



Evaluatie
Passend Onderwijs

Passend onderwijs in de praktijk deel 4

Casestudies in het primair en voortgezet
onderwijs, ronde 2019

Annabel Vaessen, Cissy Pater (Kohnstamm Instituut)
Rianne Exalto (Oberon)

Vaessen, A. & Pater, C. (Kohnstamm Instituut)

Exalto, R. (Oberon)

Passend onderwijs in de praktijk deel 4. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2019.

Amsterdam/ Utrecht Rotterdam: Kohnstamm Instituut/ Oberon.

(Rapport 1061, projectnummer 20689.01)

Dit is publicatie nr.69 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-128-4

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

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2020

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Belangrijkste veranderingen door passend onderwijs	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Methode	7
2.3 Bevindingen	9
2.4 Samenvattend	25
3. Doelen van passend onderwijs	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Methode	29
3.3 Bevindingen	30
3.4 Samenvattend	41
4. Waardering beleidswijziging en -instrumenten	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Methode	45
4.3 Bevindingen	46
4.4 Samenvattend	59
5. Reflectie	61

1. Inleiding

In het programma van het evaluatieonderzoek passend onderwijs zijn vijftien meerjarige casestudies uitgevoerd. Vijf samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs (po), vijf in het voortgezet onderwijs (vo) en vijf mbo-instellingen zijn gevolgd van 2016 tot en met 2019. De casestudies hebben een integraal karakter. Dat wil zeggen dat er gekeken werd naar alle relevante aspecten die met de invoering en toepassing van passend onderwijs te maken hebben. Het doel van de casestudies was 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 werd de nadruk gelegd op de verbinding tussen de verschillende aspecten en de context waarin passend onderwijs wordt ingevoerd. De cases zijn 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 vierde, laatste ronde integrale casestudies voor het po en vo (over de mbo-cases wordt apart gerapporteerd). Over de eerste, tweede en derde ronde zijn afzonderlijke rapporten verschenen, deze betreffen de situatie in de cases in 2016, 2017 en 2018.¹ De gegevens voor de vierde ronde zijn verzameld in 2019. In elke case zijn in deze ronde face-to-face interviews gevoerd met respondenten uit vijf verschillende respondentengroepen, namelijk de directie² van het samenwerkingsverband (D), bestuurders (B), schoolleiders (S), intern begeleiders of ondersteuningscoördinatoren (I) en leraren (L). Daarnaast is er een groep ‘overige’ respondenten, bestaande uit onder meer teamleiders en orthopedagogen.

De zijn schoolleiders, intern begeleiders (po) of ondersteuningscoördinatoren (vo) en leraren zijn steeds afkomstig uit drie scholen per samenwerkingsverband (dus 30 scholen in totaal). De drie scholen zijn gespreid naar type. In elke case is één van de scholen een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3/4)³, of een school voor speciaal basis-onderwijs, of een school voor praktijkonderwijs. Verder zijn in de vo-

1 2016: 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.

2017: Ledoux, G., Van Eck, P., Van der Hoeven, J., & Van der Stege, H. (2019). Passend onderwijs in de praktijk deel 2. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2017. Amsterdam/Utrecht/Rotterdam: Kohnstamm Instituut/Oberon/CED-Groep.

2018: Ledoux, G., Vaessen, A., Exalto, R., Van Eck, P., Walraven, M., Van der Hoeven, J., & Van der Stege, H. (2020). Passend onderwijs in de praktijk deel 3. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs, ronde 2018. Amsterdam/Utrecht/Rotterdam: Kohnstamm Instituut/Oberon/CED Groep.

2 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.

3 Het speciaal onderwijs bestaat uit vier clusters: cluster 1, cluster 2, cluster 3 en cluster 4. Scholen in cluster 3 en cluster 4 zijn onderdeel van de samenwerkingsverbanden. Cluster 3 is voor motorisch gehandicapte, verstandelijk gehandicapte en langdurig zieke leerlingen. Cluster 4 is voor leerlingen met psychische stoornissen en gedragsproblemen.

samenwerkings-verbanden zowel havo/vwo- als vmbo-scholen/afdelingen betrokken. De gekozen scholen zijn in principe in elke ronde dezelfde; door omstandigheden in de scholen is er een enkele keer van school gewisseld of is er een school minder in de bevraging opgenomen.

Onderwerpen

In eerdere rondes van de integrale cases waren de interviews vooral gericht op het verzamelen van informatie over specifieke thema's van passend onderwijs. In deze laatste ronde is gekozen voor een andere benadering. Respondenten werden eerst gevraagd om terug te kijken op de periode sinds de invoering van passend onderwijs, met een open vraag. Het doel daarvan was om vast te stellen wat de belangrijkste veranderingen zijn die volgens geïnterviewden zijn opgetreden door passend onderwijs. Vervolgens zijn nog enkele specifieke vragen gesteld die betrekking hebben op deelonderwerpen waarop we respondenten wilden laten reflecteren. Ook daarbij ging het steeds om terugkijken en proberen vast te stellen wat de impact van de invoering van passend onderwijs is geweest. Er zijn dus andere vragen gesteld dan tijdens ronde 1, 2 en 3.

De vragen zijn afgestemd op de verschillende respondentengroepen, zodat elke respondent alleen vragen voorgelegd kreeg waar hij of zij uit eigen ervaring iets over zou kunnen zeggen. In onderstaand schema staat welke respondentengroepen welke vragen zijn gesteld.

Tabel 1. De vragen tijdens de interviews van ronde 4

Vragen	Bevraagd bij wie
Wat zijn, terugkijkend, volgens u de belangrijkste veranderingen die binnen uw samenwerkingsverband door passend onderwijs zijn opgetreden?	Directie samenwerkingsverband Bestuurders Schoolleiders Leraren Intern begeleiders
Zijn volgens u de samenwerkingsverbanden een goed instrument gebleken om passend onderwijs efficiënt te organiseren? Waarom wel/niet? Indien niet: wat is dan een betere werkwijze, waarom/in welk opzicht?	Directie samenwerkingsverband Bestuurders Schoolleiders
Hoe kijkt u terug op de rol van de schoolbesturen in uw samenwerkingsverband?	Directie samenwerkingsverband Schoolleiders
Wat doet het bestuur om passend onderwijs op de eigen scholen mogelijk te maken (kaders)?	Bestuurders
In hoeverre en op welke manier houdt het bestuur zicht op de kwaliteit van ondersteuning op de scholen (sturingsinformatie)?	Bestuurders
In hoeverre en op welke manier verantwoordt het bestuur zich over de geleverde ondersteuning aan het samenwerkingsverband of de Inspectie?	Bestuurders
Is de rol van het speciaal (voortgezet) onderwijs veranderd door passend onderwijs? Zo ja, hoe? Wat is er nodig (geweest) om deze aanpassing tot stand te laten komen?	Bestuurders
Hoe kijkt u terug op het model voor middelenverdeling dat in uw samenwerkingsverband is toegepast? Zou u het weer zo doen, waarom wel/niet?	Directie samenwerkingsverband Bestuurders Schoolleiders

Hoe kijkt u terug op beleidsinstrumenten (zorgplicht, OPP, SOP), die door passend onderwijs zijn geïntroduceerd, bent u daar tevreden over, waarom wel/niet?	Schoolleiders Leraren
Cluster 1 en 2 zijn niet in de samenwerkingsverbanden opgenomen. Was dat volgens u een goed besluit, waarom wel/niet?	Directie samenwerkingsverband Bestuurders
Zitten er volgens u in het huidige onderwijsstelsel belemmeringen voor het realiseren van passend onderwijs? Zo ja, welke; en (hoe) kunnen die worden opgeruimd? Wanneer is passend onderwijs in Nederland geslaagd, wat is daarvoor nodig?	Directie samenwerkingsverband Bestuurders Schoolleiders Leraren

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 naar:

- 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 onder 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 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 naar 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 naar 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 uitvoerig 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-A	Negatief	Combimodel	13		Oost
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-E	Negatief	Schoolmodel	16	Directeur-bestuurder	Zuid
Vo VO-A	Negatief	Schoolmodel		AB/DB	Zuid
Vo VO-B	Negatief	Expertisemodel	11		Oost
Vo VO-C	Positief	Combimodel	11	AB/DB; directeur en adjunct	Noord
Vo VO-D	Negatief	Expertisemodel	16	Stichting, AB/DB	Zuid
Vo VO-E	Positief	Arrangementenmodel	18	AB/DB	West

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

Benadrukt moet worden dat het hier gaat om een indeling naar kenmerken die bij de start van het onderzoek van toepassing waren. In de loop van de tijd zijn hierin soms verschuivingen opgetreden, zie hiervoor de rapportages van ronde 1, 2, 3.

Wijze van analyseren en rapporteren

In elke case zijn, zoals eerder vermeld, interviews gehouden met verschillende respondentengroepen. De interviews zijn per case uitgevoerd door één vaste onderzoeker binnen het consortium (casemanager). Dit betreffende lid van het consortium volgde de specifieke case idealiter van begin tot eind. De resultaten van de interviews zijn door de casemanager gebundeld in een caseverslag, ingedeeld volgens de volgorde van de vragen. Daarin is steeds aangegeven van wie een bepaalde opvatting of ervaring afkomstig was. Deze caseverslagen zijn gecodeerd met behulp van het softwareprogramma voor kwalitatieve data-analyse MAXQDA.

Waar zinvol, is in dit rapport 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).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 richt zich op de belangrijkste veranderingen door passend onderwijs zoals de respondenten die hebben ervaren, dit betreft de antwoorden op de eerste vraag uit Tabel 1. Hoofdstuk 3 behandelt de stand van zaken in de tien samenwerkingsverbanden op de doelen van passend onderwijs. Hier is gebruik gemaakt van extra informatie over voorgaande jaren, dus niet alleen van de data uit 2019. Hoofdstuk 4 gaat over de antwoorden die respondenten hebben gegeven op de overige vragen uit Tabel 1. In elk

hoofdstuk staan de voornaamste bevindingen samengevat, tevens geven we in hoofdstuk 5 een reflectie op basis van alle bevindingen. Bij het schrijven is uitgegaan van lezers die enigermate zijn ingevoerd in de organisatie van passend onderwijs.

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.

2. Belangrijkste veranderingen door passend onderwijs

2.1 Inleiding

Tijdens de interviews die zijn gevoerd in het kader van de vierde ronde van de integrale cases is aan alle respondenten de volgende vraag gesteld: “Wat zijn, terugkijkend, volgens u de belangrijkste veranderingen die binnen uw samenwerkingsverband door passend onderwijs zijn opgetreden?”.

2.2 Methode

De respondenten zijn afkomstig uit vijf verschillende respondentengroepen uit tien samenwerkingsverbanden (po/vo) voor regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs (sbo), voortgezet speciaal onderwijs (vso) en/of speciaal onderwijs. In de interviews is eerst open gevraagd naar welke verandering(en) de respondent het meest van belang vond. Vervolgens is doorgevraagd op zowel positieve als negatieve veranderingen, of de verandering bedoeld of onbedoeld is, op oorzaken, hoe het zich heeft ontwikkeld in de tijd en op relevante omstandigheden (de context waarin de verandering plaats had). De respondenten waren vrij om in reactie op bovenstaande open vraag de belangrijkste veranderingen te noemen die zij hebben ervaren sinds de invoering van passend onderwijs. Deze aanpak levert een beeld op van de veranderingen die respondenten zelf daadwerkelijk als het meest prominent hebben ervaren. Echter, door de open vraagstelling biedt is het ook mogelijk dat er veranderingen zijn die respondenten wel hebben ervaren, maar niet tijdens het interview naar voren hebben gebracht, omdat er niet specifiek naar gevraagd is. Als bepaalde veranderingen niet genoemd zijn, wil dat dus niet per se zeggen dat deze niet zijn opgetreden. Zij behoren dan volgens de respondent niet tot de belangrijkste veranderingen die op dat moment ‘vooraan in de beleving zitten’. Daarnaast is gebleken dat, door respondenten te vragen naar veranderingen, zij vaak knelpunten naar voren brengen. Deze knelpunten betreffen niet altijd veranderingen, dat wil zeggen dat het niet altijd anders werd ervaren vóór passend onderwijs. Om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van datgene wat respondenten zelf naar voren brengen, zijn deze knelpunten wel in dit hoofdstuk meegenomen als genoemde ‘verandering’.

Op basis van de caseverslagen zijn de genoemde veranderingen *binnen* elk samenwerkingsverband samengevoegd in een matrix. Daarin stond ook vermeld door wie de verandering is genoemd, zodat duidelijk werd hoe vaak dezelfde verandering als belangrijk werd genoemd en hoe breed gedragen dat was (bijvoorbeeld: alleen bij de directeur van het samenwerkingsverband en bestuurders, maar niet op schoolniveau door docenten en intern begeleiders of vice versa). Deze matrixen zijn samengevoegd per sector (po/vo) en op basis hiervan is een eerste codeboek gemaakt van de belangrijkste veranderingen. Met behulp van MAXQDA zijn de bevindingen gecodeerd en al doende werd het codeboek verder verfijnd door waar nodig uit te breiden of de formulering aan te

passen. De tekst werd gecodeerd op de verandering die het betrof (alle uitspraken die bij één (of meerdere) veranderingen passen zijn onder die noemer geplaatst). Voorts is aangegeven of het een positieve of negatieve verandering (of beide) betrof, door welke soort respondentgroep(en) het is gezegd en in welke case (samenwerkingsverband). Deze dataset vormde de basis voor systematische analyse en de beschrijving in dit hoofdstuk.

Leeswijzer

De veranderingen die in dit hoofdstuk worden behandeld, betreffen veranderingen die respondenten als positief of negatief hebben beoordeeld. In de eerste paragraaf worden de veranderingen behandeld die alleen als positief zijn beoordeeld, in de tweede paragraaf de veranderingen die door een deel van de respondenten als positief en door een deel van de respondenten als negatief zijn beoordeeld, en in de derde paragraaf de veranderingen die alleen als negatief zijn beoordeeld. Per paragraaf zijn de veranderingen gesorteerd op door hoeveel respondentengroepen ze zijn genoemd, beginnend met de verandering die door de meeste respondentengroepen is genoemd.

Per verandering wordt toegelicht binnen hoeveel respondentengroepen de verandering is genoemd en uit hoeveel samenwerkingsverbanden deze respondenten afkomstig zijn, met onderscheid tussen po en vo. De getallen zijn interessant om grote verschillen in beeld te brengen, maar zijn slechts een *indicatie* en niet als absoluut te interpreteren. Bijvoorbeeld, wanneer iets is genoemd binnen een respondentgroep, kan het door slechts één persoon uit deze groep genoemd zijn of door meerdere personen. Gerapporteerd wordt alleen óf het in een respondentgroep genoemd is.

In dit hoofdstuk gaat het om de perceptie van de respondenten; de uitspraken en bevindingen in dit hoofdstuk zijn dan ook telkens gebaseerd op de opvattingen, argumenten en ervaringen van respondenten. Om de veranderingen te illustreren wordt soms gebruik gemaakt van citaten, deze zijn waar nodig geparafraseerd.

2.3 Bevindingen

2.3.1 Positieve veranderingen

Verandering 1: professionalisering

Verandering beoordeeld als: positief

Genoemd in 5 respondentengroepen: D, B, S, I, L (en overig)

Genoemd in 5 samenwerkingsverbanden: 2 po, 3 vo

(PO-A, PO-C, VO-B, VO-C, VO-D)

Door respondenten uit alle vijf respondentengroepen verdeeld over vijf samenwerkingsverbanden is verteld dat er professionalisering heeft plaatsgevonden binnen scholen sinds passend onderwijs. Dit verwijst naar professionalisering van leraren, maar ook van schoolleiders, ondersteuningscoördinatoren en orthopedagogen. De verandering heeft er volgens respondenten mee te maken dat de taak van leraren complexer is geworden sinds passend onderwijs (*zie ook verandering 7*).

Toelichting

De invoering van passend onderwijs stelt hogere eisen aan leraren wat betreft het kunnen omgaan met problematiek van leerlingen, zo wordt door respondenten gesteld. Om hieraan tegemoet te komen, kan professionalisering binnen scholen nodig zijn. Professionalisering vindt enerzijds plaats doordat scholen bewuste professionaliseringstrajecten, zoals opleidingen en cursussen, aanbieden om leraren en studietoelichting te ondersteunen in het bieden van passend onderwijs. Professionalisering kan ook 'vanzelf' optreden, doordat leraren volgens respondenten sinds passend onderwijs worden geconfronteerd met een meer diverse leerlingenpopulatie. Andere manieren waardoor professionalisering plaatsvindt binnen scholen, is doordat er professionals worden ingezet. Zo hebben in de betreffende samenwerkingsverbanden de ondersteuningscoördinatoren een stevigere positie gekregen, zijn er orthopedagogen werkzaam op de scholen, en zijn onderwijsassistenten ingezet als ondersteuning voor leraren. Ook vindt professionalisering plaats doordat leraren elkaar opzoeken en van elkaars expertise gebruik maken. Wanneer leraren zich niet uitgerust voelen om aan bepaalde ondersteuningsbehoeften van leerlingen te voldoen, vragen zij andere leraren of het ondersteuningsteam om hulp of advies, onder meer door middel van klassenconsultaties. Tot slot vindt professionalisering plaats doordat scholen een strategisch personeelsbeleid inzetten, dat wil zeggen dat scholen bij de werving van leraren letten op een lerarenprofiel dat aansluit bij de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen.

Voorbeeld VO-C: Omdat er veel leerlingen zijn met behoefte aan persoonlijke ondersteuning, en de ondersteuningscoördinator van de school uit dit samenwerkingsverband dit zelf niet meer kon opvangen, heeft een leraar de taak gedragspecialist gekregen. Hij heeft een opleiding tot gedragspecialist gevolgd omdat hij merkte dat hij niet genoeg kennis en kunde had om met de groeiende gedragsproblematiek om te gaan. Zijn

gevolgde opleiding heeft positieve gevolgen voor de leerlingen. Bijvoorbeeld korte gesprekken voeren wanneer leerlingen de klas binnenkomen en verlaten, wat tot meer rust bij de leerlingen leidt. Daarnaast is hij voor enkele leerlingen een soort maatschappelijk werker, omdat hij voor hen een luisterend oor is. Mocht hij het idee hebben dat er hulpverlening nodig is, dan wordt dit met ouders besproken.

Verandering 2: meer (goede) samenwerking

Verandering beoordeeld als: positief

Genoemd in 4 respondentengroepen: D, B, S, I (en overig)

Niet genoemd in 1 respondentgroep: L

Genoemd in 8 samenwerkingsverbanden: 3 po, 5 vo

(PO-B, PO-C, PO-D, VO-A, VO-B, VO-C, VO-D, VO-E)

Er is door respondenten uit vier respondentengroepen verdeeld over acht samenwerkingsverbanden gesproken over een verbeterde samenwerking. Dit kan verwijzen naar samenwerking op het niveau van scholen, besturen, scholengroepen, samenwerkingsverbanden of op individueel niveau. Naast de drie po-samenwerkingsverbanden, zijn de signalen afkomstig uit alle vijf de vo-samenwerkingsverbanden. De verandering is genoemd binnen alle respondentengroepen behalve binnen de respondentgroep 'leraren'. De verandering is veruit het vaakst genoemd binnen de respondentgroep 'bestuurders'. De verbeterde samenwerking wordt op verschillende manieren ingevuld.

Toelichting

Een eerste vorm van verbetering van samenwerking die wordt genoemd is dat er meer kennisuitwisseling is tussen scholen uit het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs. Mede door het organiseren van een regionaal overleg, hebben scholen elkaar volgens respondenten leren kennen en weten elkaar te vinden. Tijdens het overleg, wordt besproken welke expertise aanwezig is en hoe scholen van elkaars expertise gebruik kunnen maken. Met name voor reguliere scholen is het een meerwaarde dat zij expertise kunnen benutten vanuit het speciaal onderwijs.

Voorbeeld PO-B: Dit samenwerkingsverband is na de invoering van passend onderwijs gaan samenwerken met scholengroepen die bij elkaar in de buurt gevestigd zijn. Er werd al samengewerkt met andere besturen, maar nog niet met scholengroepen per buurt. Dit heeft als gevolg dat er meer verbondenheid is ontstaan tussen scholen uit het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs. Scholen, met name reguliere scholen, weten nu waar bepaalde expertise aanwezig is. Door het vergroten van hun netwerk, kunnen scholen zich bovendien makkelijker aansluiten bij externe expertise die een andere school heeft ingeschakeld.

Ten tweede wordt genoemd dat de verbeterde samenwerking inhoudt dat er meer afstemming is tussen scholen over het plaatsen van leerlingen. Hiervoor wordt er door

samenwerkingsverbanden ingezet op het inrichten van overlegstructuren op alle niveaus. Enerzijds is het overleg gericht op het vinden van een passende plek voor leerlingen, anderzijds is het gericht op het aanpakken van 'shoppende ouders'. Zo leggen respondenten uit dat er door schoolleiders onderlinge afspraken worden gemaakt om te voorkomen dat door ouders te vaak van school wordt gewisseld, waardoor dit fenomeen inmiddels aanzienlijk is verminderd.

Ten derde wordt verteld dat de verbeterde samenwerking is gericht op het bieden van de juiste ondersteuning aan leerlingen. In vergelijking met de tijd vóór passend onderwijs, werken scholen volgens respondenten meer samen en bespreken lastige leerlingendossiers meer met elkaar, om zo samen te verkennen welke ondersteuningsmogelijkheden binnen het samenwerkingsverband mogelijk zijn.

Voorbeeld PO-D: In dit samenwerkingsverband is een programma opgericht dat streeft naar samenwerking tussen wijkteams, gemeenten en de schoolbesturen uit het samenwerkingsverband. Door samenwerking tussen de professionals uit deze verschillende organisaties te stimuleren, wordt ernaar gestreefd om alle leerlingen de juiste ondersteuning te bieden, door problematiek tijdig te signaleren en leerlingen zowel op school als in de thuissituatie te ondersteunen. Het wijkteam heeft een belangrijke rol, zij komt in actie wanneer er problemen worden gesignaleerd door verschillende partijen, zoals de huisarts, politie of ouders.

Ten vierde wordt genoemd dat de verbeterde samenwerking betrekking heeft op de problematiek rondom thuiszitters. Enerzijds is er door registratie beter zicht op het aantal thuiszitters, anderzijds is er door analyse meer inzicht in het type thuiszitters. Wat betreft de aanpak, is er door samenwerking een eenduidige samenwerking in regio's ontstaan, en leidt een warme overdracht door po-scholen ertoe dat vo-scholen de leerlingen beter in beeld hebben. *Zie voor meer informatie over thuiszitters: verandering 13.*

Voorbeeld VO-C: In dit samenwerkingsverband is de registratie van thuiszitters in de afgelopen jaren structureler, systematischer en meer cyclisch geworden. Er vindt vier keer per jaar een controle plaats en daarnaast zijn er werkgroepen samengesteld waardoor er beter zicht is op de inhoudelijke trends en bepaalde casussen. Dit laatste is niet wettelijk verplicht, maar volgens dit samenwerkingsverband zouden alle samenwerkingsverbanden dit moeten doen, zodat een goede vergelijking kan worden gemaakt tussen het aantal en type thuiszitters per samenwerkingsverband. De directie van het samenwerkingsverband licht toe dat de wettelijke verplichtingen omtrent het monitoren van thuiszitters een van de drijvende factoren voor verandering op dit gebied is geweest.

Verandering 3: groeiende bewustwording

*Verandering beoordeeld als: positief
Genoemd in 2 respondentengroepen: D, B*

Niet genoemd in 3 respondentengroepen: S, L, I
Genoemd in 4 samenwerkingsverbanden: 3 po, 1 vo
(PO-B, PO-C, PO-E, VO-D)

Door respondenten uit twee respondentengroepen verdeeld over vier samenwerkingsverbanden is verteld dat de bewustwording dat scholen passend onderwijs moeten bieden steeds meer is gegroeid. Dit verwijst naar bewustwording bij schoolleiders, leraren en intern begeleiders. Opvallend is dat deze verandering enkel binnen respondentengroepen op bovenschools niveau (directie van het samenwerkingsverband en bestuurders) naar voren is gebracht, en niet binnen respondentengroepen op binnenschools niveau, terwijl de verandering gaat over de situatie *binnen* scholen. Deze verandering is vaker in po-samenwerkingsverbanden dan vo-samenwerkingsverbanden genoemd.

Toelichting

Respondenten geven aan dat een groeiend bewustzijn allereerst tot uiting komt doordat leraren minder snel leerlingen verwijzen. Volgens respondenten werden leerlingen die extra ondersteuning hadden voorheen verwezen, nu brengen scholen eerst in kaart wat de ondersteuningsbehoeften van leerlingen zijn, om vervolgens te verkennen of de school dit zelf of met extra ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband kan leveren, voordat wordt overgegaan tot verwijzing. Het groeiend bewustzijn komt volgens respondenten daarnaast tot uiting doordat leraren zich bewust zijn van de zorgplicht die voor scholen geldt. Scholen voelen zich meer eigenaar van de zorgplicht en vervullen de zorgplicht vanuit de gedachte 'wat kan wel' en 'wat is nodig als het niet lukt'. De directeur van samenwerkingsverband PO-B zegt het volgende over groeiende bewustwording in scholen: "Sinds de invoering van de zorgplicht is de opvatting die men heeft aan het verschuiven van 'het probleem is niet van mij' naar 'het probleem wordt in toenemende mate van mij'".

2.3.2 Veranderingen die zowel positief als negatief zijn beoordeeld

Verandering 4a: rol samenwerkingsverband positief

Verandering beoordeeld als: positief
Genoemd in 5 respondentengroepen: D, B, S, I, L (en overig)
Genoemd in 5 samenwerkingsverbanden: 3 po, 2 vo
(PO-A, PO-D, PO-E, VO-C, VO-E)

Door respondenten uit alle vijf respondentengroepen verdeeld over vijf samenwerkingsverbanden is verteld dat zij de rol van het samenwerkingsverband als positief ervaren gedurende passend onderwijs, omdat het samenwerkingsverband scholen helpt bij de uitvoering van de zorgplicht. Hoewel de verandering binnen alle respondentengroepen is genoemd, is de verandering het meest genoemd binnen respondentengroepen op bovenschools niveau (directie van het samenwerkingsverband en

bestuurders) en slechts enkele keren binnen respondentengroepen op binnenschools niveau genoemd.

Toelichting

Er zijn diverse voorbeelden genoemd van veranderingen in de werkwijze van samenwerkingsverbanden die als helpend worden ervaren in de uitvoering van de zorgplicht. Allereerst geven respondenten aan dat samenwerkingsverbanden helpen door personen uit verschillende scholen bij elkaar te brengen om te overleggen over zaken als plaatsing en thuiszitters. Daarnaast is de rol van samenwerkingsverbanden in de uitvoering van de zorgplicht groter geworden, doordat het scholen nadrukkelijk wijst op hun zorgplicht, en hierbij ondersteuning biedt in de vorm van geld, personeel en experts, zoals (in één van de samenwerkingsverbanden) leden van het Expertise- en Consultatieteam (ECT). De ECT'ers hebben een bemiddelende rol in de (her)plaatsing van leerlingen door met scholen mee te denken vanuit een schooloverstijgend perspectief.

Voorbeeld VO-C: In dit samenwerkingsverband is het makkelijker geworden om tussen verschillende scholen leerlingen uit te wisselen. Scholen kunnen hierbij een beroep doen op de ECT'ers van het samenwerkingsverband, waar de respondenten erg tevreden over zijn. Een van de respondenten zegt hierover: "Het samenwerkingsverband heeft goed zicht op welke mogelijkheden er op de verschillende scholen voor leerlingen zijn. Zij hebben de mogelijkheid om vanuit een 'helicopterview' te kijken naar waar leerlingen het beste passen. Bovendien heeft het samenwerkingsverband oog voor de grenzen van scholen. Er is een gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de zorg van leerlingen."

Verandering 4b: rol samenwerkingsverband negatief

Verandering beoordeeld als: negatief

Genoemd in 4 respondentengroepen: B, S, L, I (en overig)

Niet genoemd in 1 respondentengroep: D

Genoemd in 3 samenwerkingsverbanden: 2 po, 1 vo

(PO-B, PO-D, VO-E)

In tegenstelling tot verandering 4a, waarin respondenten toelichten waarom zij de rol van het samenwerkingsverband als positief ervaren, gaat verandering 4b over waarom respondenten uit vier respondentengroepen verdeeld over drie samenwerkingsverbanden de rol van het samenwerkingsverband als negatief ervaren gedurende passend onderwijs. De verandering is binnen alle respondentengroepen genoemd behalve binnen de respondentengroep 'directie van het samenwerkingsverband'.

Toelichting

Dat de rol van samenwerkingsverbanden door verschillende respondenten als negatief wordt ervaren, heeft verschillende redenen. Eén van deze redenen is dat scholen het gevoel hebben dat het samenwerkingsverband onvoldoende geld beschikbaar heeft en

daardoor – ten koste van de school – minder middelen ter beschikking stelt voor extra ondersteuning van leerlingen.

Een andere reden heeft te maken met de professionals van samenwerkingsverbanden die scholen ondersteunen. Een aantal leraren en schoolleiders twijfelen aan de expertise van deze professionals, met name omdat professionals oplossingen aandragen die leraren al hebben geprobeerd, en de problematiek die leraren ervaren niet altijd erkennen. Een schoolleider (VO-E) zegt hierover: “Het samenwerkingsverband functioneert teveel als institutie en niet zozeer als organisatie die in dienst staat van de scholen. De verbinding met de werkvloer wordt te weinig gezocht”.

Een andere reden waardoor de rol van samenwerkingsverbanden door verschillende respondenten als negatief wordt ervaren, heeft te maken met bureaucratie. Dat toename – of niet geslaagd zijn in het verminderen – van bureaucratie een verandering is sinds het invoeren van passend onderwijs wordt breed gedragen binnen verschillende respondentengroepen. *Deze verandering wordt daarom apart behandeld in: verandering 10.*

Verandering 5a: betere interne zorgstructuur

Verandering beoordeeld als: positief

Genoemd in 5 respondentengroepen: D, B, S, I, L (en overig)

Genoemd in 7 samenwerkingsverbanden: 4 po, 3 vo

(PO-A, PO-B, PO-C, PO-D, VO-A, VO-B, VO-E)

Door respondenten uit alle vijf respondentengroepen verdeeld over zeven samenwerkingsverbanden is verteld dat de interne zorgstructuur is verbeterd sinds passend onderwijs. De verandering is in gelijke mate in po-samenwerkingsverbanden en vo-samenwerkingsverbanden genoemd. De verbeterde interne zorgstructuur houdt in dat scholen meer voorzieningen aanbieden voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte met als gevolg dat leerlingen meer thuisnabij onderwijs kunnen volgen.

Toelichting

Respondenten hebben verschillende voorbeelden gegeven van manieren waarop de interne zorgstructuur binnen scholen is verbeterd. Een eerste voorbeeld komt uit PO-D, een school uit dit samenwerkingsverband is erin geslaagd om leerlingen met zeer ernstige slechtiendheid binnen de school te houden, doordat ze met behulp van ondersteuning van het samenwerkingsverband materialen kunnen aanschaffen en ambulante begeleiding hebben ingeschakeld. Een tweede voorbeeld komt voort uit PO-C, een school uit dit samenwerkingsverband heeft via een zorgaanbieder een breed aanbod aan therapieën ontwikkeld voor leerlingen met psychische problemen zoals een depressie.

Verandering 5b: mindere interne zorgstructuur

Verandering beoordeeld als: negatief

Genoemd in 3 respondentengroepen: B, S, L (en overig)

Niet genoemd in 2 respondentengroepen: D, I

Genoemd in 3 samenwerkingsverbanden: 0 po, 3 vo
(VO-A, VO-C, VO-E)

In tegenstelling tot verandering 5a, die inhoudt dat de interne zorgstructuur is verbeterd, houdt verandering 5b in dat de interne zorgstructuur is verminderd. Deze verandering is door respondenten uit drie respondentgroepen verdeeld over drie samenwerkingsverbanden genoemd. Opvallend is dat de verandering alleen in vo-samenwerkingsverbanden en niet in po-samenwerkingsverbanden is genoemd. De verminderde interne zorgstructuur wordt op verschillende manieren verklaard.

Toelichting

Allereerst wordt de ervaren verminderde zorgstructuur verklaard aan de hand van een negatieve verevening.

Voorbeeld VO-A: Dit samenwerkingsverband heeft te maken met een negatieve verevening, waardoor scholen minder middelen beschikbaar hebben voor ondersteuning. Een leraar vertelt hierover: "De zorgstructuur van de school is en wordt steeds verder uitgekleeft. Er is minder tijd en geld beschikbaar voor de ondersteuning van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Het aantal uren begeleiding en formatie is fors kleiner geworden." Een bestuurder vult aan dat het opvangen van leerlingen met een zware ondersteuningsbehoefte in de reguliere setting onvoldoende lukt, met name in havo en vwo.

Door de samenwerkingsverbanden die niet te maken hebben met een negatieve verevening, wordt de verminderde interne zorgstructuur verklaard doordat er te weinig capaciteit is in gespecialiseerde voorzieningen.

Voorbeeld VO-E: Een schoolleider uit dit samenwerkingsverband vertelt dat er geen dekkend onderwijsaanbod is. Hij zegt: "Er zijn niet genoeg plekken voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Hierdoor zijn er leerlingen die op reguliere scholen noodgedwongen buiten de groep onderwijs volgen en in het uiterste geval thuis komen te zitten. Enkele jaren geleden werden er flexibele trajecten aangeboden die het mogelijk maakten voor leerlingen om een deel van het onderwijs in de reguliere school en een deel in een voorziening te volgen. Om onduidelijke redenen zijn deze trajecten beëindigd. Het lijkt alsof het aanbod leidend is geworden in plaats van de leerling en zijn of haar situatie."

Verandering 6a: ouders meer betrokken

Verandering beoordeeld als: positief

Genoemd in 3 respondentengroepen: S, I, L

Niet genoemd in 2 respondentengroepen: D, B

*Genoemd in 2 samenwerkingsverbanden: 2 po, 0 vo
(PO-D, PO-D)*

Door respondenten uit drie respondentengroepen verdeeld over twee samenwerkingsverbanden is verteld dat ouders meer betrokken zijn geraakt bij de ontwikkeling van hun kind sinds passend onderwijs. Opvallend is dat deze verandering alleen in po-samenwerkingsverbanden is genoemd. Deze verandering is relatief weinig ter sprake gebracht.

Toelichting

Dat ouders volgens respondenten meer betrokken zijn geraakt bij de ontwikkeling van hun kind heeft te maken met de dossiers die door scholen worden bijgehouden. Respondenten geven aan dat vooral het OPP een positieve rol heeft in het contact tussen ouders en leraren. Het OPP biedt houvast in gesprekken die leraren met ouders voeren, zorgt ervoor dat ouders beter inzicht krijgen in de ontwikkeling van hun kind, en het draagt bij aan betere afstemming van de verwachtingen. Hierbij speelt een rol dat scholen verplicht zijn om het OPP door ouders te laten ondertekenen. Een intern begeleider uit PO-C zegt hierover: “Door het document iedere keer als basis te nemen voor het gesprek, is de ontwikkeling feitelijk, tastbaar, meetbaar en kun je het leggen naast wat de norm is. Ik denk dat het beter is dan hoe het vroeger werd ingezet en dat het document ook wel duidelijker is. Het is veel maar het is wel een goed instrument, een houvast richting de ouders.”

Verandering 6b: ouders meer veeleisend

Verandering beoordeeld als: negatief

Genoemd in 2 respondentengroepen: B, S (en overig)

Niet genoemd in 3 respondentengroepen: D, L, I

*Genoemd in 3 samenwerkingsverbanden: 1 po, 2 vo
(PO-D, VO-C, VO-E)*

In tegenstelling tot verandering 6a, die ging over ouders die sinds passend onderwijs meer betrokken zijn, gaat verandering 6b over ouders die sinds passend onderwijs meer veeleisend ten opzichte van scholen zijn geworden. Deze verandering is door respondenten uit twee respondentengroepen verdeeld over drie samenwerkingsverbanden genoemd. Deze verandering is relatief weinig ter sprake gebracht.

Toelichting

Dat sommige ouders meer veeleisend zijn geworden richting scholen heeft volgens respondenten te maken met de betekenis die deze ouders geven aan bepaalde termen. Ten eerste schept de term ‘passend onderwijs’ hoge verwachtingen. Zo eisen ouders wel eens meer maatwerk voor hun kind dan het budget van de school mogelijk maakt. Ten tweede zouden ouders een verkeerd beeld hebben van de term ‘zorgplicht’ waardoor ouders wel eens eisen dat hun kind op een bepaalde school geplaatst wordt. Beide hebben als gevolg dat ouders ver gaan om hun gelijk – in het belang van hun kind – te krijgen, bijvoorbeeld door de Geschillencommissie passend onderwijs erbij te betrekken.

2.3.3 Negatieve veranderingen

Verandering 7: taak van leraren complexer

Verandering beoordeeld als: negatief

Genoemd in 5 respondentengroepen: D, B, S, I, L (en overig)

Genoemd in 8 samenwerkingsverbanden: 4 po, 4 vo

(PO-B, PO-C, PO-D, PO-E, VO-A, VO-B, VO-C, VO-E)

Door respondenten uit alle vijf respondentengroepen verdeeld over acht samenwerkingsverbanden is verteld dat de taak van leraren complexer is geworden sinds passend onderwijs. De verandering is in gelijke mate in po-samenwerkingsverbanden en vo-samenwerkingsverbanden genoemd. De verandering is veruit het vaakst genoemd binnen de respondentgroep 'leraren'.

Toelichting

Er worden verschillende redenen gegeven waardoor de taak van leraren complexer is geworden. Een eerste genoemde reden is dat er volgens respondenten een verzwaring is van – en toename van leerlingen met – gedragsproblematiek (zie ook: verandering 9). Leraren hebben volgens respondenten niet altijd het geduld of de expertise om met gedragsproblematiek om te gaan. Daarnaast lukt het leraren niet altijd om orde te houden in klassen met meerdere leerlingen met gedragsproblematiek. Bovendien wordt veelvuldig verteld dat de klassen sinds passend onderwijs überhaupt steeds groter worden.

Voorbeeld VO-C: De respondenten uit dit samenwerkingsverband vertellen dat er steeds meer op het bordje van de scholen wordt gelegd, waar de leraren niet voor toegerust zijn. Er wordt mogelijk meer verwacht dan er door scholen geboden kan worden. Het is voor leraren moeilijk om te gaan met grote klassen waarin leerlingen zitten die gedragsproblemen hebben. Een bestuurder zegt: “Eén kind met een grotere ondersteuningsbehoefte in een groep van 25 is te doen, 5 op 25 daar ligt een grens”. Een schoolleider zegt: “We kunnen heel veel doen, maar we kunnen niet één-op-één begeleiden, dat kan een school niet”.

Een tweede genoemde reden waardoor leraren hun taak als complexer ervaren, is dat de leerlingenpopulatie volgens respondenten meer divers is geworden qua leerniveau en -tempo. Dit vraagt van leraren dat zij meer differentiatie aanbrenge in hun onderwijs, onder meer door per vakgebied leerlingen op te delen in subgroepen. Met name leerlingen die zijn teruggeplaatst vanuit het s(b)o of vso zijn vaak minder zelfstandig en daardoor afhankelijk van leraren. Leraren hebben echter niet altijd de tijd om zich hierop voor te bereiden, bijvoorbeeld door groepsplannen en handelingsplannen op te stellen.

Voorbeeld PO-B: Leraren uit dit samenwerkingsverband zeggen het volgende: “Leraren ervaren passend onderwijs als een bezuiniging: minder leerlingen mogen naar het speciaal onderwijs verwezen worden. Hierdoor is volgens de leerkrachten het aantal leerlingen met extra

ondersteuningsbehoeften in de klassen van reguliere scholen gestegen. Daarnaast zijn er meer administratieve taken, en is er minder ondersteuning mogelijk in de klas. Dit zorgt voor een verzwaring van de taak van leerkrachten waardoor de leerkrachten meer werkdruk ervaren.”

Een derde genoemde reden waardoor leraren hun taak als complexer ervaren, is dat er volgens respondenten meer procedures zijn waar leraren zich aan dienen te houden. Zo is het nodig dat leraren OPP's en dossiers voor toelaatbaarheidsverklaring (TLV) opstellen en vervolgens met ouders en andere betrokkenen bespreken.

De verzwaring van de taak die leraren melden maakt allereerst dat sommige leraren meer werkdruk ervaren. De directie van samenwerkingsverband PO-B zegt hierover: “De leerkrachten ervaren een grotere diversiteit aan kinderen in de klassen. Dit zorgt voor werkdruk, want de leerkrachten willen aan alle kinderen voldoende aandacht kunnen besteden, maar ze hebben structureel het gevoel dat ze tekort schieten.” De ervaren verzwaring van de taak van leraren maakt daarnaast dat sommige leraren handelingsverlegenheid ervaren. Een schoolleider uit VO-A vertelt het volgende: “Door de toename van de zwaarte van problematiek van leerlingen treedt handelingsverlegenheid op bij leraren die eerder niet zichtbaar was. Passend onderwijs creëert daarmee een spanningsveld; het vraagt vaardigheden van leraren waar hun hart niet ligt.”

Verandering 8: toename aantal leerlingen in s(b)o, minder terugplaatsingen

Verandering beoordeeld als: negatief

Genoemd in 5 respondentengroepen: D, B, S I, L (en overig)

*Genoemd in 4 samenwerkingsverbanden: 4 po, 0 vo
(PO-B, PO-C, PO-D, PO-E)*

Er is door respondenten uit alle vijf respondentengroepen verdeeld over vier samenwerkingsverbanden gesproken over een toename van het aantal leerlingen in het s(b)o sinds passend onderwijs.

Toelichting

Door verschillende respondenten wordt verteld dat het aantal verwijzingen naar het s(b)o in de eerste jaren van passend onderwijs weliswaar was gedaald, maar in de afgelopen jaren weer (sterk) is gegroeid. De groei bestaat uit zowel jonge leerlingen die nog niet op een basisschool hebben gezeten als oudere leerlingen die gedurende de basisschoolperiode worden verwezen. De groei betreft voornamelijk het sbo en cluster 4 onderwijs, maar ook in cluster 3 onderwijs is een groei zichtbaar. Zo vertelt de directeur van samenwerkingsverband PO-C dat het aantal leerlingen in een cluster 3 school in één jaar is gestegen van 48 naar 67 leerlingen.

Opvallend is dat er alleen is gesproken over toename in het s(b)o in po-samenwerkingsverbanden, en er niet is gesproken over toename in het vso in vo-samenwerkingsverbanden. Echter, in enkele po-samenwerkingsverbanden wordt wel over de situatie in het vo gesproken, waar zij dezelfde ontwikkeling waarnemen. Zo vertelt een

schoolleider dat het aantal verwijzingen naar het vso in de laatste twee jaren is toegenomen.

Door de toename van het aantal leerlingen in het s(b)o, zitten de s(b)o-scholen volgens respondenten in veel samenwerkingsverbanden vol, waardoor het moeilijker wordt voor reguliere scholen om leerlingen naar het s(b)o te verwijzen. Er ontstaan wachtlijsten voor toelating tot het speciaal onderwijs.

Voorbeeld PO-C: Een intern begeleider uit dit samenwerkingsverband geeft aan dat het veel tijd kost voordat een leerling daadwerkelijk geplaatst kan worden in het speciaal onderwijs, en wanneer het zo ver is, er vaak geen plek meer is voor deze leerling. Hierover zegt ze: "Als intern begeleider ben je dan al heel ver, er is al veel gebeurd en nagedacht, want een TLV aanvragen doen we niet zomaar". Het resultaat is dat leerlingen langer in de reguliere school gehouden moeten worden, terwijl zij eigenlijk thuishoren in het speciaal onderwijs.

Ook is gemeld dat er minder leerlingen teruggeplaatst worden naar het regulier onderwijs. Het is volgens respondenten lastig om leerlingen terug te plaatsen, omdat reguliere scholen hier huiverig voor zijn vanwege het reeds aanwezige aantal leerlingen met gedragsproblemen.

Voorbeeld PO-E: Een bestuurder uit dit samenwerkingsverband legt uit dat het terugplaatsen van leerlingen uit het s(b)o naar het regulier onderwijs mogelijk negatieve gevolgen heeft voor deze leerlingen: "Veel leerlingen willen echter niet terug van het sbo naar het regulier onderwijs. Vaak was er namelijk vóór de verwijzing sprake van pestgedrag en/of onveiligheid op de school waar de leerling eerst zat. Wanneer leerlingen steeds uit de klas worden gehaald in verband met extra hulp, lopen zij het risico om buiten de groep te komen. Voor leerlingen in het sbo heeft het dus een negatief effect als zij 'goed hun best doen', want dan lopen zij de kans om te worden teruggeplaatst."

Verandering 9: toename en verzwaring gedragsproblematiek leerlingen

Verandering beoordeeld als: negatief

Genoemd in 4 respondentengroepen: B, S, I, L (en overig)

Niet genoemd in 1 respondentgroep: D

Genoemd in 8 samenwerkingsverbanden: 4 po, 4 vo

(PO-A, PO-B, PO-C, PO-D, VO-A, VO-B, VO-C, VO-E)

Door respondenten uit vier respondentengroepen verdeeld over acht samenwerkingsverbanden is verteld dat zij sinds passend onderwijs meer te maken hebben met problematiek bij leerlingen. Dit verwijst enerzijds naar een toename van de frequentie, namelijk meer leerlingen met gedragsproblematiek, en anderzijds naar een toename van de ernst, namelijk leerlingen met zwaardere – externaliserende en/of

meervoudige – gedragsproblematiek. Deze verandering is zowel in het regulier onderwijs als in het s(b)o en vso opgemerkt. Opvallend is dat deze verandering binnen alle respondentengroepen is opgemerkt behalve binnen de respondentgroep ‘directie van het samenwerkingsverband’. De verandering is in gelijke mate in po-samenwerkingsverbanden en vo-samenwerkingsverbanden gesignaleerd. De toename en verzwaring van de gedragsproblematiek van leerlingen leidt er volgens respondenten toe dat de taak van leraren complexer is geworden (zie ook: verandering 7).

Toelichting

De verzwaring van de problematiek kent verschillende vormen en in sommige gevallen gaat het om een combinatie van verschillende problematieken. Meestal wordt gesproken over leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek. Enkele respondenten uit VO-A geven hiervan de volgende omschrijving: “leerlingen met grensoverschrijdend en brutaal gedrag, die niet aanspreekbaar zijn op hun gedrag en gezag niet accepteren”. Ook wordt gesproken over leerlingen die te maken hebben met een depressie, burn-out, hechtingsstoornis of trauma, en over leerlingen met problemen in de thuissituatie, zoals vechtscheidingen.

Een aspect van deze verandering dat meermaals naar voren wordt gebracht is dat het streven om het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs te verminderen gevolgen met zich meebrengt voor de leerlingenpopulatie in het regulier onderwijs.

Voorbeeld VO-B: In dit samenwerkingsverband is sinds de invoering van passend onderwijs het aantal leerlingen binnen het speciaal onderwijs afgenomen. Daarnaast worden de tussenvoorzieningen afgebouwd en is de maximale verblijfsduur voor leerlingen in de tussenvoorzieningen op twee jaar ingesteld. Het gevolg is dat de leerlingen die voorheen op het vso of in de tussenvoorzieningen zitten nu blijven of instromen in het regulier onderwijs. Hierdoor is de leerlingenpopulatie veranderd, er zijn meer leerlingen met zwaardere en complexere ondersteuningsvragen. Dit brengt toenemende druk mee voor docenten, mentoren en zorgcoördinatoren. Er wordt aangegeven dat er een groep leerlingen in het regulier onderwijs zit die voor de invoering van passend onderwijs in het speciaal onderwijs zouden zitten.

De veranderende leerlingenpopulatie brengt volgens respondenten enerzijds gevolgen met zich mee voor de leerlingen met ondersteuningsvragen, anderzijds brengt het gevolgen met zich mee voor de overige leerlingen. Er is minder aandacht voor de ‘gewone leerlingen’ zoals dat regelmatig wordt genoemd. Bovendien is er minder tijd voor leerlingen die hoogbegaafd zijn. Een leraar uit PO-A zegt hierover: “Er is te weinig tijd om leerlingen aan de bovenkant te helpen, daardoor gaan zij onderpresteren”.

Voorbeeld VO-C: Het bieden van ondersteuning aan leerlingen met zwaardere en complexere gedragsproblematiek is ingewikkelder geworden. De scholen besteden veel tijd aan leerlingen met gedragsproblemen, waardoor er voor andere leerlingen weinig of geen tijd overblijft. De orthopedagoog zegt hierover: “De ‘gewone normale leerlingen’ die slechts

een beetje ondersteuning nodig hebben, dat is de grootste groep. Deze groep was voorheen mijn voornaamste doelgroep, maar nu is dat de kleine groep met gedragsproblemen geworden”. De ondersteuningscoördinator licht toe: “Ik ben van mening dat wij gericht zijn op bijzonderheden, wat als effect heeft dat er leerlingen zijn waar we geen tijd voor hebben. Aan de ‘gemiddelde leerling’ wordt geen aandacht besteed”.

Verandering 10: toename bureaucratie

Verandering beoordeeld als: negatief

Genoemd in 4 respondentengroepen: B, S, I, L (en overig)

Niet genoemd in 1 respondentgroep: D

Genoemd in 7 samenwerkingsverbanden: 4 po, 3 vo

(PO-B, PO-C, PO-D, PO-E, VO-C, VO-D, VO-E)

Door respondenten uit vier respondentengroepen verdeeld over zeven samenwerkingsverbanden is opgemerkt dat sinds de invoering van passend onderwijs de bureaucratie is vergroot of – in tegenstelling tot de verwachting van velen – in ieder geval niet is verminderd. De verandering is binnen alle respondentengroepen genoemd behalve binnen de respondentgroep ‘directie van het samenwerkingsverband’.

Toelichting

Een eerste reden waardoor de werkzaamheden als meer bureaucratisch worden ervaren, betreft de procedures rondom het aanvragen van arrangementen voor extra ondersteuning (BBA) of een TLV en het bijhouden van dossiers van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zoals het ontwikkelingsperspectief (OPP). Door een deel van de respondenten wordt de toename van bureaucratie direct in verband gebracht met de rol van het samenwerkingsverband.

Voorbeeld PO-D: Wanneer er extra ondersteuning nodig is voor leerlingen, moet de intern begeleider OPP's schrijven, en deze moeten vervolgens overlegd worden met het samenwerkingsverband en geüpload worden in het programma KindKans. Ook is het niet meer mogelijk om maatwerkbudgetten aan te vragen bij het samenwerkingsverband, maar moeten er altijd – ook voor simpele vragen – OPP's voor leerlingen worden opgesteld. Aanvragen worden regelmatig teruggestuurd ter aanvulling of verbetering. Men vermoedt dat de directeur van het samenwerkingsverband via deze procedure hoopt minder aanvragen binnen te krijgen en zo minder geld hoeft uit te geven; iets wat ten koste gaat van de leerlingen en de school.

Een tweede reden waardoor de ervaren bureaucratie is vergroot, is dat de regels en procedures binnen het samenwerkingsverband omtrent administratieve taken zoals aanvragen en bijhouden van dossiers frequent veranderen. Dit heeft als gevolg dat het realiseren van passend onderwijs voor leerlingen wordt vertraagd.

De toename van bureaucratie heeft gevolgen voor hoe leraren hun beroep ervaren. Doordat leraren in toenemende mate door regels en procedures worden verplicht om hun werk vast te leggen, hebben sommige leraren het gevoel dat ze in hun autonomie beperkt worden. Een schoolleider zegt hierover: “De leerkracht wordt niet als expert gezien, er moet teveel op papier worden aangetoond”. In lijn hiermee zegt een andere schoolleider over het vraagstuk omtrent administratie tegenover autonomie van leraren: “Ik wil voorkomen dat het groeidocument een verantwoordingsdocument wordt”.

Verandering 11: leerlingen later naar s(b)o/vso

Verandering beoordeeld als: negatief

Genoemd in 4 respondentengroepen: B, S, I, L

Niet genoemd in 1 respondentgroep: D

*Genoemd in 6 samenwerkingsverbanden: 4 po, 2 vo
(PO-B, PO-C, PO-D, PO-E, VO-B, VO-D)*

Door respondenten uit vier respondentengroepen verdeeld over zes samenwerkingsverbanden is verteld dat sinds passend onderwijs leerlingen later worden verwezen naar het s(b)o en vso. Deze verandering, die als negatief wordt beoordeeld, is binnen alle respondentengroepen genoemd behalve binnen de respondentgroep ‘directie van het samenwerkingsverband’. De verandering is veruit het vaakst genoemd binnen de respondentgroep ‘leraren’.

Toelichting

Er worden verschillende oorzaken gegeven voor de genoemde verandering dat leerlingen vanuit het regulier onderwijs pas later naar het s(b)o en vso worden verwezen. Ten eerste zouden reguliere scholen in het begin van passend onderwijs te veel in mogelijkheden hebben gedacht, waardoor zij later zijn gaan verwijzen. Ten tweede duurt, nadat reguliere scholen eenmaal besluiten om leerlingen te verwijzen, het proces van verwijzing volgens respondenten te lang. Een schoolleider uit PO-D legt uit dat, als er eenmaal een TLV voor leerlingen is, het zeer lang – vaak een heel jaar – duurt om deze leerlingen daadwerkelijk op een school voor speciaal onderwijs te krijgen. Ten derde zouden reguliere scholen leerlingen bewust proberen om leerlingen zo lang mogelijk ‘binnen te houden’ uit praktische overwegingen.

Voorbeeld PO-E: De ervaring van de leraren uit dit samenwerkingsverband is dat intern begeleiders met opzet leerlingen langer in het regulier onderwijs houden. Hierover zeggen de leraren: “Leerlingen worden door de intern begeleiders niet verwezen naar het s(b)o, omdat verwijzing een grote papierwinkel inhoudt en het uit financiële overwegingen nodig is om een leerling in de school te houden. Hierdoor gaan wij ervanuit dat elke leerling tot het einde van groep acht op school blijft. Als er dan in de bovenbouw toch een verwijzing nodig blijkt, is dat nog nooit met de ouders besproken, waardoor driekwart van de ‘probleemgevallen’ toch tot het einde van de basisschool op school blijft.”

Het later verwijzen van leerlingen brengt volgens respondenten verschillende negatieve gevolgen met zich mee. Enerzijds heeft het gevolgen voor het regulier onderwijs wanneer leerlingen pas laat worden verwezen. Respondenten leggen uit dat wanneer er te lang leerlingen met gedragsproblematiek in reguliere scholen aanwezig zijn, dit onrust kan veroorzaken, omdat er grenzen zijn in de gedragsproblematiek die deze scholen aankunnen. Anderzijds heeft het volgens respondenten gevolgen voor het s(b)o en vso wanneer leerlingen pas laat worden verwezen. Een eerste gevolg is dat het voor leerlingen moeilijker is om te wennen in het s(b)o of vso nadat ze lange tijd in het regulier onderwijs hebben gezeten. Een tweede gevolg is dat, doordat reguliere scholen pas verwijzen wanneer het gedrag van leerlingen geëscaleerd is, bijvoorbeeld wanneer leerlingen zeer agressief gedrag vertonen, speciale scholen te maken krijgen met steeds ernstigere en complexere problematiek.

Voorbeeld VO-B: De leraren uit dit samenwerkingsverband geven aan dat de doelgroep van het speciaal onderwijs verschuift. Leerlingen die later instromen 'hebben vaak al een hele hoop meegemaakt' en de ondersteuningsvragen van deze leerlingen lopen soms richting psychiatrie. Bovendien hebben leerlingen die later verwezen worden vaak een grote didactische achterstand opgelopen.

Voorbeeld PO-E: De leraren vertellen dat scholen door passend onderwijs hebben geprobeerd om leerlingen zo lang mogelijk in het regulier onderwijs te houden. Als leerlingen dan toch verwezen worden, komen ze te laat binnen in het s(b)o. Dan is de problematiek zwaarder geworden en hebben scholen te weinig tijd om daar nog iets aan te doen. Een leraar licht toe: "Het idee achter passend onderwijs is niet slecht, maar op deze manier pakt het negatief uit."

Verandering 12: onderwijs moet problemen uit jeugdzorg oplossen

Verandering beoordeeld als: negatief

Genoemd in 4 respondentengroepen: B, S, I, L (en overig)

Niet genoemd in 1 respondentgroep: D

Genoemd in 5 samenwerkingsverbanden: 2 po, 3 vo

Door respondenten uit vier respondentengroepen verdeeld over vijf samenwerkingsverbanden is verteld dat volgens hen het onderwijs problemen uit de jeugdzorg moet oplossen sinds passend onderwijs. Opvallend is dat deze verandering binnen alle respondentengroepen is genoemd behalve binnen de respondentgroep 'directie van het samenwerkingsverband'.

Toelichting

In het kader van de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp, heerst bij een aantal respondenten het gevoel dat het onderwijs de problemen uit de jeugdzorg moet oplossen. Een veelvuldig gedane uitspraak is dan ook dat jeugdzorg het te vaak laat afweten en de school dan met problemen zit omdat de leerling wel elke dag naar school moet. Wanneer

zorginstellingen lange wachtlijsten hebben of niet de juiste professionals bieden, is het voor scholen moeilijk om de zorgplicht te vervullen, leggen respondenten uit.

Voorbeeld PO-D: Een schoolleider uit dit samenwerkingsverband noemt het een 'fout in het systeem' wanneer leerlingen niet terecht kunnen bij zorginstellingen en de school op de zorgplicht wordt aangesproken: "De zorg die sommige leerlingen in het speciaal onderwijs nodig hebben, is niet voorhanden. Dat komt doordat het wijkteam lange wachtlijsten van drie maanden heeft, en het proces erg bureaucratisch is omdat leerlingen bij zowel de gemeente als dokter moeten worden aangemeld. De school heeft zware casussen gehad, zoals een leerling die onder invloed van drugs naar school komt en zware roofovervallen heeft gepleegd. Wanneer de zorg het laat afweten, wordt de school erop afgerekend. Ik ben door de Geschillencommissie aangesproken op details, zoals dat er niets in de schoolgids staat over drugs en wapens."

In situaties waarin leerlingen hulp vanuit zorginstellingen nodig hebben maar die niet beschikbaar is en de school verantwoordelijk blijft, ontstaat de vraag wat de grenzen zijn in wat de school kan bieden.

Voorbeeld VO-C: Respondenten uit dit samenwerkingsverband die direct betrokken zijn bij – en verantwoordelijk zijn voor – de ondersteuning van leerlingen, geven aan dat de zorgplicht op zich een goed instrument is. Echter, het werkt niet goed bij leerlingen waar dusdanige grote en complexe problematiek speelt dat de school geen ondersteuning meer kan bieden en dus hun grens heeft bereikt. Voorbeelden van dergelijke situaties waar de school mee te maken heeft gehad, betreffen leerlingen die niet meer op school zitten maar in een voorziening, leerlingen die buiten school betrokken zijn bij geweldplegingen en criminaliteit, en leerlingen die in een jeugdzorginstelling verblijven.

Voor scholen betekent de genoemde verandering tot slot dat ze als school ervoor moeten blijven waken dat ze een onderwijsinstelling blijven en geen zorginstelling worden.

Voorbeeld VO-B: Een leraar uit dit samenwerkingsverband vertelt het volgende: "Door de instroom van complexe ondersteuningsvragen, gaat de school bijna de psychiatrische kant op. Als leraar word je in sommige gevallen bijna een maatschappelijk werker voor de ouders, omdat ouders zich eindelijk gehoord voelen. Er komt veel op ons bordje terecht. Er wordt veel van ons verwacht."

Verandering 13: toename aantal thuiszitters

Verandering omschreven als: negatief

Genoemd in 2 respondentengroepen: D, I

Niet genoemd in 3 respondentengroepen: B, S, L

*Genoemd in 2 samenwerkingsverbanden: 1 po, 1 vo
(PO-D, VO-B)*

Er is tijdens de interviews zeer weinig gesproken over thuiszitters als belangrijke verandering sinds passend onderwijs, noch over toename noch over afname van het aantal thuiszitters. Dit betekent niet dat respondenten deze verandering niet hebben ervaren in de praktijk, maar wel dat respondenten dit zelden expliciet als verandering naar voren brengen. Er is door respondenten uit twee respondentengroepen verdeeld over twee samenwerkingsverbanden gesproken over een toename van het aantal thuiszitters.

Toelichting

De intern begeleider van PO-D legt uit dat er thuiszitters zijn in het cluster 4 onderwijs doordat er vanuit zorginstellingen onvoldoende personeel en expertise aanwezig is om leerlingen ondersteuning te bieden. De directeur van samenwerkingsverband VO-B vertelt dat het aantal thuiszitters is gestegen in de afgelopen jaren, maar vraagt zich af of dit te maken heeft met toenemende problematiek of dat er meer aandacht is voor de registratie. Het voorkomen en verminderen van thuiszitters blijkt een ingewikkeld proces voor scholen. Een bestuurder van PO-C zegt hierover: “Na cluster 3 of 4 zijn er geen onderwijsmogelijkheden meer. Het terugdringen van het aantal thuiszitters zorgt er voor dat niet-leerbare kinderen toch in het onderwijs (moeten) blijven met alle gevolgen van dien.”

2.4 Samenvattend

Nadat is gevraagd wat de belangrijkste veranderingen zijn door invoering van passend onderwijs, zijn dertien veranderingen geselecteerd die binnen verschillende respondentengroepen uit tien samenwerkingsverbanden het meest belangrijk worden gevonden.

De belangrijkste conclusies wat betreft de aantallen:

- De veranderingen zijn door respondenten als positief of negatief beoordeeld. Er zijn in totaal drie positieve veranderingen en zeven negatieve veranderingen naar voren gebracht. Er zijn daarnaast drie veranderingen die door een deel van de respondenten als positief en door een deel van de respondenten als negatief zijn beoordeeld.
- Er zijn vijf verschillende respondentengroepen bevraagd: directie van het samenwerkingsverband, bestuurders, schoolleiders, leraren en intern begeleiders. Er zijn vier veranderingen die door respondenten uit alle respondentengroepen zijn benoemd: samenwerkingsverband helpt scholen bij uitvoering zorgplicht; toename aantal leerlingen in s(b)o, minder terugplaatsingen; taak van leraren complexer; professionalisering.
- Er is in beeld gebracht hoe vaak de veranderingen zijn genoemd. Er zijn vier veranderingen die veruit het meest (meer dan twintig keer) zijn genoemd: meer (goede) samenwerking; taak van leraren complexer; toename aantal leerlingen in

s(b)o, minder terugplaatsingen; toename en verzwaring gedragsproblematiek leerlingen.

- Er is onderscheid tussen respondenten die bovenschools of binnenschools werkzaam zijn in het samenwerkingsverband. Er zijn vijf veranderingen die binnen alle respondentengroepen behalve binnen de respondentengroep 'directie van het samenwerkingsverband' zijn genoemd, opvallend is dat dit alle vijf negatieve veranderingen zijn: rol samenwerkingsverband negatief; toename bureaucratie; leerlingen later naar s(b)o/vso; toename en verzwaring gedragsproblematiek leerlingen; onderwijs moet problemen jeugdzorg oplossen.
- Er zijn samenwerkingsverbanden uit het po en vo bevroegd. Er is één verandering die in het vo door alle vijf samenwerkingsverbanden is genoemd: meer goede samenwerking. Er zijn twee veranderingen die alleen in po-samenwerkingsverbanden zijn genoemd: toename aantal leerlingen in s(b)o, minder terugplaatsingen; ouders meer betrokken. Er is één verandering die alleen in vo-samenwerkingsverbanden is genoemd: mindere interne zorgstructuur.

De belangrijkste conclusies wat betreft de inhoud:

- De interviews laten zien dat de respondenten vinden dat er drie positieve veranderingen hebben plaatsgevonden sinds passend onderwijs. Een eerste genoemde verandering is professionalisering binnen scholen. Professionalisering vindt onder meer plaats doordat er professionals op scholen zijn ingezet, leraren elkaar opzoeken en van elkaars expertise gebruik maken, en er professionaliseringstrajecten worden aangeboden aan leraren. Een tweede genoemde verandering is dat er een verbeterde samenwerking is, in de vorm van meer kennisuitwisseling tussen scholen uit het regulier en speciaal onderwijs en meer afstemming tussen scholen over het plaatsen van leerlingen. Een derde genoemde verandering is dat de bewustwording dat scholen passend onderwijs moeten bieden steeds sterker is geworden, met als gevolg dat leraren over het algemeen minder snel leerlingen verwijzen en zich bewust zijn van de zorgplicht die voor scholen geldt.
- Er zijn drie veranderingen geweest sinds passend onderwijs die door een deel van de respondenten als positief en door een deel van de respondenten als negatief is beoordeeld. De eerste verandering betreft de rol van het samenwerkingsverband gedurende passend onderwijs. Enerzijds is de rol van samenwerkingsverbanden als positief ervaren, omdat samenwerkingsverbanden scholen helpen bij de uitvoering van de zorgplicht, bijvoorbeeld door personen vanuit verschillende scholen bij elkaar te brengen om te overleggen, en door ondersteuning te bieden in de vorm van geld, personeel, consultants of experts. Anderzijds is de rol van samenwerkingsverbanden als negatief ervaren, onder meer doordat scholen het gevoel hebben dat samenwerkingsverbanden onvoldoende geld beschikbaar hebben en enkele leraren twijfelen aan de expertise van de professionals die vanuit het samenwerkingsverband scholen ondersteunen. De tweede verandering betreft de interne zorgstructuur. Enerzijds is de interne zorgstructuur volgens respondenten verbeterd, zo zijn scholen erin geslaagd om leerlingen met fysieke problematiek binnen de school te houden. Anderzijds is de interne zorgstructuur volgens respondenten verminderd, dit heeft te maken met een negatieve

verevening en/of een tekort aan capaciteit. De derde verandering heeft te maken met de rol van ouders. Enerzijds leggen respondenten uit dat sommige ouders meer betrokken zijn geraakt bij de ontwikkeling van hun kind, met name doordat het OPP een positieve rol heeft in het contact tussen ouders en leraren. Anderzijds leggen respondenten uit dat sommige ouders ten opzichte van scholen meer veeleisend zijn geworden, dit komt doordat de termen 'passend onderwijs' en 'zorgplicht' hoge – en soms onmogelijke – verwachtingen scheppen bij ouders.

- De interviews laten zien dat de respondenten vinden dat er zeven negatieve veranderingen hebben plaatsgevonden sinds passend onderwijs. Allereerst vinden ze de taak van leraren complexer geworden, dit heeft te maken met de veranderingen die hierna worden beschreven. Een tweede verandering is dat het aantal leerlingen in het s(b)o is toegenomen. Hierdoor zitten de s(b)o-scholen in veel samenwerkingsverbanden vol, waardoor het moeilijker is voor reguliere scholen om leerlingen te verwijzen. Een derde verandering is dat er volgens respondenten meer leerlingen zijn met zwaardere problematiek, zoals (een combinatie van) een depressie, hechtingsstoornis, onveilige thuissituatie of externaliserend gedrag. Een vierde verandering is dat de bureaucratie volgens respondenten niet is verminderd en/of vergroot, met name door procedures rondom BBA's, TLV's en OPP's. Een vijfde verandering is dat leerlingen vanuit het regulier onderwijs pas later worden verwezen naar het s(b)o en vso. Oorzaken die respondenten noemen zijn onder meer dat het proces van verwijzing te lang duurt, reguliere scholen uit praktische overwegingen proberen om leerlingen zo lang mogelijk 'binnen te houden', en scholen in het begin van passend onderwijs te veel in mogelijkheden hebben gedacht. Een zesde verandering is dat een aantal respondenten het gevoel heeft dat het onderwijs de problemen uit de jeugdzorg moet oplossen: wanneer zorginstellingen lange wachtlijsten hebben of niet de juiste professionals bieden, wordt het voor scholen moeilijk om de zorgplicht te vervullen. Een laatste verandering is dat het aantal thuiszitters is toegenomen, onder meer doordat er vanuit zorginstellingen onvoldoende personeel en expertise aanwezig is om leerlingen ondersteuning te bieden.
- Opvallend is dat ontwikkelingen omtrent middelenverdeling en thuiszitters weinig expliciet zijn genoemd als belangrijke verandering sinds passend onderwijs. Dat betekent dat, wanneer aan respondenten wordt gevraagd wat volgens hen de belangrijkste veranderingen zijn door passend onderwijs, respondenten niet of zelden deze thema's aandragen.

3. Doelen van passend onderwijs

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag in hoeverre de doelen van passend onderwijs gerealiseerd zijn in de tien onderzochte samenwerkingsverbanden.

We onderscheiden, gebaseerd op de beleidstheorie, een tiental 'succesmaten'. Het gaat om de volgende tien doelen van het passend onderwijsbeleid, in willekeurige volgorde:⁴

1. Realisatie van een dekkend aanbod
2. (Zicht op) efficiënte middelenbesteding
3. Vermindering van bureaucratie
4. Realisatie van hulp op maat
5. Vergroting van vaardigheden en positieve attitude leraren
6. Versterking van de ondersteuningsstructuur op scholen
7. Meer thuisnabij onderwijs (inclusief de toegankelijkheid van het speciaal onderwijs)
8. Vermindering van het aantal thuiszitters
9. Betere overgangen
10. Effectieve inzet jeugdhulp (één kind, één plan)

De doelen omvatten zowel een goede werking van beleidsinstrumenten en het zorgen voor bevorderende condities (met name de taak van samenwerkingsverbanden en scholen; bijvoorbeeld realiseren van een dekkend aanbod, efficiënte middelenbesteding, minder bureaucratie) als beoogde uitkomsten voor leerlingen en ouders (bijvoorbeeld meer hulp op maat, betere overgangen, vermindering van het aantal thuiszitters).

Na de beschrijving van de werkwijze in de volgende paragraaf, volgt per doel een samenvattende beschrijving van de realisatie in respectievelijk de vijf po en vijf vo-samenwerkingsverbanden en een korte vergelijking tussen beide sectoren.

3.2 Methode

Aan casemanagers is gevraagd per doel de stand van zaken in 2019 aan te geven in 'hun' samenwerkingsverband. Om te zorgen voor een zekere mate van interbeoordelaarsbetrouwbaarheid deed een lid van het onderzoeksteam voor dit rapport op basis van de caseverslagen uit de vierde ronde dezelfde exercitie. De bevindingen werden ingevuld in een vooraf vastgesteld format en onderling vergeleken. Wanneer daar aanleiding toe was, bijvoorbeeld in geval van verschillende of niet geheel duidelijke antwoorden, werd onderling afgestemd. De analyse is dus gebaseerd op de bevindingen van telkens twee

⁴ Dit zijn niet per se de 'officiële' doelen van passend onderwijs. Het gaat, zoals vermeld, om de doelen die door ons zijn afgeleid uit de beleidsoverwegingen en -bedoelingen (de beleidstheorie).

onderzoekers en het betreft de stand van zaken zoals door de onderzoekers beoordeeld.

De tien cases variëren op verschillende kenmerken, zoals verevening (positief/negatief), omvang, geografische spreiding, besturingsmodel en het aantal gemeenten waarmee het samenwerkingsverband te maken heeft (zie hoofdstuk 1).

Conform de standaarden van casestudy onderzoek⁵ is als eerste stap per case (*within case*) geanalyseerd en vervolgens zijn de cases onderling systematisch vergeleken (*cross case*). Voorts is gekeken hoe de verschillende samenwerkingsverbanden (cases) per doel, respectievelijk per sector (po/vo) overeenkomen dan wel verschillen. Doel was ook om te zien of er patronen uit de data bleken. Dit kon bijvoorbeeld een relatie betreffen tussen de mate van verevening en de 'score' op de doelen (succesmaten van passend onderwijs). Uit deze analyse kwamen geen duidelijke patronen naar voren. De mate van verevening hing bijvoorbeeld niet consistent samen met scores op de andere variabelen. Dat komt onder andere doordat er op verschillende aspecten nauwelijks variatie is tussen de cases. Nagenoeg iedereen ervaarde bijvoorbeeld problemen in de afstemming met jeugdhulp en ook verzwaring van problematiek bij leerlingen werd in alle gevolgde samenwerkingsverbanden genoemd. In onderstaande weergave van de bevindingen komen relaties met de achtergrondkenmerken van de cases daarom niet aan de orde.

In het algemeen waren de onderzochte samenwerkingsverbanden in po kritischer op de stand van zaken dan in het vo. Dit wordt hierna per doel verder toegelicht.

3.3 Bevindingen

In deze paragraaf presenteren we de mate van realisatie van de beoogde doelen van passend onderwijs in de gevolgde samenwerkingsverbanden po, respectievelijk vo. Het doel wordt eerst kort omschreven met de beleidsverwachting over hoe gedacht werd dat passend onderwijs zou 'werken' op deze thema's. Deze teksten zijn ontleend aan de beleidstheorie zoals beschreven in de 'Ex ante evaluatie van passend onderwijs'.⁶

3.3.1 Realisatie van een dekkend aanbod

De wet verplicht samenwerkingsverbanden om te zorgen voor een dekkend aanbod in hun regio. Scholen stellen een ondersteuningsprofiel op, waarin ze aangeven voor welke leerlingen ze wel en niet een goed aanbod kunnen leveren. Het samenwerkingsverband heeft een regiefunctie; zij treedt idealiter coördinerend op en binnen het samenwerkingsverband worden middelen voor lichte en zware ondersteuning verdeeld. Zo zou een continuüm van zorg binnen een regio gerealiseerd worden. De beleidsaanneme was dus dat binnen een samenwerkingsverband de schoolprofielen gezamenlijk zullen leiden tot een dekkend aanbod; dat er voor alle leerlingen een

⁵ Yin, R.K. (2018). Case study research and applications. London: Sage Publications Inc.

⁶ Ledoux, G. (2013). Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Den Haag: ECPO.

passende plek zou zijn en dat samenwerkingsverbanden hierop regie voeren, eventueel met een aanbod aan bovenschoolse voorzieningen.

De mate waarin dit werkelijk slaagt blijkt in de onderzochte cases samen te hangen met de omvang van het samenwerkingsverband. Dit geldt zowel voor po als vo. Een samenwerkingsverband kan te klein zijn om een dekkend aanbod voor elkaar te krijgen en te groot in de zin van bestuurlijke afstemming tussen veel besturen. In PO-D (een van de vier grote steden) is aan deze beide aspecten gedacht; juist doordat het samenwerkingsverband groot is, is een dekkend aanbod mogelijk en tegelijkertijd is het samenwerkingsverband opgedeeld in kleinere eenheden om bestuurlijke slagkracht te houden.

PO

In het po is een dekkend aanbod gerealiseerd in alle vijf onderzochte samenwerkingsverbanden. Wel is in PO-B de capaciteit onvoldoende. Daar is dus voor alle behoeften aanbod maar door tekortschietende capaciteit zijn er wachtlijsten en daarmee is er de facto toch geen passende ondersteuning voor alle leerlingen. Ook in PO-E speelt dat het aanbod wel dekkend is maar sommige leerlingen toch niet bediend worden, bijvoorbeeld omdat een taalschool pas toegankelijk is vanaf 6 jaar en überhaupt niet voor leerlingen met gedragsproblemen.

VO

In de gevolgde vo-samenwerkingsbanden is een dekkend aanbod in één case (VO-A) gerealiseerd, al merken de betrokkenen op dat zij wel 70 leerlingen hebben die 'om geoorloofde redenen' niet naar school gaan. In de andere cases is er een "grotendeels dekkend" of "ruim" aanbod met kanttekeningen. In VO-B is als gevolg van verevening het bovenschoolse aanbod van een tussenvoorziening afgebouwd. In VO-C en -E is er ondanks veel (bovenschools) aanbod onvoldoende plek voor leerlingen met problemen en met een autisme spectrum stoornis (in C) in het bijzonder. In VO-C is bovendien het vso 'vol'. In VO-D omvat het aanbod ook schakeltrajecten van vso naar vo.

Vergelijking po-vo

Een dekkend aanbod is meer gerealiseerd in de gevolgde po-samenwerkingsverbanden dan in het vo. Echter, soms belemmeren capaciteitsproblemen het daadwerkelijk vinden van een passende plek en wordt de zorgplicht, ondanks een in principe dekkend aanbod, daardoor niet in alle gevallen waargemaakt.

3.3.2 (Zicht op) efficiënte middelenbesteding

Met passend onderwijs werd een regionale middelenverdeling ingevoerd. De middelen gaan naar de samenwerkingsverbanden en het budget wordt louter bepaald op basis van het aantal leerlingen binnen de betreffende regio (verevening). De verevening betekent voor sommige samenwerkingsverbanden een (geleidelijke) versoering, voor andere een uitbreiding van de financiën. De beleidswens was dat kosten beheerst zouden worden en de samenwerkingsverbanden goed (toe)zicht houden op de (efficiënte) middelenbesteding.

PO

In vier (PO-A, -C, -D, -E) van de vijf cases is er goed zicht op de middelenbesteding bij het samenwerkingsverband en de bestuurders. In PO-B hoeft men weinig verantwoording af te leggen over de besteding. In PO-E is er wel zicht op de besteding, maar is onduidelijk of het efficiënt gebeurt (geen zicht op de opbrengst is van de bestedingen). Alleen in PO-A is men unaniem tevreden over de beschikbare middelen en het zicht op de besteding. Daar is een systeem waarin schoolleiders kunnen zien hoeveel geld beschikbaar is voor hun school en moeten schoolleiders zich na inzet van middelen ook verantwoorden aan het samenwerkingsverband. In PO-C en -D is er kritiek dat er op schoolniveau nauwelijks zicht is op de besteding en ontevredenheid (met name in -D) over de beschikbare middelen voor scholen. In beide cases zouden schoolbesturen liever zelf over de middelen beschikken (zonder aanvraagprocedure). Dit raakt aan het punt dat de middelen binnenkomen bij het samenwerkingsverband, terwijl de zorgplicht is belegd bij schoolbesturen. In de PO-cases is sturen op *efficiënte* middelenbesteding, in hoeverre de opbrengsten in verhouding staan tot de besteding, nog niet sterk aan de orde en is men nog zoekend op dit punt.

VO

Met uitzondering van een case (VO-D) is er goed zicht op (efficiënte) middelenbesteding. Er wordt vaak als gevolg van verevening stevig gestuurd (en verantwoording gevraagd) op de middelen. In VO-A en -E is er actief aan gewerkt en zijn nieuwe verdeelsleutels tot stand gekomen. In VO-B is het zicht aanzienlijk verbeterd na inspectietoezicht. Er zijn mooie voorbeelden (VO-A en -C) van modellen van systematische verantwoording en een hoge mate van transparantie, ook van het samenwerkingsverband richting scholen (VO-A). In VO-C levert dit binnen het verband draagvlak en tevredenheid op. Case VO-D springt er op dit punt negatief uit. Dit samenwerkingsverband vindt het lastig om opbrengsten van middelen meetbaar te maken en de middelenbesteding is volgens verschillende betrokkenen niet afgestemd op de behoeften van scholen. Er is in de afgelopen jaren weinig veranderd in deze regio. VO-D staat daarmee in contrast met bijvoorbeeld VO-C: In VO-D is efficiënte middelenbesteding nog niet tot ontwikkeling gekomen, terwijl in VO-C vanuit een groot draagvlak een cyclus van gesprek, besteding en verantwoording systematisch doorlopen wordt.

Vergelijking po-vo

In het vo is er veel meer zicht op en sturing op efficiënte middelenbesteding dan in het po. Het onderwerp heeft er (met een uitzondering) hoger op de agenda gestaan sinds de invoering van passend onderwijs. In de gevolgde vo-samenwerkingsverbanden lijkt men op dit punt veel meer op één lijn te zitten.

3.3.3 Vermindering van bureaucratie

Het oude stelsel kende centrale voorschriften en toewijzingscriteria, veel en ingewikkelde regels en het was voor zowel scholen als ouders niet altijd makkelijk om de weg te vinden in dit stelsel. Met de verschuiving van passend onderwijs naar de samenwerkingsverbanden zou bureaucratie verminderd kunnen worden en het lokale

karakter zou een oplossing kunnen zijn voor het gebrek aan afstemming en traag lopende plaatsingsprocedures.

De verwachting was dus dat het nieuwe stelsel minder complex en bureaucratisch is voor ouders en dat het de administratieve lasten voor scholen vermindert. De verschuiving naar samenwerkingsverbanden betekende echter ook dat samenwerkingsverbanden zelf een systeem voor toewijzing van zorg en verdeling van middelen moesten ontwerpen. Inherent daaraan zijn het formuleren van nieuwe lokale regels en procedures.

PO

In het po blijken deze nieuwe regels en procedures in vier van de vijf gevolgde samenwerkingsverbanden het er niet makkelijker op hebben gemaakt. In PO-A t/m -D ervaart men in de scholen een toename van bureaucratie. Met name intern begeleiders en leraren lopen hier tegenaan; ze vinden dat er nu meer en ingewikkelder procedures en administratieve lasten zijn. In PO-C toont de uitgebreide vraagstelling in de aanvraagprocedure vanuit het samenwerkingsverband volgens intern begeleiders en leraren weinig vertrouwen in de deskundigheid van scholen. In PO-A is de bureaucratie wel vermindert op het niveau van het samenwerkingsverband, volgens het samenwerkingsverband zelf, maar zijn schoolleiders toch een andere mening toegedaan. Daarom is in 2019 een nieuwe procedure ontworpen voor het schoolondersteuningsprofiel. PO-E heeft ook in 2019 ingegrepen in de (ervaren) bureaucratie door de procedure van toelaatbaarheidsverklaringen (TLV's) voor het speciaal onderwijs te vereenvoudigen.

VO

Het vo toont een diffuus beeld. In één samenwerkingsverband (VO-C) zijn procedures vereenvoudigd en als gevolg daarvan ook de attitudes van betrokkenen veranderd. Er is nu draagvlak en het wordt normaal gevonden om verantwoording af te leggen. Ook in de andere onderzochte samenwerkingsverbanden zijn procedures gaandeweg vereenvoudigd; in VO-A en -E had dit betrekking op arrangementsaanvragen, in VO-D wordt gepoogd het beoordelingstraject van het samenwerkingsverband te verkorten, in VO-B doordat is gekozen voor opting-out van lwoo. Desalniettemin vinden scholen in deze regio's de procedures nog steeds te veel werk en tijd kosten. In VO-B geldt dit met name voor het speciaal onderwijs. Zij hebben met meerdere samenwerkingsverbanden te maken met elk andere TLV-procedures.

Vergelijking po-vo

In alle gevolgde samenwerkingsverbanden wordt bureaucratie ervaren en sinds de implementatie van passend onderwijs vaak in toenemende mate. In de po-cases is men negatiever over de (ervaren) bureaucratie, mogelijk ook doordat in de vo-samenwerkingsverbanden iets meer is ingezet op vereenvoudiging van procedures.

3.3.4 Realisatie van hulp op maat

Met de invoering van passend onderwijs en het afschaffen van landelijke indicatiestelling zou minder 'gelabeld' worden en meer maatwerk mogelijk zijn. Door de zorgplicht zorgt het bestuur van de school waar ouders hun kind aanmelden ervoor dat de leerling een

passende plek krijgt (passend bij de ondersteuningsbehoefte). De zorgplicht legt de verantwoordelijkheid dus lokaal neer en zou voorkomen dat ouders langs scholen 'shoppen'.

PO

Dit is een aspect met mitsen en maren. Er is in de gevolgde cases een diversiteit aan bovenbestuurlijke arrangementen die effectief worden ingezet voor een bredere groep leerlingen dan voorheen, maar tegelijkertijd wordt meer maatwerk toch nog gewenst. In PO-B vinden intern begeleiders het gehanteerde schoolmodel bevorderlijk voor het realiseren van hulp op maat. In PO-D is maatwerk voor leerlingen met gedragsproblemen beperkt (want te duur). In PO-A en -B vinden leraren dat er nog teveel leerlingen met problemen in de klas zitten en dat zij handen en tijd te kort komen om deze leerlingen goed te bedienen. In PO-E komt naar voren dat docenten handelingsverlegen zijn. In PO-E staat hulp op maat ook op gespannen voet met onvoldoende capaciteit door wachtlijsten voor het sbo (een gevolg van personeelsgebrek). Het aantal verwijzingen daalde daar sterk tussen 2014 en 2018 als gevolg van een 'boete' op verwijzen, maar nu is er weer een stijging. Een vraagstuk in de gevolgde samenwerkingsverbanden is in hoeverre 'hulp op maat' gerealiseerd kan worden binnen het regulier onderwijs in combinatie met een arrangement en wanneer verwijzing naar het s(b)o opportuun is.

VO

Hulp op maat wordt veelal gerealiseerd in drie van de vijf cases (VO-A, -B en -C). Betrokkenen ervaren een zorgstructuur die stevig staat, goede ondersteuning en professionalisering op schoolniveau als bevorderend voor het realiseren van hulp op maat. Er zijn voorzieningen, een dekkend aanbod (ook via bovenbestuurlijke arrangementen) en in VO-A verlopen de procedures voor toelating tot het vso zorgvuldig en transparant. In VO-C is een kanttekening dat het vso 'vol' zit en er daarom voor sommige leerlingen geen passend aanbod is. In VO-D en -E komt sterker naar voren dat leerlingen niet de passende hulp krijgen. In VO-D wordt dat vooral geweten aan de ernstige problematiek van leerlingen; die gaat de kennis en kunde van scholen te boven. Er is bovendien onvoldoende aansluiting met jeugdhulp en door (ervaren) complexere problematiek bij leerlingen. De mate van realisatie van hulp op maat staat in VO-A en -B wel onder druk door negatieve verevening (wat noopt tot wegbezuinigen van bovenschools aanbod).

Vergelijking po-vo

Het realiseren van hulp op maat lukt volgens de betrokkenen grotendeels in zowel po als vo. Maatwerk staat echter in beide sectoren onder druk door de hoge kosten/een krimpend budget. Deels wordt dit ondervangen door bovenbestuurlijke arrangementen die een grotere groep leerlingen tegelijk kunnen bedienen, maar dat laat onverlet dat er in de regio's leerlingen zijn die niet op maat bediend worden.

3.3.5 Vergroten vaardigheden/attitude leraren

Vanaf het begin is de opvatting dat de leraar van groot belang is voor het welslagen van passend onderwijs breed gedragen. Cruciaal is dat leraren goed toegerust worden voor het omgaan met verschillen tussen leerlingen en in staat zijn 'adaptief onderwijs' te

verzorgen. Het gaat dan niet alleen om kennisvergroting, maar deze factor heeft ook een attitudecomponent: leraren moeten ook bereid zijn om zich hiervoor in te zetten. Het is dus aan schoolbesturen om deskundigheidsbevordering en professionalisering (substantieel en langdurig) te faciliteren en dit vraagt voldoende middelen. Idealiter zien leraren hierdoor niet op tegen taakverzwaring en worden ze niet gehinderd door koudwatervrees en handelingsverlegenheid.

PO

In vier van de vijf cases (PO-A t/m -D) is men positief over de ontwikkeling die leraren door hebben gemaakt. In deze samenwerkingsverbanden is ingezet op professionalisering (inclusief navenante besteding van middelen) en is men tevreden over de vaardigheden van leraren. In sommige gevallen is gaandeweg gekozen voor een verschuiving van een professionaliseringsaanbod vanuit het samenwerkingsverband naar een geormerkt geldbedrag naar de scholen. Scholen zetten vaak in op een uitwisseling van deskundigheid (kennisdeling); in PO-A is er intercollegiale ondersteuning door leraren met een SEN-master, in PO-C zijn er bezoeken tussen regulier en speciaal onderwijs en in PO-D tussen regulier en cluster 4 scholen. In PO-D wordt wel opgemerkt dat het effect van de professionalisering diffuus is. Niet alle leraren kunnen even goed uit de voeten. In PO-C is de attitude van leraren het meest positief. Scholen hebben duidelijk ingezet op professionalisering, specifiek de pedagogisch-didactische kwaliteiten van docenten. De competenties onder het personeel zijn toegenomen en tevens is de ondersteuningsstructuur versterkt. PO-E laat een ander beeld zien. In PO-E is weliswaar een ruim scholingsaanbod, maar zijn de attitudes van leerkrachten overwegend negatief. Deze leraren voelen zich niet toegerust en hebben weinig vertrouwen in de mogelijkheden daartoe.

VO

In het algemeen geldt dat in de vijf regio's docenten zich meer bewust zijn van wat passend onderwijs vraagt en dat de professionaliteit en competenties zijn toegenomen. Professionalisering is in de gevolgde vo-samenwerkingsbanden vooral een verantwoordelijkheid van besturen en scholen. Het beeld binnen de verschillende cases is gevarieerd; hoe zeer het wordt opgepakt verschilt per schoolbestuur van minimaal tot heel gedegen. Dit is ook afhankelijk van de financiële middelen van een schoolbestuur. In VO-A en -E zijn verschillen tussen docenten groot: sommige docenten hebben weinig behoefte aan nieuwe kennis en vaardigheden (VO-E) of weinig affiniteit met de nieuwe vaardigheden (VO-A). Dit is een spanningsveld. Er worden vaardigheden van docenten gevraagd waar een deel geen affiniteit mee heeft en dat moet volgens docenten ook gezien worden in de context van grote klassen, hogere verwachtingen en onvoldoende extra tijd. Ook in VO-C, waar zowel vaardigheden als attitudes van docenten relatief positief zijn, geven docenten aan dat er grenzen zijn. Waar die grens ligt in de taken van docenten bij een leerling met extra ondersteuningsbehoeften is een kwestie, die soms met behulp van instrumenten duidelijker wordt. Met name in het havo-vwo is er het gevaar van (te) veel focus op alleen didactiek/kennisoverdracht.

Vergelijking po-vo

In beide sectoren is in nagenoeg alle een ontwikkeling in deskundigheid van leraren. In het vo is in alle cases de professionaliteit van docenten toegenomen, maar worden verschillen tussen docenten sterker benoemd. Docenten in het vo lijken het minder vanzelfsprekend hun taak te vinden om te voorzien in extra ondersteuningsbehoeften, daardoor zijn onderlinge verschillen in deze sector groter.

3.3.6 Versterking van de ondersteuningsstructuur op scholen

Om passend onderwijs te kunnen bieden op (reguliere) scholen is een goede ondersteuningsstructuur gewenst. Deze structuur omvat alle voorzieningen die leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, kunnen helpen. Het gaat om procedures om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te signaleren, te diagnosticeren en te begeleiden. De verwachting was dat door het versterken van de ondersteuningsstructuur op reguliere scholen, de uitstroom naar het speciaal (basis)onderwijs zou verminderen. Leraren worden in de school ondersteund door hun eigen intern begeleiders en het samenwerkingsverband kan nog andere deskundigen beschikbaar stellen. Voor een goede werking van de ondersteuningsstructuur is het van belang dat er een heldere verdeling is van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en dat ieder zijn taak ook daadwerkelijk kan vervullen.

PO

In drie (PO-A, -B, en -E) van de vijf samenwerkingsverbanden is de ondersteuningsstructuur versterkt, naar de mening van alle betrokkenen. Op schoolniveau is men tevreden over de ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband (o.a. door consulenten) en intern begeleiders en afgesproken procedures. In PO-B versterken scholengroepen de samenwerking tussen scholen en de expertise-uitwisseling en wordt het als bevorderend gezien dat er meer middelen direct naar de scholen gaan. Op schoolniveau wordt vooral ondersteuning door de intern begeleider ervaren. De “ib’er is de spin in het web geworden” door passend onderwijs. In de andere twee samenwerkingsverbanden (PO-C en -D) worden juist knelpunten genoemd. De intern begeleiders zijn daar te druk, met name door bureaucratie, en kunnen te weinig tijd in de klassen doorbrengen. In deze cases komt ook naar voren dat externe partijen een goede ondersteuningsstructuur bemoeilijken. Zo zijn er in PO-C veel wisselingen bij gemeenten en wijkteams. Er is niemand eindverantwoordelijk en dat maakt dat intern begeleiders zich er alleen in voelen staan. In PO-D wordt het ook geweten aan slechte communicatie met wijkteams en belemmeren wachtlijsten voor cluster 4 scholen en jeugdzorg het goed functioneren van de ondersteuningsstructuur.

VO

In vier van de vijf (alleen in VO-D niet) regio’s is de ondersteuningsstructuur sterk verbeterd. Er is betere ondersteuning voor leerlingen en docenten. Het onderwerp staat veel meer op de kaart en is niet meer iets geïsoleerds in de school maar een vast onderdeel geworden. Echter, in drie samenwerkingsverbanden zorgen factoren in de context ervoor dat de ondersteuningsstructuur op scholen onder druk staat. Als gevolg van verevening zijn er bezuinigingen op de ondersteuningsstructuur in VO-A en -B; er is

minder formatie doordat steeds meer begeleiders passend onderwijs (vanuit het samenwerkingsverband) de school uit zijn gehaald. Daardoor is er minder expertise om op terug te vallen en meer druk op docenten en mentoren. In VO-D wordt door docenten geen sterke ondersteuningsstructuur ervaren en is bovendien het ondersteuningsteam van het samenwerkingsverband niet altijd afgestemd op de behoeften van scholen.

Vergelijking po-vo

In het merendeel van de gevolgde samenwerkingsverbanden in beide sectoren is de ondersteuningsstructuur op scholen versterkt na de invoering van passend onderwijs. Maar in de vo-cases met negatieve verevening staat het onder druk door financiën, en in enkele po-cases verzwakken geringe (mogelijke) inzet van intern begeleiders, wijkteams en wachtlijsten voor jeugdhulp en cluster 4 scholen de werking.

3.3.7 Meer thuisnabij onderwijs

Door de decentralisatie en de regiefunctie van het samenwerkingsverband in een bepaalde regio, was de verwachting dat leerlingen dichterbij hun huis een passende onderwijsplek zouden kunnen vinden. De samenwerkingsverbanden zouden bovendien kunnen bewerkstelligen dat speciale onderwijsvoorzieningen binnen de regio voldoende capaciteit hebben om de leerlingen op te nemen die daar het best op hun plaats zijn, zodat ook die leerlingen relatief thuisnabij onderwijs kunnen volgen.

PO

Het beeld dat uit de onderzochte po-samenwerkingsverbanden naar voren komt is gemixt. In drie van de vijf (PO-C, -D en -E) is meer thuisnabij onderwijs gerealiseerd en waren er een tijdlang minder verwijzingen naar het speciaal onderwijs (soms als gevolg van een 'boete' op verwijzen). In PO-D en -E zijn er momenteel capaciteitsproblemen in het speciaal onderwijs. Het aantal verwijzingen neemt weer toe en de toegang is verslechterd doordat het zo 'vol' zit, mede doordat nieuw gekwalificeerd personeel "onvindbaar" is (dit wordt met name in PO-E onderstreept). In PO-C wordt gesteld dat vanwege passend onderwijs meer kinderen in het regulier onderwijs blijven, maar worden op schoolniveau vraagtekens gezet bij de waarde daarvan als die leerlingen –bijvoorbeeld met het syndroom van Down- veel buiten de klas les hebben. In PO-A is de verwijzing naar het so niet afgenomen en is er ook nauwelijks terugplaatsing. Er is een voorziening dichterbij gerealiseerd om meer thuisnabij onderwijs te kunnen bieden. In PO-B is er door sommige scholen wel en andere niet meer thuisnabij onderwijs gerealiseerd.

VO

Dit is deels gelukt in alle cases, onder andere door de versterking van de ondersteuningsstructuur op de scholen. Maar in grote steden met een groot achterland, bijvoorbeeld in VO-A, is de afstand tot de stad waar de voorzieningen zijn soms (te) groot. De deelname aan het vso fluctueert. In VO-A is het streven een daling van het aantal leerlingen in het vso, maar is de notie bovenal dat leerlingen een passende plek moeten vinden. Als dat in het vso is, dan zonder omhaal vso bieden. In VO-D is het lastig voor leerlingen met havo- en vwo-niveau (met externaliserende of internaliserende problematiek) om een plek in het vso te vinden. In VO-D bestaan wel schakeltrajecten van

vso terug naar regulier vo en die leerlingen hebben dan ook keuzevrijheid voor een school in de eigen wijk.

In VO-B en -E is er onvoldoende capaciteit in het speciaal onderwijs (in VO-B krijgt het vso meer leerlingen uit andere samenwerkingsverbanden). In VO-E is de kritiek dat de cluster 4 scholen te sterk gericht zijn op leerlingen met externaliserende problematiek, waardoor die scholen onvoldoende toegankelijk zijn voor leerlingen met andersoortige problematiek.

Vergelijking po-vo

In de po-cases is meer thuisnabij onderwijs overtuigender gerealiseerd, maar onder de vo-cases bevinden zich meer grote steden met een groot achterland, met een grotere afstand tot de stad waar de voorzieningen zijn. De toegankelijkheid van het speciaal onderwijs is in beide sectoren een punt.

3.3.8 Vermindering van het aantal thuiszitters

Dat er leerlingen zijn die wel leerplichtig zijn, maar langdurig niet naar school gaan wordt in beleid en praktijk als een ongewenste situatie gezien. De verwachting was dat goede registratie op het niveau van samenwerkingsverbanden alle thuiszitters, inclusief oorzaken, in beeld zou brengen en dat - door de zorgplicht en met behulp van doorzettingsmacht - voor alle thuiszittende leerlingen een passende onderwijsplek gevonden zou worden en dat nieuwe thuiszitters voorkomen zouden worden. Het is lastig om de stand van zaken op dit punt te schetsen en de samenwerkingsverbanden te vergelijken, vanwege definitieverschillen (wat een 'thuiszitter' is) en -verruiming in de afgelopen jaren. In PO-C geldt bijvoorbeeld dat als het speciaal onderwijs vol is en een leerling daar geen plek vindt, hij/zij soms van de leerplicht wordt ontheven (omdat specifieke begeleiding nodig is). Deze leerling telt dan niet als thuiszitter (vanwege de ontheffing), terwijl hij wel degelijk thuis zit. In PO-B worden alle leerlingen met onderwijszorgarrangementen ook geteld als 'thuiszitter'. In VO-B stijgt het aantal thuiszitters, maar dat is ook een gevolg van verbeterde registratie.

PO

In het algemeen is er steeds meer zicht op thuiszitters, maar in PO-C en -E is toch het precieze aantal onduidelijk. In PO-A zijn er weinig tot geen thuiszitters. In PO-E is thuiszitten meestal het gevolg van wachtlijsten voor jeugdhulp. In PO-B is het aantal gegroeid (maar is ook de definitie verruimd). Het betreft vooral leerlingen die vanuit cluster 4 scholen uitvallen. In deze case wordt onderstreept dat ontevreden ouders ook een factor zijn bij thuiszitten. Het gaat dan om ouders die een geschil hebben met de school over het gewenste aanbod. Juridisering werkt niet bevorderend voor het vinden van een passende plek en (tijdelijk) thuis zitten is vaak de resultante.

VO

In de onderzochte vo-samenwerkingsverbanden is er overal veel beter zicht gekomen op het aantal thuiszitters. Er is een betere registratie en actieve(re) aanpak in alle cases. In vier cases (VO-A, -C, -D en -E) is het aantal thuiszitters gedaald. In VO-C resteert nog een kleine groep "hardnekkige" thuiszitters. In VO-B stijgt het aantal, maar dat kan komen

doordat is er beter geregistreerd. Daar neemt wel de duur van thuiszitten af door eerder en actiever ingrijpen. In VO-E is het aantal absoluut verzuimers (leerlingen die helemaal niet op een school zijn ingeschreven) en kortdurende thuiszitters verminderd, onder andere doordat hiervoor een aanpak is ontwikkeld en consulenten nauwer betrokken zijn, maar is het langdurig relatief verzuim toegenomen (betreft vaak kinderen met meervoudige problemen of uit multi-problem gezinnen). In VO-D is het aantal gedaald maar de voortgang van de daling is inmiddels gestagneerd, naar eigen zeggen omdat het “laaghangend fruit geplukt is”.

In VO-A en, -C en -E is er meer (vroegtijdig) zicht op de problematiek. Met name VO-C is een goed voorbeeld. Daar is ingezet op een cyclisch proces van structurele monitoring, interventies, een eenduidige aanpak in de regio, nauwe samenwerking en een maatwerkaanpak van thuiszitters. Sommigen thuiszittende leerlingen krijgen een individueel gericht aanbod in de vorm van school op afstand in een elektronische leeromgeving.

Vergelijking po-vo

In beide sectoren is er veel beter zicht op thuiszitters gekomen. In het vo is er meer grip op de aantallen en de aanpak van thuiszitten (in sommige po-cases blijft onduidelijkheid bestaan over precieze aantallen). Een onderwijsstelsel zonder thuiszitters blijkt echter in beide sectoren te mooi om waar te zijn. Oorzaken kunnen complex en ‘hardnekkig’ zijn. Het systematisch en cyclisch volgen en daar een maatwerkaanpak op baseren van samenwerkingsverband VO-C is een goede route naar goed zicht op en een vermindering van thuiszitters.

3.3.9 Betere overgangen

De verwachting was dat met passend onderwijs, door de onderlinge samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs en het geheel van voorzieningen binnen en tussen scholen, elke leerling zich ononderbroken kan ontwikkelen gedurende de schoolloopbaan en bij de overgang van school naar werk. Deze nieuwe structuur moest, met name in het po opnieuw worden ingericht (netwerkvorming, ontwikkelen van bestuurlijke afspraken, werkwijzen en procedures binnen de opgerichte samenwerkingsverbanden). Voor betere overgangen was ook nodig dat de ontstane po- en vo-samenwerkingsverbanden in een regio onderling zouden afstemmen.

PO

Ontwikkelingen op dit gebied zijn moeilijk uit de beschikbare gegevens te halen. Er zijn indicaties voor betere overgangen in de zin van gestroomlijnder, maar minder in de zin van meer *passende* overgangen (dat leerlingen ook op een voor hen passende plek in het vo terecht komen). In de grote steden geldt dat dit ook wordt bemoeilijkt door bestaande lotingsystemen voor schoolkeuze. In twee samenwerkingsverbanden wordt het ondersteuningsperspectiefplan (OPP) als bevorderend gezien voor betere overgangen. De verwachtingen van ouders over het vervolgonderwijs worden dan ook beter afgestemd. In de onderzochte po-regio's is men kritisch over de afstemming met de vo-samenwerkingsverbanden in het gebied (NB dat zijn andere dan de vo-

samenwerkingsverbanden hierna): “In het vo bestaan heel andere ideeën over passend onderwijs”.

VO

In vier van de vijf (VO-A t/m -D) gevolgde vo-samenwerkingsverbanden is actief aan de verbinding tussen po en vo in de regio gewerkt. Bijvoorbeeld door gezamenlijk overleg over leerlingen met ondersteuningsbehoefte, betere afspraken over de overdracht en gezamenlijk (toelatings)beleid en instrumenten (zoals een centraal aanmeldingsformulier, een schakeltraject s(b)o naar v(s)o). In VO-E, een grote stad, bemoeilijkt loting en de verplichte aanmelding bij meerdere scholen de overdracht. Na aanmelding in het vo heeft het po geen zorgplicht meer en wordt moeilijk bereikbaar voor de nieuwe vo-school. In VO-C streeft men ernaar bepaalde leerlingen voor wie de overgang relatief groot is al eerder in beeld te krijgen. De overgang van vo naar mbo is bijna niet genoemd in de interviews, maar er zijn in twee cases indicaties dat het een aandachtspunt zou moeten zijn. In VO-B is er zorg over de overgang naar sommige mbo-opleidingen en in VO-E is er soms sprake van ‘wegadviseren’ (leerlingen doorverwijzen voordat er sprake is van een formele aanmelding).

Vergelijking po-vo

Een ononderbroken schoolloopbaan heeft veel meer aandacht in de gevolgde vo-cases dan in de po cases. Er is daar ingezet op gezamenlijk beleid en overleg. Voor de grote steden geldt dat de centrale lotingsystemen voor schoolkeuze een gestroomlijnde overdracht bemoeilijken.

3.3.10 Effectieve inzet jeugdhulp (één kind, één plan)

Door het ontwerp van passend onderwijs, met samenwerkingsverbanden op grotere schaal dan voorheen en inclusief het speciaal onderwijs, en (deels overlappend in de tijd) de decentralisatie van de jeugdzorg, was de hoop dat er meer verbinding en afstemming zou ontstaan tussen het onderwijs en jeugdhulp. Gemeenten zouden op beide gebieden afstemming kunnen bevorderen. Het zou kunnen leiden tot minder fragmentatie en minder bureaucratie (vanuit twee systemen die elk op zichzelf staan en functioneren). Kinderen en jongeren zijn erbij gebaat dat onderwijs en jeugdzorg samen optrekken, bijvoorbeeld bij processen van toewijzing van zorg. In de ‘één kind, één plan’-visie staat het kind centraal en worden onderwijs en jeugdhulp idealiter ‘om het kind heen’ georganiseerd. Dit betekent meer maatwerk en minder bureaucratie en de verbinding biedt ook mogelijkheden voor vroegsignalering; de school is zowel vind- als werkplaats voor jeugdzorg.

PO

Er zijn weinig specifieke opmerkingen gemaakt over ‘één kind, één plan’ in alle interviews. Het begrip wordt nog nauwelijks gehanteerd. In twee samenwerkingsverbanden (PO-B en -E) is de samenwerking met jeugdhulp wel verbeterd, respectievelijk de afstand tot jeugdhulp kleiner geworden en meer samenwerking met specialisten ontstaan. In PO-A heeft het samenwerkingsverband overleg met de gemeente en faciliteert de gemeente een medewerker van jeugdhulp in de scholen. Maar in dit samenwerkingsverband en ook in

PO-C en -D zijn er wachtlijsten voor jeugdzorg. Dat betekent bijvoorbeeld dat indien een indicatie voor behandeling is afgegeven, de zorg toch (nog) niet geleverd kan worden. In deze samenwerkingsverbanden lijkt 'één kind, één plan' nog ver weg. Er zijn daar ook veel wisselingen bij jeugdzorg en naar mening van de geïnterviewden weinig inzet en verantwoordelijkheid vanuit jeugdzorg en te veel gedragsdeskundigen en andere partijen betrokken. Er is slechte afstemming en regie, mede door "gebakkelei over geld" tussen het samenwerkingsverband en de gemeente. Scholen "blijven met leerlingen zitten" als resultante hiervan.

VO

Ook in de onderzochte vo-samenwerkingsverbanden is 'één kind, één plan' nog geen gemeengoed. De effectieve inzet van jeugdhulp is nadrukkelijk punt van zorg in alle vijf regio's. Jeugdhulp is slecht bereikbaar, komt moeilijk in actie (het duurt lang), de wachtlijsten werken belemmerend, vaak zijn er veel betrokken partijen (bijvoorbeeld meerdere gemeenten in een regio) en dit alles resulteert in een "stroperige samenwerking". Gemeenten hebben te maken met financiële tekorten sinds de decentralisatie. Er wordt door het onderwijs weinig aandacht voor hun input ervaren, terwijl het door het moeizame traject lang een "schoolprobleem" blijft. Tegelijkertijd is de samenwerking met jeugdzorg vanuit de 'één kind, één plan'-visie (recent) speerpunt in het beleid geworden in vier van de vijf samenwerkingsverbanden. Er is expliciet beleid op gemaakt met veel inzet van het bestuur in VO-A t/m -D. In VO-C is men het meest ver met het effectueren van het beleid en daar zijn ook goede voorbeelden van tevredenheid over de samenwerking.

Vergelijking po-vo

In beide sectoren is de effectieve inzet van jeugdhulp nog niet gerealiseerd en is 'één kind, één plan' niet de geldende notie in de dagelijkse praktijk. Tekorten bij gemeenten, wachtlijsten, personele wisselingen en onvoldoende regie bij jeugdhulp vormen grote belemmeringen. In beide sectoren is een goede verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp wel een punt van zorg en aandacht. In de vo-samenwerkingsverbanden is dit al meer zichtbaar in beleid en in één regio ook al in de praktijk.

3.4 Samenvattend

Een dekkend aanbod van voorzieningen voor zorgleerlingen is in alle samenwerkingsverbanden grotendeels gerealiseerd. In de gevolgde po-samenwerkingsverbanden komt dit nog iets sterker naar voren dan in de vo-samenwerkingsverbanden. Soms schiet wel de capaciteit tekort voor bepaalde type leerlingen en door wachtlijsten.

In nagenoeg alle onderzochte cases is goed zicht op de middelenbesteding. In twee cases is het de vraag of dit ook efficiënt gebeurt; in een po- en een vo-samenwerkingsverband worden de opbrengsten van de bestede middelen niet in kaart gebracht. In andere samenwerkingsverbanden (vooral in het vo) wordt juist gestuurd op (systematische) verantwoording.

Bureaucratie wordt anders dan gehoopt in toenemende mate ervaren, met name binnen de onderzochte po-samenwerkingsverbanden. In veel cases wordt daarom actief ingezet op het vereenvoudigen van procedures. Het speciaal onderwijs ervaart bureaucratie door de optelsom; zij hebben soms te maken met verschillende samenwerkingsverbanden met elk andere (TLV)procedures.

Hulp op maat bieden voor leerlingen met extra behoeften lukt veelal; als bevorderend worden genoemd een diversiteit aan bovenbestuurlijke arrangementen, een goede zorgstructuur, professionalisering en het feit dat scholen zelf over middelen beschikken (scholenmodel). Individueel maatwerk is beperkter mogelijk naarmate dat duurder wordt, docenten handelingsverlegen zijn, er meer wachtlijsten zijn voor s(b)o en in sommige gevallen door negatieve verevening (bovenschools aanbod wordt dan bijvoorbeeld wegbezuinigd).

In vrijwel alle onderzochte regio's is men positief over de professionele ontwikkeling die leraren hebben doorgemaakt sinds de invoering van passend onderwijs. Een deel van de leraren voelt zich echter nog onvoldoende toegerust, en een deel heeft weinig affiniteit en een negatieve attitude ten aanzien van (een gepercipieerd groot aantal) zorgleerlingen in de klas.

In acht van de tien onderzochte samenwerkingsverbanden is de zorgstructuur op reguliere scholen versterkt. De ib'er is in de po-regio's nog belangrijker geworden. In de vo-regio's is de zorgstructuur een steviger onderdeel geworden van de schoolorganisatie. Externe factoren kunnen de zorgstructuur echter verzwakken. In de po-samenwerkingsverbanden komen in dat opzicht te drukbezette intern begeleiders, ervaren bureaucratie, wisselingen bij gemeenten en wijkteams en wachtlijsten naar voren. In de vo-samenwerkingsverbanden bezuinigingen op de zorgstructuur.

Er is in de gevolgde samenwerkingsverbanden veel beter zicht gekomen op (het aantal) thuiszitters. In twee po-cases is het precieze aantal nog niet duidelijk, maar in alle vo-samenwerkingsverbanden is sprake van een betere registratie en een actieve(re) aanpak.

Er zijn indicaties dat overgangen tussen po en vo gestroomlijnder verlopen. In de samenwerkingsverbanden in grote(re) steden bemoeilijken lotingsystemen voor schoolkeuze warme overdrachten. In de gevolgde vo-cases is meer focus op goede overgang po-vo dan in de po-cases. Daar wordt gezamenlijk beleid en overleg gerapporteerd tussen po en vo, terwijl dit minder het geval is met vo-scholen in de gevolgde po-cases.

Het streven naar één kind, één plan, waarbij onderwijs en zorg georganiseerd zijn rondom het kind is nog niet de geldende notie in de onderzochte samenwerkingsverbanden. Het begrip wordt nog nauwelijks gehanteerd en er is nog (te) weinig afstemming tussen jeugdhulp en onderwijs. Tegelijkertijd is dit onderwerp nu speerpunt in meerdere samenwerkingsverbanden in beide sectoren. In het samenwerkingsverband dat het meest ver is met het ontwikkelen en effectueren van het beleid is tevredenheid over de samenwerking. In de eerste periode na invoering van passend onderwijs richtten de

samenwerkingsverbanden zich eerst op ontwikkeling en uitvoering in de eigen organisatie. De in dit hoofdstuk genoemde eerste negen doelen van passend onderwijs vroegen veel van de aandacht van de opgerichte samenwerkingsverbanden. Na andere vraagstukken als: Hoe verdelen we middelen, hoe organiseren we zorgtoewijzing binnen het onderwijs, hoe bereiken we meer maatwerk etc., lijkt een betere verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg de volgende grote stap te zijn die gezet wordt.

4. Waardering beleidswijziging en -instrumenten

4.1 Inleiding

Naast het bespreken van de belangrijkste veranderingen door passend onderwijs, zijn er in de interviews ook aanvullende evaluatieve vragen aan de respondenten voorgelegd. In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van deze interviewvragen. De vragen hebben betrekking op zes onderwerpen: 1) het samenwerkingsverband als instrument, 2) de rol van het bestuur, 3) het model voor middelenverdeling, 4) waardering van beleidsinstrumenten, 5) opvattingen over positie van cluster 1 en 2, en 6) belemmeringen in het onderwijsstelsel.

4.2 Methode

In de eerder beschreven interviews is in deze laatste ronde ook een aantal reflectieve vragen gesteld over aspecten van de stelselwijziging. Tabel 3 geeft een overzicht van de onderwerpen en door wie deze vragen zijn beantwoord.

Tabel 3. Overzicht onderwerpen per respondentgroep

	Directie SWV	Bestuurders	Schoolleiders	Leraren
Swv als instrument	X	X	X	
Rol van het schoolbestuur	X	X ⁷	X	
Model voor middelenverdeling	X	X	X	
Beleidsinstrumenten			X	X
Cluster 1 en 2	X	X		
Belemmeringen in het onderwijsstelsel	X	X	X	X

Alle antwoorden zijn per vraag eerst gesorteerd per respondentgroep (directeur samenwerkingsverband, bestuurders, schoolleiders, leraren). Dus voor vraag 1 alle antwoorden van directeuren, daarna van alle bestuurders etc. Voorts is per vraag en binnen iedere respondentgroep exploratief gecodeerd. Op basis van wat naar voren kwam werd gecategoriseerd en ontstond een codeboek. In de analyse is een overzicht gemaakt van de meest genoemde thema's per respondentgroep. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen po en vo, al bleek in de analyse dat de sectoren niet sterk verschilden. Vanuit deze overzichten kwam ook naar voren of bepaalde thema's bij meerdere respondentgroepen terugkwamen of niet. Ter illustratie van de bevindingen is teruggeblikt in de interview- en caseverslagen en worden in dit hoofdstuk geïnterviewden geciteerd.

⁷ Aan de bestuurders hebben we meerdere vragen omtrent de rol van het schoolbestuur gesteld. De andere respondenten hebben één vraag hierover beantwoord.

Een beperking van de dataverzameling is dat niet alle vragen aan alle beoogde respondenten zijn voorgelegd. Door de soms lange hoeveelheid tijd die nodig was voor de open vraag naar veranderingen, is de beantwoording van de aanvullende vragen niet bij iedereen volledig gelukt. Daarom is het niet mogelijk om op basis van deze resultaten uitspraken te doen over verschillen tussen of binnen samenwerkingsverbanden of om de resultaten te kwantificeren. We volstaan met schattingen binnen het aantal respondenten dat de vragen heeft beantwoord. Hiervoor gebruiken we termen zoals 'de meerderheid' of 'ongeveer de helft'.

4.3 Bevindingen

4.3.1 Samenwerkingsverband als instrument

Vraag: Zijn volgens u de samenwerkingsverbanden een goed instrument gebleken om passend onderwijs efficiënt te organiseren? Waarom wel/niet? Indien niet: wat is dan een betere werkwijze, waarom/in welk opzicht?

Directie samenwerkingsverband

De meeste directeuren van samenwerkingsverbanden vinden het samenwerkingsverband een goed instrument om passend onderwijs efficiënt te organiseren. De argumenten die zij noemen zijn:

- Het samenwerkingsverband biedt flexibiliteit en kan zo worden ingericht dat het aansluit op de wensen in de regio;
- Doordat er verantwoording wordt afgelegd aan het samenwerkingsverband kan men beter zicht houden op de inzet van de middelen;
- Het samenwerkingsverband heeft een coördinerende functie in de samenwerking met jeugdhulp en de gemeente.

Voorbeeld directeur VO-E: "Er is geen regelgeving over hoe een samenwerkingsverband moet worden ingericht. Dit geeft flexibiliteit: je kunt het inrichten zoals je denkt dat het 't beste zal uitpakken in de regio en je kunt tussentijds aanpassingen doorvoeren als dat nodig is of beter lijkt."

Als verbeterpunt noemen twee directeuren nog wel dat een samenwerkingsverband zou moeten bestaan uit po, vo én de gemeente.

Een enkele directeur vindt het samenwerkingsverband geen goed instrument en twee directeuren twijfelen over de efficiëntie ervan. Daarvoor noemen zij verschillende argumenten:

- Het samenwerkingsverband heeft een marginale plek: er is geen belangenvereniging voor samenwerkingsverbanden;
- Binnen het samenwerkingsverband zijn tegenstrijdige belangen;
- Het wordt als een knelpunt ervaren dat er weinig zicht op de inzet van lwoo-middelen is;

- De top down-benadering leidt tot bureaucratie en administratieve druk.

Bestuurders

De meningen van bestuurders over de samenwerkingsverbanden verschillen, ook binnen éénzelfde samenwerkingsverband. Een kleine meerderheid van de bestuurders vindt het samenwerkingsverband een goed instrument om passend onderwijs efficiënt te organiseren.

Voorbeeld bestuurders VO-A: “Om voorzieningen in stand te houden en een bovenschools en dekkend aanbod te creëren moet je samenwerken. Het samenwerkingsverband kan als netwerkorganisatie beleid en samenwerking (tussen besturen en regulier en speciaal onderwijs) afdwingen.”

Daarbij worden wel verschillende kanttekeningen genoemd. Of het samenwerkingsverband een goed instrument is, is volgens respondenten afhankelijk van de welwillendheid van de verschillende besturen, een goede directeur van het samenwerkingsverband en de overlap van de regio met één gemeente en niet met verschillende gemeenten. Daarnaast vinden sommige bestuurders dat het samenwerkingsverband voordelen heeft, maar als instrument niet per se nodig was. Tegenargumenten zijn dat het zorgt voor te veel bureaucratie en extra verantwoording, terwijl er te weinig aandacht is voor de praktijk in de klas. Ook vindt men dat er meer afstemming moet zijn tussen samenwerkingsverbanden.

Voorbeeld bestuurder VO-E: “De functie van directeur van het samenwerkingsverband is van groot belang, een directeur van een samenwerkingsverband moet eigenlijk alles kunnen op inhoudelijk en organisatorisch vlak én oog hebben voor belangen en het gehele speelveld zoals scholen, gemeenten, jeugdzorgorganisaties.”

Er worden verschillende suggesties gedaan voor verbetering, namelijk:

- meer verantwoordelijkheid m.b.t. passend onderwijs bij de scholen;
- de overheid moet meer vertrouwen hebben in professionals, dan volgt financiering vanzelf;
- speciaal onderwijs opheffen, zodat alle verantwoordelijkheid op één plek komt en er geen schotten meer zijn tussen onderwijsinstellingen;
- meer aandacht voor voortijdig schoolverlaten (vsv)-beleid;
- éénpitters moeten aansluiten bij grotere besturen;
- scherpere regie vanuit gemeenten en daardoor verschillende domeinen met elkaar verbinden;
- een wijkgerichte aanpak.

Iedere suggestie is slechts een enkele keer genoemd.

Schoolleiders

In de meerderheid van de samenwerkingsverbanden vinden alle bevroegde schoolleiders het samenwerkingsverband een goed instrument. In een aantal andere samenwerkingsverbanden zijn de meningen meer verdeeld, maar zijn er wel meer voordan tegenstanders. De voorstanders vinden dat het een goed middel is om de samenwerking tussen scholen en besturen te stimuleren en in goede banen te leiden. Een voordeel is dat het zorgt voor transparantie in de besteding van middelen. Doordat de middelen worden geoormerkt komt het sneller bij de zorg en ondersteuning van leerlingen terecht.

Ondanks dat de meeste schoolleiders het samenwerkingsverband een goed instrument vinden, worden er nog wel kanttekeningen genoemd. Het samenwerkingsverband als instrument zou volgens sommigen niet per se nodig zijn. Het is een nieuwe bureaucratische laag, waarin schoolbesturen met tegenstrijdige belangen gedwongen moeten samenwerken. Het is lastig dat scholen voor speciaal onderwijs in zoveel verschillende samenwerkingsverbanden zitten, aangezien er geen afstemming tussen samenwerkingsverbanden plaatsvindt. Tot slot zijn de regio's van samenwerkingsverbanden volgens een aantal schoolleiders niet logisch gekozen.

Er worden twee suggesties voor verbetering gedaan. Eén van de schoolleiders geeft aan dat hij liever een samenwerkingsverband zou zien dat gevormd is op basis van gelijke inhoudelijke gronden in plaats van regio. Daarnaast is de wens geuit dat de gelden naar de scholen komen en dat de school de ondersteuning die nodig is inkoop.

4.3.2 Rol van het schoolbestuur

Vraag: Hoe kijkt u terug op de rol van de schoolbesturen in uw samenwerkingsverband?

Directie samenwerkingsverband en schoolleiders

Aan directeuren van samenwerkingsverbanden, schoolleiders en ondersteuningsteams is gevraagd hoe zij de rol van de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband zien. Een aantal directeuren van samenwerkingsverbanden noemt dat de bestuurlijke samenwerking aan het begin nog niet goed verliep of dat bestuurders vooral nog vanuit hun rol als schoolbestuurder voor de eigen school dachten. Daarin heeft een ontwikkeling plaats gevonden en het verloopt inmiddels beter. De schoolleiders en ondersteuningsteams ervaren de rol van besturen verschillend. Een aantal respondenten vindt dat besturen dicht bij de scholen en de praktijk zijn gekomen door passend onderwijs terwijl andere respondenten aangeven dat de besturen vooral meer op afstand staan van de scholen.

Bestuurders

Vraag: Wat doet het bestuur om passend onderwijs op de eigen scholen mogelijk te maken (kaders)?

Bestuurders noemen allerlei activiteiten die zij uitvoeren om passend onderwijs op hun scholen te realiseren. Veel bestuurders geven aan dat zij zich richten op de professionalisering van medewerkers om de kwaliteit van de ondersteuning te verbeteren. Daarnaast richten veel besturen zich op de ondersteuning van leraren, het opzetten of in stand houden van voorzieningen en het ontwikkelen van nieuwe onderwijsvormen, bijvoorbeeld voor individuele leerlijnen.

Voorbeeld bestuurder VO-B: “Je kunt niet zeggen ‘het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor passend onderwijs’. Nee, wij zijn het samenwerkingsverband. Je moet er zelf mee aan de slag.”

Vraag: In hoeverre en op welke manier houdt het bestuur zicht op de kwaliteit van ondersteuning op de scholen (sturingsinformatie)?

Alle bestuurders geven aan dat zij zicht houden op de kwaliteit van geboden ondersteuning op de scholen, maar zij verschillen sterk in de manier waarop zij inzicht krijgen en behouden. Veel bestuurders geven aan dat zij hiervoor zowel kwalitatieve als kwantitatieve indicatoren gebruiken.

Voorbeelden van kwalitatieve indicatoren zijn:

- Gesprekken met scholen
- (collegiale) visitaties
- Directe contacten met ondersteuningscoördinatoren
- Evalueren van opbrengsten van extra ondersteuning

Voorbeelden van kwantitatieve indicatoren zijn:

- Aantal thuiszitters
- Aantal leerlingen met een OPP
- Deelnemersaantallen (v)so, sbo en regulier onderwijs
- In- en uitstroom van leerlingen

Een aantal bestuurders noemt ook dat een kwaliteitsmedewerker hier zorg voor draagt of dat er een kwaliteitszorgsysteem is ontwikkeld.

Voorbeeld bestuurder VO-B: “Wij hebben een dashboard ‘Goed onderwijs’ ontwikkeld met daarin een aantal indicatoren die wij belangrijk vinden. Het idee erachter is als een dashboard van een auto. Ik hoef niet te weten hoe het precies werkt, maar ik wil de lampjes wel begrijpen.”

Enkele bestuurders geven aan dat zij het moeilijk vinden om zicht te krijgen op de kwaliteit van de ondersteuning op de scholen, omdat deze kwaliteit lastig is om vast te stellen en omdat het lastig is om na te gaan of middelen echt leiden tot een betere onderwijskwaliteit. Eén bestuurder geeft ook aan dat er voldoende cijfers voorhanden zijn, maar dan de kwalitatieve duiding hiervan beter zou kunnen.

Vraag: In hoeverre en op welke manier verantwoordt het bestuur zich over de geleverde ondersteuning aan het samenwerkingsverband of de Inspectie?

Vrijwel alle bestuurders noemen dat zij verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband over de middelen voor passend onderwijs, maar de wijze waarop zij dit doen verschilt sterk tussen de besturen. Besturen met scholen in meerdere samenwerkingsverbanden geven aan dat zij de middelen op verschillende manieren moeten verantwoorden aan ieder samenwerkingsverband. Binnen één samenwerkingsverband geven de bestuurders aan geen verantwoording af te leggen, omdat ze geen middelen ontvangen vanuit het samenwerkingsverband.

De meeste besturen leggen verantwoording af aan het samenwerkingsverband door middel van een jaarverslag, maar een aantal besturen legt ook vaak verantwoording af door middel van evaluatiegesprekken of periodieke overleggen met het samenwerkingsverband. Verschillende bestuurders geven aan dat er winst valt te behalen in de manier van verantwoording, omdat de gewenste manier van verantwoording sterk verschilt per samenwerkingsverband en omdat de effecten van de ingezette middelen nog onvoldoende worden bijgehouden.

Daarnaast geven bestuurders aan dat zij naast de verantwoording aan het samenwerkingsverband ook verantwoording afleggen aan de Inspectie van het Onderwijs door rapportages aan te leveren en door een inspectiebezoek.

Vraag: Is de rol van het speciaal (voortgezet) onderwijs veranderd door passend onderwijs? Zo ja, hoe? Wat is er nodig (geweest) om deze aanpassing tot stand te laten komen?

In vier samenwerkingsverbanden is de rol van het speciaal onderwijs met so-bestuurders besproken. Twee bestuurders geven aan dat de rol van het speciaal onderwijs binnen passend onderwijs hetzelfde is gebleven, maar alle bestuurders geven wel aan dat uitvoering is veranderd. Zo is de uitvoering van passend onderwijs voor het (v)so geïntensiveerd door de bureaucratie en de verzwaring van de populatie. Het speciaal onderwijs krijgt leerlingen later binnen en het aantal leerlingen met complexere ondersteuningsvragen is toegenomen volgens de bestuurders.

Door de invoering van passend onderwijs zijn er meer contacten gekomen met het regulier onderwijs en is de afstand tussen het speciaal- en regulier onderwijs afgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de onderlinge beeldvorming van het vso en vo is verbeterd en dat men meer bij elkaar over de vloer komt.

4.3.3 Model voor middelenverdeling

Vraag: Hoe kijkt u terug op het model voor middelenverdeling dat in uw samenwerkingsverband is toegepast? Zou u het weer zo doen, waarom wel/niet?

Directie samenwerkingsverband

Een deel van de directeuren was niet betrokken bij de keuze voor het model voor middelenverdeling, omdat ze pas later hun functie zijn gaan bekleden. In de meeste samenwerkingsverbanden heeft er de afgelopen jaren een ontwikkeling plaatsgevonden in het model van de middelenverdeling of is er de wens om dit de komende jaren verder

aan te passen. Zo willen twee samenwerkingsverbanden met een expertisemodel wat meer richting een schoolmodel ontwikkelen. Binnen een aantal samenwerkingsverbanden is ook de verantwoording van de middelen in de loop van de jaren steeds verder ontwikkeld.

Voorbeeld directie VO-C: “De verdeling van middelen over de scholen - op basis van OPP’s en arrangementen – is evenwichtiger geworden. Met de ontwikkelde systematiek heeft het samenwerkingsverband fijnmazig in beeld waar de scholen hun middelen aan besteden. De systematiek wordt steeds verder ontwikkeld en het wordt steeds duidelijker wat voor scholen van belang is.”

Bestuurders

Een deel van de bestuurders was niet betrokken bij de keuze voor het model voor middelenverdeling. Binnen de meeste samenwerkingsverbanden zijn de bestuurders wisselend tevreden over het model voor middelenverdeling.

Redenen voor tevredenheid die worden genoemd zijn:

- Door het schoolmodel kunnen scholen middelen snel inzetten en zelf bepalen op welke manier zij dat doen. De bestuurders vinden dat er daardoor minder sprake is van procedures en bureaucratie.
- Een bestuurder noemt dat de keuze om destijds voor het expertisemodel te gaan goed was, omdat de scholen nog onvoldoende expertise hadden om dit zelf op te vangen. Nu is het wel wenselijk om wat meer richting het schoolmodel te ontwikkelen.

Redenen voor ontevredenheid die worden genoemd zijn:

- Het schoolmodel werkt niet bevorderend voor de samenwerking tussen scholen.
- Het schoolmodel zorgt voor scheefgroei doordat er in de verdeelsleutel geen rekening wordt gehouden met verschillende leerlingenpopulaties op de scholen.
- De verdeelsleutel kan soms zo in elkaar zitten dat dit tot perverse prikkels kan leiden, zoals het weigeren van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte of een doorverwijzing naar het speciaal onderwijs in plaats van een arrangement op de school aanbieden.
- Door te veel doorverwijzingen van scholen naar het s(b)o ontstaan er op sommige scholen uit een samenwerkingsverband financiële tekorten.
- Binnen het expertisemodel komt het geld onvoldoende bij de leerling terecht, omdat het samenwerkingsverband een te grote organisatie is geworden.

Twee samenwerkingsverbanden geven aan van het expertisemodel meer richting het schoolmodel te willen ontwikkelen waarbij er meer eigenaarschap bij de scholen komt te liggen. In één samenwerkingsverband is een pilot gehouden met een andere middelenverdeling waar alle bestuurders erg tevreden over zijn. In deze pilot gingen de middelen voor extra ondersteuning direct naar de scholen in plaats van dat scholen aanvragen voor arrangementen in moeten dienen.

Binnen een aantal samenwerkingsverbanden is er steeds meer aandacht voor kwaliteitszorg en de verantwoording van de bestede middelen.

Schoolleiders

Ook op schoolniveau zijn de respondenten wisselend tevreden over het gekozen model van middelenverdeling. De schoolleiding en ondersteuningsteams noemen argumenten die veelal overeenkomen met die van de bestuurders.

Redenen waarom respondenten tevreden zijn:

- Net als bestuurders geven respondenten op schoolniveau ook aan dat het schoolmodel er voor zorgt dat middelen snel ingezet kunnen worden. Scholen ervaren meer autonomie omdat zij zelf kunnen bepalen op welke manier zij het geld voor ondersteuning in willen zetten.
- Er zijn voldoende middelen voor scholen beschikbaar.

Redenen waarom respondenten ontevreden zijn:

- Het schoolmodel bevordert de samenwerking tussen scholen niet.
- Door het expertisemodel ligt er veel kennis (en macht) op één plek en ervaart de school zelf weinig sturing op de inzet van de middelen. Maar er zijn ook scholen die het juist prettig vinden om te werken met het expertisemodel.
- Het is voor de scholen onvoldoende transparant welke middelen beschikbaar zijn.

Voorbeeld schoolleider PO-E: “Aan het begin van passend onderwijs werden er weinig leerlingen naar ons [sbo] doorverwezen omdat de scholen hier zelf voor moesten betalen. Toen hebben wij personeel moeten ontslaan. Nu nemen de verwijzingen toe, en komt de school personeel tekort.”

4.3.4 Beleidsinstrumenten

Vraag: Hoe kijkt u terug op beleidsinstrumenten (zorgplicht, OPP, SOP), die door passend onderwijs zijn geïntroduceerd, bent u daar tevreden over, waarom wel/niet?

Schoolleiders

De uitvoering van de zorgplicht verloopt in de meeste gevallen goed volgens scholen. Toch zijn er een aantal punten die moeizaam kunnen lopen:

- Er wordt weleens misbruik gemaakt van de zorgplicht. Zo noemen scholen uit twee samenwerkingsverbanden dat andere scholen weleens aangeven dat ze ‘vol’ zitten om geen zorgplicht voor een leerling te krijgen.
- De inmenging van ouders kan de uitvoering van de zorgplicht bemoeilijken, bijvoorbeeld door af te dwingen dat een kind naar het reguliere onderwijs gaat met bepaalde ondersteuning.
- Bij afstromende of zij-instromende leerlingen wordt er weleens informatie achtergehouden door de aanleverende scholen of hebben scholen onvoldoende

verantwoordelijkheid genomen voordat een leerling afstroomt. Het gaat hierbij vooral om leerlingen van andere scholen.

- Als er jeugdhulp nodig is maar dit niet of onvoldoende wordt ingezet, dan kan dat er voor zorgen dat de school handelingsverlegen raakt. Het speciaal onderwijs is voor deze leerlingen dan vaak ook geen goede plek en dat maakt het moeilijk om in dergelijke situaties de zorgplicht goed uit te kunnen voeren.

Voorbeeld ondersteuningsteam VO-B: “De zorgplicht houdt ons als school scherp. Het is bij alle leerlingen gelukt om het uit te voeren. Soms verloopt het uitvoeren van de zorgplicht moeizaam door inmenging van ouders. [...] Ouders wijzen ons op de zorgplicht, waarbij wij soms moet uitleggen dat dit niet hetzelfde is als aannameplicht.”

Binnen vrijwel alle samenwerkingsverbanden zijn er meerdere respondenten die positieve ervaringen hebben met het Ontwikkelingsperspectief (OPP). Deze respondenten ervaren dat het OPP bijdraagt aan maatwerk, een doorgaande lijn en goede afstemming tussen partijen (waaronder ouders). Daarnaast geeft het richting en handvatten in de begeleiding.

Voorbeeld schoolleider/ondersteuningsteam PO-A: “Het OPP is helder en werkzaam. Het doel moet zijn dat het een levend document is, niet iets dat twee keer per jaar wordt gemaakt, met ouders wordt gedeeld en in de kast wordt gelegd. Je moet het meenemen in de groepsplannen en de interventies eraan koppelen, ook didactisch. Je kunt zo vastleggen waar je met het kind naartoe gaat.”

Veel respondenten, ook respondenten die tevreden zijn over het OPP, geven wel aan dat het veel tijd kost om een goed OPP op te stellen. Een aantal van hen geeft ook aan dat het een uitdaging is om het OPP zo vorm te geven, dat het daadwerkelijk een werkdocument wordt in plaats van een papieren tijger. Respondenten zeggen dat de kwaliteit van het OPP sterk kan verschillen tussen medewerkers van de school.

Voorbeeld ondersteuningsteam PO-B: “Het OPP is een vreselijke papieren tijger. De leerkrachten op school weten goed wat ze doen, ze toetsen en doen aan verslaglegging. Het OPP komt hier extra bij, het wordt ingevuld omdat het moet.”

Op sommige scholen wordt het OPP als een extra bureaucratische last ervaren. Het OPP wordt wel geschreven, maar in de praktijk wordt het document nauwelijks ingezet. Twee scholen zeggen dat zij de OPP's nooit gebruiken in de klas of in de begeleiding van leerlingen.

Voorbeeld ondersteuningsteam VO-E: “Het opstellen en evalueren van het OPP is zeer tijdrovend en zo gaat er tijd verloren voor het daadwerkelijk bieden van zorg, zeker bij een grote groep leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Bovendien lezen docenten het OPP niet (dus het

heeft geen meerwaarde voor hen), zij werken met handelingsplannen die worden opgesteld door de mentoren.”

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat het SOP vooral een papieren tijger is. Dat heeft verschillende oorzaken:

- Het SOP lijkt voor meerdere scholen niet het juiste instrument om het ondersteuningsaanbod van de school inzichtelijk te maken. Zij ervaren dat het moeilijk is om in een document te beschrijven wat een school kan bieden aan ondersteuning. In de ondersteuningsvragen van leerlingen gaat het vaak om de mate van de ondersteuningsbehoefte en/of over een combinatie van factoren. Daarnaast merkt een aantal scholen dat het als school moeilijk is om vanuit het SOP op maat naar de leerling te kijken.
- Er is een discrepantie tussen wat op papier staat en wat er in de praktijk gebeurt. Een school geeft aan dat deze verschillen vooral ontstaan door de interactie tussen de school en de leerling.
- Een aantal scholen noemt dat zij zich liever niet willen profileren in het SOP omdat dit mogelijk extra zorgleerlingen aantrekt of omdat dit niet wenselijk is vanwege concurrentie tussen scholen (vanwege krimp).
- Het SOP wordt volgens scholen uit meerdere samenwerkingsverbanden door ouders niet vaak gebruikt als informatiebron of vergelijkingsdocument. Voor ouders is het SOP vaak te complex. Daarnaast gaan ouders liever in gesprek met een school dan dat zij zich laten informeren over de mogelijkheden door middel van een document.

Scholen uit een paar samenwerkingsverbanden geven aan dat zij het SOP weleens gebruiken om leerlingen niet aan te nemen. Voor hen is het SOP een duidelijke begrenzing van wat de school kan bieden. In een ander samenwerkingsverband geven respondenten aan dat het wel lukt om de scholen zich in de SOP's te laten profileren, met name voor de extra ondersteuning.

Leraren

Wat betreft de zorgplicht, ervaren leraren uit verschillende samenwerkingsverbanden dat de adviezen vanuit aanleverende scholen (zowel po- als vo-scholen) vaak niet kloppen of onvolledig zijn. Daarnaast noemen leraren dat ouders in de uitvoering van de zorgplicht een belemmerende rol kunnen spelen, omdat zij niet altijd de plek voor het kind willen waarvan de school denkt dat dat de juiste plek zou zijn.

Meerdere leraren zeggen dat het schrijven van een OPP veel tijd vergt. Tegelijkertijd zegt een deel van de leraren dat het OPP wel een waardevol instrument is in de begeleiding van leerlingen. Het geeft namelijk inhoudelijk richting en advies aan de leraren en de ondersteuningsteams. Daarnaast geven leraren aan dat het OPP ervoor zorgt dat er betere afstemming is met ouders, dat is voor de leraren een belangrijk bijkomend voordeel.

Voorbeeld leraren VO-D: “Werken met OPP's is een fijne manier om het kind te kunnen volgen, en om hiermee het gesprek met ouders en kinderen te

kunnen aangaan. Wel is er meer kennis en kunde nodig om het goed in te vullen.”

Verschillende leraren geven aan dat de kwaliteit van de OPP's sterk verschilt tussen leraren van dezelfde school. Er zijn ook leraren die aangeven dat zichzelf of hun collega's onvoldoende expertise hebben om een goed OPP te schrijven. Op sommige scholen hebben, mede door het gebrek aan expertise bij leraren, de ondersteuningsteams deze taak op zich genomen.

Als het OPP wel wordt geschreven maar in de ondersteuning van de leerling niet of nauwelijks wordt gebruikt, dan lijkt men dit ook meer als een bureaucratische last te ervaren in vergelijking met scholen waar het OPP wel wordt ingezet.

De meeste leraren zijn onbekend met het SOP. Sommige leraren hebben er weleens van gehoord, maar zijn niet bekend met de inhoud van het SOP. Een klein aantal leraren dat wel bekend is met de inhoud van het SOP geeft aan dat wat er op papier staat, niet overeenkomt met de werkelijkheid.

4.3.5 Cluster 1 en 2

Vraag: Cluster 1 en 2 zijn niet in de samenwerkingsverbanden opgenomen. Was dat volgens u een goed besluit, waarom wel/niet?

Directie samenwerkingsverband

De meerderheid van de directeuren van de samenwerkingsverbanden vindt het geen goed besluit om cluster 2 buiten de samenwerkingsverbanden te houden. Argumenten die zij geven zijn dat er overeenkomsten zijn tussen leerlingen in cluster 2, 3 en 4. Juist bij cluster 2 gaat het vaak om grensgevallen en bestaat er veel uitwisseling. Een directeur noemt dat cluster 2 in de praktijk nu al betrokken wordt bij het overleg in het samenwerkingsverband. Eén directeur vindt het ook geen goed besluit voor cluster 1. Hij beredeneert dit vanuit de gedachte dat passend onderwijs voor elk kind is. Een andere directeur vindt het enerzijds een goed besluit, omdat cluster 1 en 2 hele kleine spelers zijn en hun expertise verloren zou gaan als ze worden opgenomen in het samenwerkingsverband. Anderzijds zouden cluster 1 en 2 volgens hem wel een verplicht onderdeel moeten worden van de zorgplicht op het niveau van het samenwerkingsverband.

Voorbeeld directie van samenwerkingsverband PO-B: “Cluster 1 en 2 zouden wel verplicht moeten worden om onderdeel te zijn van de zorgplicht op het niveau van het samenwerkingsverband. Het zijn nu spelers die niet aangesproken worden.”

Bestuurders

In ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden vinden alle of de meeste bestuurders het geen goed besluit dat cluster 1 en 2 niet in de samenwerkingsverbanden zijn opgenomen. De meest genoemde argumenten hiervoor zijn:

- Het gaat tegen de onderwijsvisie van inclusief onderwijs in om cluster 1 en 2 niet in de samenwerkingsverbanden op te nemen.
- De scheidslijnen zijn niet zo rigide vanwege multiprobleem problematiek.
- Qua expertise zou het een toevoeging zijn om cluster 1 en 2 wel in het samenwerkingsverband op te nemen.

Andere argumenten die een enkele keer zijn genoemd zijn:

- Het is goed mogelijk om voor deze doelgroep een plek in het reguliere onderwijs te creëren omdat scholen en samenwerkingsverbanden meer in huis hebben dan ze denken.
- Het (buitensluiten) komt de cohesie in het onderwijs niet tegen goede.
- Het zorgt ervoor dat er geen aanleiding voor vernieuwing en samenwerking is, terwijl samenwerking wel wenselijk is met betrekking tot arbeidstoedeling.

In ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden vindt de meerderheid van de bestuurders het wel een goed besluit dat cluster 1 en 2 niet zijn opgenomen in het samenwerkingsverband. Er worden meerdere argumenten aangedragen waarom het een goed besluit is. Zo wordt genoemd dat het gaat om leerlingen met een zeer specifieke ondersteuningsbehoefte, waarvoor andere voorzieningen nodig zijn. Een andere reden is dat het niet haalbaar is i.v.m. de verschillende procedures van ieder afzonderlijk samenwerkingsverband waarin cluster 1 en 2 dan zouden participeren.

Voorbeeld bestuurder PO-E: "Cluster 2 heeft een school in dit gebied, dus eigenlijk is het bijzonder dat cluster 2 niet in het samenwerkingsverband zit. Er is wel een brug naar cluster 2, doordat er één consulent bij het samenwerkingsverband is gedetacheerd vanuit cluster 2."

4.3.6 Belemmeringen in het onderwijsstelsel

Vraag: Zitten er volgens u in het huidige onderwijsstelsel belemmeringen voor het realiseren van passend onderwijs? Zo ja, welke; en (hoe) kunnen die worden opgeruimd? Wanneer is passend onderwijs in Nederland geslaagd, wat is daarvoor nodig?

Directie samenwerkingsverband

De meest genoemde belemmering in het huidige onderwijsstelsel volgens directeuren van samenwerkingsverbanden is de aansluiting onderwijs-zorg die nog niet goed verloopt. Omdat de zorg onvoldoende is aangesloten op het onderwijs, zijn er nog thuiszitters. Dat er een schot zit tussen de financiering van onderwijs en zorg, werkt ook belemmerend.

Voorbeeld directeur samenwerkingsverband VO-A: “Er zijn leerlingen die zijn leerbaar, maar zij hebben aanpassingen nodig die een school niet kan realiseren. Dat vraagt om samenwerking met jeugdhulp en de gemeente.”

Andere genoemde belemmeringen zijn:

- Ongeduld in de politiek. De politiek moet meer geduld hebben en passend onderwijs een kans geven. Het is nog te vroeg om al aanpassingen aan passend onderwijs te doen, daarvoor is het nog te kort geleden ingevoerd.
- Om meer maatwerk mogelijk te maken, moeten de klassen kleiner worden.
- Op sommige punten belemmert de wet- en regelgeving het bieden van meer maatwerk, bijvoorbeeld wat betreft aangepaste examinering voor leerlingen.
- De overgang po-vo kan beter. Schoolkeuze komt nu te vroeg en brede brugklassen zijn wenselijk in het kader van deze overgang en in verband met de regionale segregatie.

Bestuurders

Onder de bestuurders zijn er twee belemmeringen die verreweg het meest worden genoemd, namelijk de aansluiting onderwijs-zorg en financieel beleid. Bestuurders uit zes samenwerkingsverbanden noemen dat er een betere samenwerking met jeugdhulp nodig is. Volgens een aantal van deze bestuurders is het daarom belangrijk dat de schotten tussen de verschillende budgetten verdwijnen. Ook moet het gemeentelijk beleid meer inzetten op preventie, om erger te voorkomen.

Een tweede veelgenoemde belemmering om passend onderwijs uit te voeren, is volgens bestuurders uit zes samenwerkingsverbanden het financiële beleid. Bestuurders uit vijf samenwerkingsverbanden noemen dat er te weinig middelen beschikbaar zijn, in vier samenwerkingsverbanden komt dat door de negatieve verevening. De negatieve verevening wordt als onrechtvaardig ervaren, werkt belemmerend en zorgt voor grote regionale verschillen. Daarnaast noemt een bestuurder dat de negatieve verevening voor zulke dwingende kaders zorgt, dat het ten koste gaat van de onderwijskwaliteit. De verevening in combinatie met krimp maakt het extra moeilijk.

Voorbeeld bestuurder VO-B: “Dat besturen moeten samenwerken én moeten bezuinigen is een slecht huwelijk. Je zoekt met man en macht naar alle dingen die je wilt bereiken. Je probeert het allemaal inhoudelijk te doen, maar alles is ook altijd financieel.”

In één van de samenwerkingsverbanden is er sprake van een sterk positieve verevening, daar geven de bestuurders aan dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om het onderwijs en de ondersteuning te bekostigen.

Verder zijn de volgende belemmeringen ook meermaals genoemd:

- Het onderwijssysteem is onvoldoende flexibel wat betreft het centraal examen. Daarnaast is het wenselijk om van het leerstofjaarklassensysteem af te stappen.

- Leraren hebben soms onvoldoende expertise. Er zijn verschillen tussen leraren, maar vooral startende leraren hebben nog niet genoeg expertise. In de opleiding zou er onvoldoende aandacht zijn voor de pedagogische kwaliteit van leraren. Er moet meer kennisuitwisseling tussen leraren plaatsvinden.
- Het lerarentekort drukt op de kwaliteit van (passend) onderwijs, zeker doordat er steeds meer tijd nodig is om recht te doen aan de leerling. Door het lerarentekort leiden ook andere leraren en leerlingen hieronder en neemt het tekort steeds verder toe. De inzet van zij-instromers is volgens een van de bestuurders ook niet de oplossing, want ook zij hebben begeleiding nodig en dat kost tijd en geld.

Schoolleiders

Vanuit schoolleiders en ondersteuningsteams zijn de meest genoemde belemmeringen als volgt:

- Het lerarentekort wordt door scholen uit drie samenwerkingsverbanden als een belemmering ervaren om passend onderwijs goed uit te kunnen voeren. Door het lerarentekort neemt ook de werkdruk onder leraren toe en dit zorgt volgens sommige respondenten ook voor ‘verwijsgedrag’ naar het sbo en (v)so. Schooldirecteuren zeggen verwijzingen toe om leraren en ouders (van kinderen zonder ondersteuningsbehoefte) tevreden te houden. Een school geeft aan dat er door een tekort aan leraren in het sbo wachtlijsten ontstaan voor het sbo.
- Door te grote klassen lukt het onvoldoende om passend onderwijs te bieden, het onderwijs moet kleinschaliger kunnen worden door kleinere klassen.
- Er worden verschillende belemmeringen genoemd rondom het financiële beleid. Zo geven schoolleiders aan dat de lumpsum belemmerend werkt, dat de gewichtenregeling voor éénpitters negatief uitpakt, dat er te weinig middelen zijn voor preventief beleid en dat scholen op tijdelijke subsidies geen structureel beleid kunnen baseren.
- In overgang po-vo is volgens een aantal respondenten een aantal knelpunten. Zo zijn er verschillen in opvatting wat betreft leerlingenondersteuning tussen po en vo, zou de niveaukeuze van een leerling veel meer in samenspraak met het vo gemaakt moeten worden en zijn er doorlopende leerlijnen nodig tussen po en vo.

Leraren

Wat verreweg het meeste genoemd wordt door leraren is de klassengrootte en daarmee ook het gebrek aan tijd voor het bieden van ondersteuning.

Voorbeeld leraar VO-A: “Pas als de klassen kleiner zijn, ontstaat er weer de mogelijkheid om het individuele in elke leerling te zoeken en daarbij aan te sluiten.”

Voorbeeld leraar VO-B: “Als we meer tijd en mogelijkheden hebben, kunnen we ook meer.”

Een aantal leraren zegt ook dat er momenteel veel leraren zijn met onvoldoende expertise, dat zijn vooral startende leraren. In de opleiding leren leraren onvoldoende over de omgang met leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.

Voorbeeld leraar PO-E: "Passend onderwijs had geslaagd kunnen zijn als er meer tijd was genomen om het personeel in het reguliere onderwijs daarvoor klaar te stomen."

Voorbeeld leraar VO-D: "Voldoende expertise, dat vormt de basis. Maar dat is er nu niet altijd."

Een aantal leraren vindt ook dat er meer geld nodig is. Leraren uit twee samenwerkingsverbanden noemen dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn. Tegelijkertijd wordt door een aantal leraren ook de kanttkening geplaatst dat alleen geld niet de oplossing is. Het is ook afhankelijk van waar het geld vervolgens voor wordt ingezet.

Voorbeeld leraar VO-A: "Van meer geld wordt het niet persé beter, het gaat ook om de keuzes die de school vervolgens maakt."

4.4 Samenvattend

Naast het bespreken van de belangrijkste veranderingen door passend onderwijs, zijn er in de interviews ook aanvullende evaluatieve vragen aan de respondenten voorgelegd. De vragen hebben betrekking op zes onderwerpen: 1) het samenwerkingsverband als instrument, 2) de rol van het bestuur, 3) het model voor middelenverdeling, 4) waardering van beleidsinstrumenten, 5) de positie van cluster 1 en 2, en 6) belemmeringen in het onderwijsstelsel.

De belangrijkste conclusies zijn per onderwerp:

- De meerderheid van de respondenten vindt het samenwerkingsverband een goed instrument om passend onderwijs efficiënt te organiseren. Er zijn wel verschillen tussen respondentgroepen. Binnen de groep bestuurders lijkt de meerderheid die dit vindt het kleinst te zijn.
- Aan directeuren van samenwerkingsverbanden en schoolleiders is gevraagd hoe zij de rol van de schoolbesturen in het samenwerkingsverband zien. Aan de bestuurders zijn meerdere vragen gesteld over deze rol. Overeenkomstig is dat binnen alle respondentgroepen wordt aangegeven dat de rol van de schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden zich de afgelopen jaren verder heeft ontwikkeld, bijvoorbeeld in de bestuurlijke samenwerking, verantwoording van de geleverde ondersteuning of in het zicht houden van de kwaliteit van de ondersteuning. Er is veel diversiteit tussen samenwerkingsverbanden en tussen schoolbesturen in hoe zij vormgeven aan hun rol binnen het samenwerkingsverband.

- De tevredenheid over het model voor middelenverdeling is wisselend. Veel respondenten zien zowel voor- als nadelen van het gekozen model. De meeste respondenten hebben een voorkeur voor het schoolmodel.
- Vrijwel alle respondenten staan achter het principe van de zorgplicht. Het geeft duidelijkheid en de uitvoering verloopt over het algemeen goed, al loopt men in de praktijk weleens tegen knelpunten aan. De meerderheid van de respondenten is positief over het OPP, maar de ervaringen zijn zeer uiteenlopend. Het lijkt erop dat als het OPP in de praktijk gebruikt wordt, men hier meestal redelijk tevreden over is. Terwijl men het op de scholen waar het OPP wel wordt geschreven maar in de praktijk niet gebruikt, het OPP vooral als extra bureaucratie ervaart. Het schoolondersteuningsprofiel (SOP) wordt in de praktijk nauwelijks gebruikt. Dat komt vooral omdat het moeilijk is om de ondersteuning die een school kan bieden aan een leerling in een document vast te leggen.
- De meerderheid van de directeuren van samenwerkingsverbanden vindt het géén goed besluit dat cluster 2 niet is opgenomen in de samenwerkingsverbanden. Voor cluster 1 vindt de meerderheid dit wel een goed besluit. Onder de bestuurders vindt een krappe minderheid het een goed besluit om cluster 1 en 2 niet in de samenwerkingsverbanden op te nemen.
- De antwoorden van de respondenten op het onderwerp ‘belemmeringen in het onderwijsstelsel’ zijn zeer divers en lopen sterk uiteen. Toch zien we enkele belemmeringen die meermaals zijn genoemd: de klassengrootte, de overgang po-vo, de aansluiting onderwijs-jeugdhulp, te weinig middelen (bij negatieve verevening en (specifiek genoemd door schoolleiders) het lerarentekort.

5. Reflectie

In dit rapport is verslag gedaan van de vierde en laatste ronde interviews in de toen integrale cases die vanaf 2015 in het evaluatieonderzoek zijn gevolgd. Opnieuw hebben vele betrokkenen hun inzichten, ervaringen en opvattingen met de onderzoekers gedeeld. Wij zijn hen daarvoor veel dank verschuldigd.

In deze laatste ronde is vooral teruggekeken: Wat heeft passend onderwijs nu feitelijk veranderd, in hoeverre zijn gestelde doelen bereikt en hoe wordt geoordeeld over de werking van de beleidsinstrumenten die zijn ingezet en over rolverdelingen?

De bevindingen op deze drie onderwerpen zijn al samengevat in de voorafgaande hoofdstukken. In dit hoofdstuk voorzien we ze van enkele reflecties. Soms grijpen we daarbij terug op eerdere rapportages over de integrale cases of ander onderzoek in het evaluatieprogramma.

Verschillende posities, verschillende perspectieven

Dit rapport laat opnieuw zien, in hoofdstuk 2, dat het voor de beoordeling van verschillende aspecten van passend onderwijs iets uitmaakt welke positie de geïnterviewde heeft binnen het geheel van betrokkenen. Oordelen van directeuren van samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, schoolleiders en leraren stemmen soms overeen, maar vaak ook niet. Ieder oordeelt vanuit eigen perspectief, taken en verantwoordelijkheden en komt daarmee tot eigen waarderingen. Dat is niet nieuw: in eerdere rapportages over de integrale cases kwam dit ook al naar voren. Het is daarom niet mogelijk om een gedeeld of 'gemiddeld' beeld te geven van hoe passend onderwijs is ervaren, en nog minder om te bepalen wie er 'gelijk heeft' als er sprake is van verschil in beoordeling. De verschillende posities moeten steeds in ogenschouw worden genomen. Er is sprake van meerdere waarheden naast elkaar.

Wat daarbij opvalt, is dat directeuren van samenwerkingsverbanden vaker positieve veranderingen noemen als gevolg van passend onderwijs en overige respondenten vaker (ook) negatieve. Er zijn vijf veranderingen die binnen alle respondentengroepen behalve binnen de respondentengroep 'directie van het samenwerkingsverband' zijn genoemd, en dit zijn alle vijf negatieve veranderingen: rol samenwerkingsverband negatief; toename bureaucratie; leerlingen later naar s(b)o/vso; toename en verzwaring gedragsproblematiek leerlingen; onderwijs moet problemen jeugdzorg oplossen. De laatste vier betreffen allemaal veranderingen die in scholen spelen en waar leidinggevend van samenwerkingsverbanden dus verder vanaf staan.

Een gevolg van die verschillen in perspectief is ook dat er spontaan (bij de open vraag) maar weinig veranderingen worden genoemd die op alle niveaus zijn ervaren. Voor zover dat het geval is, gaat het om zowel positieve als negatieve ervaringen. Tot de positieve behoort de ervaring dat het samenwerkingsverband scholen helpt bij de uitvoering van de zorgplicht, tot de negatieve dat de taak van leraren complexer is geworden.

Passend onderwijs en overige omstandigheden

In hoofdstuk 2 is eveneens naar voren gekomen dat de gerapporteerde veranderingen niet altijd gaan over zaken die *door* passend onderwijs zijn veranderd, ze gaan ook over zaken die eerder maatschappelijke ontwikkelingen zijn. Zoals verzwaring van gedragsproblematiek van leerlingen, grotere klassen en wachtlijsten in de jeugdzorg. Het gaat hier om omstandigheden en condities die volgens de respondenten de realisatie van passend onderwijs belemmeren en die kennelijk ‘vooraan in het hoofd zitten’ als gevraagd wordt naar gevolgen van passend onderwijs. Het zijn zaken die vaak door leraren worden genoemd, die weerspiegelen waar zij zich mee geconfronteerd zien en die door hen geassocieerd worden met passend onderwijs. Ook de genoemde verandering ‘wachtlijsten in het speciaal onderwijs’ past hierbij, al is dit een grensgeval omdat hier ook beleid van het samenwerkingsverband aan de orde kan zijn.

We zien hier bevestigd dat passend onderwijs een paraplubegrip is (geworden) waar mensen van alles toe rekenen. Elders in het evaluatieprogramma is dit omschreven als een ‘kruipend concept’.⁸

Meer negatieve dan positieve veranderingen

De neutrale vraag ‘Wat is er veranderd?’ heeft meer negatieve dan positieve punten opgeleverd, zo is eveneens gerapporteerd in hoofdstuk 2. Dat is opmerkelijk. Een mogelijke verklaring is dat de vraag kennelijk ook uitnodigde om knelpunten te noemen waar men in het kader van passend onderwijs mee te maken heeft. Deels zijn dit de hierboven genoemde omstandigheden, deels gaat het om onderwerpen als bureaucratie, problemen met verwijzen naar speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs en verzwaarde taak van leraren. Ze zijn verreweg het vaakst door leraren genoemd en dit laat zien dat de houding van leraren tegenover passend onderwijs anno 2019 (het jaar waarin de data zijn verzameld) niet gunstig was. Dit hebben we ook in ander onderzoek binnen het evaluatieprogramma gevonden.⁹ Verklaringen hiervoor zijn gegeven in Ledoux & Waslander (2020).

Ervaren veranderingen betreffen maar ten dele beleidswijzigingen

In eerdere interviewrondes in de onderzochte cases zijn steeds vragen gesteld over specifieke thema’s binnen passend onderwijs. Het gaat om thema’s die voortvloeien uit de beleidsdoelen en de beleidsinstrumenten. Aldus is gevraagd naar beleid en organisatie in

⁸ Ledoux, G., & Waslander, S. (2020). Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

⁹ Ledoux, G., Smeets, E., & Van Eck, P. (2020). Centrale thema’s in de Evaluatie Passend onderwijs, Deel 2. Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren. Amsterdam/Nijmegen/Utrecht: Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen/Oberon.

het samenwerkingsverband, middelenverdeling, zorgplicht, thuiszitters, positie van ouders, ontwikkelingsperspectiefplannen, schoolondersteuningsprofielen, basisondersteuning, et cetera. Dat leverde concrete informatie op over hoe deze onderwerpen vorm kregen in de verschillende samenwerkingsverbanden en welke ontwikkelingen daarop plaatsvonden. We zien nu echter dat deze onderwerpen maar weinig terugkomen bij de open vraag naar ervaren veranderingen. Uitzonderingen zijn de samenwerking in samenwerkingsverbanden, de uitvoering van de zorgplicht en ervaren bureaucratie. Kennelijk zijn het niet zozeer de *beleids*veranderingen die het sterkst aanwezig zijn in de beleving van passend onderwijs, maar eerder gevolgen in de zin van bewustwording, taakverandering, en al dan niet lastige omstandigheden.¹⁰

Hierna gaan we wat nader in op een aantal inhoudelijke bevindingen in dit rapport.

De rol van samenwerkingsverbanden

Uit de open vraag naar ervaren veranderingen komt het samenwerkingsverband enigszins dubbel naar voren: er worden zowel plussen als minnen genoemd. Door sommigen is de rol van samenwerkingsverbanden als positief ervaren, omdat samenwerkingsverbanden scholen helpen bij de uitvoering van de zorgplicht, bijvoorbeeld door personen vanuit verschillende scholen bij elkaar te brengen om te overleggen, en door ondersteuning te bieden in de vorm van geld, personeel, consultants of experts. Door anderen is de rol van samenwerkingsverbanden als negatief ervaren, onder meer doordat scholen het gevoel hebben dat samenwerkingsverbanden onvoldoende geld beschikbaar hebben en doordat sommige leraren twijfelen aan de expertise van de professionals die vanuit het samenwerkingsverband scholen ondersteunen.

Dat er sprake is van betere samenwerking is vaak genoemd, zij het vooral door bestuurders. Dat is ook logisch, omdat de opdracht om meer te gaan samenwerken vooral bij besturen is gelegd. Maar ook scholen vinden dat ze meer onderling zijn gaan samenwerken, zowel met regulier als met speciaal onderwijs. En over kwesties over moeilijk plaatsbare leerlingen wordt meer overlegd, dat is zoals gezegd ondersteunend bij de uitvoering van de zorgplicht.

Bij de specifieke vraag naar hoe samenwerkingsverbanden ervaren zijn (hoofdstuk 4), blijkt dat de meerderheid van de geïnterviewden vindt dat het samenwerkingsverband een goed instrument is om passend onderwijs efficiënt te organiseren. Pluspunten die genoemd worden zijn: meer flexibiliteit, zicht op hoe middelen worden ingezet, goede partner voor de gemeente. Maar minpunten zijn ook genoemd: nog te veel bureaucratie en belangentegenstellingen binnen het samenwerkingsverband. Vooral bij schoolbestuurders verschillen de meningen over het 'instrument' samenwerkingsverbanden, en het valt op dat dat ook binnen éénzelfde

¹⁰ Desgevraagd hebben respondenten wel oordelen over de beleidsinstrumenten, zoals de zorgplicht, schoolondersteuningsprofielen en ontwikkelingsperspectiefplannen. Zie hiervoor hoofdstuk 4.

samenwerkingsverband het geval kan zijn. Dat wijst meer op verschillen in visie op de mogelijke meerwaarde van samenwerkingsverbanden dan op daadwerkelijke verschillen in ervaring. Hetzelfde geldt voor schoolleiders.

Bezien vanuit de doelen van passend onderwijs (hoofdstuk 3) is de conclusie dat de onderzochte samenwerkingsverbanden er (grotendeels) in slagen om een dekkend aanbod te realiseren en de middelen op een transparante wijze te verdelen. Maar ook komt naar voren dat systematische verantwoording laten afleggen over de middelenbesteding nog niet altijd lukt, en dat er nog slagen te maken zijn wat betreft verminderen van bureaucratie.

Terugkijkend vinden de meeste geïnterviewden aldus dat samenwerkingsverbanden een goede rol vervullen, maar dat er ook nog wel wat verbeterpunten zijn.

Professionalisering en taakverzwaring

Bij de vraag naar de veranderingen blijkt de meest genoemde positieve verandering toegenomen professionalisering van leraren te zijn. Uit onderzoek elders in het evaluatieprogramma is ook gebleken dat er sprake is van enige groei in deskundigheid van leraren, maar ook dat hierop weinig is gestuurd vanuit samenwerkingsverbanden en eigenlijk ook niet erg door besturen.¹¹ Maar in de hier onderzochte cases is wel het gevoel aanwezig dat hierop vooruitgang is geboekt en dit gevoel bestaat bij alle groepen respondenten. Ook uit het onderzoek naar de doelen (hoofdstuk 3) komt naar voren dat er sprake is van een positieve professionele ontwikkeling die leraren hebben doorgemaakt sinds de invoering van passend onderwijs.

Tegelijkertijd is de meest genoemde negatieve verandering door passend onderwijs dat taken van leraren complexer zijn geworden. Kennelijk leidt de toegenomen deskundigheid er niet toe dat leraren hun taak lichter zijn gaan vinden, als het gaat om onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Er is gewezen op meer gedragsproblemen bij leerlingen en meer leerlingen met zware problemen. Ook bestaat het idee dat er niet meer verwezen mag worden en dat dit betekent dat leraren in het regulier onderwijs zwaarder belast worden.¹² Specifiek voor het voortgezet onderwijs komt daarbij het gevoel dat er taken van je gevraagd worden waar je hart niet ligt.

Dat beide onderwerpen vaak genoemd zijn illustreert dat het bij passend onderwijs, wat betreft rol en taak van leraren, gaat om een combinatie van kennis en vaardigheden enerzijds en attitude anderzijds. Dat is geen nieuw inzicht, het komt naar voren uit de internationale literatuur en het is ook gebleken in eerder onderzoek in het

11 Ledoux, G., Smeets, E., & Van Eck, P. (2020). Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs, Deel 2. Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren. Amsterdam/Nijmegen/Utrecht: Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen/Oberon.

12 Hiervoor bestaan geen aanwijzingen. Na aanvankelijke daling stijgt het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs weer.

evaluatieprogramma.¹³ Ook in de onderzochte cases zijn er leraren die zich nog onvoldoende toegerust voelen en/of een negatieve attitude hebben ten aanzien van (een gepercipieerd groot aantal) zorgleerlingen in de klas (hoofdstuk 3). Dit betekent dat er nog steeds veel aandacht nodig is voor hoe leraren tegenover passend onderwijs staan, naast aandacht voor verhoging van hun deskundigheid.

Zorgstructuur op school en hulp op maat

Veranderingen in de zorgstructuur van scholen worden ook genoemd bij de open vraag naar ervaren veranderingen. Ook hiervoor geldt dat het zowel in positieve als negatieve zin genoemd is, dus als verbetering of als verslechtering. Degenen die de structuur verbeterd vinden, wijzen er op dat de school meer leerlingen met beperkingen binnen de school weet te houden. Dan gaat het dus over een grotere capaciteit van scholen op dit gebied. Maar anderen vinden dat externe condities, zoals de negatieve verevening in het samenwerkingsverband, of beschikbare tijd, de zorgstructuur juist aantasten. Ook uit hoofdstuk 3 komt naar voren dat er zowel positieve als negatieve ontwikkelingen zijn in de onderzochte samenwerkingsverbanden wat betreft de zorgstructuur en de mogelijkheid hulp op maat te bieden. Goede arrangementen van het samenwerkingsverband dan wel meer eigenaarschap van scholen maken dat maatwerk bieden aan leerlingen beter lukt en thuisnabij onderwijs vaker mogelijk is, maar ook wordt gewezen op belemmerende factoren als handelingsverlegenheid van leraren, bezuinigingen op bovenschoolse voorzieningen vanwege negatieve verevening, en bureaucratie. Financiële condities worden bij dit onderwerp relatief vaak genoemd.

In dit verband is ook relevant hoe men terugkijkt op het gekozen verdelingsmodel in het samenwerkingsverband. Heeft dat scholen meer mogelijkheden geboden, of niet? De tevredenheid over het model voor middelenverdeling is wisselend, zo is gebleken in hoofdstuk 4. De meeste respondenten hebben een voorkeur voor het schoolmodel en vaak is er in hun eigen samenwerkingsverband ook een ontwikkeling richting (meer) schoolmodel. Niettemin worden ook nadelen van het schoolmodel genoemd: het zorgt niet voor samenwerking tussen scholen (ieder voor zich), het is moeilijk om een verdeelsleutel te maken die door iedereen als eerlijk wordt ervaren, en er is minder zicht op de besteding van middelen (al is daar wel steeds meer aandacht voor). Voordelen zijn meer eigenaarschap en minder bureaucratie.

Wat weinig genoemd is

Wat opvalt is dat enkele onderwerpen die volop in debat zijn als het gaat om passend onderwijs, heel weinig in de interviews naar voren komen bij de vraag naar veranderingen.

13 Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dijkers, L. (2019). Passend onderwijs in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.

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

Dat geldt met name voor de rol van ouders en voor omgang met thuiszitters. Ouders zijn in deze interviewronde niet zelf bevraagd¹⁴, dus dat zal zeker invloed hebben op het feit dat hun positie weinig genoemd is. Maar hier kunnen we constateren dat die positie niet ‘vooraan in het hoofd zit’ als aan onderwijsprofessionals gevraagd wordt naar invloed van passend onderwijs. Daar waar er wel iets over vermeld is, is dit opnieuw zowel in positieve als in negatieve zin. Enerzijds vinden respondenten dat ouders meer betrokken zijn geraakt bij de ontwikkeling van hun kind, met name doordat het ontwikkelingsperspectiefplan een positieve rol heeft in het contact tussen ouders en leraren. Anderzijds melden respondenten dat sommige ouders ten opzichte van scholen meer veeleisend zijn geworden, dit komt doordat de termen ‘passend onderwijs’ en ‘zorgplicht’ hoge – en soms onmogelijke – verwachtingen scheppen bij ouders. Ook komt het voor dat ouders denken dat zorgplicht aanneplicht inhoudt (hoofdstuk 4). Het thema thuiszitters is bij de genoemde veranderingen opvallend afwezig. Een enkele keer is het genoemd, en dat in negatieve zin (aantal thuiszitters toegenomen). Maar als er op ingezoomd wordt (zie hoofdstuk 3) blijkt dat er wel veel beter zicht gekomen is op (het aantal) thuiszitters in de cases. Er is een betere registratie en een actieve(re) aanpak. Er zijn dus resultaten geboekt, maar die komen niet naar voren als een belangrijke verandering in de interviews.

Wat onverwacht veel genoemd is

Enigszins onverwacht, want nog niet gebleken in de eerdere interviewrondes, komen in dit onderzoek ontwikkelingen in het speciaal (basis)onderwijs nadrukkelijk naar voren. Meer dan in voorgaande jaren is blijkbaar nu sprake van wachtlijsten in het speciaal (basis)onderwijs. Dat spoort met het gegeven dat het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs sinds 2015/2016 weer toeneemt, na een daling in de jaren daarvoor (Ledoux & Waslander, 2020). Kennelijk leidt dat inmiddels tot knelpunten bij plaatsingen. Tegelijkertijd wordt echter genoemd dat ‘er niet meer verwezen mag worden’, als effect van passend onderwijs. Dat spoort niet met de toegenomen instroom in het speciaal (basis)onderwijs, en lijkt dus eerder een gedachte te zijn die leeft over wat de bedoeling van passend onderwijs zou zijn.

Een positief effect van passend onderwijs dat genoemd is, is dat er door de invoering van passend onderwijs meer contacten zijn gekomen tussen speciaal en regulier onderwijs en dat de afstand tussen het speciaal en regulier onderwijs afgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de onderlinge beeldvorming is verbeterd en dat men meer bij elkaar over de vloer komt (hoofdstuk 4).

Eveneens veel genoemd, iets minder onverwacht, is de nog moeizame relatie met de jeugdzorg. Een veelvuldig gedane uitspraak is dan ook dat jeugdzorg het te vaak laat afweten en de school dan met problemen zit omdat de leerling wel elke dag naar school moet (hoofdstuk 2). En het streven naar één kind, één plan, waarbij onderwijs en zorg

¹⁴ Wel in een andere ronde van de dataverzameling, zie eerdere rapporten.

georganiseerd zijn rondom het kind is nog niet de geldende notie in de onderzochte samenwerkingsverbanden (hoofdstuk 3). Dit onderwerp is nu wel speerpunt in meerdere samenwerkingsverbanden.

Ten slotte

In deze laatste ronde interviews is ook aan respondenten gevraagd hoe zij aankijken tegen het stelsel waarbinnen passen onderwijs vorm moet krijgen. Zijn er belemmeringen in het stelsel voor het bereiken van de doelen, zijn er grote of kleine elementen die aangepast zouden moeten worden?

Er komt geen eenduidig antwoord op die vraag. De antwoorden zijn zeer divers en omdat de vraag helemaal aan het eind van het interview gesteld is, is ook niet iedereen er aan toegekomen. Toch zijn er wel een paar vermeldenswaardige punten genoemd:

- De directeuren van samenwerkingsverbanden zouden graag zien dat ook cluster 2 in het samenwerkingsverband wordt opgenomen. Besturen zijn hierover verdeeld.
- Van verschillende kanten is benadrukt dat kleinere klassen wenselijk zijn. Ook het lerarentekort speelt scholen parten.
- Al eerder benoemd, hier herhaald: de afstemming met de jeugdzorg moet beter.
- Er is een spanning tussen wat men wil bereiken en wat financieel mogelijk is. Vooral in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening wordt daarmee geworsteld. *“Dat besturen moeten samenwerken én moeten bezuinigen is een slecht huwelijk. Je zoekt met man en macht naar alle dingen die je wilt bereiken. Je probeert het allemaal inhoudelijk te doen, maar alles is ook altijd financieel.”*

Dit laatste laat zien dat bij passend onderwijs altijd een compromis moet worden gevonden tussen de brede verwachtingen die passend onderwijs heeft opgeroepen (elders hebben we passend onderwijs in dit opzicht wel ‘grenzeloos’ genoemd, de benaming van het beleid draagt daar ook aan bij) en de financiële kaders waar men het mee moet doen.



KOHNSTAMM
INSTITUUT

Oberon
onderzoek | advies