aan dat ze bezig zijn om het niveau van de basisondersteuning in de reguliere scholen te verhogen. Dat moet het mogelijk maken aan meer en 'moeilijker' leerlingen passend onderwijs te bieden. De scholen in VO-C geven ook aan dat ze al veel kunnen en ook willen kunnen. Toch worden er ook hier nog wel tekorten gesignaleerd. Het betreft opnieuw havo/vwo leerlingen met autisme. Verder signaleren alle onderzochte scholen in VO-C dat de problematiek van leerlingen toeneemt (dat wil zeggen meer leerlingen met problemen en met zwaardere problemen). Het gaat enerzijds om een toename van leerlingen met angsten, burn-outverschijnselen en problemen thuis (zoals vechtscheidingen), anderzijds (in het praktijkonderwijs) om een toename van een combinatie van problemen. *"Als ik zie voor hoeveel kinderen je MPO'tjes moet organiseren,*

*hoeveel kinderen er bekend zijn bij de hulpverlening, hoeveel kinderen lastige thuissituaties hebben. Dat is over de afgelopen tien jaar wel toegenomen. Eerder had ik één kind dat in de externe hulpverlening zat, maar nu heb ik er wel twintig. We hebben erg veel pleegkinderen, die allemaal een hechtingsstoornis hebben. De problematiek, de zwaarte en meervoudigheid hiervan zijn inderdaad toegenomen.”*

## 4.2 Relatie tussen schoolondersteuningsprofielen en dekkend aanbod

### *Schoolondersteuningsprofielen dragen niet bij aan dekkend aanbod*

Bij de start van passend onderwijs leefde de verwachting dat schoolondersteuningsprofielen (SOP's) een instrument zouden zijn om dekkend aanbod te realiseren. Dit was gebaseerd op het idee dat scholen zich zouden gaan specialiseren in een bepaald type ondersteuningsaanbod (eigen profiel), zodat duidelijk zou worden welke scholen voor welke leerlingen geschikt zijn. Deze verwachting is niet uitgekomen.

Directeuren van samenwerkingsverbanden geven aan dat de SOP's van de scholen hen niet voldoende inzicht bieden in welke school tot wat in staat is. Een van de oorzaken is dat de SOP's te weinig uniform zijn, dan wel te weinig informatief. Zo geeft de directeur van PO-C aan dat er geen goede analyse van dekkend aanbod op het niveau van het samenwerkingsverband mogelijk is omdat de SOP's te veel van elkaar verschillen, in inhoud en omvang. *“Ik heb SOP's gezien van 25 pagina's. Dat is niet de bedoeling. Ik wil toe naar één A-4 tje, dat is publieksvriendelijk en zet de scholen aan tot nadenken waar ze nou echt goed in zijn, wat hen onderscheidt. Het is nog wel even een dingetje om die SOP's mooi op een rij te krijgen want ik hoor in de wandelgangen ‘het leeft niet, je hebt er niets aan en het is een hoop werk.’ Dus ik moet beginnen bij duidelijk maken dat het schoolondersteuningsprofiel echt niet meer dan één A-4 tje hoeft te zijn.”* Ook ontbreekt het aan afspraken over het mogen sturen op de schoolondersteuningsprofielen en de realisatie daarvan. De directeur van PO-D zegt daarover: *“Scholen kunnen alles opschrijven wat ze willen en waarvan ze denken dat het goed staat, maar de toetsing van de SOP's, daar zou het om moeten gaan en die hebben we niet. Er zou een audit bij moeten horen, een soort inspectie op SOP-niveau.”*

In sommige cases streeft men wel uniformiteit na, door een specifiek format voor te schrijven. In PO-A is men na een evaluatie overgestapt op een nieuw systeem, maar dit stuit op protesten bij de schooldirecties omdat zij het bureaucratisch vinden. De directeur van het samenwerkingsverband relativeert dat. Volgens haar hebben de schooldirecteuren weerzin tegen het SOP op zichzelf en protesteren zij daartegen door het nieuwe systeem bureaucratie te noemen. *“Het kost vier uur per jaar als je de boel niet op orde hebt en anders twee uur”*, zegt de directeur. De SOP's zouden volgens deze directeur een mooi sturingsinstrument voor het samenwerkingsverband kunnen zijn, maar de ervaring is dat scholen er moeite mee hebben om goed in te vullen waar ze goed in zijn. Audits houden op de scholen blijkt voor dit doel functioneler.

Een andere oorzaak is dat scholen er bewust voor kiezen om zich in een SOP niet specifiek te profileren. Dit wordt meer genoemd in de vo-cases. In VO-B is men bezig met het herzien van de SOP's en bestaat er bij het samenwerkingsverband behoefte aan inzicht in die profilering. Maar scholen zijn bang door profilering bekend te komen te staan als 'zorgschool', met als mogelijk effect meer aanmeldingen van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Ook in VO-E is de ervaring dat scholen zich liever profileren

met een specifiek aanbod dat als positief en wervend wordt beschouwd (bijvoorbeeld een sportprofiel) dan met een aanbod voor leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften. De SOP's zijn daardoor juist weinig onderscheidend. In VO-D geeft ook een van de scholen aan dat er strategisch wordt omgegaan met de inhoud van SOP's: *'Ik vind het een wassen neus. Bij reguliere scholen staat altijd in het SOP dat ze ondersteuning bieden voor autisme en hoogbegaafdheid maar nooit voor gedragsstoornissen. Dat soort leerlingen willen ze niet'*. In PO-B geeft een van de leerkrachten aan dat de school op moet passen dat ze niet in een bepaalde hoek geplaatst wordt en een negatief label krijgt. De intern begeleider van deze school stelt ook dat er binnen de scholengroepen (waar men met elkaar overlegt over de uitvoering van passend onderwijs) geen sprake is van echte afstemming. *"Men is nog bang om zich te specialiseren."*

### 4.3 Functie van schoolondersteuningsprofielen voor scholen

*In het po heeft het SOP geen schoolinterne functie, wel wordt het soms strategisch ingezet*

Bij de start van passend onderwijs hebben alle scholen, conform de wettelijke verplichting, een SOP opgesteld. In sommige cases, bijvoorbeeld in PO-B, wordt het ook regelmatig geactualiseerd. Maar de overheersende ervaring is dat het SOP geen levend document is of is geworden. Directeuren van samenwerkingsverbanden geven dit aan, maar ook de respondenten in de scholen. Volgens een intern begeleider in PO-B is het SOP vooral een verplicht nummer en heeft het voor de school zelf geen functie. Dit komt doordat wat in het SOP staat te algemeen is. In de praktijk is de steun die de school kan bieden afhankelijk van de persoon van de leerkracht en de groepsgrootte. Bij het plaatsen van leerlingen kijkt de school daarom alleen naar de aantallen leerlingen en de groepsgroottes in combinatie met de problematiek. Soms worden kinderen naar andere scholen verwezen na afstemming in de scholengroep. Op een andere school in PO-B neemt men alle leerlingen aan. *"We komen er altijd wel uit"*, zeggen de schoolleider en de intern begeleider. Zij hebben samen het SOP opgesteld en kijken er jaarlijks naar, om na te gaan *"of we nog wel de dingen doen die we beloofd hebben"*. De leerkrachten van deze school geven aan dat dit ook in het team geagendeerd wordt. *"In het team wordt regelmatig besproken of we echt kunnen bieden wat we beloven. Of we die ruimte hebben. En ook of we de benodigde vaardigheden en competenties in huis hebben. Onze school is niet gespecialiseerd, we zijn gericht op alle soorten leerlingen."* De leerkrachten weten dat er een SOP is, maar niet wat er in staat. Volgens de schoolleider en de intern begeleider is het SOP hooguit voor leerkrachten nuttig als er veel wisselingen in personeel zijn. Ook in PO-C, PO-D en PO-A zijn de SOP's niet of nauwelijks bekend bij de leerkrachten. De leerkrachten van een school in PO-A geven aan dat het SOP voor hen ook niet echt meerwaarde biedt. Qua ondersteuning is het uitgangspunt dat de leerling met extra ondersteuningsbehoeften op school kan blijven *'zolang het in de groep te behappen is'*. Als de leerkracht vastloopt of er te veel druk op de groep is, komt verwijzing in beeld. In PO-D zeggen sommige respondenten dat ze geen SOP nodig hebben om te weten wat het ondersteuningsaanbod van de school is. Een leerkracht zegt: *"Ik weet wat we als school kunnen bieden. We kunnen meer bieden voor hoogbegaafde kinderen en kinderen met autisme, maar ik zou niet precies kunnen zeggen wat in het SOP staat en ik denk dat de meeste leerkrachten dat niet weten"*.

Er is echter één school in PO-C waar men in de lerarenkamer een aantrekkelijk vormgegeven poster heeft hangen met het schoolplan inclusief het SOP. De directeur van de school geeft aan dat dit een goede manier is om het schoolteam er continu op te wijzen hoe er wordt gewerkt op de school. De ondervraagde leerkrachten op deze school geven ook aan bekend te zijn met de schoolwerkwijze en het SOP.

Voor het schoolinterne gesprek over het eigen ondersteuningsaanbod en de ontwikkeling daarvan heeft het SOP dus in de onderzochte po-cases zelden meerwaarde. In een enkel geval heeft het wel een andere functie. In PO-B worden de SOP's gebruikt bij het toetsen van aanvragen voor arrangementen die de scholen doen bij het samenwerkingsverband. Dit leidt tot strategisch gedrag. Zo meldt een van de intern begeleiders: *“Ik ga het SOP niet ruimer maken, want dan snij je jezelf in de vingers, omdat je dan minder snel een arrangement kunt aanvragen.”*

#### *In het vo sterke overeenkomst met het po*

In de vo-cases lijken de ervaringen met de SOP's sterk op die in het po. Er zijn SOP's, maar niet altijd actueel en ze leven niet echt op de scholen, zeker niet bij leraren (VO-A, VO-B, VO-E, VO-D). In VO-A zegt de directeur van het samenwerkingsverband dat wat er écht op de scholen gebeurt is niet in een document valt op te schrijven. *“In de praktijk is de begeleiding zo sterk als de zwakste schakel en dit vang je niet in een document.”* En een ondersteuner op een van de scholen verwoordt dit als volgt: *“De ondersteuning die de school kan bieden is een gevoelsmatige kwestie en onderdeel van de cultuur; moeilijk te vatten in een document”*. Herijking van de SOP's biedt hiervoor ook geen oplossing. In VO-B is men wel met herijking bezig. Een werkgroep met schooldirecteuren en zorgcoördinatoren is gestart om de SOP's te vernieuwen, omdat de oude versies geen juiste afspiegeling meer geven van de praktijk. De werkgroep heeft een rapport geschreven waaruit blijkt dat wat er bij scholen onder de basisondersteuning valt, meer is dan voorheen. De scholen hebben geen probleem met de herijking en met een andere omschrijving van de basisondersteuning, maar er bestaat nog steeds geen animo voor profilering. Leraren in VO-B zeggen dat ze weten dat er een SOP is, maar de inhoud kennen ze niet. Eén docent vroeg er een keer naar, maar dat leidde niet tot meer betrokkenheid: *“Het is een lap tekst die helemaal niks zegt. Wij worden er niet bij betrokken”*. In VO-E zeggen leraren wel eens van het SOP gehoord te hebben maar geven aan dat *“de zorgcoördinator dit soort zaken regelt”*. De begrippen basis- en extra ondersteuning zijn bij een deel van de leraren in VO-E ook niet bekend, bij anderen echter wel. Volgens de directeur van het samenwerkingsverband in VO-E speelt het SOP ook geen rol bij de aannames van leerlingen, scholen bekijken of ze ondersteuning op maat kunnen beiden of niet. Eén van de zorgcoördinatoren spreekt dat echter tegen en zet het SOP in bij onderbouwing van besluiten om leerlingen *niet* aan te nemen.

Een iets ander geluid komt uit VO-D en VO-C. Op één van de scholen in VO-D ervaart de directie en het ondersteuningsteam het SOP als een echte meerwaarde. Bij de andere school begint het document recent meer te leven: *‘De eerste SOPs waren heel idealistisch en bijna alles kon qua ondersteuning. Wat niet reëel was hebben we nu geschrapt. Er staan geen gekke dingen meer in het SOP, nu weten we wat we waar kunnen maken.’* Hierdoor is het SOP nuttiger geworden volgens de zorgcoördinator: *‘Het was een document van de kast, nu is dat niet meer.’* De meerwaarde lijkt er in te liggen dat het nu duidelijk is voor iedereen wat de school aanbiedt. Ook kunnen de schoolleiding en het

ondersteuningsteam aan de hand van het document evalueren of de school de genoemde ondersteuning of doelen heeft bewerkstelligd.

Ook in VO-C zijn sommige schoolleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren vrij positief over het SOP. *“Het staat allemaal op papier en dan weet iedereen dat”*. Maar ze erkennen ook dat het SOP meer een functie heeft voor de buitenwacht (met name voor ouders) dan intern. Intern heeft men het document niet nodig, zo stelt een leerlingbegeleider van een van de scholen. Hij begeleidt leerlingen en kan op een gegeven moment zien dat een leerling het op de school niet gaat redden, dat legt hij niet langs de lat van het SOP. Een mentor van een andere school geeft aan dat het SOP wel goed weergeeft wat men aan kan binnen de school, maar dat dit niet nieuw is (*“al heel lang bekend binnen het team”*).

#### 4.4 Functie van schoolondersteuningsprofielen voor ouders

##### *In het po kennen de meeste ouders de SOP's niet*

De SOP's hebben in beginsel ook een functie voor ouders. Zij kunnen daarin vinden wat het ondersteuningsaanbod van een school is. De directeuren van samenwerkingsverbanden benadrukken in enkele po-cases die functie en hebben er voor gezorgd dat alle SOP's vindbaar zijn op hun website (PO-E, PO-A). In PO-E kunnen ouders met filters zelf zaken zoeken op de website; met poppetjes wordt aangegeven hoeveel ondersteuning welke school kan bieden. Op een van de scholen in PO-E heeft de schoolleider twijfels over de betekenis en werking daarvan. De informatie is gebaseerd op een audit die eens in de twee jaar wordt uitgevoerd en kan dus gedateerd zijn. Ook is het voor deze schoolleider de vraag hoe goed het beeld is dat die audits opleveren. *“Er zijn scholen die exact hetzelfde zijn, terwijl de ene dan meer poppetjes heeft dan de andere. Dat trekt zorgleerlingen aan.”*

De directeur van PO-A is heel tevreden over de ondersteuningsstructuur die is opgezet in het eigen samenwerkingsverband, maar betwijfelt of die voor ouders voldoende inzichtelijk is. Daarvoor is toch het gesprek tussen school en ouders het belangrijkste en dat blijkt niet altijd ouders volledig te informeren. *“We hadden afgesproken ouders heel serieus te nemen in passend onderwijs, maar je ziet dat dat nog niet overal gebeurt.”* Men is met het Ouderplatform in gesprek over hoe dit te verbeteren.

Ouders van leerlingen met extra ondersteuning zeggen zelf desgevraagd in de meeste gevallen dat ze niet op de hoogte zijn van SOP's. Voor ouders die zelf in een MR zitten is dat soms anders (PO-B) en ook in PO-A zeggen enkele ouders dat ze wel van het bestaan van het SOP weten. Het heeft echter geen rol gespeeld bij hun keuze voor de school waar hun kind nu op zit.

##### *In het vo speelt het SOP ook nauwelijks een rol voor ouders*

Volgens de scholen in VO-A heeft een SOP geen meerwaarde voor kiezende ouders. Veel belangrijker is volgens hen de informatie op de website en in de schoolgids, maar vooral ook de rol die de leerkracht groep acht van de basisschool speelt. Zeker bij scholen met een breed onderwijsaanbod lijkt een SOP niet goed te werken, omdat het dan te weinig houvast geeft. Ouders willen, in de ervaring van de scholen, weten wat er mogelijk is in de deelschool/in het team van de afdeling waar hun kind naar toe gaat.

De geïnterviewde ouders in de vo-cases bevestigen dat zij niet bekend zijn met de SOP's

(VO-B, VO-E, VO-D, VO-C) en ook dat die voor hen niet zo belangrijk zijn of geweest zouden zijn op het moment van schoolkeuze. Ze kiezen een vo-school op basis van andere informatie. Ook is bij aanmelding een ondersteuningsvraag nog niet altijd bekend en blijkt die pas tijdens de schoolloopbaan. Wat ouders wel willen weten vinden ze langs andere weg, bijvoorbeeld via informatie van andere ouders. Websites van de scholen worden vaak wel geraadpleegd en een van de ouders meent zich te herinneren dat daarop iets over een SOP te vinden was. Dat was echter een uitzondering. Ook vinden ouders het beeld dat de school van zichzelf schetst gauw te globaal: *“Het is een algemeen plaatje. Je moet toch kijken per leerkracht wat een leerling nodig heeft en wat kun je een leerling bieden”*.

#### 4.5 Samenvattend

- In de po-cases vindt men het aanbod overwegend dekkend, maar zijn er op een enkele plek problemen met de capaciteit. Leerlingen kunnen dan niet op het gewenste moment op de gewenste plek geplaatst worden.
- In sommige po-cases is men actief bezig met het opzetten van nieuwe faciliteiten of voorzieningen, corresponderend met nieuwe inzichten of omstandigheden.
- In de vo-cases is men zoekende naar oplossingen voor ondersteuning aan specifieke groepen die veelal te klein zijn om een aparte voorziening voor op te richten. Het gaat vooral om havo/vwo-leerlingen met gedragsproblemen, dan wel stoornissen in het autistisch spectrum, dan wel hoogbegaafde leerlingen.
- Zowel in po als vo wordt de nodige creativiteit aangewend om leerlingen toch een goed aanbod te geven; in een van de po-cases betreft dit ook leerlingen die voorheen niet naar school gingen/zouden gaan vanwege meervoudige beperkingen.
- In de vo-cases met een negatieve verevening maakt men zich zorgen of het bestaande aanbod wel overeind gehouden kan worden. In het po maken eerder scholen die te maken hebben met teruglopende of onzekere middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding zich hierover zorgen.
- Sommige scholen signaleren een toename van zowel aantal als zwaarte van problemen van leerlingen, dit is vooral het geval in het vo.
- Het schoolondersteuningsprofiel (SOP) speelt geen rol bij de realisatie van dekkend aanbod in het samenwerkingsverband. Redenen zijn dat de profielen weinig onderscheidend zijn, dat scholen er moeite mee hebben om op te schrijven waar ze goed in zijn en dat scholen zich niet willen profileren op een specifiek ondersteuningsaanbod, omdat ze bang zijn voor een imago als ‘zorgschool’. Daar waar geen uniform format wordt gehanteerd zijn de profielen ook te verschillend om een analyse te kunnen doen op dekkend aanbod.
- Het SOP heeft meestal ook geen schoolinterne functie. Schoolleiders en intern begeleiders of zorgcoördinatoren vinden het soms nog wel nuttig, vooral om een document te hebben waarin staat wat de school kan bieden (‘weten wat je waar kunt maken’), maar leraren kennen de inhoud van het SOP in de regel niet en sommigen weten zelfs niet af van het bestaan ervan. In de dagelijkse praktijk wordt het niet gebruikt, behalve een enkele keer strategisch: om te onderbouwen

waarom de school extra middelen nodig heeft van het samenwerkingsverband (voor een arrangement) of waarom een bepaalde leerling niet kan worden toegelaten.

- De meeste ouders met wie gesproken is kennen het SOP niet en het speelt ook zelden een rol in het schoolkeuzep proces.



## 5. Toewijzing en hulp op maat

### 5.1 Zijn toewijzingsprocedures veranderd?

*In het primair onderwijs geen echte veranderingen, wel ontwikkelingen*

In de po-samenwerkingsverbanden zijn er ten opzichte van een jaar eerder geen wezenlijke veranderingen doorgevoerd in de toewijzingsprocedures. Niettemin zijn er wel enkele ontwikkelingen geweest. In PO-B neemt het aantal arrangementaanvragen door scholen af doordat de scholen meer eigen middelen hebben gekregen. Volgens de intern begeleiders in de scholen (ib'ers) betekent dat niet per se minder werk, want ook binnen de eigen school zijn er procedures voor bespreking van leerlingen en het werk daarvoor neemt toe als er meer leerlingen te bespreken zijn. Voor leraren is dat geen merkbare verandering, want *“de ib'er doet de rompslomp”*, zoals een van de leraren zegt. Op één van de scholen merkt de ib'er op dat hun aanvragen voor arrangementen regelmatig niet worden gehonoreerd. Eerder speelde dat niet, want toen konden alle ondersteuningsvragen uit de basisondersteuning bekostigd worden. Dit jaar is dat niet zo en worden dus arrangementsaanvragen gedaan bij het samenwerkingsverband. Over de afhandeling daarvan is deze ib'er, vanwege het percentage honoreringen, niet zo tevreden. In PO-C geeft de directeur van het samenwerkingsverband aan dat de procedures niet veranderd zijn, maar de wijze van hanteren wel. Bij scholen ontstaat meer gewenning en bij besturen meer inzicht in de feitelijke middelenverdeling. Dit laatste vooral als gevolg van het feit dat het samenwerkingsverband aan besturen heeft laten zien dat er vanuit het ene bestuur veel meer arrangementsaanvragen worden gedaan dan vanuit een ander bestuur.

In PO-D heeft nog geen verandering plaatsgevonden, maar is men wel alle processen met betrekking tot toewijzing voor steun aan het doorlichten. Daar wordt gesignaleerd dat men misschien wel iets te voorzichtig is met het toewijzen van steun. Vooral de gedragswetenschappers willen alles eerst tot in de puntjes uitgedacht hebben, terwijl er volgens anderen wel wat meer en wat eerder geprobeerd mag worden. Hierover bestaat discussie, aldus de directeur van het samenwerkingsverband.

In PO-E zijn nieuwe bovenschoolse faciliteiten gecreëerd, zoals impulsklassen en een nieuwe aanpak van gedragsproblemen. De directeur van het samenwerkingsverband geeft aan dat er elk jaar wel iets nieuws bijkomt. Dit gebeurt op verzoek van de scholen en/of vanuit het ondersteuningsplan. Hier is men steeds actief mee bezig. Voor de komende jaren staat op de agenda om te bezien wat vanuit besturen, en wat vanuit het samenwerkingsverband beschikbaar zou moeten zijn. Met nieuwe voorzieningen zijn geen extra kosten gemoeid voor het samenwerkingsverband: als scholen iets willen gebruiken betalen ze dat zelf uit hun ondersteuningsmiddelen (zie ook hoofdstuk 3). Op die manier blijft er controle op de vereveningsopdracht. De directeur van het samenwerkingsverband benadrukt dat het aan de scholen is om keuzes te maken. *“Als ze minder verwijzen, hebben ze een groter budget”*. Er wordt door het samenwerkingsverband bijgehouden of scholen tekort komen op hun ondersteuningsbudget doordat ze veel verwezen hebben. Er zijn nu enkele scholen die nauwelijks iets overhouden na aftrek van de kosten van verwezen leerlingen. Als dit wordt geconstateerd, springt het samenwerkingsverband niet financieel

bij, maar wordt het aan het bestuur gemeld. Het is dan de bedoeling dat het bestuur nagaat wat er aan de hand is.

In de scholen worstelt men nog wel met dit ‘zelf kiezen’ model. Ze vinden het moeilijk om die keuzes te maken, omdat het soms betekent dat ze iets moeten opgeven waar ze aan hechten. Ook komt ontevredenheid voor met het moeten onderbouwen van verwijzingen. Daardoor duurt een verwijzingsproces lang, in de ogen van de school. *“Er moet worden geobserveerd, er moet onderzoek worden gedaan en er moet een dossier worden opgebouwd. Dat kost veel tijd.”* Gedurende die periode moet de school de leerling toch handhaven. Dat gaat ten koste van de klasgenoten, aldus de directeur en ib’er van een van de scholen. Ook het verkrijgen van toestemming van ouders is soms een belemmering bij verwijzing of andere vormen van inzet van externe hulp.

Een belangrijke ontwikkeling in PO-A is dat er twee groepen van een cluster-4 school zijn overgegaan naar een sbo-school. De sbo-school vormt hiervoor sbo-plus groepen. Leerlingen die hiervoor in aanmerking komen, krijgen een toelaatbaarheidsverklaring voor het sbo en daarbovenop een arrangement. Het arrangement is het extra bedrag dat zou zijn betaald als de leerlingen in het speciaal onderwijs zouden zitten. Nu betaalt het bestuur van de cluster-4 school dit nog, later gaat het samenwerkingsverband dat overnemen. Verder hebben de reguliere basisscholen in dit samenwerkingsverband extra geld per leerling gekregen. Dat hebben ze in één geval ingezet voor meer interne begeleiding en klassenassistenten, in een ander geval voor onder meer een klas voor hoogbegaafde leerlingen. De vrijheid om hierin eigen keuzes te maken wordt gewaardeerd. Vrij kritisch is men in de scholen daarentegen over situaties waarin nog ambulante begeleiding van buiten aan de school wordt geboden, zoals bij leerlingen met cluster-2 arrangementen. Dat vindt men weinig efficiënt (onder meer omdat veel tijd opgaat aan de reisduur van de ambulante begeleider) en weinig flexibel. Wel is er op een van de scholen tevredenheid over de ambulante *consultatie* die het samenwerkingsverband biedt, op verzoek.

#### *In het voortgezet onderwijs vraagt de relatie met de basisscholen meer aandacht*

Ook in de vo-samenwerkingsverbanden zijn toewijzingsprocedures niet veranderd. De bestaande modellen zijn hooguit wat verder ‘ingedaald’ en ervaringen daarmee worden zichtbaarder. In VO-A gaat het grootste deel van de middelen direct naar de scholen en is het samenwerkingsverband alleen in beeld bij verwijzingen naar speciaal onderwijs. De beslissing over welke leerlingen welke ondersteuning moeten krijgen is dus aan de scholen. Op de scholen is de overgang po-vo een belangrijk aandachtspunt. Ondersteuningsbehoeften van nieuwe leerlingen die in het eerste leerjaar binnenkomen moeten duidelijk zijn bij de overdracht vanuit het basisonderwijs. De ervaring op een van de scholen is dat de dossiers die basisscholen overdragen soms te summier zijn. Een andere school bezoekt alle toeleverende basisscholen om een goed beeld van de aanstaande leerlingen te krijgen. Binnen de scholen zelf speelt de vraag hoe het overzicht te krijgen welke leerlingen extra ondersteuning nodig hebben. Naast informatie van het basisonderwijs worden hiervoor soms signaleringslijsten gebruikt, in andere gevallen moet dit blijken uit frequent contact tussen leraren en hun ib-coach (op een van de scholen heeft elk kernteam een eigen ib-coach, dat is een docent met deze specifieke taak). Het vervolgens uitzoeken wat precies bij een leerling speelt vraagt meer aandacht dan voorheen, is de ervaring op een van de scholen. Ook wordt ervaren hoe belangrijk is het is voldoende goede leerlingenbesprekingen te hebben. Bij complexe problemen

worden leerlingen ook besproken in het ZAT (zorgadviesteam, een ondersteuningsteam waarin ook deskundigen van buiten de school zitting hebben).

In VO-B is een nieuwe ontwikkeling dat men is gestart met opting out<sup>10</sup>. Dit leidt er toe dat scholen minder (hoeven te) testen en meer vertrouwen op de informatie van het basisonderwijs. De tijd die door minder testen vrijvalt wordt door het ondersteuningsteam op de scholen nu anders ingezet. Voor het komende jaar is in het samenwerkingsverband een nieuwe procedure ontwikkeld om de samenwerking met het po te versterken. Vanaf het schooljaar 2017-2018 wordt de procedure dat niet pas in groep 8 maar al VO-A groep 7 samen met het po gekeken wordt welke extra ondersteuning de leerling nodig heeft om de overstap naar het vo succesvol te kunnen maken. Verder hebben de scholen in VO-B nog steeds een eigen Pluspunt.<sup>11</sup> Waar men inmiddels op stuit, is dat de kennis die in de Pluspunten verworven wordt meer/beter overgedragen moet worden naar de overige docenten. Op twee van de onderzochte scholen is dat een aandachtspunt voor komend jaar. In VO-A gaat het meeste geld direct naar de scholen. In VO-E is dat niet het geval. Scholen vragen daar middelen aan bij het samenwerkingsverband voor individuele of groepsarrangementen. De procedures daarvoor zijn duidelijk, maar scholen klagen wel over bureaucratie (scholen moeten vrij veel informatie aanleveren) en wachttijden. Vooralsnog zijn de procedures niet veranderd, maar er is wel een pilot in gang gezet waarin onderzocht wordt of het mogelijk is meer schoolmodel en minder arrangementenmodel te gaan toepassen (zie ook hoofdstuk 3).<sup>12</sup> Op de scholen is men aan het experimenteren met diverse vormen van hulp op maat, naar eigen inzicht. Hierop vindt continue ontwikkeling plaats. Verder is men ook in VO-E een (variant van) opting out voor de toewijzing van de lwoo-middelen aan het overwegen. De relatie met het basisonderwijs is ook hier een aandachtspunt, verschillende scholen vinden dat basisscholen soms de neiging hebben tot enige overadvisering en dat dat het risico op afstroom in het vo verhoogt.

In VO-D is een ontwikkeling dat bijna elke reguliere school nu een zogenoemde maatwerkplaats heeft ingericht. De ervaringen hiermee zijn erg positief en de financiering van deze maatwerkplaatsen zal in de komende tijd omhoog gaan. Inmiddels heeft men ook meer inzicht in wat meer en minder succesvolle elementen zijn bij de inrichting van maatwerkplaatsen en deze kennis wordt gedeeld. Ook wordt hierdoor minder gebruik gemaakt van de bovenschoolse voorziening btw-kort. Daarnaast zijn in VO-D twee nieuwe vormen van schakeltrajecten in ontwikkeling. Eén schakeltraject (de symbioseklas of 3d-

---

<sup>10</sup> Opting out houdt in dat in een samenwerkingsverband scholen niet langer met landelijke criteria bepalen welke leerlingen in aanmerking komen voor lwoo (en daarvoor van het samenwerkingsverband per leerling budget ontvangen), maar de lwoo-middelen naar eigen inzicht en keuze worden verdeeld in het samenwerkingsverband, al dan niet op basis van individuele criteria. Zie voor meer informatie Weijers, S., Roelofs, M., Kieft, M., Exalto, R., & Suijkerbuijk, A. (2019). *Drie jaar ervaring met nieuw beleid lwoo. VO-Arportage van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht/Nijmegen: Oberon/KBA.

<sup>11</sup> Zie eerste rapport over de integrale cases, Eimers e.a., 2016

<sup>12</sup> Naar deze pilot is een praktijkgericht onderzoek gedaan: Van der Vegt, A. (2018). *Pilot extra ondersteuning swv Zuid-Holland West. Evaluatie na de twejarige pilot*. Utrecht: Oberon.

klas genoemd) is in samenwerking tussen een vso-school, een reguliere school en een OPDC opgezet in het schooljaar 2016/17. De doelgroep is divers: leerlingen uit de OPDC, leerlingen uit het vso die willen overstappen naar het regulier vo en leerlingen die vastliepen in het vo. De ervaringen zijn positief en de symbioseklas wordt waarschijnlijk uitgebreid naar havo3. Op een van de reguliere scholen wordt verder een specifieke klas ingericht voor kwetsbare brugklassers op te vangen die in hun eerste jaar vastlopen. In VO-C kunnen scholen een beroep doen op een Expertise en Consultatieteam (ECT) van het samenwerkingsverband. Dat wordt inmiddels veelvuldig gedaan, vaak rond individuele casussen. Begeleiding door het ECT kan aangevraagd worden door zowel scholen als ouders. Er is besloten om voor ouders een onafhankelijke ouderondersteuner aan te stellen, die geen relatie heeft met scholen. De toewijzingsprocedures zijn verder in VO-C niet veranderd, maar de gewenning daaraan in de scholen is wel toegenomen. Wel blijft het moeilijk, zo zeggen sommigen, om vooraf in te schatten hoeveel leerlingen met een OPP de school zal hebben in een jaar (dit is onderdeel van de bekostigingsprocedure in VO-C, zie hoofdstuk 3). Mocht dat mislopen, dan zijn aanvragen gedurende het jaar ook nog wel mogelijk. Op een van de scholen in VO-C vindt men dat er door de nieuwe systematiek flexibeler en preventiever gewerkt kan worden. Leerlingen kunnen bijvoorbeeld voor enkele weken of maanden extra ondersteuning krijgen. Het wordt door de school om de tien weken gemonitord en geëvalueerd.

## 5.2 Kwesties rond hulp op maat

### *De zoektocht is in de scholen nog gaande*

In verschillende cases rapporteren scholen dat ze inmiddels vertrouwd zijn met de nieuwe werkwijzen rond toewijzing, maar nog zoekende zijn naar de invulling van hulp op maat voor alle leerlingen. Zo vinden scholen in PO-B dat ze nog niet een goed aanbod hebben voor leerlingen met zwaardere problematiek. Genoemd worden zwaardere gedragsproblemen, pdd-nos. Ook voor hoogbegaafde leerlingen is het aanbod nog niet goed genoeg ontwikkeld. Voor oudere leerlingen bestaan er plusklassen, maar voor jongere leerlingen niet. In PO-D meldt een leerkracht in de kleuterbouw dat ze er last van hebben dat de informatieoverdracht vanuit voorschoolse voorzieningen tekortschiet. Er is soms al bekend dat instromende leerlingen extra ondersteuningsbehoeften hebben en er zijn soms al externe instanties betrokken. Maar omdat de ouders het niet willen, wordt dat niet doorgegeven aan de basisschool.

In VO-A vindt men het positief dat de grens tussen lichte en zware ondersteuning is vervaagd, daardoor kunnen nu meer leerlingen ondersteuning krijgen. Maar de verantwoordelijkheden voor onderdelen van die ondersteuning vergen nog aandacht in een van de scholen, en in een andere school ervaart men dat van leraren nu meer gevraagd wordt in pedagogisch opzicht en dat de aanpassingen in de organisatie (zoals roostering) nog lastig zijn.

In VO-B is men op een van de scholen tevreden met het Pluspunt dat op de school is ingericht, maar merkt men dat daarmee ook hoge verwachtingen zijn gecreëerd. Zowel aan leraren in de school als aan ouders moet nu duidelijk gemaakt worden dat er ook grenzen zijn aan wat het Pluspunt kan bieden. In dezelfde school zeggen geïnterviewde leraren dat ze graag meer hulp op maat binnen de school zouden willen bieden, maar dat

daar onvoldoende geld voor is. Zo zou de docent die tevens leerlingen met dyslexie begeleidt graag gespreksgroepjes met leerlingen opzetten waarin de leerlingen ervaringen met elkaar uitwisselen. Een andere wens is een leerlingbespreking op verzoek waarin verder wordt gekeken dan alleen cijfers van de leerling, *“maar waar we het ook echt over het kind gaan hebben als dat nodig is”*. Men heeft er last van dat niet alles kan wat men wenselijk vindt. *“We willen met elkaar heel veel. Het 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”*. In een andere school in VO-B heeft men het Pluspunt afgelopen schooljaar gecombineerd met een time-out voorziening. Maar deze functioneert niet zoals beoogd. Het idee was dat het ondersteuningsteam zo duidelijk in beeld had welke leerlingen de klas uit werden gestuurd en door welke docenten. Docenten kunnen leerlingen een rode kaart geven: zij moeten dan naar de time-out. Maar de leerlingen die uit de klas worden gestuurd verstoren de rust binnen het Pluspunt, gaan niet altijd zelfstandig naar de time-out toe, er zijn grote verschillen tussen docenten wanneer zij een rode kaart geven en het rode kaarten systeem vraagt meerdere administratieve handelingen van de docent. Verschillende functies (hulp geven en sanctioneren) lopen nu door elkaar.

Op dezelfde school heeft men een aparte klas gestart voor leerlingen waarvan het lange tijd onzeker was of zij naar het OPDC zouden gaan of niet. In het eerste leerjaar kreeg die klas de meeste lessen van de leerlingbegeleider, waardoor er een veilig klimaat was. In het tweede leerjaar krijgt de klas vaker les van andere docenten en dat zorgt voor minder stabiliteit. De leerlingbegeleider kijkt regelmatig mee in de klas en geeft de andere docenten tips hoe zij het beste met de leerlingen om kunnen gaan. Volgend jaar krijgen de leerlingen ook praktijkvakken. De leerlingbegeleider heeft het voornemen om ook dan mee te blijven kijken in de lessen.

Op de vso-school in VO-B, die te maken heeft met verschillende samenwerkingsverbanden, merkt men dat er verschil bestaat tussen samenwerkingsverbanden in de mate waarin men toelaatbaarheidsverklaringen afgeeft, dit hangt volgens de school samen met verevening (bij zware negatieve verevening minder aanvragen voor plaatsen in het vso). Leerlingen worden minder snel of later doorverwezen, en daardoor wordt de doelgroep van de school moeilijker, zo is de ervaring. Ook vindt men het lastig dat leerlingen tussentijds (dat wil zeggen niet alleen aan het begin van het schooljaar) in klassen moeten worden geplaatst, dit is nadelig voor de dynamiek in klassen. Ook krijgt de school de laatste tijd meer leerlingen die eerst langdurig thuiszitter waren, en dit zijn vaak complexe leerlingen met psychiatrische problematiek. Dat vergt meer vaardigheden van leraren. Nog een verandering op deze school zijn de tijdelijke plaatsingen in het vso van leerlingen die nergens anders kunnen worden opgevangen, ook niet in de tussenvoorziening. De school biedt nu vaker dit soort tijdelijke plaatsingen aan. Dat is nieuw voor de docenten en voor sommigen een zoektocht hoe om te gaan met de tijdelijkheid en de onzekerheid over het vervolg (*“blijft deze leerling wel in mijn klas, kan ik iets opbouwen?”*). Docenten op deze school geven aan dat ze, zeker bij wat oudere leerlingen, liever investeren in een goede doorstroom naar het mbo dan in terugplaatsing naar regulier vo.

In VO-C heeft een van de scholen de ervaring dat het moeilijker is geworden om bijvoorbeeld een gedeeltelijke ontheffing van de leerplicht te krijgen. Er wordt daarin door

anderen (leerplichtzaken, de ECT-er van het samenwerkingsverband) meer meegekeken en de school moet echt kunnen aantonen dat alles al uit de kast is gehaald.

### 5.3 Over bureaucratie

#### *In het primair onderwijs nog veel administratieve last voor intern begeleiders*

De nieuwe toewijzingsprocedures brengen ook nieuwe vormen van administratieve last met zich mee. Dat is zeker het geval in samenwerkingsverbanden waar men een arrangementenmodel heeft. Daarbij speelt, vergeleken met de vroegere periode met de rugzakjes, mee dat arrangementen vaak een tijdelijk karakter hebben. Zo meldt een intern begeleider in PO-B het lastig te vinden dat leerlingen nu sneller weer besproken moeten worden in het ondersteuningsteam, als verlenging van een arrangement aan de orde is. *“Met name bij kinderen met autisme weet je dat het gaat om langdurige ondersteuning. Maar toch moet jaarlijks bekeken worden of de basisondersteuning voldoende is of dat toch weer een arrangement nodig is.”* Ook heeft deze intern begeleider de ervaring dat de procedures soms te strak zijn. Voorbeeld is een meisje van twaalf met meervoudige beperkingen uit groep 7, bij wie te weinig leerdoelen bereikt zouden zijn. *“Wij zeggen geef ons nog een laatste jaar, om haar met voldoende bagage naar het vso te laten gaan. De orthopedagoog adviseerde ook om groep 8 af te maken. Het is ook belangrijk voor de groep, om samen de basisschool af te sluiten. Maar het arrangement liep af in mei en toen heeft het OTG gezegd dat het niet meer door kon gaan.”* Voor leerkrachten op deze school speelt vooral dat het lang kan duren voor er uitsluitel is over de mogelijkheid extra ondersteuning in te zetten, vanwege de besprekingen die daarvoor nodig zijn. In PO-C speelt de vraag wie de formulieren moet invullen die nodig zijn voor een aanvraag bij het samenwerkingsverband. In een geval doet de intern begeleider dit samen met de leerkracht, in een ander geval is het neergelegd bij de leerkracht, maar dat blijkt sommigen heel veel tijd te kosten. Frustrerend vindt men het vooral dat aanvragen soms teruggestuurd worden door het samenwerkingsverband omdat er nog iets aan mankeert (zie ook hoofdstuk 3). Voor een van de scholen geldt dat het hoofd onderwijs van het bestuur de aanvraag checkt, zodat de kans op retour ontvangen van het samenwerkingsverband minimaal is.

In PO-D merkt een schoolleider op dat er nog te veel administratieve last is doordat er nog te weinig is gedigitaliseerd. Er moet nog te vaak informatie vanuit verschillende bronnen bij elkaar gebracht worden. *“Het ophalen van een dossier van een kind zou snel op één scherm te zien moeten zijn. De huidige werkwijze maakt dat een leerkracht veel tijd kwijt is aan administratie. Je zou een soort dashboard van de groep en voor elk kind moeten hebben.”*

In PO-E worstelt men ook met het vraagstuk van administratieve belasting en heeft men een extern bureau onderzoek laten doen naar knelpunten en oplossingen. De bedoeling is de last te verminderen, vooral voor de so-scholen waar voor alle leerlingen een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) nodig is en die bovendien te maken hebben met meerdere samenwerkingsverbanden. Ook de verwijzende scholen in PO-E klagen over de administratieve last. *“Je zit maar te knippen en te plakken, het moet er soms drie keer in.”* Aanvragen voor een tlv vergen een goede onderbouwing en ook moet de consultant van het samenwerkingsverband er bij betrokken worden. In de scholen vindt men dat niet altijd nodig en de ervaring is soms dat het vertragend werkt. Op een van de scholen in PO-E vindt men het aanvragen van extra ondersteuning nog meer werk dan het aanvragen van een tlv. Op deze school bestaat de indruk dat de Commissie TLV de hand op de knip

houdt vanwege de vereveningsopdracht. De ib'er vraagt zich af waarom je vele uren in een aanvraag van een arrangement zou steken als de toewijzing maar 2000 euro blijkt te zijn (*"Je wordt met een fooi afgescheept"*). Een dergelijk bedrag is te laag om een externe ondersteuner in te huren. *"Je moet dan een interne oplossing vinden, bijvoorbeeld door assistenten in te zetten, die amateurs zijn op het gebied van ondersteuningsbehoeften"*. Het samenwerkingsverband *"wordt geregeerd vanuit angst en geld in plaats van vertrouwen"*, zo vindt men op deze school. De directeur van het samenwerkingsverband spreekt dit echter tegen: hij neemt waar dat landelijk door samenwerkingsverbanden zuiniger wordt toegewezen dan in het eigen samenwerkingsverband (bijvoorbeeld waar het gaat om bekostigingscategorieën).

Een positief geluid komt uit PO-A. Daar heeft de sbo-school de ervaring dat de bureaucratie bij verwijzing naar cluster 3 en 4 minder is geworden in vergelijking met de situatie vóór passend onderwijs. De procedure voor afgifte van een tlv verloopt nu sneller.

#### *In het voortgezet onderwijs eveneens, maar wat minder klachten over bureaucratie dan in po*

In het vo heeft men overwegend dezelfde ervaringen als in het po, zij het in wat mindere mate (er wordt minder over gerapporteerd). Dat geldt bijvoorbeeld voor de vso-school in VO-B, waar zich het knelpunt voordoet van moeten voldoen aan procedures van verschillende samenwerkingsverbanden en waar de toegang tot de zwaardere bekostigingscategorie soms een langdurig traject is. Daar waar een arrangementenmodel gangbaar is, leidt ook in het vo de toewijzing van arrangementen tot bureaucratie (VO-E, VO-D), dit geldt soms ook voor toelaatbaarheidsverklaringen (VO-D, VO-A, VO-C). Vooral de lengte van een verwijzingsprocedure wordt genoemd.

Over het nut van verschillende onderdelen van een toewijzingsprocedureprocedure verschilt men ook wel van mening. Zo vinden sommige docenten en zorgcoördinatoren verslaglegging van de gesprekken die docenten hebben met leerlingen en ouders voor henzelf niet nuttig. Anderen merken daarentegen dat goede verslaglegging ook voor de eigen praktijk wel handig is (VO-D). *'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. Ook naar ouders toe. Nu is alles goed gedocumenteerd. Dit kunnen we laten zien aan ouders en zorgt voor minder discussie.'* Ook in VO-A wordt zoiets gesignaleerd. Gesteld wordt daar door een van de scholen dat de nieuwe procedures meer dwingen tot het maken van goede analyses. Ook is er wel begrip voor het feit dat voor sommige procedures (zoals een leerplichtonthefving) serieuze trajecten nodig zijn (VO-C).

## 5.4 Verwijzing naar en instroom in het speciaal onderwijs

### *In het po diversiteit in ervaringen*

Een belangrijke vraag voor passend onderwijs is of reguliere scholen veranderen in verwijzingsgedrag en of dat, als dit het geval is, samenhangt met beleid van het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld meer en minder sturing door het samenwerkingsverband op de omvang van speciale voorzieningen).

In de po-cases geven reguliere scholen aan dat ze grondig en soms langdurig afwegen of een verwijzing nodig is. Sommige scholen verwijzen vrijwel nooit (en deden dat ook in het



verleden niet), andere scholen doen dat wel. Een directe relatie met beleid van het samenwerkingsverband wordt door hen niet gelegd. Wel zijn scholen zich ervan bewust dat 'liefst thuisbij onderwijs' de bedoeling is van passend onderwijs. Sommige ib'ers vragen zich af of ze daardoor niet te lang wachten met een verwijzing (PO-B, PO-D). Wat als frustrerend wordt ervaren, is dat als eenmaal het besluit tot verwijzen is genomen, het soms nog erg lang duurt voordat een leerling in sbo of so geplaatst kan worden. Wachtlijsten zijn daar, naast de lengte van de procedure, debet aan (PO-D). *“Het duurt te lang voor sommige kinderen. De hulp moet sneller komen.”*

Soms zijn er bijzondere omstandigheden die maken dat een school helemaal niet verwijst. Dat is het geval in PO-B, waar de sbo-school in het onderzoek ook so-leerlingen opvangt omdat er geen so-voorzieningen zijn op bereisbare afstand. Daarover zijn goede afspraken gemaakt en zowel het samenwerkingsverband als de gemeente ondersteunen de school met extra geld.

De scholen voor speciaal onderwijs noemen weer andere ontwikkelingen. In PO-C merkt de onderzochte so-school (cluster 3) dat ze andere leerlingen binnen krijgen dan voorheen. Het zijn nu vaker leerlingen die cognitief wat sterker zijn, maar wel gedragsproblemen hebben. Voor de aanpassing in het aanbod die daarvoor nodig is zijn ze onder meer in overleg gegaan met het sbo. Ook kijkt men nu meer naar doorstroom naar praktijkonderwijs in plaats van vso.

In PO-E vindt de so-school dat ze onvoldoende betrokken zijn bij de toelating tot de eigen school en vooral de bepaling van de bekostigingscategorie. Zij hebben weerstand tegen de criteria die het loket van het samenwerkingsverband hiervoor hanteert. De directeur van het samenwerkingsverband wijst er op dat afgeven van TLV en bepalen van de bekostigingscategorie de wettelijke taak van het samenwerkingsverband is. Er zitten in PO-E wel mensen uit het speciaal onderwijs in de commissie van deskundigen die dit beoordeelt, maar blijktbaar wordt dat niet genoeg gevonden.

Opvallend is verder dat terugstroom vanuit sbo of so naar regulier onderwijs nergens wordt vermeld als expliciet beleid.

#### *In het vo verschillende keuzes en afwegingen*

In de vo-cases doen zich rond verwijzing en instroom in het vso verschillende kwesties voor. Eén daarvan betreft de instroom van leerlingen in hetzij het regulier onderwijs, hetzij het speciaal onderwijs, hetzij het praktijkonderwijs. In VO-E zeggen verschillende respondenten dat basisscholen nogal eens een vmbo-b advies geven aan leerlingen die volgens hen beter af zouden zijn in het vso of het praktijkonderwijs. Dit resulteert volgens hen regelmatig in afstroom. Een zorgcoördinator zegt: *“Ze gunnen het kind een reguliere school, maar het is de vraag of het goed is voor de leerling en voor ons is het ook wel lastig.”* Leraren van verschillende scholen zouden liever zien dat leerlingen direct in het vso geplaatst worden, in plaats van het eerst te proberen in het vmbo. Maar omdat het basisschooladvies leidend is, is dit moeilijk te realiseren. Onderkend wordt dat ook ouders hierin een rol spelen; als zij niet willen dat hun kind naar het vso gaat moet soms toch de omweg van het vmbo bewandeld worden. En dan blijft het nog moeilijk: *“We krijgen leerlingen veel moeilijker naar het speciaal onderwijs. Daar moet je zoveel voor registreren en doen en als ouders er dan vervolgens voor gaan liggen, ben je nog nergens.”*

Een andere kwestie betreft de vraag of een plaatsing altijd óf-óf moet zijn. Eveneens in VO-E meldt een van de scholen positieve ontwikkelingen rond de inzet van

tussenvoorzieningen. Het blijkt steeds meer mogelijk om de reboundvoorziening flexibeler in te zetten, bijvoorbeeld door programma's op maat of vormen van symbiose. In VO-A zijn arrangementen waarin vso en vo gecombineerd worden een van de speerpunten van het samenwerkingsverband. Het streven is meer symbiose tot stand brengen. Vooralsnog wordt hierover vooral het gesprek gevoerd, om het bewustzijn van deze mogelijkheden te vergroten. Er is al wel enige ervaring mee, maar de wens is om dit uit te breiden. In een van de scholen plaatst een orthopedagoog hier wel een kanttekening bij: bij sommige vormen van symbiose moet de leerling steeds wisselen van school of locatie en dat past weer minder goed bij de behoefte aan stabiliteit en structuur van veel van deze leerlingen. Verder speelt in sommige cases de vraag of het vso in omvang zou moeten verminderen. In VO-A is dat wel een wens, vanwege de kosten, maar benadrukt wordt dat het belang van de leerling altijd voorop staat. Er zijn daarom geen harde doelstellingen over een gewenste reductie geformuleerd. Wel wordt meer gekeken naar alternatieven voor volledige vso-plaatsingen, zoals arrangementen vso-vo en tijdelijke plaatsingen. In de praktijk lukt het nog niet om het aantal vso-plaatsingen terug te brengen. In het afgelopen jaar is het aantal plaatsingen in cluster 4 weer iets toegenomen, na een eerder ingezette kleine daling. De toename is het gevolg van een grotere groep leerlingen die vanuit het reguliere vo pas in de bovenbouw (15 jaar) naar het vso wordt verwezen. De oorzaak hiervan is niet duidelijk. Mogelijk wachten scholen te lang met verwijzen, maar het kan ook een signaal zijn dat reguliere vo-scholen hun taak serieus nemen om leerlingen op de eigen school zo lang mogelijk te ondersteunen. Wellicht komt het ook doordat de (onderwijs)aanpak en de begeleiding in de bovenbouw van het vmbo anders is dan in de onderbouw. Ook de setting waarin de kinderen leren in de bovenbouw (bijvoorbeeld met open leertuinen) zou van invloed kunnen zijn.

In VO-B wil men ook graag het vso in omvang laten dalen, vanwege de negatieve verevening. In 2016 is het aantal verwijzingen naar het vso inderdaad licht gedaald. Echter, deze daling staat gelijk aan de demografische daling. Toch heeft de directeur van het samenwerkingsverband er vertrouwen in dat de vereveningsopdracht gehaald gaat worden, hij signaleert bij de besturen een toenemend urgentiebesef. De vso-school in VO-B meldt dat zij met veranderingen te maken hebben die deels samenhangen met beleid van het samenwerkingsverband. Leerlingen stromen nu vaker tussentijds in (niet al bij de start van de vo-periode en soms ook in de loop van een schooljaar), er is vaker sprake van tijdelijke plaatsingen en de ervaring is dat de doelgroep zwaarder wordt, doordat leerlingen met lichtere problematiek niet meer verwezen worden. Tussentijdse instroom is zowel organisatorisch lastig (moeilijk om daarmee in de formatie rekening te houden) als lastig voor leraren (kan onrust in de klas veroorzaken, kost energie om leerlingen op te vangen die elders zijn vastgelopen). Tijdelijke plaatsingen maken dat leraren niet goed weten hoe te investeren in de opbouw van de relatie. En verzwaring van de doelgroep betekent nieuwe eisen aan de deskundigheid van leraren en vaker crisissituaties oplossen (bij psychiatrische problematiek).

Ook in VO-D wordt verzwaring van de problematiek ervaren en ook hier wordt dit toegeschreven aan meer en langer vasthouden van leerlingen met lichtere problematiek in het regulier onderwijs. In VO-D is eveneens sprake van enige daling van het aantal leerlingen in het vso na de invoering van passend onderwijs, maar recent lijkt de instroom weer lijkt te stabiliseren. Minder leerlingen heeft verschillende gevolgen voor de onderzochte vso-school in VO-D: afname van financiële middelen, noodzaak om docenten

meerdere vakken te laten geven, minder ondersteuners en daarmee minder ondersteuning op het gebied van plannen, huiswerkbegeleiding en vrijetijdsinvulling. Doordat er minder klassen zijn wordt het bovendien ook lastiger voor de school om leerlingen met zwaardere problematiek te spreiden over klassen heen.

In VO-D wordt ook gesignaleerd dat de doelgroep van het OPDC aan het veranderen is. Er zitten nu meer leerlingen met externaliserende gedragsproblemen. Eén van de zorgcoördinatoren zegt daarom nu terughoudend te zijn met doorverwijzen van leerlingen met internaliserende problematiek.

In VO-C is sprake van een redelijke continuïteit in de instroom in het vso. Er is in de afgelopen jaren sprake geweest van eerst enige groei, daarna weer een lichte daling. In VO-C is het percentage leerlingen dat naar vso verwezen wordt beduidend lager dan het landelijk gemiddelde (1,8% tegenover 3,5%). Vanwege dit gegeven wordt er niet specifiek gestuurd op vermindering van deze instroom. De scholen in VO-C bevestigen dat zij niet tot nauwelijks verwijzen. Wanneer dat toch plaatsvindt, zijn er wel klachten over de lange periode die daarmee gemoeid is (zie bij bureaucratie).

Tenslotte zien we ook in het vo dat er weinig werk wordt gemaakt van tussentijdse terugstroom van vso-leerlingen naar regulier onderwijs. In VO-B geven leraren op de vso-school aan dat ze dat ook niet zo zinvol vinden en liever investeren liever in een goede doorstroom naar het mbo. Maar in VO-D geeft de vso-school aan dat er wel een omslag in denken hierover plaatsvindt. *'Voorheen bleef een leerling zitten totdat hij weg moest omdat het aanbod stopte. Het werd als vanzelfsprekend gezien dat een leerling zijn hele schoolcarrière in het speciaal onderwijs thuishoorde. Nu is dat niet meer zo, we denken veel meer vanuit wat de leerling nodig heeft ter voorbereiding op later' (.....) 'We dachten voorheen dat een groot deel van onze leerlingen niet in staat was om te schakelen. Doordat we meer van elkaars werkwijze leren ontdekken we dat leerlingen en scholen veel meer kunnen. Reguliere scholen worden steeds competentter in het opvangen van deze leerlingen'.*

In VO-D hebben de scholen ook stappen gezet om de overgang van vso naar vo op praktisch vlak makkelijk te maken. Zo heeft de onderzochte vso-school de verlenging van de onderbouw afgeschaft. In het oorspronkelijke programma van het vso deden de leerlingen een jaar langer over het vmbo of de onderbouw havo. Het tempo lag iets lager waardoor meer ruimte was in het programma voor de sociaal-emotionele ontwikkeling en ontwikkeling van executieve functies. Door dit verlengde programma sloten de opleidingen niet aan op het reguliere onderwijs, waardoor een overstap moeilijker was. Nu is tussentijds schakelen didactisch gezien weer mogelijk. Daarnaast zijn er om de overstap te vergemakkelijken verschillende schakeltrajecten opgezet waarin leerlingen met extra begeleiding alvast kunnen proeven hoe het is om op het reguliere vo naar school te gaan. Aan beide kanten (vo en vso) heeft dit inmiddels veel nuttige kennis en ervaring opgeleverd. Docenten van de vso-school kunnen beter kunnen sturen op wat een leerling nodig heeft voor een overstap/integratie in het regulier onderwijs en de docenten uit regulier onderwijs waarderen de samenwerking omdat zij kennis over het omgaan met bepaalde problematiek van de vso-scholen ontvangen.

In VO-C is men bezig met een nieuwe ontwikkeling, namelijk 'klas in school'. Dit houdt in dat er een vso-klas in een reguliere school zit. Dit gaat gebeuren met twee scholen op het niveau van vmbo-b/k en met één school op het niveau van havo/vwo. Dit wordt vooral gedaan om de kans op diplomering voor de doelgroep leerlingen te vergroten, niet primair om het percentage deelname aan vso te verlagen.

## 5.5 Samenvattend

- Toewijzingsprocedures zijn in de po- noch in de vo-samenwerkingsverbanden wezenlijk veranderd. Inmiddels is vooral meer gewenning opgetreden. Wel zijn er op onderdelen nieuwe ontwikkelingen en in twee samenwerkingsverbanden is men bezig met verkenningen die wel tot verandering zouden kunnen leiden.
- Daar waar scholen veel vrijheid hebben in het zelf beslissen welke hulp voor wie wordt ingezet is hun tevredenheid wat groter over de bestaande procedures dan in situaties waarin middelen op aanvraag worden toebedeeld. Anderzijds vinden scholen het soms moeilijk dat ze bij veel vrijheid ook zelf moeten kiezen tussen activiteiten die ze allemaal belangrijk vinden, bij begremsd budget.
- Ambulante of andersoortige begeleiding van buiten wordt minder gewaardeerd. Klachten zijn dat het niet efficiënt en niet flexibel is. Dit geluid is echter niet overal gehoord.
- In het vo is op verschillende scholen de interne ondersteuningsstructuur nog in ontwikkeling. De informatievoorziening vanuit het basisonderwijs, het eigen systeem van signaleren, inrichting van schoolinterne voorzieningen zijn zaken waar men mee bezig is. Die interne voorzieningen voorzien duidelijk in een behoefte en krijgen steeds meer vorm. De verspreiding van de kennis die daar wordt opgedaan is nog wel een aandachtspunt.
- Er ontstaan zowel in het po als in het vo nieuwe vormen van ondersteuning in de vorm van symbiosetrajecten, schakelklassen en integratie tussen so en sbo.
- Door scholen wordt nog veel bureaucratie ervaren, in het po wat sterker dan in het vo. Dat geldt zowel voor procedures voor het verkrijgen van arrangementen als voor het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen. Het (v)so heeft te maken met verschillen in procedures die voortvloeien uit het feit dat ze in meerdere samenwerkingsverbanden deelnemen.
- Samenwerkingsverbanden streven soms wel, soms niet naar vermindering van de instroom in het s(b)/vso. Expliciete sturing daarop is echter niet sterk aanwezig, het uitgangspunt is overal dat verwijzen mogelijk moet zijn indien nodig. Scholen voor regulier onderwijs zijn zich er wel van bewust dat het de bedoeling is dat ze leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zoveel mogelijk zelf opvangen.
- De scholen voor s(b)o/vso vinden dat hun doelgroep zwaarder wordt doordat reguliere scholen minder of later verwijzen. Verder melden ze veranderingen als gevolg van minder inkomsten, meer tussentijdse en soms tijdelijke plaatsingen en meer samenwerking met regulier onderwijs.
- Op terugstroom vanuit sbo of so naar regulier onderwijs wordt in de po-cases geen expliciet beleid gevoerd, in de vo-cases in een enkel geval wel. Er worden dan schakeltrajecten opgezet of vso-groepen gevormd binnen de reguliere scholen. Los van terugstroombevordering worden in de vo-cases ook meer tussenvoorzieningen gecreëerd.

## 6 Zorgplicht

### 6.1 Naleving van de zorgplicht

*In het primair onderwijs loopt het nog niet altijd soepel; er zijn verschillen tussen scholen*

In de samenwerkingsverbanden primair onderwijs zijn de ervaringen met de naleving van de zorgplicht nogal wisselend. De directeuren van de samenwerkingsverbanden maken er in drie gevallen melding van dat het nog voorkomt dat scholen proberen de zorgplicht te ontlopen (PO-C, PO-D, PO-E); één van hen (PO-C) geeft aan dat dat nu wel minder het geval is dan voorheen. Wat dan bijvoorbeeld gebeurt is dat scholen proberen te voorkomen dat ouders zich daadwerkelijk aanmelden, want alleen als dat het geval is, is er daadwerkelijk sprake van zorgplicht voor de school. Er worden voorbeelden gegeven van scholen die ouders erop wijzen dat ze zich beter kunnen aanmelden bij een andere school, die beter geëquipeerd zou zijn voor hun kind ('doorschuiven'). De samenwerkingsverbanden ondernemen hierop actie in de zin van voorlichting aan ouders en scholen (o.a. PO-C). In één geval wordt overwogen om centrale aanmelding te gaan organiseren (PO-E), ook om het probleem op te lossen dat ouders zich soms bij meerdere scholen aanmelden. In dit samenwerkingsverband speelt ook een rol dat scholen die leerlingen verwijzen naar het speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs daarvoor zelf moeten betalen. Dat maakt dat (sommige) scholen proberen te voorkomen dat er leerlingen binnenkomen die later mogelijk verwezen moeten worden.

In een ander samenwerkingsverband (PO-A) wordt beleid gevoerd op proefplaatsingen van leerlingen met cluster-4 problematiek in het regulier onderwijs en op terugplaatsingen naar regulier onderwijs vanuit het sbo. Het samenwerkingsverband biedt hierbij ondersteuning. Gemeld wordt dat basisscholen hierin coöperatief zijn en dus goed aan hun zorgplicht bij dit soort plaatsingen voldoen. In weer een ander samenwerkingsverband (PO-B) vindt over zorgplichtzaken overleg plaats in de daar bestaande scholengroepen, die zelf met eigen budget eigen beleid kunnen voeren. Gerapporteerd wordt dat dat goed gaat, er is sprake van groeiend onderling vertrouwen. De samenwerking heeft hier onder meer betrekking op het tegengaan van shopgedrag van ouders die tussentijds van school willen wisselen. Er zijn afspraken gemaakt dat scholen in principe geen zij-instromers plaatsen.

Vanuit de geïnterviewde scholen in de po-cases komen ook verschillende geluiden. Sommige basisscholen stellen er een eer in om leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften als het maar enigszins kan op hun school te plaatsen, omdat ze vinden dat ze er zijn voor alle kinderen uit de wijk en dat thuisnabij onderwijs belangrijk is. Daarbij spelen soms ook praktische motieven, zoals op een school in een omgeving waar geen speciaal onderwijs beschikbaar is. Andere scholen zijn meer geneigd hun grenzen te bewaken. Zo meldt één van de ib'ers dat zij geen leerlingen willen aannemen of handhaven waar medisch handelen noodzakelijk is of waar sociale problemen de boventoon voeren boven onderwijskundige zaken (hier wordt een voorbeeld gegeven van een leerling met Down syndroom die in sociaal opzicht de aansluiting verliest met de klasgenoten). Anderen geven aan dat de middelen ontoereikend zijn om in volle klassen

voor alle leerlingen passend onderwijs te realiseren en dat ze daarom kritisch zijn waar het gaat om hun aannamebeleid.

Er zijn geen voorbeelden van scholen die zelf zeggen de zorgplicht niet na te leven, wel zijn er scholen die aangeven dat een andere school dat niet heeft gedaan. Zo heeft een school (op proef) een leerling aangenomen met een spierziekte die al anderhalf jaar thuis zat en waarbij de vorige school volgens hen nalatig is geweest.

Verschillende keren is opgemerkt dat school noch ouders al bij aanmelding (kunnen) weten dat er sprake is van problemen bij het kind waarvoor extra ondersteuning nodig is en voor wie dus pas gaandeweg de vraag kan gaan spelen of de school van plaatsing die ondersteuning ook kan bieden. Verder is relevant dat het bij zorgplichtkwesties soms alleen lijkt te gaan over toelating, maar zorgplicht geldt ook bij verwijdering of verwijzing. Een knelpunt bij verwijzing kan zijn dat scholen voor speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs vol zitten en niet snel leerlingen kunnen aannemen. Dat doet zich in twee van de po-samenwerkingsverbanden voor (PO-B, PO-D).

#### *In het voortgezet onderwijs zijn de startproblemen overwonnen, maar incidenten komen nog voor*

De directeuren van de vijf vo-samenwerkingsverbanden geven allen aan dat naleving van de zorgplicht door de school inmiddels goed verloopt (VO-A, VO-B, VO-E, VO-D, VO-C) en enkelen melden dat er verbetering is opgetreden ten opzichte van het voorgaande jaar (VO-E, VO-D). Omdat bij de meeste aanmeldingen bij een vo-school het po betrokken is als 'toeleverancier', heeft men vrijwel overal procedures afgesproken over de overgang van po naar vo. Dat heeft ook de informatie aan de ouders verbeterd (o.a. VO-B). Ook de geïnterviewde scholen zeggen dat het voor hen inmiddels duidelijker is hoe procedures (moeten) verlopen en wat uitvoering van de zorgplicht inhoudt (VO-A, VO-B), niet alleen voor henzelf maar ook voor de toeleverende basisscholen.

Net als in het po doen zich volgens de directeuren van de samenwerkingsverbanden nog wel verschillen tussen scholen voor. Zo is er in VO-B een school die volgens de swv-directeur heel ver gaat bij het toelaten van leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften ("*bijna een inclusieve school*"), maar zijn er ook scholen die sinds de invoering van de zorgplicht juist wat voorzichtiger zijn geworden in hun aannamebeleid (VO-D).

In één samenwerkingsverband (VO-A) geeft de directeur aan dat het nu voor scholen wel duidelijk is hoe de zorgplicht werkt, maar dat soms ouders een 'verstorende' rol spelen. Zij willen dan per se hun kind op de school van hun voorkeur, terwijl dat volgens de school en het samenwerkingsverband niet de school is die het passende aanbod heeft. Hierover dreigen zelfs juridische procedures. Ook komt het voor (VO-D) dat de po-school het leerlingdossier aanpast, om er voor te zorgen dat een leerling toch toelaatbaar is op de school van de voorkeur van de ouders. Voor de vo-scholen is het erg belangrijk dat ze staat kunnen maken op die dossiers. Als informatie wordt achtergehouden, door de po-school en/of de ouders, heeft dat niet alleen invloed op de beslissing tot toelaten maar ook op de inrichting van het ondersteuningsaanbod.

Verder is men weliswaar over het algemeen tevreden over de afgesproken procedures, maar blijken die in een enkel geval toch nog te knellen. In VO-B is afgesproken dat po-scholen niet rechtstreeks aanmelden bij het vso, de route naar het vso moet altijd lopen via het reguliere vo en de toewijzingscommissie van het samenwerkingsverband. Toch

komen zulke rechtstreekse aanmeldingen nog voor en de geïnterviewde vso-directeur heeft er moeite mee dat het dan niet de vso-school is die zelf bepaalt of toelating nodig en mogelijk is.

Ook is het vinden van een echt passende plek soms geen sinecure. Dan blijkt bijvoorbeeld dat de school waarnaar verwezen wordt ook niet het passende aanbod kan bieden, of dat ouders die school te ver weg vinden. Dit leidt er toe dat scholen er wel eens voor (moeten) kiezen een leerling te houden waarvoor men eigenlijk niet voldoende aanbod heeft (VO-E). Het helpt als er dan een bovenschoolse voorziening is voor leerlingen 'bij wie men er niet uitkomt' (VO-E, VO-D), al komt het ook voor dat scholen daar strategisch mee omgaan (meer leerlingen in zulke trajecten plaatsen dan strikt nodig is). In VO-D bestaat een schakeltraject tussen het regulier vo en het vso. Overeengekomen is dat de leerlingen die dit traject volgen ingeschreven blijven bij het vso (dat dus de zorgplicht houdt), omdat dit de medewerking van de reguliere vo-scholen ten goede komt. Er is dus in het regulier onderwijs (nog) sprake van een zekere angst om risico's te lopen bij het plaatsen van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Ook uit uitspraken van sommige schooldirecteuren blijkt dat ze passend onderwijs een wat onzeker avontuur vinden: ('waar ligt de grens?' 'waar houdt het op?') (VO-C). Deze schooldirecteuren maken er ook melding van dat ze te maken hebben met ouders die bij andere scholen de deur gesloten vonden. Een goede zorgstructuur (op deze scholen aanwezig) trekt ouders en leerlingen aan die daarvan gebruik willen maken, maar de scholen vrezen bij een (te) groot aandeel van deze leerlingen voor hun imago.<sup>13</sup>

## 6.2 Samenwerking en doorzettingsmacht

### *Veel samenwerking maar weinig formele doorzettingsmacht in het primair onderwijs*

Om de zorgplicht te kunnen uitvoeren, hebben scholen elkaar nodig. Er moet dus sprake zijn van samenwerking. Daar waar dan knelpunten of patstellingen optreden, kan het nuttig zijn als er een instantie is die knopen kan doorhakken en een beslissing over een plaatsing of verwijzing kan forceren. Er is dan sprake van het beleggen van doorzettingsmacht.

In alle cases, in zowel po als vo, vindt men dat er sprake is van goede samenwerking. De samenwerkingsverbanden proberen dat ook zo veel mogelijk te bevorderen. Maar slechts in weinig cases is doorzettingsmacht belegd. In het po is dat alleen het geval in PO-B.<sup>14</sup>

In PO-C vindt men dat nadrukkelijk ook niet gewenst, en kiest men voor de weg van de verleiding, aldus de directeur van het samenwerkingsverband:

*"Ik wil niet met de hamer slaan. Ik wil dat we er samen uitkomen en dan maak ik gebruik van smeerolie. Ik zeg bijvoorbeeld tegen een school die een leerling vers van het Medisch Kinderdagverblijf krijgt, je ontvangt van mij een arrangementje van E 1.500,- voor de eerste tien weken. Dan heb jij als school tien weken de tijd om het kind te ontdekken en hoef je je niet beschroomd te voelen over die extra uren want die worden betaald. Is het te weinig, geen probleem. Laat het weten. Hopelijk weet de school na zes weken al wat de school en de*

---

<sup>13</sup> Dit bleek ook al te spelen in de vorige ronde, zie Eimers et al, 2016.

<sup>14</sup> Het is niet in alle caseverslagen expliciet te vinden, dus wellicht is dit beeld niet helemaal juist.

*leerkracht nodig heeft om het kind te helpen en of het lukt. Als niet, dan gaan we weer om de tafel om een betere oplossing te vinden.”*

Naast verleiding worden in het po ook andere strategieën toegepast in plaats van doorzettingsmacht, zoals proefplaatsingen. Een school krijgt dan de garantie dat als de proefplaatsing niet lukt, een andere oplossing wordt gekozen. Zo heeft in PO-A een basisschool een proefplaatsing uitgevoerd van drie maanden met een kind met cluster4-problematiek. Daarbij is een stappenplan opgesteld door het samenwerkingsverband en is een gespecialiseerde uitvoerder drie keer per week extra ondersteuning komen geven. Helaas bleek tijdens de proefplaatsing dat het niet lukte om deze leerling op de school te houden (groep te groot en het welbevinden van de leerling leed eronder), waarna is besloten tot verwijzing naar sbo. Verder werkt men in dit samenwerkingsverband actief aan terugplaatsingen vanuit het sbo naar het regulier onderwijs. Ook dan geldt echter dat zeer goed gekeken wordt wat een goede plek is voor welke leerling, en dat terugvalopties openblijven.

#### *Ook in het voortgezet onderwijs vooral alternatieve strategieën in plaats van doorzettingsmacht*

In de vo-cases is er geen (officiële) doorzettingsmacht geregeld in VO-B, VO-C, VO-E. In VO-A is dat wel gebeurd, daar beschouwt men dit als het sluitstuk van de verantwoordelijkheid die het samenwerkingsverband heeft voor een dekkend aanbod. Dit is een wettelijke verplichting en de doorzettingsmacht is dan een ‘veiligheidsmaatregel’. De Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) is hier de instantie die een beslissing kan forceren als dat nodig is. Er is echter tot en met voorjaar 2017 slecht één keer gebruik van gemaakt. Ook in VO-D heeft men doorzettingsmacht belegd, bij de directeur van het samenwerkingsverband.

Alternatieve strategieën die worden toegepast naast of in plaats van het gebruiken van doorzettingsmacht zijn in de vo-cases detacheringen (vergelijkbaar met proefplaatsingen, vastgelegd is dan dat de leerling indien nodig terug kan naar de oude school, VO-A) en controles op aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring voor het vso. Dit laatste gebeurt in VO-B en de ervaring is dat het soms mogelijk is de leerling op een andere reguliere vo-school te plaatsen in plaats van in het vso. De aanvragende school blijkt dan onvoldoende goed op de hoogte van de mogelijkheden die andere reguliere scholen hebben. In VO-E heeft men een plaatsingstafel, dit is een overleg met verschillende betrokkenen waar ‘lastige situaties’ worden besproken. De school die daarvoor een leerling aandraagt moet ook bij dit overleg aanschuiven. Iets vergelijkbaars bestaat in VO-D, daar heet dit de zorgtafel. Aan de zorgtafel kunnen scholen leerlingen bespreken die zich bij hen hebben aangemeld maar waar twijfel bestaat of ze op de school op juiste plek zijn. Ook in VO-C bestaat een dergelijke voorziening, die daar het MPO (Meer Partijen Overleg) heet. Het MPO heeft als doel dat een gezamenlijk besluit wordt genomen over de onderwijssoort waarvoor de leerling in aanmerking komt. Het Uiteindelijke besluit vanuit het MPO wordt als bindend advies aan de ouder voorgelegd. Met het bindend advies kan de ouder de leerling daarna aanmelden bij een school binnen het samenwerkingsverband, passend bij het advies. De geïnterviewde scholen waarderen het MPO, al vindt een enkeling dat er misschien te veel gebruik van wordt gemaakt en dat scholen er ook bilateraal uit zouden moeten kunnen komen.

In VO-C heeft men op het punt van samenwerking nog enkele ‘to do’ onderwerpen



genoemd. Zo is men op een van de vo-scholen nog niet tevreden over de dossiers die men krijgt uit het basisonderwijs, deze zouden te summier zijn. Men vindt dat hier nog een taak voor het samenwerkingsverband ligt (in de zin van afspraken maken over wat een compleet dossier is).

Op andere scholen signaleert men dat er bij sommige leerlingen sprake is van 'opgehoogde adviezen', dus een hoger advies van de basisschool dan wat past bij de capaciteiten van de leerling. Omdat vo-scholen het advies van de basisschool moeten volgen, kan men hier niet tegen optreden. Het gevolg is volgens deze scholen dat deze leerlingen boven hun niveau moeten werken en dus veel hulp nodig hebben, zonder dat vooraf bekend is dat voor hen extra ondersteuning nodig is.

De school voor praktijkonderwijs in VO-C heeft een samenwerkingswens richting het mbo. Men zou beter geïnformeerd willen worden over hoe het hun ex-leerlingen daar vergaat en men vindt dat er meer warme overdracht zou moeten plaatsvinden.

In VO-A vinden de scholen dat ze al goed op weg zijn met diverse vormen van samenwerken. Op verschillende plekken heeft men onderlinge afspraken over hoe om te gaan met leerlingen die tussentijds van de ene vo-school naar de andere overstappen; dit betreft vooral elkaar goed informeren. Verder is er bij de po-vo overgang contact tussen de vo-scholen en de po-scholen. Bij een van de scholen gaan teamleden in gesprek met de basisschool en ouders van een leerling met een zware ondersteuningsbehoefte. Daarbij wordt ook meegegeven dat ouders zich moeten oriënteren op het vso. Daar gaat een preventieve werking van uit. Een knelpunt dat door een andere school in VO-A wordt genoemd is dat de tijd om bij een po-vo overstapper de situatie goed in beeld te krijgen soms te beperkt is. Een leerling heeft dan wel recht op toelating en weigeren is heel moeilijk.

### 6.3 Thuiszitters

#### *In het po weinig thuiszitters; wel acties om alle leerlingen goed in beeld te hebben*

De zorgplicht is er om te voorkomen dat ouders moeten shoppen van de ene school naar de andere met hun kind, maar ook om te voorkomen dat er kinderen thuis komen te zitten omdat meerdere scholen de plaatsing afwijzen. Een thuiszitter is een leerling die langere tijd (meer dan vier weken) niet naar school gaat zonder geldige reden.

In de po-cases komt thuiszitten volgens de directeuren van de samenwerkingsverbanden weinig voor. Het gaat om maar enkele gevallen die meestal al goed in beeld zijn en waar oplossingen voor worden gezocht. Toch spelen er rondom thuiszitten nog wel enkele lastige kwesties. Eén daarvan is dat ouders soms niet meewerken. In PO-D heeft een basisschool vorig jaar een leerling aangenomen met gedragsproblemen. Moeder wilde niet dat het kind naar het speciaal onderwijs zou gaan. Het gaat echter niet goed met het kind op de school, onder meer omdat er ook slecht met de medicatie voor AVO-ED wordt omgegaan. Het kind kan in de groep niet mee en komt inmiddels niet meer op school. De moeder werkt niet mee aan een verwijzing, is ontwijkend en vertraagt de procedure. Ze houdt ongeoorloofd haar kind thuis en reageert niet op telefoons en e-mails. In PO-B wordt melding gemaakt van een situatie waarin de ouders geen enkele oplossing van het samenwerkingsverband willen accepteren. De leerling zit nog op school maar vertoont als gevolg van de situatie daar steeds lastiger gedrag. Het betreft een heel ingewikkeld dossier waar veel mensen bij betrokken zijn.

Een andere kwestie is dat er een grijs gebied is tussen thuiszitten zonder en met geldige reden. Het komt voor dat ouders melden dat hun kind ziek is, maar dat er in werkelijkheid sprake is van andere redenen waarom het kind niet naar school gaat of wil. In PO-C meldt de directeur van het samenwerkingsverband dat er kinderen zijn die de school slechts af en toe bezoeken omdat ze vaak ziek zijn met instemming van de ouders. In zulke gevallen wordt alles op alles gezet en organiseert het samenwerkingsverband een groot overleg met de ouders, de school, de leerplichtambtenaar en andere betrokkenen met de bedoeling dat de leerling weer (regelmatiger) naar school gaat. Een voorbeeld is een leerling met schoolangst die na schooltijd mocht wennen aan het op de school en in de klas aanwezig zijn. Na verloop van tijd kon deze leerling weer halve dagen naar school. In PO-D ervaart een ib'er dat ouders soms hun kind ziek melden omdat ze zelf hun leven niet op orde hebben door allerlei problemen. Dan ontbreekt een sociaal netwerk en missen ouders soms het vermogen om zaken op te lossen.

In meerdere cases is men zich intensiever gaan buigen over de registratie van thuiszitten, in alle gevallen is de afdeling leerplicht van de gemeente daarbij betrokken. Dat levert soms ook 'schijnthuiszitters' op, bijvoorbeeld als er sprake is van een verhuizing en de leerling in de nieuwe gemeente nog niet als schoolgaand geregistreerd is (PO-C). In PO-E heeft men ontdekt dat het registratiesysteem nog niet sluitend is en dat er thuiszitters kunnen zijn die niet in beeld zijn bij het samenwerkingsverband. Daar wordt nu aan gewerkt. In PO-A is men nauwkeuriger gaan kijken naar de leerlingen die een vrijstelling van de leerplicht hebben gekregen van de afdeling leerplicht. Alle vrijstellingen lopen inmiddels via het samenwerkingsverband. Een arts van de GGD en de Commissie TLV geven daarover advies aan de gemeente. Zo komt er in het samenwerkingsverband zicht op alle 4-13-jarigen.

In het speciaal onderwijs speelt het risico op thuiszitten zeker ook, vanwege de soms ingewikkelde problematiek van leerlingen. Zo is in PO-C een voorbeeld gegeven van een leerling op een so-school die met zijn gedrag veel onrust in de klas veroorzaakte en dreigde thuis te komen zitten. Met de inzet van een speciale constructie die in samenwerking met het samenwerkingsverband is ontwikkeld – in de ochtend opvang buiten de klas één op één en 's middag thuis - kan deze leerling de so-school toch blijven bezoeken. De onderzochte so-school in PO-D heeft te maken met leerlingen die geschorst zijn of thuis zitten omdat ze niet meer naar school willen en een wachttijd moeten overbruggen om naar ander onderwijs of naar een behandelsetting te gaan. In die gevallen wordt er gezorgd dat het kind thuis lessen kan volgen en huiswerk krijgt.

#### *In het vo meer thuiszitters en overal beleid*

In de vo-cases zijn de aantallen thuiszitters groter, het gaat daar om enkele tientallen per samenwerkingsverband. Door de directeurs van de samenwerkingsverbanden wordt gemeld dat men de thuiszitters goed in beeld heeft en daarover gegevens verzamelt zowel bij de scholen als bij de afdeling leerplicht van de gemeente. Een enkeling (VO-A) zegt dat men soms toch verrast wordt als uit de leerplichtadministratie blijkt dat er een thuiszitter is die door de school nog niet gemeld is bij het samenwerkingsverband. De gegevensverzameling kan behoorlijk frequent zijn, in VO-C vermeldt een van de scholen dat zij elke maand een rapportage leveren aan het samenwerkingsverband. Bij de andere samenwerkingsverbanden waar deze school mee te maken heeft gebeurt dit niet zo frequent.

In veel gevallen gaat het om leerlingen die die niet in staat zijn om naar school te gaan door angsten of depressies, of niet meer naar school willen. De scholen die er mee te maken hebben rapporteren dat het vaak gaat om leerlingen die in jeugdhulpverleningstrajecten zitten of daarop wachten. In VO-E geeft men aan dat het relatief vaak gaat om leerlingen die in het speciaal onderwijs zitten of in (semi)residentiële instellingen hebben gezeten en dat dit leerlingen zijn met zeer speciale problematiek. Meer dan in het vo maakt men in het vo gebruik van mogelijkheden om thuiszitters te plaatsen in bovenschoolse voorzieningen, al dan niet als tussenstation in de route naar een reguliere school (VO-E, VO-D, VO-C). In VO-C geeft de directie van het samenwerkingsverband aan dat het thuiszitten niet komt door een gebrek aan aanbod. Er is een klein groepje waar wel aanbod voor is, maar die niet kunnen/willen komen vanwege voornamelijk angstproblemen of systeemproblematiek. Op een van de scholen in VO-C geeft men aan dat een van de leerlingen thuiszit, omdat de ouders vinden dat dat beter is voor het kind.

Zoals eerder vermeld worden thuiszitters vaak besproken in 'tafels' waar alle betrokken partijen bij elkaar komen en samen een oplossing zoeken. Onder meer in VO-D wordt daarbij ook de jeugdhulp betrokken, maar soms ook andere instanties zoals de politie. *'Dan krijg je waar we naartoe willen; één gezin, één plan'*, zegt de directeur van het samenwerkingsverband. Deze directeur heeft ook doorzettingsmacht, maar ervaart dat niet als meerwaarde. De doorzettingsmacht is nuttig als scholen een leerling niet zouden willen aannemen. Maar dit komt feitelijk weinig voor. Meestal is het probleem dat een leerling of de ouders zelf niet te bewegen zijn om weer naar school te gaan, en dan is doorzettingsmacht niet de oplossing.

Volgens één van de scholen in VO-E is duidelijk sprake van verschillen in mogelijkheden om thuiszitten op te lossen die samenhangen met de duur van het thuiszitten. Als de jeugdhulp en leerplicht zo snel mogelijk om de tafel gaan zitten, dan kan het snel opgelost zijn. Maar bij leerlingen die lang thuis zitten, gaat het stroever. Eén van hun leerlingen is bijvoorbeeld als niet leerbaar getypeerd. Een andere leerling had bij de vorige school al een geschiedenis van verzuim.

In VO-C geeft een van de scholen aan dat zij vooral te maken hebben met voorkomen van thuiszitten en dat hen dat veel tijd en energie kost. Een mentor begeleidt een thuiszitter via skype en thuisonderwijs. Deze leerling zit nog steeds thuis, maar het gaat al weer veel beter met hem. De mentor gaat er één keer in de week heen en spreekt hem één keer per week over skype. Dit was voorheen intensiever (één keer bezoek en drie keer skype). De mentor geeft aan dat het steeds beter met de leerling gaat omdat hij meer inzicht in eigen persoonlijkheid, in zijn talenten en in zijn minder sterke kanten heeft. Ook is hij meer gemotiveerd om niet meer de hele tijd binnen te zitten. Het schoolprogramma is verzwaard en de leerling loopt nu stage. Op een andere school vindt de directeur dat er wel erg veel aandacht aan thuiszitters wordt besteed, terwijl het er maar weinig zijn en scholen er lang niet altijd nog wat aan kunnen doen. Hij is van mening dat de gemeente dan aan zet is, met inzet vanuit jeugdhulp. Ook de directie van het samenwerkingsverband geeft aan dat de samenwerking met gemeenten verbeterd kan worden. Soms is onduidelijk wie nu de leiding heeft bij de zorg voor een thuiszitter, zo rapporteert de directeur van weer een andere school in VO-C. In het ene geval doen de ouders dat heel graag zelf, in het andere geval nemen specialisten de leiding. In VO-C heeft men zelf een onderzoek geëntameerd naar thuiszitters in het samenwerkingsverband.

## 6.4 Samenvattend

- Scholen hebben aan de zorgplicht moeten wennen, maar weten inmiddels beter wat van hen verwacht wordt en handelen daar ook naar.
- In het vo heeft men gewerkt aan goede afspraken met het po over aanmeldingsprocedures, dit blijkt ook de informatie aan ouders te bevorderen.
- Niettemin zijn er zowel in po en vo nog wel situaties waarin scholen proberen de zorgplicht op andere scholen af te schuiven; soms speelt daarbij mee dat men niet het risico wil lopen de leerling later te moeten verwijzen.
- Er zijn verschillen tussen scholen in de mate waarin men toegankelijk is/wil zijn voor leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften. Scholen met een goede zorgstructuur ervaren dat zij aantrekkelijk zijn voor deze leerlingen en hun ouders, maar vrezen daardoor een imago als ‘zorgschool’ te krijgen.
- Soms wordt vervulling van de zorgplicht bemoeilijkt doordat ouders niet akkoord gaan met het gedane aanbod.
- In het regulier onderwijs (vooral vo) is nog sprake van een zekere angst om risico’s te lopen bij het plaatsen van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en van onzekerheid over ‘waar de grens ligt’ in wat van een school verwacht mag worden.
- De samenwerking tussen scholen rond zorgplichtzaken verloopt overwegend goed.
- Doorzettingsmacht is lang niet overal geregeld, daar waar dit wel het geval is wordt hij vrijwel niet gebruikt. Er is meer geloof in andere strategieën om leerlingen te plaatsen, zoals verleiding, proefplaatsingen, een actieve rol van de commissie die over de toelaatbaarheidsverklaringen gaat en ‘tafels’ waar met alle betrokkenen overlegd wordt over het oplossen van lastige situaties.
- Als een leerling of de ouders zelf niet te bewegen zijn om weer naar school te gaan, helpt doorzettingsmacht ook niet.
- Thuiszitters komen in het po slechts incidenteel voor, in het vo meer (enkele tientallen in een samenwerkingsverband).
- Het gaat vaak om leerlingen waar ingewikkelde problematiek speelt, zoals angsten, depressies, ouders die hun leven niet op orde hebben, ouders die een verwijzing niet accepteren, leerlingen die uit (semi)residentiële instellingen komen. Inzet van jeugdhulp is vaak aan de orde.
- Er is een grijs gebied met ziekmeldingen, ouders melden soms een kind ziek terwijl er andere dingen aan de hand zijn.
- Samenwerkingsverbanden maken veel werk van goede registratie van thuiszitters en in gang zetten van interventies.
- In het vo vervullen bovenschoolse voorzieningen een rol bij het oplossen van thuiszitten.

## 7 Ontwikkelingsperspectieven

### 7.1 Vorm en functie van ontwikkelingsperspectieven in de school

*In het primair onderwijs heeft het ontwikkelingsperspectief (nog steeds) vele gezichten*

Het is voor het regulier onderwijs niet voorgeschreven voor welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief moet worden gemaakt, bepaald is slechts dat het gaat om leerlingen voor wie extra steun nodig is. Het werken met ontwikkelingsperspectieven (OPP's) is een zaak van de scholen, al dan niet in samenspraak met het samenwerkingsverband of het schoolbestuur. Afspraken met het samenwerkingsverband zijn vooral aan de orde als het OPP een rol speelt bij het aanvragen van arrangementen of toelaatbaarheidsverklaringen of bij verdeling van middelen.

In de eerste ronde van de integrale cases is al gebleken dat het OPP vele gezichten heeft in het primair onderwijs en meestal onderdeel is van een groter geheel, namelijk alles wat rond een leerling wordt vastgelegd in een dossier. Die dossiers hebben verschillende namen (Persoonlijke Ontwikkelingsplannen, groeidocument, HGPD) en hebben een interne en externe functie. De interne functie is zicht houden op de ontwikkeling van leerlingen, op acties die worden ingezet om leerlingen te ondersteunen en op de opbrengst daarvan. De externe functie is verantwoording: aan ouders, aan de inspectie en aan organen van het samenwerkingsverband die beslissen over toewijzing van extra middelen of toelating tot het sbo of so. Uit de interviews met de scholen komen verschillen in beleving naar voren: soms benadrukt men de interne functie en soms de externe functie.

Omdat het OPP verschillende invullingen heeft, is het soms moeilijk te achterhalen wat nu precies het OPP is in de school. “*Het OPP is maar één A-viertje*” zegt de directeur van PO-B, daarmee bedoelend dat het niet veel vraagt om het te hanteren. Maar leerkrachten op de scholen in PO-B denken daar anders over, zij vinden het veel werk en soms een papieren tijger. “*Je hebt in je hoofd hoe het moet, de grote lijn is er, maar dan moet je het nog allemaal opschrijven*”. Daarbij is niet altijd duidelijk of men dan specifiek doelt op het OPP of op het meer omvattende dossier.

Ib'ers maken dat onderscheid meestal wel. In PO-B bevestigt een van de ib'ers dat het OPP-format van het samenwerkingsverband hanteerbaarder is geworden en gemakkelijker (digitaal) in te vullen. Deze ib'er wijst ook op het interne nut van het OPP, het is bijvoorbeeld behulpzaam bij de instructie voor onderwijsassistenten. Op de sbo- en so-scholen zijn OPP's voor alle leerlingen verplicht en heeft men er al langer ervaring mee. In PO-B heeft de sbo-school zelf een format gemaakt, dat veel uitgebreider is dan het OPP van het reguliere onderwijs. Met het OPP-format van het samenwerkingsverband kon men niet uit de voeten en gesteld is dat de inspectie ook een uitgebreider OPP verwacht van sbo-scholen. Ook deze school benadrukt de interne functie van het OPP: het helpt het onderwijs resultaat- en evaluatiegericht te maken.

*In het voortgezet onderwijs vindt het OPP zijn weg*

In twee van de vo-samenwerkingsverbanden vervult het OPP een duidelijke rol bij de toewijzing van extra steun, maar wel op andere wijze. In VO-E moet een OPP worden

gemaakt bij aanvragen voor individuele arrangementen, een belangrijk element daarin is dat de school die aanvraagt ook moet laten zien wat men tot nu al gedaan heeft binnen de basisondersteuning. In VO-C moeten scholen ook aanvragen doen, maar dan op schoolniveau. Ze moeten dit baseren op het aantal OPP's in de school (voor lwoo-leerlingen en overige leerlingen). Ze krijgen dan financiering die rekening houdt met het aantal OPP's.

In VO-A heeft men het werken met OPP's voor lwoo-leerlingen afgeschaft, er is gekozen voor opting out waardoor niet meer voor elke individuele leerling een indicatieprocedure doorlopen hoeft te worden. De steun aan lwoo-leerlingen hoort nu tot de basisondersteuning. Voor de overige leerlingen is men in VO-A wel gaan werken verbetering van de kwaliteit van OPP's, in de vorm van een lijst met onderdelen die in elk OPP moeten worden opgenomen. Er is echter niet een vast format gemaakt vanuit het samenwerkingsverband.

Op de scholen in VO-A is men nog zoekende naar een goede vorm van de OPP's. Het is nog niet voor iedereen duidelijk wat er in moet staan en wie het moet opstellen. Docenten weten dat niet altijd.

De geïnterviewden in de scholen van de overige cases (schoolleiders, professionals leerlingenzorg) benoemen vooral positieve kanten van het werken met OPP's: je gaat doelen stellen voor de langere termijn, (*“die je dus niet meteen aanpast als het even tegenzit”*) (VO-B), het geeft iedereen en duidelijk handvat (VO-E, VO-C), het is overzichtelijk (VO-E), het is een goede kapstok voor gesprek met ouders (VO-E, VO-C), het houdt je scherp (VO-D, VO-C), het bevordert evalueren (VO-C). Minder dan in het po lijkt het OPP onderdeel te zijn van een groter dossier en een al bestaande praktijk en het wordt daardoor meer als nieuw ervaren. Dat is alleen anders dan in het praktijkonderwijs, daar had men al een variant van het OPP en is dit nu met weinig aanpassing omgezet (VO-C). Wensen zijn er echter ook nog: gemeld wordt dat het goed zou zijn het OPP functioneler te maken voor ouders en voor leerlingen zelf (qua taalgebruik bijvoorbeeld, VO-B) of dat er wat minder eenzijdig naar het didactisch niveau van een leerling gekeken moet worden (VO-B). En er klinken niet alleen positieve geluiden; sommigen vinden dat een OPP vooral papierwerk is en weinig toevoegt aan het gesprek over leerlingen (VO-D).

In VO-D heeft de vso-school de ervaring dat po-scholen over het algemeen voldoende informatie overdragen bij leerlingen met een OPP, maar dat de overdracht naar het regulier vo (als een leerling terugstroomt) nog niet altijd goed verloopt bij de ontvangende school. *“Soms wordt er niet eens informatie opgevraagd.”*

## 7.2 Voor welke leerlingen wordt een OPP gemaakt?

### *In het primair onderwijs grote variatie, vaak niet voor jonge leerlingen*

Net als in de eerste ronde van de integrale cases blijkt ook nu dat er behoorlijke verschillen bestaan tussen reguliere basisscholen in de aantallen leerlingen voor wie een OPP wordt gemaakt. Dat heeft deels te maken met het systeem dat gehanteerd wordt in het samenwerkingsverband, deels met eigen beleid van de school. In PO-B bestaat de afspraak dat er bij elke leerling die in het Ondersteuningsteam wordt besproken een OPP moet zijn. Als de school de leerling (naar eigen oordeel) kan opvangen binnen de basisondersteuning hoeft er dus niet altijd een OPP te zijn. De ene basisschool in PO-B meldt dat ze het afgelopen jaar geen leerlingen hadden waarvoor bespreking in het

Ondersteuningsteam nodig was, de andere school meldt juist een forse stijging sinds vorig jaar (van drie naar veertig OPP's). In PO-D is er een voorbeeld van een school die alleen OPP's maakt bij aanvraag van arrangementen. Ook in PO-C en PO-E zijn er scholen die als beleid hebben om het aantal OPP's bewust te beperken door veel leerlingen vanuit de basisondersteuning te bedienen. Een ib'er uit PO-C zegt: *“Wij vinden dat onze basisondersteuning zo sterk moet zijn dat we alle kinderen een passend aanbod kunnen bieden, zo veel mogelijk zonder al die extra plannen. Optimaal onderwijs, daar gaat het om.”* Ook op deze scholen is een OPP alleen aan de orde bij een verwijzing of om iets te kunnen onderbouwen bij de inspectie (zoals een leerling uitsluiten van toetsen).

Op veel basisscholen worden OPP's niet opgesteld voor jonge kinderen. De ene keer geldt dat alleen voor kleuters, in andere gevallen maakt men pas OPP's vanaf groep 5 of 6. De reden daarvoor is dat het voor jongere kinderen moeilijk is om een enigszins betrouwbare uitstroomverwachting te formuleren (wat een verplichting is in een OPP). De bredere dossiers (groeidocumenten e.d.) zijn er al wel voor jonge kinderen. Hoewel dit een gangbare praktijk lijkt te zijn, bewegen scholen daarmee op de rand van de wet. De directeur van het samenwerkingsverband PO-D maakt melding van een geschil dat aanhangig is gemaakt bij de Geschillencommissie Passend Onderwijs, omdat de school voor leerlingen in groep 5 alleen handelingsplannen opstelde en nog geen OPP's. Hoe dit ook zij, er wordt regelmatig gerapporteerd dat het aantal OPP's in de bovenbouw hoger is dan in de onderbouw (bijvoorbeeld in PO-D).

Het aantal OPP's op een school varieert ook met het aantal leerlingen dat in de ogen van de school extra ondersteuning nodig heeft. Sommige scholen hebben het (schoolbreed) over twee leerlingen, andere hebben het over tien procent van de leerlingen, weer andere over wel dertig procent.

Landelijk is gebleken<sup>15</sup> dat het aantal OPP's dat door scholen geregistreerd wordt bij DUO nu lager is dan het aantal rugzakjes in vroegere registraties. De directeur van het samenwerkingsverband PO-E reageert daarop en wijst erop dat dit samenhangt met het beleid van de school ten aanzien van de basisondersteuning. De 'vinkjes' in de landelijke registratie zijn daardoor slecht vergelijkbaar. Dat was ook te verwachten, omdat het aan de samenwerkingsverband is overgelaten om te bepalen welke leerlingen extra ondersteuning krijgen. De directeur wijst erop dat het nooit goed lijkt te zijn: *“Waren er te veel vinkjes gezet, dan had men gezegd dat passend onderwijs niet werkt. Nu zijn er te weinig vinkjes gezet (in ieder geval minder dan er voorheen rugzakjes waren) en zegt men dat passend onderwijs is mislukt omdat er te weinig ondersteuning wordt geboden.”*

In het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs zijn zoals eerder vermeld OPP's voor alle leerlingen al langer verplicht. Klachten over de eigen OPP's komen (daardoor) niet voor. Voordelen worden wel genoemd: *“Het OPP is een handig hulpmiddel om met ouders in gesprek te gaan. Het geeft eigenlijk alles weer wat wij hier op school zien aan het kind.”* (PO-C, so-school).

---

<sup>15</sup> Algemene Rekenkamer (2016). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van OCW.

### *In het voortgezet onderwijs deels heel duidelijk, deels nog een zoekproces*

In de vo-cases kan men de leerlingen voor wie een OPP 'moet' vaak goed aanwijzen: leerlingen in bovenschoolse voorzieningen, leerlingen in een ISK, leerlingen bij wie buitenschoolse zorg aan de orde is, lwoo- leerlingen (daar waar men niet gekozen heeft voor opting out), leerlingen in praktijkonderwijs en vso (wettelijk verplicht), leerlingen in specifieke hulp- of schakelklassen. Daarnaast zijn er nog de leerlingen die binnen reguliere klassen extra steun krijgen, en daar lopen de praktijken en de definities uiteen. De ene school vindt dat het ook voor die groep leerlingen allemaal duidelijk is wie een OPP moet krijgen en wie niet, de andere school vindt van niet. Hierbij speelt een rol dat scholen verschillen in wat ze tot de basisondersteuning rekenen. Verder vindt de ene school dat een OPP alleen nodig is bij leerlingen die structurele ondersteuning nodig hebben en stelt een andere school ze ook op als het gaat om tijdelijke ondersteuning. Ook binnen scholen (als er meerdere afdelingen/locaties zijn) kunnen er verschillen zijn in de keuzes voor welke leerlingen wel en niet (bijvoorbeeld VO-A). Net als in het po zien we dat er soms voor gekozen wordt het aantal OPP's bewust beperkt te houden in verband met de administratieve belasting. Tijd is schaars, is dan het argument, en dan kiest men liever voor meer contact met de ouders dan voor opstellen van documenten. Daar waar alle leerlingen een OPP moeten krijgen, wordt soms geprobeerd nog variatie aan te brengen in de omvang ervan (een OPP 'light' naast een uitgebreider OPP) (VO-A, VO-C).

Er zijn ook verschillen in de mate waarin binnen het samenwerkingsverband afspraken zijn gemaakt over OPP's voor leerlingen in reguliere scholen. In VO-D werkt men met een systeem waarin leerlingen worden gelabeld naar de zwaarte van hun ondersteuningsbehoefte. Vanaf een bepaalde zwaarte is een OPP verplicht, er is dan sprake van extra steun binnen de school. Bij die leerlingen wordt dan ook altijd het ondersteuningsteam betrokken. In VO-C is vanuit het samenwerkingsverband veel aandacht besteed aan de omgang met OPP's en zijn afspraken geëvalueerd en aantallen bijgehouden. Het aantal OPP's is in 2017 iets hoger dan het aantal voormalige rugzakken. De ontwikkeling is nog niet af, men is nog bezig met pilots en met audits om van elkaar te leren. Ook in VO-C zijn er nog verschillen tussen scholen in het aantal OPP's dat men opstelt, ook bij vergelijkbare leerlingenpopulaties. Omdat in VO-C het aantal OPP's meebepaalt welke middelen de school krijgt voor passend onderwijs (zie de vorige paragraaf) zijn er scholen die begonnen zijn aan een 'inhaalslag' om zichzelf niet financieel te benadelen.

Als wordt gekozen voor opting out, leidt dat tot een vaak grote reductie van het aantal OPP's dat moet worden gemaakt. In VO-B zijn er nu bijvoorbeeld 600 minder dan voorheen. Ook reductie van deelname aan bovenschoolse voorzieningen leidt tot minder OPP's. Leerlingen die niet meer daarheen verwezen worden blijven nu in de reguliere scholen en krijgen daar bijvoorbeeld hulp in een hulpklas. Maar als die tot de basisondersteuning behoort, worden voor deze leerlingen geen OPP's gemaakt of wordt overwogen alleen een OPP 'light' op te stellen (zonder uitstroomperspectief, VO-B).

In VO-E wijst de directeur van het samenwerkingsverband er op dat de omgang met OPP's nog wel wat verbetering behoeft in de scholen, zowel wat betreft opstellen als wat betreft registratie of bespreking met ouders. *“Sommige scholen zijn erg goed met leerlingen maar niet in het registreren van dit soort dingen. Er is bij scholen geen principiële weerstand tegen het OPP maar het is wel ‘gedoe’.”*



### 7.3 Administratieve belasting

*In het primair onderwijs valt de administratieve belasting mee volgens zorgprofessionals, maar niet volgens leraren en niet in het speciaal onderwijs*

Het OPP wordt als administratief belastend ervaren als het een rol speelt bij aanvragen. Een voorname ergernis is bij sommigen dat aanvragen vaak herhaald moeten worden, omdat het om tijdelijke toewijzingen gaat. In PO-B is dit bijvoorbeeld het geval. Aanvragen voor een arrangement hebben een veel kortere geldigheidsduur dan de vroegere rugzakjes en dus moeten er vaker administratieve handelingen worden uitgevoerd. De ene ib'er vindt dat hinderlijk en heeft het gevoel dat er nu meer werk verzet moet worden dan vroeger, maar anderen noemen dit niet. Hierbij speelt ook een rol dat in dit samenwerkingsverband is afgesproken dat ook voor kinderen die vanuit een arrangement terug naar de basisondersteuning gaan, het groeidocument aangepast moet worden en besproken in het Ondersteuningsteam op de school. Een andere ergernis (PO-B, PO-D) is dat aanvragen soms worden teruggestuurd omdat er iets niet in orde is bevonden. Tussen ib'ers bestaan verschillen in de beleving van administratieve belasting. Zo wijst in PO-D een ib'er er op dat het allemaal wel meevalt als je alles goed bijhoudt en evalueert. Ook directeurs van samenwerkingsverbanden zeggen dit. Maar een leerkracht in PO-D vindt juist dat alles (moeten) bijhouden een last. Hij/zij heeft het idee dat alles moet worden vastgelegd voor het geval er ooit een besluit over verwijzing genomen zou moeten worden. De ib'er van deze school bevestigt dit: *“We moeten bijhouden wat we vanaf het begin gedaan hebben en wat de moeilijkheden zijn.”* In PO-D benadrukt een andere leerkracht dat deze noodzaak tot vastleggen ten kost gaat van de tijd voor lesvoorbereiding.

In het speciaal onderwijs heeft men er last van dat er verschillen zijn tussen samenwerkingsverbanden in de procedures die men volgt bij het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring. *“Een wirwar”*, volgens een so-school in PO-C. Dit speelt vooral als de school bij de verschillende samenwerkingsverbanden verlenging van de tlv moet aanvragen. *“Het is bijna een dagtaak om bij te houden welke documenten de verschillende samenwerkingsverbanden willen ontvangen bij de aanvraag van een tlv.”* Zoals vaker en eerder gemeld (zie verslag integrale cases 2016) valt hier het woord 'vertrouwen'. Ook deze school vindt dat de samenwerkingsverbanden meer zouden moeten vertrouwen op hun expertise als zij een aanvraag doen en minder moeten vragen om documenten en formulieren. Volgens de directeur van het samenwerkingsverband PO-E hebben echter so-scholen hier ook een eigen aandeel in. Het is in PO-E niet gelukt om een vast format te maken voor het OPP, doordat de visie op de functie van het OPP verschilt bij de scholen, vooral bij de so-scholen.

*In het voortgezet onderwijs geldt: hoe groter het ervaren nut, hoe geringer de ervaren belasting*

In het voortgezet onderwijs varieert het oordeel over de administratieve belasting met het oordeel over het nut. Wordt het OPP een bruikbaar document gevonden, ook voor de school zelf, dan vindt men het minder een probleem dat het tijd kost om het te maken. In VO-A is het bijvoorbeeld lastig dat het OPP een formulier is dat niet makkelijk aangepast kan worden. Voor de directe begeleiding leunen de scholen daarom veel meer op de informatie in hun leerlingvolgsystemen. Voor het gesprek met leerling en ouders wordt het

OPP vaak wel gebruikt (en gewaardeerd), en ook voor het maken van de eerste analyse van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Volgens sommigen in VO-A is dat genoeg, anderen geven aan nog wel bezig te zijn met het vergroten van het gebruik van het OPP voor de eigen lespraktijk. Daarvoor moet het OPP nog meer indalen tot het niveau van mentoren en docenten.

In VO-B spreken vooral de geïnterviewden op de so-school zich uit over dit onderwerp. Docenten vinden het veel werk en worstelen er mee. Sommigen ervaren het als een doel op zich: *“Je werkt toch niet op een administratiekantoor”*. De directeur van de school geeft aan dat er een spanningsveld zit tussen hoe docenten opschrijven wat er in de praktijk gebeurt en wat er in het OPP opgeschreven staat. Volgens zowel directeur als de docenten wordt er nu teveel gewicht aan het OPP toegekend, ook door de inspectie. Verder heeft de school er last van dat er geen landelijk format is voor een OPP in het speciaal onderwijs. Daardoor moet men zich steeds aanpassen aan de eisen van de verschillende samenwerkingsverbanden waar de school in deelneemt. Niettemin ziet men ook op deze school het nut van het OPP, vooral voor het gesprek met ouders en leerlingen.

In VO-E, waar het OPP een rol speelt bij het aanvragen van arrangementen, zijn de ervaringen van scholen nu verschillend. Er zijn scholen die deelnemen aan een pilot met meer eigen regie over de middelen bij de scholen, zij hoeven nu minder OPP's te maken en zijn daarover tevreden. De scholen buiten de pilot klagen nog wel over de bureaucratie van het systeem in VO-E. Men overweegt in VO-E ook het overgaan tot opting out voor lwoo.

In VO-C, waar het aantal OPP's ook van belang is voor de toewijzing van middelen, geeft vooral een van de scholen aan dat zij nu steeds meer gewend raken aan het opstellen van OPP's en dat ze ook echt goed ingezet worden voor de begeleiding van de leerlingen. Er is gekozen voor kortdurende begeleidingstrajecten (nu tien weken) door een persoonlijk begeleider, waarna steeds evaluatie plaatsvindt. Zodra de leerling zonder begeleiding verder kan, laat men het los. Voorheen was een persoonlijke begeleider een heel jaar aan een leerling gekoppeld en had daardoor geen tijd voor andere leerlingen. Door het verkorten hebben dezelfde begeleiders ook tijd voor andere leerlingen. Het bureaucratische aspect proberen ze zo veel mogelijk kort te houden, zodat alle tijd en energie in het begeleiden van het kind gestoken kan worden.

## 7.4 Ervaringen van leraren nader bezien

### *In het primair onderwijs zijn leraren ambivalent over het OPP*

De ervaringen van leraren in het OPP lopen in lijn met de eerder genoemde interne en externe functie ervan. Over de interne functie zijn (sommige) leraren wel positief. Een OPP is handig in de communicatie met ouders, bij overdracht naar een collega, voor een bespreking in het Ondersteuningsteam en voor onderlinge leerlingenbesprekingen, zo wordt gemeld in PO-B. Wel veel werk, maar nuttig en nodig, is dan het oordeel. Over de externe functie is men veel negatiever, dan wordt benadrukt dat het allemaal maar verantwoordingsplicht is en dat het *heel veel* tijd kost, meer dan vroeger (ook in PO-B). Al zegt een enkeling dat dat misschien ook nog een kwestie van wennen is (aan nieuwe systemen en afspraken). Ib'ers bevestigen wel dat leraren soms weerstand hebben tegen zaken vastleggen (op papier of digitaal). *“De leerkrachten hebben hun eigen plannetjes in hun hoofd en vinden het niet altijd nuttig om dat ook op te schrijven. Planmatig werken blijft*

*een voortdurende zorg”.*

Voor het draagvlak bij leraren maakt het wat uit of ze betrokken zijn bij het opstellen van het OPP. Daar waar dit alleen een taak is van de ib’er en/of specialisten (zoals een orthopedagoog), wordt de uitvoering ervan minder omarmd door de leraren. Dan wordt er bijvoorbeeld geklaagd over ‘onuitvoerbaar advies’. (PO-E) Als leraren de OPP’s zelf (mede) opstellen, is het wel een grotere belasting maar schaaft men zich ook eerder achter de inhoud.

Het is voor leraren lastig om hun oordeel over OPP’s los te zien van andere verplichtingen om gegevens vast te leggen. Dat betreft niet alleen de bredere leerlingendossiers, maar ook de werkwijzen die scholen hebben ingevoerd in het kader van handelingsgericht en opbrengstgericht werken. Zo is er in PO-A een school waar de directeur en de ib’er een training gaan volgen in ‘groepsplanloos werken’<sup>16</sup>, vanuit de gedachte dat administratie alleen zinvol is als dit als zodanig wordt ervaren. De directeur en ib’er gaan dat vervolgens op het team overbrengen.

#### *In het voortgezet onderwijs hetzelfde beeld*

De ervaringen van docenten in het vo lijken op die in het po. Daar waar men veel op papier moet zetten, niet alleen vanwege een OPP maar bijvoorbeeld ook vanwege het werken met groepsplannen, klaagt men meer over papierwerk, vooral als het idee bestaat dat het alleen moet vanwege externe redenen. Daar waar men voordelen van het OPP ziet voor de eigen school, zoals het maken van een goede analyse, een houvast in het gesprek met ouders en een nuttig overzicht en werkdocument voor het eigen handelen, wordt het OPP positiever beoordeeld. Op een van de scholen in VO-A is dat laatste het geval en vindt men dat het OPP *“van een papieren tijger een papieren poes is geworden”*. In VO-D is op een van de scholen het ondersteuningsteam positief over het OPP en ziet men het als een duidelijke verbetering ten opzichte van de vroegere werkwijze.

*‘Wij volgden voorheen alleen de leerling. Nu werk je meer vanuit het idee “hier wil je naartoe en dan is dit de weg om dat te bereiken”. Het geeft een duidelijk beeld’*. Door regelmatig te updaten wordt het ‘geen document in de bureaula’. Maar, zo geeft men ook aan, het verschilt nog per docent in welke mate zij het OPP als werkdocument gebruiken.

Veel hangt uiteraard af van hoe het werken met OPP’s wordt ingebed in de werkwijze van de eigen school. Het vergt inspanning om er voor te zorgen dat elke speler in het geheel (leerling, ouders, docenten, mentoren, zorgprofessionals) daadwerkelijk in het gebruik betrokken worden. Op sommige scholen is men daar ver mee, op andere minder ver.

## 7.5 Betrokkenheid van ouders

#### *In het primair onderwijs wisselende geluiden van ouders*

Een OPP moet altijd worden opgesteld in overleg met/met medeweten van de ouders. Scholen blijken hier echter nogal verschillend mee om te gaan. Zo meldt in PO-B de ene

---

<sup>16</sup> Werken met VO-Cepsplannen is een wijd verbreide methodiek in het basisonderwijs, die het differentiëren moet ondersteunen. Leerkrachten moeten daarvoor VO-Cepsplannen maken op basis van analyse van leerresultaten.

school dat zij altijd de ouders bij het overleg in het Ondersteuningsteam betrekken, waar het OPP ook aan de orde is, en dat zij daar veel waarde aan hechten. Maar op een andere school blijkt het voor te komen dat ouders niet weten dat er een OPP is voor hun kind, ook volgens de school zelf. In de meeste gevallen doen scholen echter zeker hun best om ouders bij het OPP en de besprekingen daarover te betrekken, niet alleen in de fase van het opstellen maar ook bij tussentijdse evaluaties.

Van de kant van de geïnterviewde ouders komen wisselende geluiden. Er zijn ouders die vinden dat zij heel goed over het OPP wordt geïnformeerd, er zijn ook ouders die het OPP niet blijken te kennen of aangeven dat ze wel zoiets hebben gezien, maar bij doorvragen lijkt het dan niet om een OPP te gaan. Ook weten sommige ouders niet of ze wel of niet iets hebben moeten tekenen. Van de ouders die het OPP wel kennen geven sommigen aan dat ze er veel aan hebben (geeft rust, de school ziet mijn kind goed), maar anderen hechten er weinig waarde aan en beschouwen het als een 'papier' dat vooral voor de leerkrachten van belang is. In één geval is sprake van onvrede over de inhoud: *"Ik vind het niet een op maat gemaakt plan individueel voor mijn kind. Er zijn drie categorieën waar ze de kinderen in verdelen. Het is erg algemeen. Ook het behandelplan is erg algemeen. Soms komt de school ook niet toe aan bepaalde afspraken. Je moet er als ouder bovenop zitten."* (PO-D) En een andere ouder, eveneens in PO-D, vindt de school van hun kind (het betreft speciaal onderwijs) te voorzichtig waar het gaat om kiezen voor een uitstroomniveau in het OPP. De school koerst volgens deze ouder te veel op veiligheid en wil niet te veel eisen aan de leerling stellen. De ouder vindt echter dat het kind meer cognitieve uitdaging moet krijgen.

Verder melden sommige ouders dat er wel een OPP is, maar dat de school zelf daar weinig waarde aan lijkt te hechten en dat het geen grote rol speelt in de oudergesprekken. Of dat het wel één keer is besproken, maar dat de school er dan verder niet meer op terug komt.

#### *In het voortgezet onderwijs hetzelfde beeld*

In het voortgezet onderwijs zijn er eveneens tevreden ouders, ontevreden ouders en ouders die niet goed weten wat een OPP is en of het er is voor hun kind.

Tevreden ouders geven aan dat zij het goed te begrijpen vinden, dat ze het nuttig vinden, dat vorderingen er goed mee besproken kunnen worden en dat zij zich goed geïnformeerd en gehoord voelen. Zo zegt een geïnterviewde ouder in VO-B: *"Zo kon ik zien waar hij stond en wat er allemaal moest gebeuren. Nu aan het VO-A is het heel mooi om te zien wat hij allemaal bereikt heeft"*.

Ontevreden ouders vinden bijvoorbeeld dat er te weinig met het OPP wordt gedaan door de school en dat zij er zelf te veel achteraan moeten zitten. Of dat het OPP te eenzijdige informatie bevat (zoals alleen toetsresultaten).

Ouders die aangeven dat er geen OPP is voor hun kind, of niet weten of het er is, zeggen soms dat zij wel zouden willen dat de school een OPP opstelt. Soms kennen ze dit van een eerdere school waar hun kind op heeft gezeten en hebben ze er daar goede ervaringen mee opgedaan. *"Dan heb je iets waar je naartoe kunt werken. Dan zijn er duidelijke doelen en kun je eens in de zoveel tijd daar even op terugkijken en evalueren"*. En een ander benadrukt de communicatiewaarde van een OPP: *"Ik moet elk jaar weer opnieuw aangeven wat er aan de hand is. Mentoren en leraren weten van niets. Ik word hier erg moe van."* Maar net als in het po komt het ook voor dat er wel een OPP is, maar dat ouders niet

precies weten wat dat is (de term niet kennen). Ze geven dan aan dat er wel gesprekken zijn met de school en dat daar ook documenten bij worden gebruikt.

## 7.6 Samenvattend

- De functie en het ervaren nut van het OPP variëren met de waarde die aan het OPP wordt toegekend. Is die waarde voor de school zelf duidelijk, dan is men positief over het werken met OPP's en wordt het niet/minder belastend gevonden. Denkt men dat het vooral moet vanwege externe eisen (inspectie, samenwerkingsverband, juridische kwesties met ouders), dan is het oordeel minder positief. Dit geldt ook op het niveau van leraren.
- In het po maakt het OPP vaak deel uit van een groter geheel (leerlingdossier, volgsysteem), in het vo is dat minder het geval.
- De waarde van het OPP ligt bij: doelen stellen voor de langere termijn, duidelijk handvat, alles overzichtelijk bij elkaar, goede kapstok voor gesprek met ouders, helpt bij evalueren, helpt bij efficiënter maken van de begeleiding.
- Er zijn (soms grote) verschillen in aantallen OPP's die de school opstelt. Dit hangt samen met eisen van het samenwerkingsverband (er worden vaker OPP's gemaakt als ze een rol spelen bij de toewijzing van middelen), maar ook met eigen beleid van de school.
- Het is in het regulier onderwijs wettelijk verplicht om een OPP op te stellen als er sprake is van extra ondersteuning. Maar over wanneer daarvan sprake is bestaat geen overeenstemming; de ene school laat veel meer onder de basisondersteuning vallen dan de andere.
- In het po maakt men vaak geen OPP's voor jonge leerlingen.
- In het vo daalt het aantal OPP's, daar waar men kiest voor opting out lwoo.
- Als het OPP een rol speelt bij aanvraag van arrangementen, wordt het vaker als administratief belastend ervaren. Vooral als er sprake is van terugsturen van de aanvraag vanwege gebreken.
- Klachten over bureaucratie zijn er vooral bij leraren po en in het speciaal onderwijs.
- Ouders verschillen in de mate waarin ze weten dat er een OPP is voor hun kind en (indien wel bekend) over het nut voor henzelf. Het nut voor ouders ligt in het goed kunnen bespreken van de ontwikkeling van het kind (geeft inzicht). Sommige ouders met een kind zonder OPP zouden er daarom wel graag een willen. Enkele ouders zeggen dat de school te weinig met het OPP doet en/of dat de ouder zelf overal achteraan moet.

## 8 Ervaringen van ouders

### 8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van de bevindingen op het thema ouders. Deze zijn, zoals aangegeven in hoofdstuk 1, verkregen door middel van telefonische interviews met ouders van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op de deelnemende scholen binnen de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs. Ouders zijn bevraagd op de volgende thema's: toewijzing en hulp op maat, schoolkeuze en schoolondersteuningsprofiel, contact met school, georganiseerde inspraak en klachten/geschillen.<sup>17</sup> Het gaat om 54 ouders in totaal, verdeeld over de verschillende cases:

- 29 ouders met een kind op een basisschool. Eén ouder deelt ervaringen over twee kinderen met een ondersteuningsbehoefte (totaal 30 kinderen): 26 kinderen zitten op een school voor basisonderwijs, waarvan 3 op een school voor speciaal basisonderwijs; 4 kinderen zitten op een school speciaal onderwijs, waarvan 2 in cluster 3 en 2 in cluster 4.
- 25 ouders met een kind op een school voor voortgezet onderwijs (totaal 25 kinderen): 23 kinderen zitten op een school voor regulier voortgezet onderwijs, waarvan 2 op een school voor praktijkonderwijs; 2 kinderen zitten op een school voor voortgezet speciaal onderwijs cluster 4.

De selectie van de ouders is gegaan via de scholen. Dat kan vertekening geven, bijvoorbeeld als scholen alleen ouders hebben aangezocht waarvan zij weten dat ze erg tevreden zijn over de ondersteuning van hun kind. Hoewel we dergelijke vertekening niet kunnen uitsluiten, is uit de reacties van de geïnterviewde ouders gebleken dat ze zeker niet alleen maar positieve ervaringen melden. Over de verdeling van positieve en negatieve ervaringen valt met deze aantallen niet iets zinvols te zeggen, maar zeker is wel dat beide soorten ervaringen aan bod komen.

Naast ouders zijn ook directeuren van de tien deelnemende samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo en directeuren, intern begeleiders/zorg- of ondersteuningscoördinatoren en leraren op de deelnemende scholen op diverse thema's bevraagd, waarbij soms ook over ouders is gesproken. Daar waar mogelijk en relevant is deze informatie meegenomen. Omdat dit extra informatie is en geen gegevens die systematisch zijn bevraagd, wordt in dit hoofdstuk niet vermeld op welke case(s) de informatie betrekking heeft. We geven hier alleen een overall beeld. Dat geldt ook voor de informatie van de ouders. Omdat het maar enkele ouders per case betreft is toedeling daarvan aan cases niet zo relevant.

---

<sup>17</sup> Sommige ouders hebben niet alle vragen beantwoord of gekregen waardoor het lastig is om bij de verschillende gespreksonderwerpen specifieke aantallen te noemen. Daarnaast zijn de aantallen ouders te klein om vergelijkingen te maken tussen verschillende typen onderwijs.

## 8.2 Toewijzing en hulp op maat

### *Ouders zijn over het algemeen niet bekend met procedures*

Veel van de onderzochte ouders zijn wel bekend met de term 'passend onderwijs', maar weten niet dat er een samenwerkingsverband passend onderwijs in de regio is waar de school van hun kind onder valt. Een aantal ouders is hiervan wel op de hoogte maar is niet bekend met de activiteiten van het samenwerkingsverband of de manier waarop het ondersteuningsmiddelen verdeelt. Een enkele ouder heeft zelf contact gezocht met het samenwerkingsverband om meer informatie te krijgen over ondersteuningsmogelijkheden.

Veel ouders zijn eveneens niet bekend met het ondersteuningsbeleid van de school. Slechts enkele ouders zijn goed op de hoogte van de manier waarop de school vaststelt of extra ondersteuning nodig is. Ouders van kinderen die een overstap van primair naar voortgezet onderwijs maakten, vertellen vanuit hun eigen ervaring dat de basisschool contact heeft gezocht met de middelbare school om na te gaan of deze de benodigde ondersteuning kon bieden. Vervolgens werden hierover in een gesprek met de ouders en leerling verdere afspraken gemaakt. Als het niet om de overgang naar een andere school ging, hebben ouders meestal zelf contact met de mentor, ondersteuningscoördinator/intern begeleider, orthopedagoog of schooldirecteur gezocht, waarna het zorgteam van de school werd ingeschakeld. Vaak volgde een observatie om goed te kunnen bepalen wat de leerling nodig had.

### *Verschillende ervaringen als het gaat het ondersteuningsaanbod*

Er zijn ouders die tevreden zijn over de extra hulp die hun kind op school krijgt. Zij vinden dat de school ondersteuning op maat biedt en dat de begeleiding goed aansluit bij de ondersteuningsbehoefte van het kind. Het kan bijvoorbeeld gaan om ondersteuning bij het plannen en het bieden van 'afkoel' momenten tijdens een lesdag. Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen het regulier en speciaal onderwijs, waardoor kinderen de kans krijgen om langzaam maar zeker terug te keren naar een reguliere school. Soms heeft het echter wel even geduurd voordat de problematiek werd gesignaleerd en/of de juiste begeleiding werd ingezet.

Andere ouders merken op dat de ondersteuning beter zou kunnen, maar 'gegeven de omstandigheden' zo goed mogelijk is geregeld. Ouders doelen hierbij op grote klassen en/of veel leerlingen met externaliserende gedragsproblemen in de groep. Enkele ouders spreken zelfs van een onveilige omgeving waardoor de extra ondersteuning eigenlijk geen zin heeft. Als de ondersteuning voldoet, maar het is onveilig, zit het kind alsnog niet op een passende plek, vinden zij.

Er zijn ook ouders die vinden dat school op de goede weg is maar dat nog verbetering nodig is. Bij sommige kinderen is het nog niet duidelijk wat er precies aan de hand is. In dergelijke situaties is het van belang om de ondersteuningsvraag sneller helder te krijgen. Enkele ouders zijn echt niet tevreden over het ondersteuningsaanbod en geven aan dat het contact met school ook niet goed is.

### *Organiseren van extra ondersteuning: passend onderwijs vergeleken met de periode van het rugzakje*

Enkele ouders hebben ervaring met het rugzakje, oftewel de leerlinggebonden financiering uit de periode voor de komst van passend onderwijs. Ouders moesten het rugzakje samen met de school aanvragen en bewijzen dat de school echt niet zonder deze middelen kon. Met de komst van passend onderwijs is het regelen van middelen voor extra ondersteuning volgens een aantal ouders eenvoudiger geworden. Ouders hebben er veel minder werk aan en hoeven niet meer een heel dossier op te bouwen of maanden te wachten op een uitspraak van de indicatiecommissie. Het is nu meer een zaak van de school zelf, zo geven zij aan. Ook wordt er minder gelabeld en verzorgen veel scholen zélf de begeleiding wat het overzichtelijker maakt. Voor een aantal ouders is de situatie daardoor minder complex en minder bureaucratisch geworden. Maar er is ook een ouder die daar heel anders over denkt en juist de rugzakperiode minder ingewikkeld vond. Ook zijn er ouders die het verdwijnen van het rugzakje als een bezuiniging hebben ervaren. Eén van hen geeft aan dat haar kind nu minimale ondersteuning krijgt, terwijl er vóór de invoering van passend onderwijs behalve extra instructie in de klas ook twee uur per week remedial teaching was. Bovendien had de school de beschikking over externe ondersteuning, waaronder een gedragskundige en een psycholoog. Haar kind mist nu de individuele begeleiding en instructie en de ouders voelen zich daarin door school niet gehoord. In een ander geval kreeg een kind met diabetes geen arrangement als vervolg op het rugzakje. Dit kind kon uiteindelijk meeliften met andere arrangementen, waardoor het toch de benodigde ondersteuning heeft gekregen. Er is ook een ouder die de procedures rond het regelen van extra ondersteuning als heel complex en bureaucratisch heeft ervaren, maar ook het krijgen van een rugzak was volgens haar heel ingewikkeld.

### 8.3 Schoolkeuze en schoolondersteuningsprofiel

#### *Veel ouders kennen het schoolondersteuningsprofiel niet, de meerwaarde ervan is (daardoor) beperkt*

Scholen geven in een apart document, het schoolondersteuningsprofiel, aan welke ondersteuning zij wel en niet kunnen bieden. Ouders herkennen de term schoolondersteuningsprofiel of SOP over het algemeen niet. Mogelijk zijn zij het document wel 'toevallig' tegengekomen bij schoolkeuze en het zoeken naar informatie over extra ondersteuning. Sommige ouders geven aan dat zij een SOP wel handig zouden vinden. *'Als je niet bekend bent in het onderwijs is het erg lastig om als ouder een beeld te hebben van de mogelijkheden die er zijn.'* Daarbij wordt wel opgemerkt dat een SOP een algemeen plaatje is en dat de kwaliteit van de ondersteuning afhankelijk is van de kennis, vaardigheden en ervaring van de leraar. Ouders richten zich voor informatie omtrent extra ondersteuning vooral op de schoolgids en de website van de school. Daarnaast bezoeken zij open dagen en spreken daar medewerkers van de school aan om te informeren naar ondersteuningsmogelijkheden. Ook buiten open dagen zorgen ouders ervoor dat ze in gesprek komen met bijvoorbeeld de ondersteuningscoördinator van de school zodat zij een goed beeld krijgen van wat de school kan bieden. Daarnaast speelt de leerkracht van groep 8 van de basisschool een belangrijke rol. Soms helpt een reeds betrokken ondersteuner, bijvoorbeeld een maatschappelijk werker, ouders bij het vinden van een



geschikte school. Ook op veel scholen, zeker de scholen met een breed onderwijsaanbod, leeft het gevoel dat de meerwaarde van het SOP tot nu toe beperkt is.

#### *De meeste ouders kunnen op de school van hun voorkeur terecht, sommige ouders hebben veel moeite met plaatsing*

De meeste ouders hoefden niet veel moeite te doen om hun kind op de school van hun keuze, regulier of speciaal, geplaatst te krijgen. Eén van de ouders vertelt dat er wel een contract ondertekend moest worden dat de school geen medische handelingen hoefde te verrichten bij diabetes. Ook als een bepaalde keuze niet direct voor de hand lijkt te liggen, lukt het sommige ouders toch om zonder veel moeite een goede plek te vinden. Zo is er een ouder met een kind met vrijstelling van de leerplicht die op een reguliere school voor voortgezet onderwijs terecht kon. Een andere ouder wilde liever geen voortgezet speciaal onderwijs en heeft een passende plek in het praktijkonderwijs gevonden.

Er zijn ook enkele ouders die wel (veel) moeite hadden met plaatsing op de school van hun eerste keuze. Eén van de ouders heeft veel scholen voor voortgezet onderwijs benaderd maar kon nergens terecht. De scholen hielden al bij het eerste informerende telefoongesprek de boot af en gaven direct aan de benodigde ondersteuning niet te kunnen bieden. Ook kreeg een ouder te horen dat er geen ondersteuningsbudget beschikbaar was waarmee haar kind in het regulier onderwijs ondersteund zou kunnen worden. Andere ouders die op zoek waren naar een vo-school, vonden wel een plek maar dat was niet hun eerste keuze. Oorzaken waren een ongunstige loting en opheffing van een school met specifieke expertise. Een andere ouder kreeg te horen dat het niveau van haar kind te hoog was voor de praktijkschool die zij op het oog had. Haar voorkeur kwam overeen met het advies van de basisschool en de orthopedagoog van het samenwerkingsverband po. Deze ouder hoorde pas laat dat haar kind niet aan de criteria voldeed en moest vlak voor de zomer nog een andere plek zoeken.

#### *Het proces van schoolkeuze en de periode daarna zijn soms kwetsbaar*

Op sommige scholen merkt men dat er ouders zijn die het moeilijk vinden om open te zijn over de ondersteuningsbehoefte van hun kind, uit angst niet toegelaten te worden. Enkele ouders geven aan dat ze alles rond schoolkeuze zelf hebben moeten uitzoeken of verkeerde informatie hebben gekregen over waar het kind het best geplaatst zou kunnen worden. *'Mijn kind is tussen wal en schip beland. Ze was te goed voor een medisch kleuterdagverblijf, maar nu is de start op de gewone school zo slecht geweest, dat ze helemaal niet meer naar school wil.'* Enkele andere ouders hebben ondervonden dat toelating op de school van voorkeur geen garantie geeft voor het verdere verloop. Door uitval van de leerkracht en handelingsverlegenheid van de invaller is volgens één van deze ouders een toelaatbaarheidsverklaring voor een speciale lesplaats aangevraagd. Volgens de ouders heeft de invaller goede bedoelingen, maar is zij onvoldoende bekwaam om met hun kind om te kunnen gaan. Het kind is bang voor de invalleerkracht en wil niet meer naar school. De ouders zijn in de aanloop naar de aanvraag van de toelaatbaarheidsverklaring nauwelijks gehoord en voelen zich daardoor machteloos. Ook een andere ouder gaf aan dat haar kind uit balans was na de komst van een invaller waardoor problemen zijn ontstaan. Bij weer een andere ouder met een kind op een cluster 4 school ging het bij de overgang naar een volgende groep niet goed omdat de leraar de klas niet aankon. Haar kind kwam tijdelijk thuis te zitten.

De ondersteuningsmogelijkheden waren in deze gevallen sterk afhankelijk van de individuele leerkracht.

## 8.4 Contact tussen ouders en school

### *De meeste ouders zijn tevreden over het contact met school en de geboden ondersteuning*

Het merendeel van de ouders heeft een goed contact met school.<sup>18</sup> Zij spreken van een prettig contact met de mentor, ondersteuningscoördinator/intern begeleider, het ondersteuningsteam en leraren. Sommige ouders merken daarbij op dat het contact met leraren wisselend kan zijn. Ouders voelen zich over het algemeen voldoende gehoord en serieus genomen en worden als gelijkwaardige gesprekspartners beschouwd. Contact vindt niet alleen plaats in de vorm van een gesprek, maar verloopt ook per e-mail, telefonisch of via whatsapp. School reageert vlot en vaak is er een vaste contactpersoon. Als er desondanks een verschil van mening is, wordt dat meestal snel met een goed gesprek opgelost. Het ‘samen optrekken’ wordt door ouders zeer gewaardeerd. *‘Ik zie het echt als samenwerken met de school. We hebben veel contact met de intern begeleider en de leerkrachten. Het komt van twee kanten. Zij weten wat ze doen en nemen mij serieus.’* Sommige ouders geven aan dat het initiatief wel vaak van hen moest komen, maar dat er dan wel altijd ruimte was voor overleg. Ouders die tevreden zijn over het contact zijn doorgaans ook tevreden over de ondersteuning die hun kind op school krijgt. Eén van deze tevreden ouders vertelde dat ze ooit wel een klacht had ingediend bij school omdat een leraar haar kind kleinerde. Dat is toen goed opgepakt en afgehandeld. De ouder zegt hierover: *‘Als je je redelijk gedraagt als ouder, dan word je echt wel serieus genomen.’* Ook scholen geven aan dat het contact met ouders, op enkele uitzonderingen na, goed verloopt. *‘Ik vind het leuk om contact met ouders te hebben, ik doe daar veel mee en dat zie je ook terug. Zo krijg je veel gedaan bij ouders en dat is belangrijk. Ook spreek ik ze aan op hun verantwoordelijkheden als we afspraken hebben gemaakt, dat werkt goed’*, aldus een leraar.

Sommige ouders zijn niet tevreden over het contact met school en ook niet over de geboden ondersteuning.<sup>19</sup> Eén van de ouders heeft geen contact met leraren en voelt zich niet gehoord en niet serieus genomen. Problemen met leerprestaties en pestgedrag vallen wel mee, volgens de mentor, maar zij denkt daar anders over. Een andere ouder had liever in een eerder stadium goede ondersteuning gehad en ook op dit moment wordt haar kind nog onvoldoende geholpen. De ondersteuningsvraag werd door school wel erkend maar er werd niet veel mee gedaan behalve deelname aan de huiswerkklas. Deze ouder heeft contact met de mentor en de teamleider maar is hierdoor gefrustreerd geraakt waardoor de spanning bij het laatste contact hoog is opgelopen. Ze neemt bij het volgende gesprek iemand mee, in de hoop dat ze dan wel serieus genomen wordt. Een andere ouder vindt het lastig dat zij in de bovenbouw van de basisschool ’s ochtends bij het wegbrengen niet

---

<sup>18</sup> Van 17 van de 25 ouders met een kind op de middelbare school en 17 van de 29 ouders met een kind op de basisschool is duidelijk dat ze tevreden zijn over het contact met school. Dit is ongeveer twee derde van alle ouders die zijn geïnterviewd.

<sup>19</sup> Van 6 ouders, waarvan 2 ouders met een kind op de middelbare school en 4 ouders met een kind op de basisschool, is duidelijk dat ze niet tevreden zijn over het contact met school.

meer de klas in mag. *‘Je verliest het contact met de leerkracht. Het is moeilijk om je informatie te halen uit twee keer per jaar een rapportbespreking van tien minuten. Ik heb behoefte aan meer mondelinge informatie over mijn kind, als je ergens mee zit. Je wilt toch weten hoe het gaat. Het contact moet altijd ontstaan via mij.’* Ook enkele scholen erkennen dat het contact in sommige gevallen niet positief is. *‘Soms zien ouders hun kind niet zoals het is. Zeker bij ons type ouders (so cluster 4) verloopt het heel lastig. Ouders denken dat het aan het kind ligt en niet aan de manier waarop ze met hun kind omgaan. Deze ouders hebben vaak ook geen goede ervaringen met hulpverlening. Er is wantrouwen.’* Ook op een andere, reguliere school vindt een intern begeleider het contact met ouders soms zwaar. *‘Ouders zien alleen hun eigen kind en niet de gehele school. Zo kan het zijn dat ik een boze moeder op de stoep heb staan omdat haar kind minder uren ambulante begeleiding krijgt dan een ander kind met soortgelijke cluster 2-achtige problematiek. Maar dat andere kind heeft meer ontwikkelingsmogelijkheden. Ik moet dat dan gaan uitleggen. Die ouders praten allemaal met elkaar – waarom is jouw kind belangrijker dan mijn kind - en leggen, als het ze niet bevalt, de bal weer bij mij neer.’*

#### *Verwachtingenmanagement is belangrijk*

Scholen geven aan dat het belangrijk is dat verwachtingen van ouders overeenkomen met dat wat de school kan bieden. Juist als verwachtingen niet overeenkomen ontstaat het risico op conflict. Openheid, duidelijkheid en verwachtingenmanagement zijn daarom van groot belang. Ouders informeren over rechten en plichten hoort daar ook bij, deze zijn bij veel ouders niet bekend. Sommige scholen zien dat ouders sinds de komst van passend onderwijs verwachten dat het onderwijs passend wordt gemaakt voor hun kind. *‘Ouders zijn soms teleurgesteld over de mogelijkheden van passend onderwijs. Er is immers geen één-op-één begeleiding mogelijk.’* Scholen merken dat ondersteuning voor ouders nu soms minder direct zichtbaar is, bijvoorbeeld als er coaching voor leraren wordt geregeld. Het is dan belangrijk om ouders een realistisch beeld te geven van wat er precies gebeurt en mogelijk is in de ondersteuning van hun kind. De communicatie hieromtrent kan volgens sommige scholen nog verbeterd worden. *‘Voorheen vertrouwden ouders erop dat de school alles regelde. Ouders moeten nu meer zelf regelen en hebben daarom meer vragen over welke ondersteuning de school biedt en waar ze nog extra ondersteuning voor moeten regelen. Dit vraagt van ons als school dat wij duidelijker maken waar onze verantwoordelijkheden liggen.’* Daarnaast moet er volgens scholen ook meer aandacht komen voor de verantwoordelijkheid die ouders zelf hebben, zoals het thuis oefenen met hun kind.

#### *Tijdig contact kan veel problemen voorkomen*

De beschikbare tijd om het contact met ouders te onderhouden is op sommige scholen beperkt. Een intern begeleider merkt dat ze sinds de invoering van passend onderwijs minder tijd heeft voor ouders van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Volgens haar komt dat omdat meer leerlingen ondersteund moeten worden en budgetten kleiner zijn dan voorheen. Op één van de vo-scholen is er wel voldoende tijd voor ouders vanuit het ondersteuningsteam, maar is de tijd van mentoren in het onderhouden van contact krap. Zo blijven e-mails van ouders door tijdgebrek soms te lang liggen. Op verschillende scholen is de ervaring dat vroegtijdig contact juist problemen kan voorkomen. Dan weet de ouder wat er speelt en verrast het de ouder niet als de leerling

bijvoorbeeld meer ondersteuning nodig heeft. Dat betekent dat mentoren en leraren vlot moeten reageren, maar óók dat ouders bij vragen, onrust of ergernissen direct aan de bel trekken. *'Als er iets speelt, nodigen we gelijk de ouders uit voor een gesprek.'* Enkele scholen (in zowel po als vo) hebben inmiddels sterk ingezet op vroegtijdig contact met ouders vanuit een preventief kader. De ervaringen hiermee zijn goed.

#### *Verschil van mening betreft vaak een situatie waarin ouders meer ondersteuning wensen*

Scholen geven aan dat het belangrijk is om snel actie te ondernemen als ouders ontevreden zijn. Veel scholen zorgen ervoor dat ze binnen een paar dagen met ouders om de tafel zitten om naar een oplossing te zoeken. Als de ouder het niet eens is met de school, kan het samenwerkingsverband een goede back-up zijn. Sommige ouders durven niet te klagen omdat ze bang zijn dat de school een minder positieve houding naar hun kind zal aannemen (dit wordt door zowel scholen als ouders aangegeven). Als er echt een conflict is ontstaan, zijn sommige ouders bang dat hun kind van school moet. Als ouders niet tevreden zijn betreft het vaak een situatie waarbij zij meer ondersteuning voor hun kind wensen. Het kan gaan om huiswerkbegeleiding op school maar ook om meer individuele begeleiding bij een ontwikkelingsachterstand. *'Ons werd voorgespiegeld dat er meer individuele begeleiding op school zou kunnen zijn, maar de leerkrachten zeggen dat ze nog 28 kinderen hebben.'* Het kind van deze ouder zit inmiddels thuis. Een andere ouder vindt de school te voorzichtig. *'Nu wil de school niet teveel eisen aan hem stellen. De school koerst op veiligheid maar hij heeft uitdaging nodig. De school kiest voor de positieve ervaringen. Wij konden daar wel in meegaan, maar ik vind het toch jammer als je ziet dat hij het te gemakkelijk heeft met leren.'* Een andere ouder wil juist wel voorzichtig zijn. Zij is haar kind met dyslexie zelf gaan helpen omdat de ondersteuning op school niet werkte. Er is geen extra budget voor haar kind, *'het pakket voor logopedie is al opgebruikt'*. Deze ouder heeft erop aangedrongen dat haar kind een jaar over zou doen maar de school wilde dat niet. *'Ik wil niet dat hij naar de volgende groep gaat als hij niet kan lezen. Het geeft veel stress, ik ben een beetje bang voor de toekomst'*. Het kan ook gaan om meer ondersteuning zodat de leerling niet naar een speciale school hoeft. Sommige ouders hebben volgens scholen een verkeerd beeld van het speciaal (basis)onderwijs. Een meningsverschil kan dan leiden tot stagnatie in de aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring en daarmee van de continuïteit in de ondersteuning van het kind. Enkele andere ouders lopen tegen handelingsverlegenheid aan die niet erkend wordt op school. *'De benadering op de reguliere school was niet goed. De leerkracht viel nooit iets op. Ik heb het idee dat er eerst met tafels gegooid moet worden in het regulier, wil de school toegeven dat ze handelingsverlegen zijn.'* Ook zijn er ouders die aangeven dat de school gemaakte afspraken over extra ondersteuning niet nakomt. *'Het heeft veel moeite gekost om extra begeleiding op school te krijgen. Dat lukte pas toen er (weer) een nieuwe leerkracht kwam. Die pakt dat goed op. Vóór die tijd werden wel veel beloften gedaan, maar was daarvan niet veel te merken. Wat afgesproken was, zag ik niet terug.'* Het komt ook voor dat ouders in de fase voorafgaand aan extra ondersteuning niet mee willen werken. Als er bijvoorbeeld een psychiatrisch onderzoek nodig is voor een kind moeten de ouders een verwijzing aanvragen bij de huisarts. De verzekeraar betaalt dan de kosten voor een onderzoek bij een psychiatrisch diagnostisch centrum. De school kan daar op aandringen, maar de ouders bepalen wanneer het gebeurt en of het gebeurt. Als ouders het onderzoek niet laten doen, kan dat voor de school erg frustrerend zijn.

### *Sommige ouders van kinderen zonder ondersteuningsbehoefte maken zich ook zorgen*

Hoewel niet vaak, komt het volgens leraren ook voor dat ouders met kinderen zonder ondersteuningsbehoefte zich zorgen maken. Zij vragen zich af of er nog wel genoeg aandacht is voor hun kind. Dit speelt vooral op scholen met veel kinderen met heftige gedragsproblemen. Leraren op deze scholen zouden zelf ook liever meer mogelijkheden hebben om kinderen met sterk externaliserend probleemgedrag te verwijzen. Ouders van leerlingen met gedragsproblemen vinden het volgens hen vaak heel erg dat andere kinderen lijden onder het gedrag van hun kind.

## 8.5 Georganiseerde inspraak

### *Ouders weten steeds beter de weg naar medezeggenschap op schoolniveau*

Op de scholen geeft men aan dat ouders steeds beter weten hoe zij invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de school, maar dit geldt vooral voor het mondige type ouder dat wat hoger is opgeleid. Sommige geïnterviewde ouders zijn lid van de medezeggenschapsraad van de school of weten deze goed te vinden. Andere ouders voelen geen behoefte om zich verkiesbaar te stellen of contact op te nemen met de medezeggenschapsraad. Zij voeren liever het gesprek over hun eigen kind. Ook zou het lidmaatschap hen teveel tijd kosten. Een aantal ouders weet niet of is zich er niet van bewust dat de medezeggenschapsraad meepraat over de inhoud van het schoolondersteuningsprofiel en daardoor invloed heeft op het ondersteuningsaanbod van de school. Hoewel sommige ouders aangeven dat de school transparantie nastreeft en open staat voor de mening van ouders, is dit voor scholen niet altijd eenvoudig. Bij sommige scholen is enige reserve waarneembaar als het gaat om invloed van ouders. Op een andere school spreekt men van lastige gezinssituaties waarbij het niet mogelijk is om ouders veel stem te geven omdat zij hun eigen gedrag niet kunnen reguleren.

### *Bestaan en functie ondersteuningsplanraad over het algemeen niet bekend bij ouders*

Naast de medezeggenschapsraden is er een ondersteuningsplanraad, bestaande uit ouders en medewerkers van de aangesloten scholen bij het samenwerkingsverband. Leidinggeven van samenwerkingsverbanden constateren dat er vanuit ouders een geringe betrokkenheid bij de ondersteuningsplanraad is. Zo is het lastig om leden te werven en lukt het de ondersteuningsplanraad niet om ingang te vinden bij de medezeggenschapsraden op de scholen. De meeste geïnterviewde ouders hebben nog nooit van de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband gehoord.

## 8.6 Klachten en geschillen

### *Klachten en conflicten tussen ouders en school komen weinig voor*

Officiële klachten en conflicten komen volgens ouders en scholen niet veel voor. Als er wel sprake is van een klacht of conflict, dan wordt dit meestal met een goed gesprek tussen school en ouders opgelost. Alleenstaande ouders nemen graag iemand mee naar zo'n gesprek, omdat ze dan het gevoel hebben dat de school hen meer serieus neemt. Sommige ouders weten niet waar ze met een klacht terecht zouden kunnen of zijn bang dat een officiële klacht gevolgen zou kunnen hebben voor hun kind. Heel soms loopt het uit de hand en spannen ontevreden ouders een rechtszaak aan. Een school die hiermee te

maken heeft geeft aan dat de leerling daarvan de dupe is. *‘Ouders zijn te druk bezig met gelijk krijgen. Vaak is het zo dat er bij contact met de ouders van kinderen met deze problematiek sprake is van een wederzijdse handelingsverlegenheid wat de situatie nog moeilijker maakt.’* Zoals eerder al aangegeven hebben ouders soms hoge verwachtingen van passend onderwijs waar scholen niet altijd aan kunnen voldoen. Het is volgens scholen van belang dat op er op dit punt meer duidelijkheid komt en dat verwachtingen in vroeg stadium worden uitgesproken en afgestemd.

#### *Geschillencommissie passend onderwijs en onderwijsconsulenten weinig bekend bij ouders*

De meeste ouders zijn niet bekend met de mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan een speciale geschillencommissie passend onderwijs. Een enkele ouder is hier wel van op de hoogte maar zou een klacht pas voorleggen nadat alles met de school zelf is geprobeerd en men er toch niet uitkomt. Slechts enkele ouders weten van het bestaan van de onderwijsconsulenten, één ouder heeft in het verleden een onderwijsconsulent ingeschakeld.

### 8.7 Samenvattend

- Ouders zijn over het algemeen niet bekend met (de activiteiten van) het samenwerkingsverband.
- Het is voor een aantal ouders niet duidelijk hoe de school precies vaststelt of extra ondersteuning nodig is.
- Ouders hebben verschillende ervaringen als het gaat om de mate waarin zij het ondersteuningsaanbod passend vinden. Sommige ouders zijn heel tevreden, andere ouders zien dat er verbeteringen mogelijk zijn maar hebben begrip voor de omstandigheden waarin scholen of leerkrachten verkeren, zoals bijvoorbeeld grote klassen en de aanwezigheid van andere kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. Er zijn ook ouders die met, al dan niet door de school erkende, handelingsverlegenheid te maken hebben.
- Het organiseren van extra ondersteuning is soms wel en soms niet minder complex dan in de periode van het rugzakje. De meningen van ouders verschillen hierover.
- Veel ouders kennen het schoolondersteuningsprofiel niet, de meerwaarde ervan is (daardoor) beperkt.
- Veel ouders kunnen op de school van hun voorkeur terecht, maar de schoolkeuze van enkele ouders is niet gehonoreerd. Ook na toelating op school is de continuïteit van ondersteuning niet gegarandeerd.
- De meeste ouders zijn tevreden over het contact met school. Tevredenheid over het contact gaat samen met tevredenheid over de geboden ondersteuning. Ouders die niet tevreden zijn over het contact vinden dat hun kind geen passende ondersteuning krijgt.
- Volgens scholen is verwachtingenmanagement in het contact met ouders van groot belang. Duidelijke verwachtingen over en weer, die goed bij elkaar aansluiten en regelmatig contact kan conflicten helpen voorkomen.

- Verschil van mening betreft vaak een situatie waarin ouders meer of andere ondersteuning wensen maar deze niet krijgen. De meeste ouders zijn niet bekend met de geschillencommissie passend onderwijs en de onderwijsconsulenten.
- Ouders weten steeds beter de weg naar medezeggenschap op schoolniveau, maar het bestaan en de functie van de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband is niet bekend bij ouders.

## 9 Ondersteuning voor leraren

### 9.1 Vormen van ondersteuning en ervaringen daarmee

*De ervaren ondersteuning van leerkrachten in het primair onderwijs is sterk wisselend*

In hoeverre leerkrachten in het primair onderwijs zich ondersteund voelen in het kader van passend onderwijs is sterk wisselend (PO-D, PO-C, PO-B). De behoefte aan ondersteuning heeft te maken met de ervaren eigen bekwaamheid en de mate waarin leerkrachten daarmee bezig zijn. Sommige scholen geven aan de problematiek aan te kunnen (PO-C, PO-B). Voor een grote groep leerkrachten is het omgaan met probleemgedrag van leerlingen echter moeilijk.

Het eerste aanspreekpunt voor ondersteuning zijn doorgaans de naaste collega's en de intern begeleider. Als deze ondersteuning niet voldoende is, kunnen leerkrachten samen met de intern begeleider van de school ondersteuning aanvragen bij het samenwerkingsverband. Ondersteuning van leerlingen wordt dus zoveel mogelijk intern opgepakt (PO-D, PO-C, PO-B). Het is voor leerkrachten niet altijd duidelijk wat met betrekking tot leerlingen met een ondersteuningsbehoefte hoort bij basisondersteuning en wat hoort bij extra ondersteuning, zoals bijvoorbeeld in het geval van kinderen met ernstige dyslexie of ernstige gedragsproblemen (PO-D, PO-B).

Ondersteuning kan bestaan uit ontlasting van de leerkracht. Bij drie van de vijf po-cases (PO-D, PO-C, PO-B) wordt beschikbare tijd en genoeg handen in de klas benoemd als knelpunt. In alle cases beaamt men dat assistenten in de klas meer dan welkom zouden zijn. Ook wordt in één case de behoefte aan meer vakleerkrachten genoemd (PO-A). Daarnaast is de klassengrootte een thema: grote klassen met meer dan dertig leerlingen worden als te groot ervaren (PO-E, PO-B).

De intern begeleider is belangrijk bij het organiseren van ondersteuning. Een goede samenwerking tussen intern begeleider en leerkrachten is daarbij een vereiste om goede ondersteuning te kunnen bieden (PO-D, PO-C, PO-B, PO-A). Als de intern begeleider de capaciteiten van de leerkrachten goed kent en rekening kan houden met hun sterke en zwakke punten, zijn er voor veel problemen op school oplossingen (PO-D, PO-C).

Openheid tussen intern begeleider en leerkrachten is belangrijk, echter niet op elke school aanwezig. Hoewel leerkrachten zouden moeten kunnen aangeven dat zij handelingsverlegen zijn, zijn zij daar vaak terughoudend in en denken dat ze alles zelf moeten kunnen oplossen. Pas als eigen grenzen en de grenzen van de school zijn bereikt, trekken zij aan de bel (PO-D, PO-C, PO-B, PO-A). Daarbij is het wisselend wat leerkrachten en scholen aan kunnen. Op sommige scholen kunnen complexe problemen van kinderen (bijvoorbeeld combinatie van hoogbegaafdheid en gedragsproblemen) een plek vinden en andere scholen zijn terughoudender in het kunnen realiseren van verschillende vormen van aanbod (PO-C). Daarbij moet worden opgemerkt dat dit samenwerkingsverband met een schoolmodel (PO-C) ervoor heeft gekozen de verantwoordelijkheid voor de leerlingenzorg bij de scholen zelf te leggen. Er zijn scholen met bekwame leerkrachten, die volgens de intern begeleider minder handelingsverlegen zijn. Op een dergelijke school worden minder arrangementen aangevraagd bij het samenwerkingsverband (PO-C). Leerkrachten zijn vaak tevreden over de ondersteuning van de intern begeleider. Een



probleem is het dan ook als zo'n functionaris uitvalt en de continuïteit van de ondersteuning niet gewaarborgd kan worden (PO-A).

Er wordt binnen de po-scholen door leerkrachten geklaagd over werkdruk. Deze werkdruk heeft te maken met de grotere klassen, de verzwaarde problematiek van de leerlingen, en de eisen van de ouders. (PO-E, PO-A). Op sommige scholen kunnen leerlingen met complexe problematiek een plek vinden en op andere scholen is het beleid veel terughoudender. Op veel scholen geven leerkrachten aan veel druk te ervaren waardoor ze het gevoel hebben leerlingen te kort te doen (PO-C). Verwijzen naar het speciaal onderwijs wordt soms als complex en moeilijk ervaren (PO-E). Voor leerkrachten geeft een langdurig proces extra werkdruk.

### *Ondersteuning intern (binnen de school) en extern (door andere partijen) in het primair onderwijs*

Ondersteuning in de vorm van aangevraagde arrangementen bij een samenwerkingsverband zijn gericht op het zoveel mogelijk binnen de school houden van de leerlingen, bijvoorbeeld bij de beslissing van het samenwerkingsverband om dubbele problematiek bij hoogbegaafde leerlingen in de basisondersteuning op te nemen (PO-C). En in lijn daarmee richten de arrangementen zich bij een schoolmodel op het professionaliseren van de school, van de leerkrachten (PO-C). De ondersteuning kan bestaan uit de hulp van een ambulante begeleider (PO-D), maar ook professionalisering. De ondersteuning is niet altijd naar tevredenheid van leerkrachten en intern begeleiders. De arrangementen die het samenwerkingsverband kan bieden vindt men niet altijd maatwerk (PO-B).

Ook extra ondersteuning door en overleg met externe partijen is in bepaalde situaties noodzakelijk. Zo krijgt een ervaren leerkracht van groep 3 ondersteuning voor een jongen met ernstige gedragsproblemen. Vanuit het samenwerkingsverband komt een ambulante begeleider drie dagdelen in de week de leerkracht ondersteunen of met de jongen apart werken. De intern begeleider heeft contact met jeugdzorg. De leerkracht is aanwezig bij het groot overleg rond het gezin met de intern begeleider, de ambulante begeleider van het samenwerkingsverband en de hulpverlener van het wijkteam.

Leerkrachten en intern begeleiders zijn wisselend tevreden over externe hulpverleners (PO-D, PO-C, PO-BP). Als een externe ambulante begeleider gaat werken met een kind in een apart kamertje is de leerkracht even geholpen, maar de problemen worden niet direct opgelost (PO-C). Leerkrachten en intern begeleiders zijn ook niet onverdeeld gelukkig met de ondersteuning door jeugdhulp (PO-A). Er zijn veel veranderingen in de personen waarmee scholen te maken hebben en er zijn enorme wachtlijsten. De intensiteit van de hulpverlening wordt matig gevonden en problemen die de school aankaart, hebben voor een gezinscoach niet altijd prioriteit (PO-A).

Aanvragen voor extra ondersteuning blijken soms lastig en tijdrovend. Het indienen van een aanvraag voor extra ondersteuning is in één samenwerkingsverband volgens sommige leerkrachten op een school een langdurig en ingewikkeld proces. Er werd op een school daarom maar geen ondersteuning aangevraagd bij het samenwerkingsverband (PO-E). Ook intern begeleiders melden dat er veel tijd gaat zitten in de aanvraag voor een arrangement van tweeduizend euro (PO-E). In een ander samenwerkingsverband ervaren intern begeleiders dat het lastig is om een aanvraag te schrijven voor cluster2 leerlingen. De benodigde expertise om een aanvraag te schrijven wordt gezocht buiten de school. Dit

is echter wel tijdrovend en de tijdsdruk is hoog omdat de documenten voor een bepaalde datum bij het samenwerkingsverband moeten zijn (PO-C). In weer een ander samenwerkingsverband worden aanvragen gefaciliteerd. In dit samenwerkingsverband is het mogelijk om vrij gebruik maken van maatschappelijk werk of is er standaard iemand van het wijkteam op een bepaald moment op een school aanwezig (PO-B).

### *De ervaren ondersteuning van leraren in het voortgezet onderwijs*

Leraren in het voortgezet onderwijs zien de groep leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften groter worden. De problematiek wordt zwaarder, vinden ze (VO-A, VO-C, VO-B, VO-E). Veel leraren in het reguliere onderwijs geven aan dat het hen moeite kost om onderwijs en ondersteuning te geven aan deze groter wordende groep (VO-A, VO-C, VO-B, VO-E). Sommige leraren, met name in het vmbo, hebben het gevoel vooral bezig te zijn met organiseren, begeleiden en opvoeden en minder met lesgeven (VO-A). Leraren die lesgeven op havo en vwo ervaren minder problemen in het omgaan met gedragsproblematiek dan hun collega's in het vmbo (VO-B, VO-E). Ook in het speciaal voortgezet onderwijs constateren docenten een verzwaring van de gedrags- en psychiatrische problemen. Zo zijn er steeds vaker depressieve of suïcidale leerlingen. Leraren in het voortgezet speciaal onderwijs constateren dat de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften soms te lang in het regulier onderwijs blijven (VO-B). Anders dan in het vmbo verwachten leraren die les geven op havo en vwo van leerlingen dat zij zelfstandig kunnen werken en hun eigen problemen kunnen oplossen. Voor scholen is het volgens een schooldirecteur dan ook belangrijk om daar duidelijke afspraken over te maken en een uniforme aanpak te hebben (VO-A).

De ondersteuning die leraren in het voortgezet onderwijs wensen is verschillend. Enerzijds voelen leraren zich doorgaans gesteund door de directie en het ondersteuningsteam (of zorgteam) in de school. Leraren kunnen bij dit team terecht voor vragen en overleg (VO-A, VO-C, VO-D). Jongere of minder ervaren docenten maken in één samenwerkingsverband meer gebruik van het zorgteam dan ervaren docenten (VO-C). Echter, zorgcoördinatoren melden dat sommige leraren in het voortgezet onderwijs adviezen van zorgcoördinatoren (of ondersteuningscoördinatoren of zorgconsulenten of interne begeleiders) in zake passend onderwijs als bemoeienis ervaren (VO-A) of niet nodig, omdat men voldoende vertrouwen heeft in eigen kunnen (VO-C). In meerdere samenwerkingsverbanden hebben leraren behoefte aan praktische kennis en handvatten die direct toepasbaar zijn in de praktijk, zoals bijvoorbeeld basiskennis over gedragsproblemen of gedragsstoornissen (VO-B, VO-E).

Verder rapporteren leraren in het vo dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte extra aandacht vragen in de les en daarmee een druk leggen op de groep. Het geeft leraren het gevoel dat ze tekort schieten en dat dit ten koste gaat van andere leerlingen (VO-C, VO-B, VO-E).

Om leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften te kunnen helpen zien leraren en een zorgcoördinator ook een oplossing in het aanstellen van onderwijs- of klassenassistenten en het formeren van kleinere klassen (VO-A, VO-B). Door het inzetten van onderwijsassistenten zou duurdere inzet van ondersteuning op school door bijvoorbeeld een intern begeleider of zorgcoördinator kunnen worden verminderd (VO-A). Ook zou dit de werkdruk, die als hoog wordt ervaren, kunnen verminderen. Op dit moment vindt in

het kader van negatieve verevening in één samenwerkingsverband de begeleiding van leerlingen steeds meer in groepjes plaats in plaats van individueel (VO-A).

### *Ondersteuning intern (binnen de school) en extern (door andere partijen) in het voortgezet onderwijs*

Op vo-scholen is een ontwikkeling te zien dat de basisondersteuning in het primaire proces wordt versterkt. Veel van de ondersteuning wordt dan ook intern georganiseerd. Leraren kunnen voor ondersteuning terecht bij ondersteuningsteams, zorgcoördinatoren, intern begeleiders, een orthopedagoog, een persoonlijk begeleider of de mentor. Ook al is de zorgstructuur niet voor elke leraar even duidelijk, in alle cases blijkt dat de zorgcoördinatoren door leraren goed gevonden worden in het geval er problemen zijn met leerlingen (VO-A, VO-C, VO-B, VO-E, VO-D).

In één samenwerkingsverband krijgen leerlingen een persoonlijk begeleider. Persoonlijk begeleiders (PB'ers) zijn (vak)docenten die deze taak op zich hebben genomen. Een aantal keer per jaar hebben de persoonlijk begeleiders overleg en dan wordt gekeken waar zij tegenaan lopen bij de zorgleerlingen (VO-C). In een ander samenwerkingsverband kunnen leerlingbegeleiders op aanvraag vanuit het ondersteuningsteam mee kijken in de klas hoe een leerling zich gedraagt en welke aanpak nodig is (VO-B). Hoewel ondersteuning voor docenten voor handen is, is volgens zorgcoördinatoren in één samenwerkingsverband de weerstand van leraren hardnekkig tegen feedback of adviezen. Een deel van de leraren (meestal de minst bekwame) heeft moeite om open te zijn over onzekerheden of over zaken die niet goed gaan (VO-A). Het werken in kleinere kernteams waarbij leraren elkaar gemakkelijker kunnen consulteren zou mogelijk kunnen helpen. Ook zou een intern begeleider meer in de kernteams aanwezig kunnen (VO VO-A).

Naast de ondersteuning door de school wordt er door de samenwerkingsverbanden extra ondersteuning geboden. Als er een probleem is van een leerling waar weinig ervaring mee is dan wordt externe expertise geraadpleegd, bijvoorbeeld in het geval van hechtingsproblematiek (VO-C). Geconstateerd wordt dat bij één samenwerkingsverband de ondersteuning vanuit jeugdhulp onvoldoende is en te langzaam op gang komt (VO-E). Binnen één samenwerkingsverband zijn er begeleiders passend onderwijs (externen) ingezet (bpo'ers). Dit betreft een relatief nieuwe functie. Deze bpo'ers hebben voorheen veelal in het speciaal onderwijs gewerkt en bieden nu ondersteuning in het reguliere onderwijs. Bpo'ers helpen de mentoren bij het signaleren van en actie ondernemen op ondersteuningsbehoeften (VO-D).

In één geval speelt de vereveningsopdracht een rol bij de externe begeleiding. Hier wordt de ambulante begeleiding (externe begeleiding) de komende jaren afgebouwd tot nul. Ook in een ander samenwerkingsverband speelt dit. Door het minder in kunnen zetten van ambulante begeleiders verdwijnt ook expertise. Het lijkt moeilijk om deze ondersteuning over te laten nemen door de zorgcoördinator (VO-A). Echter, op alle geïnterviewde scholen in dit samenwerkingsverband is een orthopedagoog aanwezig (VO-A).

In één samenwerkingsverband (VO-E) kan bovenschoolse ondersteuning worden geboden in een Orthopedagogisch Didactisch Centrum (OPDC) en in een reboundvoorziening. Dit fungeert als vangnet en ontlast de docent. Leerlingen zijn dan tijdelijk buiten hun eigen reguliere klas opgevangen. In een kleine groep worden zij begeleid.

## 9.2 Professionalisering en capaciteiten van leraren

### *Primair onderwijs*

Leerkrachten en intern begeleiders voelen zich vooral een onderwijsprofessional. Soms heeft de school al veel kennis en expertise in huis (PO-E). Er zijn leerkrachten op school met een masteropleiding SEN. Andere leerkrachten op school kunnen gebruik maken van deze kennis (PO-D, PO-C, PO-B). Echter, de verschillen in bekwaamheid tussen leerkrachten zijn groot. Sommige leerkrachten zouden meer deskundigheid willen bezitten op het gebied van gedragsproblemen of op het gebied van kinderen die cognitief laag functioneren of juist hoog. (PO-E). Eén samenwerkingsverband faciliteert observaties in een cluster 4 omgeving om te leren hoe daar met probleemgedrag wordt omgegaan (PO-D).

In sommige samenwerkingsverbanden gebruiken scholen hun scholingsbudget om professionalisering te realiseren (PO-C, PO-E). Volgens sommige leerkrachten is het scholingsbudget wat de school mag besteden echter laag en kun je daar niet veel voor doen (PO-E).

De volgende professionaliseringsbehoeften werden in het kader van passend onderwijs genoemd: signaleren van leer- en gedragsproblematiek (PO-D, PO-E), intervisie (PO-D). Gerealiseerd werden scholingen op het gebied van taalontwikkeling van jonge kinderen (PO-B), didactiek en instructietaal (PO-B), arrangement professionalisering van de school en leerkrachten om verschillen tussen leerkrachten te verkleinen (PO-C).

Cursussen die door het samenwerkingsverband of door het schoolbestuur worden aangeboden sluiten volgens de betrokkenen niet altijd aan bij zaken waar de scholen behoefte aan hebben. Leerbehoeften van leerkrachten in de scholen peilen, is hierbij dus belangrijk. (PO-D, PO-C, PO-B).

### *Voortgezet onderwijs*

Het verschilt per school en samenwerkingsverband hoe er wordt omgegaan met professionalisering van leraren. Soms kiest het ondersteuningsteam welke professionalisering wordt aangeboden, zoals differentiatievaardigheden (VO-B). Teams moeten doorgaans zelf met scholingsvragen komen (VO-A). Sommige scholen verwijzen naar scholingsbudgetten, afspraken met teamleiders of de lerarenbeurs (VO-C). Echter, bij de gemiddelde leraar is er volgens een rector nog geen instelling om zich te verdiepen in passend onderwijs (VO-C). In andere samenwerkingsverbanden wordt scholing op een andere manier vormgegeven. Zorgcoördinatoren geven aan dat de focus van professionalisering teveel gericht is op kennis en niet op toepassing en op didactiek en op ondersteuning van leerlingen (VO-A). Van standaardtrainingen zoals een klassenmanagementtraining wordt niet altijd een meerwaarde gezien door leraren (VO-E). Omdat leraren in het vmbo en leraren op havo en vwo vaak anders denken over de zelfstandigheid van leerlingen is het van belang om op studiedagen de visie over ondersteuning van leerlingen op één lijn te krijgen binnen de teams (VO-A).

Eén van de kanten van professionalisering betreft het geven van feedback of coaching op het handelen middels intervisie of klassenbezoeken (VO-C, VO-A, VO-D, VO-B). Zo zijn in het praktijkonderwijs veel leraren werkzaam met veel kennis en ervaring, maar niet iedereen heeft dezelfde kennis. Leraren geven elkaar daarom training en wisselen ervaringen uit (VO-C). Omdat bovenschoolse voorzieningen in een samenwerkingsverband

wegvallen (door invoering van het schoolmodel), is op één school intervisie op de voorgrond komen te staan (VO-A). Leraren kunnen elkaar coachen en door het geven van trainingen kan deze expertise meer binnen de school worden benut. Doel is om de pedagogische vaardigheden van leraren te versterken, aldus een schooldirecteur (VO-A). Probleem is volgens een zorgcoördinator op een andere school dat juist de leraren die het minst vaardig zijn in het bieden van passend onderwijs scholing uit de weg gaan vanwege het vrijblijvende karakter (VO-A).

Expertise-uitwisseling en grenzen aan de te bieden ondersteuning worden verschillend beleefd. In één samenwerkingsverband staan zowel het ondersteuningsteam als de leraren positief tegenover expertise-uitwisseling met het voortgezet speciaal onderwijs. Enkele leraren voelen daar echter weinig voor en ervaren het speciaal onderwijs als 'ver van ons bed' (VO-B). In dit samenwerkingsverband hebben leraren behoefte aan deskundigheidsbevordering op het vlak van psychiatrie (VO-B). Andere leraren vinden dat het niet hun taak is om leerlingen in het reguliere onderwijs met heftige gedragsproblemen te begeleiden (VO-E).

Op scholen wordt bij de uitvoering van passend onderwijs en de benodigde scholing onderscheid gemaakt tussen onervaren en ervaren leraren. Voor de ontwikkeling en uitvoering van passend onderwijs binnen scholen is het geen goede zaak als er te weinig ervaren leraren zijn (VO-B). Op sommige scholen krijgen alle nieuw aangestelde leraren training in klassenmanagement (VO-B, VO-E). Ook worden er middagen georganiseerd aan de hand van zorgthema's (VO-C).

De volgende scholingsbehoeften en aanbod worden genoemd:

- Training of intervisie bij pedagogisch handelen (VO-C, VO-D)
- Training differentiatievaardigheden (VO-B)
- Training en coaching klassenmanagement (VO-B, VO-E)
- Training traumasensitief onderwijs (VO-E)
- Training signalering en herkennen gedragsproblematiek (VO-D, VO-E)
- Training gespreksvoering (VO-D)
- Deskundigheidsbevordering psychiatrie (VO-B)

### 9.3 Samenvattend

#### *Primair onderwijs*

- In po is een wisselend beeld te zien van de ervaren ondersteuning van leerkrachten in het kader van passend onderwijs. Wat het samenwerkingsverband biedt aan ondersteuning in de vorm van arrangementen is niet altijd maatwerk en past niet altijd bij de behoefte van leerkrachten in het primair onderwijs.
- Veel leerkrachten hebben behoefte aan extra handen in de klas (onderwijsassistent) en minder aan observatie en advies.
- De intern begeleider speelt een belangrijk rol bij de ondersteuning van leerkrachten in het kader van passend onderwijs. Veel leerkrachten voelen zich door de intern begeleider ondersteund.

- Het is voor leerkrachten niet altijd duidelijk wat het verschil is tussen basisondersteuning en extra ondersteuning.
- Externe ondersteuning door andere partijen is gewenst maar sluit niet altijd goed aan. Werken met een leerling in een kamer lost de problemen niet op. De leraar is wel even geholpen.
- Het is belangrijk dat leerkrachten hun handelingsverlegenheid durven te bespreken. Veel leerkrachten in het po denken dat zij alles zelf moeten kunnen oplossen in het kader van passend onderwijs. Het is voor hen onduidelijk wanneer ze om ondersteuning mogen vragen.
- Leerkrachten en intern begeleiders voelen zich vooral onderwijsprofessional en zijn geen expert in leerlingen met uiteenlopende diagnoses.
- Professionalisering blijft belangrijk voor leerkrachten. Het cursusaanbod moet goed aansluiten bij de wensen van de leerkrachten op school.
- De ervaren werkdruk van leerkrachten in het po ligt over het algemeen hoog.

### *Voortgezet onderwijs*

- Leraren in het voortgezet onderwijs zien de groep leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften groeien. De problematiek wordt als zwaarder ervaren. Ook in het speciaal voortgezet onderwijs constateerden docenten een verzwaring van de gedrags- en psychiatrische problemen.
- Leraren die lesgeven op havo en vwo ervaren minder problemen in het omgaan met gedragsproblematiek dan hun collega's in het vmbo.
- Op vo-scholen zien we een ontwikkeling dat de basisondersteuning in het primaire proces wordt versterkt. Voor hulp bij basisondersteuning kunnen leraren terecht bij ondersteuningsteams, zorgcoördinatoren, intern begeleiders, een orthopedagoog, een persoonlijk begeleider of de mentor. In het geval van ernstige problematiek van leerlingen weten leraren de zorgcoördinator te vinden.
- Het verschilt per school en samenwerkingsverband hoe er wordt omgegaan met professionalisering van leraren. Soms kiest een ondersteuningsteam welke professionalisering wordt aangeboden, maar in andere gevallen moeten docententeams zelf scholingsvragen formuleren. Soms wordt gewezen op scholingsbudgetten of de lerarenbeurs.
- In het voortgezet onderwijs staan niet alle leraren open voor feedback, intervisie of andere vormen van scholing. Deze leraren ervaren deze ondersteuning als bemoeienis of als niet nodig, omdat men voldoende vertrouwen heeft in eigen kunnen.
- In twee samenwerkingsverbanden vragen leraren om onderwijsassistenten en kleinere klassen. Deze vraag lijkt in het voortgezet onderwijs minder te leven dan in het primair onderwijs.



# 10. Relatie tussen onderwijs en jeugdhulp

## 10.1 Over passend onderwijs en de transitie jeugdzorg

Sinds schooljaar 2014/2015 is de Wet passend onderwijs van kracht. Een half jaar na de stelselwijziging in het onderwijs vond de transitie jeugdzorg plaats, waardoor gemeenten wettelijk verantwoordelijk zijn geworden voor alle vormen van jeugdhulp, inclusief specialistische jeugdzorg. Voor het onderwijs betekent dit dat de samenwerkingsverbanden en gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor kinderen die extra ondersteuning/hulp nodig hebben om onderwijs te kunnen volgen. In hoeverre is deze verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp tot stand gebracht? Wat heeft dit tot nu toe opgeleverd? Achtereenvolgens komen de afstemming onderwijs-jeugdhulp, het overleg tussen onderwijs en gemeenten, veranderingen sinds de transitie jeugdzorg, het tot stand brengen van integrale zorg en de samenwerking op kindniveau aan bod.

## 10.2 Afstemming onderwijs-jeugdhulp

De afstemming onderwijs-jeugdhulp kent een beleidsmatige en een meer uitvoerende kant. Op beleidsniveau worden afspraken gemaakt tussen het onderwijs (meestal het samenwerkingsverband) en gemeenten binnen de betreffende regio. Op uitvoerend niveau zoeken intern begeleiders, zorg- en ondersteuningscoördinatoren<sup>20</sup> in de scholen afstemming met generalisten van het wijkteam (jeugdteam of sociaal team)<sup>21</sup>, gezinscoach of Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De mate waarin dit binnen de integrale cases succesvol verloopt, verschilt per regio en vaak ook binnen een regio per gemeente. Over het algemeen staat de afstemming onderwijs-jeugd nog in de kinderschoenen, zowel op beleidsmatig als uitvoerend niveau. De verbinding tussen beide werelden is in ontwikkeling, maar in elke case moet nog een flinke slag worden gemaakt. In enkele regio's is een basis voor een goede verbinding op beleidsniveau gelegd (po: PO-A, PO-E; vo: VO-A, VO-D). In één van de samenwerkingsverbanden is een werkgroep actief waarin de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp concreet wordt uitgewerkt rond drie thema's: preventie en toegang, integraal arrangeren en informatieoverdracht bij overgangen (VO-A). Vooral in de eerste jaren na de stelselwijzigingen is er in sommige regio's alleen afstemming op casusniveau. Vaak gaat het om uitzonderlijke gevallen waarin niet duidelijk is welke partij de benodigde ondersteuning zou moeten financieren (po: PO-B, PO-C; vo: VO-D, VO-B, VO-A). Dit overleg geeft vervolgens aanleiding tot het maken van meer structurele afspraken op beleidsniveau (po: PO-B; vo: VO-D, VO-B).

---

<sup>20</sup> In een aantal vo-scholen heet de zorgcoördinator voortaan ondersteuningscoördinator.

<sup>21</sup> Er zijn verschillende benamingen voor dergelijke teams: wijkteam, jeugdteam, sociaal team, WIJ-team, gezinsteam... Voor de overzichtelijkheid wordt hier de term 'wijkteam' - voor deze soortgelijke teams met soms net een ander accent - gehanteerd.



Ook al is er vaak nog een lange weg te gaan, directeuren van samenwerkingsverbanden merken dat er zowel bij onderwijs, gemeenten als jeugdhulporganisaties steeds meer behoefte ontstaat om dichterbij elkaar te komen (vo: VO-B, VO-A, VO-E, VO-D). Dit heeft wel tijd nodig, tijd die er eigenlijk niet is. *'Het gaat om een grote verandering die jaren in beslag kan nemen, maar kinderen kunnen niet jaren wachten'*, aldus de directeur van één van de samenwerkingsverbanden-vo waar onderwijszorgarrangementen vooralsnog moeizaam tot stand komen (vo: VO-E). Een grootstedelijke context, inkoopbeleid van gemeenten, bezuiniging op jeugdzorg, reorganisaties, personeelstekorten en -wisselingen en ook onbekendheid met elkaars expertise hebben invloed op de samenwerking (o.a. vo: VO-E, VO-A, VO-C; po: PO-D, PO-A). Met name personeelwisselingen binnen de wijkteams worden in nagenoeg alle cases veelvuldig naar voren gebracht en maken het voor scholen lastig om de juiste contactpersoon binnen het wijkteam te vinden. Ook moeten intern begeleiders soms uitzoeken welke contactpersoon van het wijkteam bij de postcode van de ouders van de leerling hoort (PO-D). Daarnaast verschilt de kwaliteit van samenwerking met de wijkteams en jeugdhulporganisaties vaak van persoon tot persoon (po: PO-D, PO-A, PO-E; vo: VO-C, VO-A, VO-E).

Instrumenten die de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp zouden kunnen bevorderen worden in de praktijk nog niet als zodanig ervaren. De verwijfsindex (of een variant daarvan) functioneert alleen als iedere organisatie een melding maakt van betrokkenheid bij een jeugdige en dat gebeurt niet altijd (po: PO-D; vo: VO-C). Wat wél goed werkt bij het leggen en versterken van de verbinding onderwijs-jeugdhulp is dat in veel scholen een schoolmaatschappelijk werker aanwezig is (po: PO-E, PO-D, PO-B; vo: VO-E, VO-C, VO-D). Deze samenwerking is niet nieuw, maar de brugfunctie die de schoolmaatschappelijk werker vervult tussen school en jeugdhulp wordt in veel cases als belangrijk en efficiënt ervaren als het gaat om verbinding met het wijkteam, CJG en jeugdhulpverlening. In één van de samenwerkingsverbanden-vo vindt het inschakelen van jeugdhulp soms ook via de jeugdarts of jeugdverpleegkundige plaats (vo: VO-D). Ook pilots met jeugdhulp in de school zijn, zowel in vo als in po, veelbelovend (vo: VO-E; po: PO-E, PO-C).

### 10.3 Overleg met gemeenten

Alle samenwerkingsverbanden voeren het wettelijk verplichte op overeenstemmingsgerichte overleg met gemeenten. In de meeste cases hebben samenwerkingsverbanden met meerdere gemeenten te maken, soms meer dan tien. Binnen één van deze regio's worden afspraken daarom op subregionaal niveau gemaakt. Men kijkt gezamenlijk in hoeverre er overeenstemming is en wat er nog nodig is om dit op bepaalde punten te bereiken. Tevens worden knelpunten aangepakt, zoals onbekendheid met elkaars werk, met het totale speelveld en het werken binnen een subregionale structuur ('wie doet wat?'). Ook is er een overzicht van contactpersonen bij zowel gemeenten als onderwijs opgesteld, zodat men elkaar snel weet te vinden. Voor elke afzonderlijke situatie wordt bovendien een casusverantwoordelijke benoemd. Hiermee is volgens de directeur van dit samenwerkingsverband een goede basis gelegd. Desondanks geven scholen voor voortgezet onderwijs aan dat het voor hen, met leerlingen afkomstig uit verschillende gemeenten, nog steeds complex is (VO-A). In een ander samenwerkingsverband dat ook met veel gemeenten te maken heeft, merkt de directeur

dat gemeenten nog zoekende zijn. *'Gemeenten proberen ieder op een eigen manier de transitie vorm te geven, waardoor er nog geen sprake is van gezamenlijk, regionaal beleid'*. (vo: VO-B).

Voorals daar waar iedere gemeente autonoom handelt, kost het scholen veel tijd en inspanning om de juiste personen binnen elke gemeente te vinden en de bijbehorende procedures te volgen (o.a. vo: VO-B, VO-D, VO-C; po: PO-D, PO-C). Personeelwisselingen binnen de gemeente doen hier nog een schepje bovenop (o.a. PO-C, PO-B). Naast deze praktische problemen, zijn er ook inhoudelijke uitdagingen. Zo geven verschillende directeurs van samenwerkingsverbanden-po en vo aan dat het overleg nog moeizaam verloopt en wisselt per gemeente binnen de betreffende regio (vo: VO-B, VO-C, VO-E, VO-D; po: PO-D, PO-C). Het is volgens hen voor de betreffende gemeenten vaak niet helder wat het onderwijs belangrijk vindt, wat het nodig heeft en wie daar (financieel) verantwoordelijk voor is. Ook wordt gesproken over druk op het speciaal onderwijs. Het is voor gemeenten lastig om te onderscheiden welke zorg bij het speciaal onderwijs ligt en welke zorg de gemeente moet regelen. *'Het idee bij sommige gemeenten is dat je in het speciaal onderwijs alles maar moet kunnen bedienen, want 'het is al speciaal'. Maar wij hebben echt niet alles in ons pakketje.'* (vo: VO-B) Het gaat vaak om een grijs gebied waarin het moeilijk is om te onderscheiden wie welke verantwoordelijkheden heeft. In één van de andere samenwerkingsverbanden-vo is er juist om deze reden een speciaal 'knooppuntentrajec' opgestart waarin het samenwerkingsverband en gemeenten samen kijken welke typen zorgleerlingen er zijn en wie welk type zorg financiert. Dit heeft voor helderheid gezorgd. Zo werd gaandeweg duidelijk dat er bij de scholen voor speciaal onderwijs cluster 3 ook veel financiering vanuit de gemeente komt. Vooral bij jongeren met een medium tot zware beperking is er sprake van zorg waar de gemeente verantwoordelijk voor is (vo: VO-D).

Eén van de samenwerkingsverbanden-po heeft maar met één gemeente te maken, hierdoor is afstemming eenvoudiger (PO-A). Er is sprake van een gedeelde visie en de gemeente stelt geld beschikbaar voor extra ondersteuning. Dit budget maakt de inzet van twee pedagogisch medewerkers mogelijk die op de sbo-scholen kinderen met angsten begeleiden. In een ander samenwerkingsverband-po is een intensieve samenwerking onderwijs-jeugd met de verschillende gemeenten binnen de regio opgezet. Een speciaal ingestelde verbindingsofficier maakt het voor scholen makkelijker om contact te leggen met de gemeente. Tevens is een project opgestart waarbij jeugdhulpprofessionals in crisissituaties direct in actie komen, waardoor kinderen niet eerst op een wachtlijst komen en er niet opgeschaald hoeft te worden naar zwaardere hulp. Deze professionals zijn ook (preventief) aanwezig in de scholen waar zwaardere problematiek vaker voorkomt. Het samenwerkingsverband en de gemeenten financieren dit gezamenlijk (po: PO-E). Ook in een andere regio is de gemeente een project gestart, gericht op ondersteuning bij opvoeden en leren. Dit is gesitueerd in een school voor speciaal onderwijs en heeft een wijkgericht karakter (po: PO-C). De directeur van deze school is sterk voor een wijkgerichte aanpak en zorgt er zelf voor dat er veel contact is met de gemeente. Een ander samenwerkingsverband-po heeft een eerste structureel contact met het wijkteam om te overleggen over onderlinge informatieverstrekking (po: PO-B). Eén van de gemeenten binnen deze regio kent overigens een bijzondere situatie en heeft de verantwoordelijkheid

voor de uitvoering van de Jeugdwet, Wmo, Wlz en de Participatiewet buiten de deur geplaatst, samen met het schoolmaatschappelijk werk. De uitvoering hiervan vindt plaats vanuit een externe organisatie.

Het overleg met gemeenten wordt veelal gedragen door de directeur van het samenwerkingsverband, maar dit is niet overal het geval. In één van de samenwerkingsverbanden-po geeft men aan dat de gemeente zich juist richt op de schoolbesturen en dat het samenwerkingsverband *'niet zomaar meedoet als bondgenoot'* (po: PO-D). Bij één van de samenwerkingsverbanden-vo is er op ambtelijk niveau goed contact maar moeten zaken op bestuurlijk niveau nog beter geregeld worden. Ook daar ziet de wethouder vooral de schoolbestuurders als overlegpartner en niet het samenwerkingsverband (VO-C). De directie van dit samenwerkingsverband zou graag meer ingang op bestuurlijk niveau hebben.

In ten minste twee samenwerkingsverbanden-vo is met name op het gebied van thuiszitters een betere samenwerking met de gemeente nodig. De signalering verloopt goed, maar de actie en opvolging zijn nog niet in orde. De directie geeft aan dat medewerkers van de gemeente op uitvoerend niveau dit ook zo ervaren en meent dat de gemeente dit met de sociale teams moet oppakken. Binnen een RMC-regio zou verbinding en samenwerking moeten zijn op de domeinen onderwijs, jeugd en werk. De RMC-regio is volgens dit samenwerkingsverband in de lead om deze verbinding op gang te brengen. (vo: VO-C).

#### 10.4 Veranderingen sinds de transitie jeugdzorg

De afstemming onderwijs-jeugdhulp is door de transitie jeugdzorg over het algemeen niet eenvoudiger geworden, zo blijkt uit de ervaringen in meerdere cases (vo: VO-E, VO-D, VO-A, VO-B; po: PO-B, PO-E, PO-A). Gemeenten zijn volgens het onderwijs nog in ontwikkeling als verantwoordelijken voor jeugdhulp, maar krijgen steeds meer grip op de organisatie ervan (VO-D, PO-B).

Sinds de transitie zijn in veel regio's regiefuncties ontstaan. Dit kan onderlinge contacten vergemakkelijken, maar daar waar deze functie niet of niet goed wordt ingevuld, ervaart men nog geen verbetering. *'Voorheen waren er vaste mensen op vaste plekken, maar dat is nu niet meer het geval'*, aldus een schoolmaatschappelijk werker (VO-C). Met name vo-scholen die een wijkoverstijgende en regionale functie hebben, omschrijven de nieuwe situatie vaak als ingewikkeld. Het contact met de verschillende wijkteams en het zoeken naar de juiste persoon (volgens het woonplaatsbeginsel) kost hen veel tijd en moeite (vo: VO-A, VO-C, VO-E). Een soortgelijke situatie doet zich voor in één van de samenwerkingsverbanden-po in een stedelijke regio met veel verschillende wijken. Intern begeleiders zijn hier veel tijd kwijt met uitzoeken welke contactpersoon van het wijkteam bij de postcode van de leerling hoort (po: PO-D). Bovendien is het nog vaak onduidelijk wie de regie heeft en omdat school de vindplaats is, komt de regie dan makkelijk bij school te liggen (vo: VO-E).

Ook zijn er wisselende ervaringen als het gaat om de deskundigheid binnen de wijkteams (vo: VO-B, VO-C) of van gezinscoaches (PO-A). Een orthopedagoog op één van de scholen geeft bijvoorbeeld aan dat de generalist van het wijkteam niet over de expertise beschikt

die nodig is als het gaat om de doelgroep van de school. Het gaat vaak om ingewikkelde casussen, waarbij problemen in het gezin spelen (vo: VO-C) Ook kennis van het onderwijs, ontwikkelingsproblemen, de systeemtheorie en het überhaupt kunnen uitvoeren van een regiefunctie worden genoemd als belangrijke expertise die niet altijd aanwezig is binnen een wijkteam. Dit maakt het lastig om de juiste hulp op tijd in te schakelen (vo: VO-B). In verschillende cases worden lange wachtlijsten als punt van zorg naar voren gebracht (vo: VO-A, VO-B, VO-E, VO-D; po: PO-A). Ook als een intake wel snel kan plaatsvinden, is er daarna vaak sprake van een wachtlijst bij de beoogde hulporganisatie. Ondertussen moeten de scholen een vorm vinden om met de leerling om te gaan en te ondersteunen. Dit verhoogt de werkdruk op de scholen. *'Bij ernstige problemen wordt soms wel voorrang gegeven, maar de definitie van ernstig is in zorgland niet altijd hetzelfde als in onderwijsland'*, aldus een schooldirecteur (vo: VO-A). Wachtlijsten kunnen per regio verschillen.

Verschil in wachttijden en kwaliteit van de geboden hulp zorgt volgens de samenwerkingsverbanden voor ongelijke kansen op hulp (vo: VO-A, VO-C, VO-B). Het komt ook voor dat instellingen lang wachten met het opstarten van jeugdhulpverlening in afwachting van welke acties de school onderneemt. *'De hulpverlening ziet het belang van de school niet altijd, er wordt naar elkaar gewezen en het is vaak niet duidelijk wie in een bepaalde situatie aan zet is'*, zo geeft een teamleider op een van de vo-scholen aan (vo: VO-E). Directeuren van sommige samenwerkingsverbanden maken zich tot slot ook zorgen over het budget dat bij gemeenten voor jeugdhulp beschikbaar is. *'Er wordt een groter beroep gedaan op zorg in deze regio. Dan komt op een gegeven moment de bodem van de geldpot in zicht.'* (vo: VO-D; po: PO-D). In een ander samenwerkingsverband was er vooral onduidelijkheid rond budgetten (po: PO-A). *'De ene keer was er een potje om preventieve ondersteuning te betalen en de andere keer niet.'* Ook wordt bekostiging van hulp in verschillende samenwerkingsverbanden als ingewikkeld ervaren (vo: VO-A, VO-D; po: PO-E, PO-B, PO-C). Dit heeft volgens hen direct te maken met de stelselwijziging in de zorg. Zo hebben bijvoorbeeld de mytylscholen in één van de samenwerkingsverbanden-po veel last van middelen die sindsdien zijn vervallen. *'Daarvoor moet snel een oplossing worden gezocht. Er is een Algemene maatregel van bestuur nodig.'* (po: PO-E) Ook wordt gewezen op het inkoopbeleid van gemeenten. In een samenwerkingsverband-vo geeft het ondersteuningsteam van een school aan dat de ene gemeente wel een aanbod heeft om snel in te grijpen en de andere gemeente niet. Soms wordt gewerkt met trajectfinanciering en soms met productfinanciering. Een nadeel van dat laatste is dat als een product niet bestaat, de gemeente het ook niet kan inkopen. (vo: VO-B).

## 10.5 Integrale zorg

De intentie van integrale zorg is er, maar één kind-één plan komt niet altijd tot stand. Professionals in het onderwijs en de jeugdhulp werken minder langs elkaar heen, maar in de meeste cases is nog onvoldoende sprake van een goede samenwerking. Eén van de voorwaarden voor integrale zorg is een goede uitvoering van de regiefunctie vanuit de gemeenten. De regisseur kan de benodigde partijen bij elkaar brengen en zo de verbinding leggen en bewaken die voor de benodigde hulp en ondersteuning noodzakelijk is. Ook kan men vanuit de gemeenten hulpverleningsinstanties aanspreken op hun

verantwoordelijkheid indien dat nodig is.

In de praktijk zijn de verantwoordelijkheden echter niet altijd duidelijk (PO-B, VO-A, VO-E, VO-C). In één van de samenwerkingsverbanden vindt men niet dat er sprake is van meer integrale zorg dan voorheen. Hier overheerst het gevoel dat de scholen zelf alles moeten oppakken en dat doen zij dan ook, in het belang van het kind (VO-C). Op verschillende scholen vindt men echter dat er naast de zorgplicht van school ook een plicht voor de jeugdhulp geldt, zodat een gedeeld probleemeigenaarschap ontstaat. Dit is nog niet overal het geval, gescheiden systemen zijn nog aanwezig (vo: VO-C, PO-A, VO-E).

Eén van de samenwerkingsverbanden-po ervaart wél meer integrale zorg dan voor de transitie maar één kind-één *afgestemd* plan is er nog niet (po: PO-C). De verwijzindex zou hierbij een stimulerende rol kunnen spelen, maar dit werkt nog niet naar behoren. Indien een kind met een ondersteuningsvraag op school ook bekend is bij een hulpverlener, kan een gezamenlijk plan worden opgestart. Zo ver is het nog niet en een schrijnend voorbeeld van niet met elkaar samenwerken is dat een uithuisplaatsing van een leerling niet bekend was op school.

Voor het tot stand brengen van integrale zorg is het ook van belang dat onderwijs en jeugdhulp elkaar als deskundige gesprekspartners erkennen. Verschillende scholen geven echter aan dat zij door jeugdhulp niet altijd als een serieuze partner worden gezien, waardoor verschillende visies niet makkelijk samenkomen (vo: VO-A, VO-E, VO-C). *‘Het is moeilijk om door te dringen tot jeugdhulp. Zij kijken vanuit het eigen perspectief. Maar als school zien wij bijvoorbeeld dat het kind bijna nooit komt, terwijl jeugdhulp denkt dat het wel goed gaat omdat het kind ingeschreven staat op school. Als de hulpverlening dit signaal niet oppikt, komt het niet tot één plan’*, vertelt een zorgcoördinator (VO-E). Het komt ook voor dat jeugdhulp alleen de ouders als gesprekspartner ziet (VO-C). Een intern begeleider vindt dat het samen vinden van passende oplossingen de ene keer beter gaat dan de andere keer en dat dit ook afhankelijk is van gezinsfactoren. *‘Het is lastig om er grip op te houden, vooral bij gezinnen met complexe problematiek.’* (po: PO-B) Ook in andere case wordt geconstateerd dat de houding van ouders en ook van de leerling een belangrijke rol speelt bij het al dan niet tot stand komen van integrale zorg (vo: VO-A, VO-E, VO-C; po: PO-B).

## 10.6 Samenwerking op kindniveau

Samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp op het niveau van de leerling vindt steeds meer plaats (o.a. vo: VO-D, VO-B, VO-A; po: PO-C, PO-D). Hoewel er in verschillende cases op beleidsniveau nog een en ander geregeld moet worden, lukt het volgens de directeur van één van de samenwerkingsverbanden-po goed om op kindniveau gezamenlijk tot passende oplossingen te komen. *‘Als het om casuïstiek gaat komen we er eigenlijk altijd uit, maar je wil eigenlijk ook op mesoniveau goede afspraken maken.’* In dit samenwerkingsverband komen onderwijs, gemeente en jeugdhulp samen binnen het ‘schoolondersteuningsoverleg’, geïnitieerd en georganiseerd door de wijkcoach. Het gaat om een multidisciplinair overleg waarbij alle betrokkenen rond het kind aanwezig zijn (vo: VO-B). Het ‘rondetafel-overleg’ is een soortgelijk overleg in een andere case (vo: VO-D). Ook voor thuiszitters wordt in sommige cases een groot overleg georganiseerd, met alle

betrokkenen vanuit onderwijs, leerplicht, jeugdhulp en ouders (po: PO-C). In een po-case is in het speciaal onderwijs cluster 4 sprake van dagelijks overleg over kinderen waar jeugdhulp bij betrokken is (po: PO-D).

Verschillende scholen constateren dat de samenwerking rond een casus niet altijd vlot op gang komt. Ook is er volgens scholen nog geen sprake van één kind-één plan (vo: VO-C, VO-E, VO-A, VO-C; po: PO-A). Onduidelijkheid rond de juiste contactpersoon en wisselende kwaliteit van hulp speelt hierbij een rol (PO-A, PO-E, PO-B). Passende hulp wordt vaak laat ingezet omdat er eerst laagdrempelige en goedkopere hulp wordt ingeschakeld, terwijl zwaardere hulp nodig is. *‘Je moet veel zeuren bij het wijkteam. Ouders en kinderen krijgen niet altijd wat ze nodig hebben’*, zegt een intern begeleider. Zij merkt dat trainingen die kinderen krijgen vaak niet goed lopen of dat er een verkeerde therapie wordt ingezet en ze heeft vraagtekens bij de aansturing door het wijkteam. Soms krijgen ouders het getouwtrek mee over het geld dat nodig is voor ondersteuning. (PO-B) Ook het autonoom handelen van gemeenten wordt naar voren gebracht als een oorzaak van een ongelijke kans voor kinderen op hulp. *‘Waar de ene gemeente wel een budget verstrekt voor huiswerkbegeleiding voor een leerling in een moeilijke thuissituatie, krijg ik dat in een andere gemeente niet voor elkaar.’* (vo: VO-B).

Enkele samenwerkingsverbanden (vo: VO-C; po: PO-E) geven aan dat jeugdhulp wel voldoende inzet op preventie en signalering van ontwikkelingsbelemmeringen, maar onvoldoende actie onderneemt in individuele gevallen. Wanneer jeugdhulp de school niet benadert voor samenwerking, neemt de school zelf contact met hen op (vo: VO-C, VO-D). Dit leidt soms tot ergernis op de scholen. (vo: VO-C; po: PO-C, PO-A). Een schoolmaatschappelijk werker: *‘Scholen zijn iedere keer de voortrekkers en aanjagers van de hulp voor leerlingen’* (VO-C). Vervolgens moeten kinderen soms lang wachten op onderzoek en/of hulp. Wachtlijsten van meer dan een half jaar voor onderzoek zijn geen uitzondering (po: PO-A). Als hulp eenmaal op gang komt, is het gebrek aan terugkoppeling vanuit het wijkteam of jeugdhulp aan de school is in veel cases een dringend aandachtspunt (o.a. po: PO-D, PO-E, PO-A, PO-B; vo: VO-E, VO-C). Soms zijn er dossiers van leerlingen bij jeugdhulp, zonder dat de school daarvan weet. (PO-A).

Enkele scholen vinden het lastig dat zij afhankelijk zijn van ouders die al dan niet een vraag bij het wijkteam leggen en toestemming geven voor het delen van informatie. Ook wordt in de oplossing niet altijd prioriteit gegeven aan terugkeer naar school van de leerling, terwijl de school zorgplicht houdt. (vo: VO-A, VO-C; po: PO-E). Scholen geven aan de zorgplicht niet te kunnen vervullen als jeugdhulp een voorwaarde is waar niet aan wordt voldaan (vo: VO-C, VO-A). Een ondersteuningscoördinator zegt hierover: *‘De leerling is hier elke dag en je ziet of er iets aan de hand is. Als zo’n leerling één keer per maand contact heeft met het jeugdteam en zegt dat alles goed gaat, dan stopt het, ondanks dat het kind op school nog steeds met problemen komt’* (vo: VO-C).

## 10.7 Samenvattend

- Als een samenwerkingsverband met meerdere gemeenten te maken heeft, is samenwerking zeer complex indien iedere gemeente autonoom handelt. Afspraken op subregionaal niveau kunnen dit enigszins vereenvoudigen.
- In veel cases heeft men te maken met onduidelijke regie en verantwoordelijkheden. Als oorzaken worden de vele personeelwisselingen en een gebrek aan deskundigheid binnen de wijkteams genoemd. Ook bij de jeugdhulporganisaties verschilt de kwaliteit van samenwerking en geboden hulp van persoon tot persoon. Voor scholen is het van belang dat gemeenten een regiefunctie uitoefenen zodra jeugdhulp ingeschakeld moet worden.
- In verschillende cases geeft men aan dat er onbekendheid is met elkaar en met elkaars werk, wat ertoe leidt dat verschillende visies en gescheiden systemen moeilijk samenkomen. Ook erkenning van elkaar als deskundige gesprekspartners is soms lastig.
- In veel cases is sprake van een grijs gebied waarin met name financiële verantwoordelijkheden nog onduidelijk zijn.
- De aanwezigheid van schoolmaatschappelijk werk in de school wordt in veel cases als positief ervaren als het gaat om het leggen van de verbinding met gemeenten en jeugdhulp.
- Pilots waarbij jeugdhulp in de school aanwezig zijn veelbelovend. Sommige projecten worden door het samenwerkingsverband en de gemeente gezamenlijk gefinancierd.
- Wisselend gebruik van de verwijsindex (of soortgelijke instrumenten) maakt deze minder of niet bruikbaar als eerste stap naar 1 kind 1 plan. In veel cases is nog geen sprake van integrale zorg met voor iedere leerling die dat nodig heeft een afgestemd plan.
- Wachttijden voor onderzoek en hulp kunnen oplopen tot enkele maanden. Dit is behalve voor de leerling ook voor scholen een extra belasting. Bovendien zijn er verschillen per regio waardoor de woongemeente van de leerling de kans op snelle hulp bepaalt.
- Intern begeleiders en zorgcoördinatoren constateren dat er verschillen zijn in deskundigheid van de jeugdhulpverlener en kwaliteit van de hulp. Ook dit leidt volgens hen tot kansenongelijkheid.
- De houding van ouders kan een belangrijke rol spelen bij het al dan niet tot stand komen van integrale zorg, met name als jeugdhulp alleen de ouders als gesprekspartner beschouwt.
- Scholen (besturen) kunnen de zorgplicht niet vervullen als jeugdhulp/zorg een voorwaarde is om onderwijs te kunnen volgen, maar als daar niet aan wordt voldaan.



---

**KOHNSTAMM**  
INSTITUUT

**Oberon**  
onderzoek | advies

 **CED**  
groep  
educatieve diensten