



Evaluatie
Passend Onderwijs

De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO

Anke de Boer
Lidy van der Worp

De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO

Anke de Boer, Lidy van der Worp

*Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl*

De Boer, A.A., Van der Worp, A.J.
De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO
Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek

Dit is publicatie nr. 10 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-367-9266-0

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

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

Uitgave en verspreiding:
Rijksuniversiteit Groningen
Grote Rozenstraat 38, 9712 TJ Groningen
Tel. 050-363 6566
www.rug.nl
© Copyright Rijksuniversiteit Groningen, 2016

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

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	4
1.2 Probleemstelling en doel van het onderzoek	5
1.3 Onderzoeksvragen	6
1.4 Leeswijzer	6
2. Opzet van het onderzoek	7
2.1 Procedure en deelnemers	7
2.2 Interviewleidraad	8
2.3 Dataverzameling	8
2.4 Dataverwerking en analyse	9
3. Resultaten	10
3.1 De betekenis van passend onderwijs	10
3.2 Grootste veranderingen	11
3.3 De omgeving	11
3.4 Het toelatingsproces	14
3.5 Dekkend aanbod	18
3.6 Leerlingstromen	21
4. Conclusie en discussie	23
4.1 Samenvatting en conclusie	23
4.2 Discussie	26
4.3 Slotconclusie	31
5. Literatuurlijst	32

Samenvatting

Sinds 1 augustus 2014 is de nieuwe wetgeving passend onderwijs van toepassing in Nederland. Met deze wetgeving wordt geprobeerd om het regulier én speciaal onderwijs te optimaliseren zodat alle leerlingen een passende onderwijsplek kunnen krijgen, ongeacht hun ondersteuningsbehoefte. Er zijn verschillende maatregelen getroffen, zoals onder andere het inrichten van samenwerkingsverbanden, het loslaten van landelijke criteria en een andere bekostigingssystematiek. Deze maatregelen vormen bouwstenen voor het aanbod van ondersteuning, het toewijzen van ondersteuning en de uitvoer van ondersteuning (zie p. 16 van de programmering van het evaluatieprogramma passend onderwijs). Dit bij elkaar moet resulteren in enerzijds effecten op het stelsel, en anderzijds op effecten op leerlingen.

De invoering van passend onderwijs heeft gevolgen gehad voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Verwacht wordt dat passend onderwijs eveneens heeft geleid tot veranderingen in het speciaal onderwijs, het speciaal basisonderwijs, en het voortgezet speciaal onderwijs (het SO/SBO en het VSO). Tot nu toe is dit echter nog grotendeels onbekend. Met deze thematische casestudie wordt geprobeerd te achterhalen wat de impact van passend onderwijs is op het SO/SBO en het VSO. Daarbij wordt ingezoomd op de veranderingen en knelpunten binnen vier thema's: omgeving, toelatingsproces, dekkend aanbod en leerlingstromen. Deze thematische casestudie is één van de deelonderzoeken binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs, dat uitgevoerd wordt in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksofzet waarbij in gesprek is gegaan met directeuren/teamleiders (eventueel in combinatie met intern begeleiders/orthopedagogen) van het SO/SBO en het VSO aan de hand van een semi-gestructureerd interviewleidraad. Daarnaast zijn de directeuren van de samenwerkingsverbanden (SWV) waartoe de scholen behoren en de voorzitters van de desbetreffende commissie van advies (CvA) geïnterviewd.

In totaal hebben er tien scholen uit het SO en SBO meegedaan ($n_{\text{cluster } 3} = 4$, $n_{\text{cluster } 4} = 2$, $n_{\text{SBO}} = 4$), acht scholen uit het VSO ($n_{\text{cluster } 3} = 5$, $n_{\text{cluster } 4} = 3$), zeven SWV-directeuren en acht CvA-voorzitters. In het interview stonden de eerder genoemde thema's en bijbehorende subthema's centraal.

De resultaten van het onderzoek laten zien dat de impact van passend onderwijs vooral nog vooral zichtbaar is op de omgeving van het SO/SBO en het VSO, en het toelatingsproces. Positieve veranderingen voor het thema 'omgeving' zijn dat scholen meer zichtbaar zijn geworden voor het hele onderwijsveld en dat er meer wordt samengewerkt met gemeenten en het SWV om dekkend aanbod te realiseren. Een minder positieve verandering betreft de nieuwe bekostigingssystematiek, wat vooral negatieve consequenties heeft voor het SBO. Daarnaast is de financiering voor leerlingen met ernstige meervoudige beperking niet altijd te verkrijgen, aangezien dit de hoogste bekostigingscategorie betreft. In een enkel geval heeft het tripartiet akkoord ervoor gezorgd dat er tot het schooljaar 2014-2015 nog gebruik werd gemaakt van ambulante begeleiders vanuit de school. Hoe de inzet van expertise en kennis vanuit het SO/SBO en het VSO er in de toekomst uit komt te zien, was ten tijde van het onderzoek nog onbekend.

Wel is duidelijk geworden dat de kennis en expertise vanuit het SO/SBO en het VSO weinig concreet wordt ingezet in het regulier onderwijs.

Positieve veranderingen in het toelatingsproces zijn ook vastgesteld in dit onderzoek. De toelatingscriteria voor het SO/SBO zijn aangepast of losgelaten en er is meer nadruk komen te liggen op het onderbouwen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Dit wordt vanuit zowel de scholen als vanuit de voorzitters van de CvA's vastgesteld. Minder positief is dat er vanuit de scholen op dit moment (nog) geen vermindering in bureaucratie wordt ervaren. Het proces van het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) (waaronder de heraanvragen van afgelopen jaar) vindt men gepaard gaan met de nodige bureaucratie. De voorzitters van de CvA's vinden echter dat de bureaucratie wel is verminderd. Knelpunten met betrekking tot het toelatingsproces zijn er ook genoemd. De meest genoemde knelpunten betreffen: multiple interpretatie van criteria mogelijk (SO/SBO), lastige communicatie met ouders over toelating (VSO), en ontbreken van zicht op de schoolloopbaan van leerlingen als een TLV is afgegeven (CvA).

Wat betreft het realiseren van dekkend aanbod laat dit onderzoek zien dat de eerste stappen zijn gezet in het opzetten van nieuw aanbod. Deze veranderingen in aanbod zijn gericht op leerlingen die moeilijk plaatsbaar zijn, of voorheen thuiszaten. Voor zowel het SO/SBO als het VSO zijn er twee groepen leerlingen die het vaakst genoemd zijn als 'moeilijk plaatsbaar':

- Leerlingen met ernstige en meervoudige beperkingen;
- Leerlingen met een licht verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblemen.

Daar komt bij dat hoogbegaafde leerlingen met autisme voor het VSO ook moeilijk plaatsbaar zijn. Ontwikkelingen in nieuw aanbod richt zich voornamelijk op deze drie groepen leerlingen waarvoor onderwijs-zorgarrangementen en maatwerktrajecten worden opgezet.

Veranderingen in leerlingstromen zijn er niet tot nauwelijks, althans niet als effect van passend onderwijs. De resultaten laten zien dat bij een kleine meerderheid geen sprake is van krimp in leerlingaantal. Daar waar bij het andere deel van de scholen wel sprake is van krimp wordt dit vooral toegeschreven aan regionale krimp, en niet zozeer aan passend onderwijs. In de leerlingstromen ziet men nauwelijks veranderingen optreden, waarbij wordt aangegeven dat terugstroom naar het regulier (voortgezet) onderwijs niet/nauwelijks voorkomt. De belangrijkste reden die hiervoor wordt aangedragen is dat het regulier onderwijs niet toegerust is op leerlingen afkomstig uit het SO/SBO en het VSO.

Gesteld kan worden dat passend onderwijs in de afgelopen twee jaar vooral heeft gezorgd voor veranderingen in de omgeving van en het toelatingsproces tot het SO/SBO en het VSO. Ook zijn de eerste stappen gezet richting nieuw aanbod om leerlingen die tot nu toe buiten de boot vallen een passende onderwijsplek te kunnen bieden. Ondanks de positieve ontwikkelingen zijn er ook nog diverse knelpunten genoemd binnen alle vier de thema's die in dit onderzoek centraal stonden. Indien passend onderwijs aan alle beleidsverwachtingen wil voldoen zullen er in de komende jaren nog stappen gezet moeten worden en hindernissen genomen moeten worden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Sinds augustus 2014 is de wetgeving op passend onderwijs ingevoerd. Deze nieuwe wetgeving heeft consequenties voor het regulier onderwijs én voor het speciaal basisonderwijs (SBO), speciaal onderwijs (SO) cluster 3 en 4, en het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) cluster 3 en 4.¹ Cluster 3 scholen verzorgen onderwijs aan leerlingen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking en langdurig zieke leerlingen. Cluster 4 scholen verzorgen onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen en psychiatrische problemen.

Door de invoering van passend onderwijs is de omgeving waarin de scholen voor speciaal onderwijs zich bevinden er door passend onderwijs anders uit gaan zien. De SBO's, SO en VSO cluster 3 en cluster 4 scholen maken tegenwoordig deel uit van een samenwerkingsverband waar ook reguliere scholen toe behoren.² Dit samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor zowel de financiering van leerlingen die extra ondersteuning krijgen in het reguliere onderwijs als voor de financiering van leerlingen in het speciaal onderwijs. Ondanks dat de reguliere scholen onderwijs verzorgen aan het overgrote deel van de leerlingen, is het speciaal onderwijs een belangrijke partij in het samenwerkingsverband. Het speciaal onderwijs bedient immers een groep leerlingen die niet opgevangen kan worden in het reguliere onderwijs, wat maakt dat zij over specifieke kennis en expertise beschikt als het gaat om onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, zoals leerlingen met een verstandelijke beperking en leerlingen met gedragsproblemen.

Het motto van passend onderwijs `Regulier als het kan, speciaal als het moet` geeft aan dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte bij voorkeur onderwijs krijgen in een reguliere setting. Als dit niet mogelijk is, kan er verwezen worden naar het speciaal onderwijs. Daar waar voorheen landelijke indicatiecriteria voor verwijzing naar het speciaal onderwijs waren opgesteld, zijn het tegenwoordig de samenwerkingsverbanden die zelf mogen bepalen wanneer zij een leerling toelaten tot een speciale onderwijsvoorziening. Dit betekent dat er tussen samenwerkingsverbanden verschillen kunnen zijn in de toelatingscriteria en het toelatingsproces van een leerling tot het speciaal onderwijs. Wel zijn er in de wetgeving een aantal aspecten genoemd waar aan voldaan moet worden om een leerling toe te laten tot het speciaal onderwijs. Zo moet er voor de leerling een ontwikkelingsperspectief zijn opgesteld, en moeten twee deskundigen een advies geven (waarvan de eerste deskundige een orthopedagoog of psycholoog moet zijn). Er zijn vier soorten toelaatbaarheidsverklaringen en bijbehorende bekostigingscategorieën: één voor het SBO en drie voor het SO/VSO, namelijk:

- categorie 1: zeer moeilijk lerende kinderen, langdurig zieke kinderen en kinderen met gedragsproblemen;

¹ Tenzij anders aangegeven, wordt er gemakshalve vanaf nu gesproken over 'speciaal onderwijs', waarmee gerefereerd wordt aan het speciaal basisonderwijs (SBO), het speciaal onderwijs (SO, cluster 3 en 4) en het voortgezet speciaal onderwijs (VSO, cluster 3 en 4).

² De veranderingen van passend onderwijs zijn vooral van toepassing op cluster 3 en cluster 4 scholen en minder voor cluster 1 scholen (visuele beperkingen) en cluster 2 scholen (auditieve beperkingen en/of spraak-taalproblemen). Met deze reden richt dit onderzoek zich op cluster 3 en 4 scholen.

- categorie 2: kinderen met lichamelijke beperkingen;
- categorie 3: kinderen met een meervoudige beperking.

Het loslaten van de landelijke criteria, en vrijheid van SWV's om het toelatingsproces in te richten zou ervoor moeten zorgen dat er minder nadruk komt te liggen op diagnoses van een leerling en meer nadruk op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Ook zou het moeten leiden tot minder bureaucratie rondom het verwijzen naar het speciaal onderwijs.

Met de invoering van passend onderwijs hebben samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid gekregen om alle leerlingen een passende onderwijsplek te geven, ongeacht hun ondersteuningsbehoefte. Dit impliceert dat er geen thuiszitters meer mogen zijn. Het streven naar het terugdringen van thuiszitters wordt onderstreept door het thuiszitterspact dat op 13 juni 2016 is afgesloten. Met het thuiszitterspact wordt ernaar gestreeft om in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuis te laten zitten zonder passend aanbod van onderwijs en/of zorg. Een gevolg hiervan is dat samenwerkingsverbanden en gemeenten de opdracht hebben gekregen om het aantal leerlingen met een ontheffing van de Leerplichtwet terug te dringen. Om dit te kunnen realiseren is het belangrijk dat de samenwerking met de zorg wordt geïntensiveerd en er maatwerk geboden wordt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er in zowel regulier als speciaal onderwijs nieuw onderwijsaanbod ontstaat voor leerlingen die eerder tussen wal en schip raakten.

Een andere belangrijke doelstelling van de wetgeving passend onderwijs is dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, daar waar mogelijk, onderwijs kunnen (blijven) volgen in een reguliere setting. Ook wordt er naar gestreefd om het speciaal onderwijs meer als tijdelijke oplossing te zien. Terugstromen naar het regulier onderwijs zou te allen tijde tot de mogelijkheden moeten behoren. Als gevolg hiervan zou het aantal leerlingen dat deelneemt aan het speciaal onderwijs kunnen teruglopen.

1.2 Probleemstelling en doel van het onderzoek

Bovenstaande geeft aan dat de wetgeving passend onderwijs diverse gevolgen zou kunnen hebben voor het speciaal onderwijs. Daar waar SO/VSO-scholen voorheen aan de hand van landelijke criteria zelf de toelating tot hun school konden vormgeven, zijn het tegenwoordig samenwerkingsverbanden die de *omgeving* van, en het *toelatingsproces* (inclusief toelatingscriteria) tot het speciaal onderwijs bepalen. Daarnaast heeft het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid gekregen om te zorgen voor een *dekkend aanbod* zodat alle leerlingen in de regio onderwijs kunnen volgen. Afstemming en samenwerking met het speciaal onderwijs is hierin essentieel om leerlingen een plek te kunnen geven waarvoor in het reguliere onderwijs geen passende plek is. Daarbij zou het uitgangspunt moeten zijn dat speciaal onderwijs als tijdelijke oplossing wordt gezien, en terugkeer naar regulier onderwijs tot de mogelijkheden behoort. Dit impliceert dat *leerlingstromen* (zoals terugstroom van speciaal onderwijs naar regulier onderwijs) zouden kunnen veranderen als gevolg van passend onderwijs.

Wat, en op welke wijze passend onderwijs impact heeft op deze thema's (d.w.z.: omgeving, toelatingsproces, dekkend aanbod, leerlingstromen) binnen het speciaal onderwijs is echter nog grotendeels onbekend. Met dit onderzoek wordt geprobeerd hier meer zicht op te krijgen. Dit onderzoek betreft een thematische casestudie, waarbij er specifiek wordt ingegaan op het thema 'speciaal onderwijs.' Deze thematische casestudie

is een van de deelonderzoeken binnen het evaluatieprogramma Passend Onderwijs dat wordt uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).³

1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van deze thematische casestudie luidt als volgt:

- *Wat is de impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO?*

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen zijn er een aantal deelvragen opgesteld, namelijk:

- *In hoeverre heeft passend onderwijs geleid tot een verandering in:*
 - *de omgeving waarin het SO/SBO en het VSO zich bevindt;*
 - *het toelatingsproces;*
 - *het onderwijsaanbod voor leerlingen;*
 - *leerlingstromen?*
- *Doen zich hier knelpunten in voor, zo ja, welke?*

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de opzet van het onderzoek nader toegelicht. De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstuk 3 beschreven, waarbij de verschillende thema's achtereenvolgens centraal staan. In hoofdstuk 4 worden de resultaten samengevat en conclusies getrokken, waarna de resultaten tegen het licht van de beleidsverwachtingen worden bediscussieerd.

³ Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl voor meer informatie over het algehele onderzoek.

2. Opzet van het onderzoek

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet waarbij een semi-gestructureerd interview is afgenomen. In dit interview konden deelnemers hun ervaringen kwijt met passend onderwijs en een beeld schetsen van de impact van passend onderwijs. In het interview zijn de thema's opgenomen die in de deelvragen zijn genoemd. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet nader toegelicht, waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op de gehanteerde procedure en deelnemers (2.1), het interviewleidraad (2.2), de data-verzameling (2.3) en de dataverwerking en analyse (2.4).

2.1 Procedure en deelnemers

Voor dit onderzoek zijn acht samenwerkingsverbanden (SWV's) geselecteerd; vier voor het PO en vier voor het VO. Bij de selectie van SWV's zijn zowel positief als negatief verevende SWV's gekozen. Daarnaast is er rekening gehouden met enige spreiding over het land. Dit is van belang omdat SWV's met een negatieve verevening minder financiële middelen hebben dan voorheen, wat mogelijk gevolgen heeft voor het aantal leerlingen dat toegelaten wordt tot het speciaal onderwijs. Binnen de SWV's is geprobeerd om van elk schooltype één school mee te nemen in het onderzoek: een cluster 3 school, een cluster 4 school en voor het PO daarnaast ook een school voor speciaal basisonderwijs (SBO). Vanwege de wijzigingen voor cluster 3 en cluster 4 scholen richt dit onderzoek zich hierop⁴, aangezien deze scholen met de invoering van passend onderwijs onderdeel zijn geworden van een SWV. Dit geldt niet voor cluster 1 en cluster 2 scholen. Vanwege de schaalgrootte wordt dit onderwijs georganiseerd door een aantal instellingen en wordt er een landelijke systematiek toegepast voor de toelating. In deze opzet zouden er idealiter 20 scholen meegenomen worden in het onderzoek (12 PO en 8 VO).

De scholen zijn in twee stappen benaderd voor deelname aan het onderzoek. In de eerste stap zijn scholen benaderd via contacten van de eerste auteur. In de aanloop naar het onderzoek hadden diverse scholen aangegeven hun medewerking te willen verlenen. Dit ging voornamelijk om cluster 3 en cluster 4 scholen. Uit deze scholen zijn een aantal scholen gevraagd voor deelname. De tweede stap betrof het willekeurig benaderen van de overige schooltypen die tot hetzelfde SWV behoren.

Uiteindelijk bleek dat binnen een SWV PO geen cluster 4 school zat, en de cluster 4 school van een ander SWV PO onlangs verhuisd was waardoor het officieel tot een ander SWV behoorde. Dit betekent dat er voor het PO twee cluster 4 scholen afvielen voor deelname, wat resulteerde in een totaal van 10 scholen voor het PO. Daarnaast viel er binnen een SWV VO een cluster 4 school af vanwege tijdgebrek van de deelnemer. Daarvoor in de plaats is er vanuit dat SWV zowel een cluster 3 school voor zeer moeilijk lerende kinderen (ZML) als een cluster 3 school voor leerlingen met een meervoudige beperking (MG, Tyltyschool) meegenomen. Dit resulteerde in een totaal van 8 scholen voor het VO. Alle scholen ($N_{SO/SBO} = 10$; $N_{VO} = 8$) die benaderd zijn voor deelname aan het onderzoek wilden hun medewerking verlenen aan het onderzoek (zie Tabel 2-1 voor een overzicht van de deelnemers).

⁴ Naar alle waarschijnlijkheid wordt er in de toekomst nog een thematische casestudie uitgevoerd in het kader van het evaluatieprogramma passend onderwijs, naar de impact van passend onderwijs op cluster 1 en cluster 2 scholen.

Gezien de thema's van het onderzoek is ervoor gekozen om een semi-gestructureerd interview af te nemen bij directeuren/locatiehoofden/teamleiders van de scholen, eventueel in combinatie met een gedragspecialist en/of intern-begeleider (IB'er). Om de ervaringen op het niveau van samenwerkingsverbanden mee te nemen in het onderzoek zijn tevens zijn de directeuren van de SWV's gevraagd voor deelname aan het onderzoek, evenals de voorzitters van de commissie van advies (CvA)⁵. Één directeur van een SWV gaf aan vanwege drukte niet mee te willen werken. De overige directeuren en alle voorzitters waren bereid hun medewerking te verlenen ($N_{\text{directeuren SWV}} = 7$; $N_{\text{voorzitters CvA}} = 8$).

Tabel 2-1 **Overzicht van de deelnemers**

Primair Onderwijs	Aantal deelnemers	Thema's interview
Directeur/Teamleider SBO	4	- Alle thema's
Directeur/Teamleider Cluster 3	4	- Alle thema's
Directeur/Teamleider Cluster 4	2	- Alle thema's
Directeuren SWV	3	- Omgeving - Dekkend aanbod
Voorzitter CvA	4	- Toelatingsproces
Voortgezet Onderwijs		
Directeur/Teamleider Cluster 3	5	- Alle thema's
Directeur/Teamleider Cluster 4	3	- Alle thema's
Directeuren SWV	4	- Omgeving - Dekkend aanbod
Voorzitter CvA	4	- Toelatingsproces

2.2 Interviewleidraad

Er is een interviewleidraad opgesteld waarbij voor elk thema verschillende relevante subthema's zijn uitgewerkt. Om de impact van passend onderwijs op deze subthema's goed in kaart te brengen zijn vervolgens diverse vragen opgesteld binnen elk subthema. De vragen bestaan uit een combinatie van open- en gesloten vragen. Om na te gaan of de interviewleidraad genoeg richting gaf is het interview in een proefafname afgenomen bij een intern begeleider van een SBO school. Hierdoor werd duidelijk dat sommige vragen duidelijker geformuleerd konden worden of meer introductie nodig hadden. Ook werd duidelijk dat een aantal introducerende vragen goed zouden zijn waarmee de kern van het onderzoek (namelijk: grootste veranderingen) al boven tafel zou komen. In Tabel 2-2 is een samenvattend overzicht van de interviewleidraad te vinden.

De directeuren van de SWV's en de voorzitters van de CvA's zijn eveneens geïnterviewd. In deze interviews zijn alleen de thema's bevraagd waar zij vanuit hun professie het meest zicht op hadden (zie ook Tabel 2-1).

2.3 Dataverzameling

Alle interviews zijn afgenomen door de eerste en tweede auteur van dit rapport in het voorjaar van 2016. De interviews met de directeuren van de scholen zijn afgenomen op

⁵ De naamgeving van een commissie van advies kan per samenwerkingsverband verschillen, zoals commissie van deskundigen, commissie van arrangeren en commissie van advies. Gemakshalve wordt in dit rapport gesproken over een commissie van advies (CvA). Een CvA is onderdeel van het samenwerkingsverband en verantwoordelijk voor het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen voor het SO/SBO en het VSO.

locatie, en de interviews met de directeurs van de SWV's en de coördinatoren van de CvA's zijn telefonisch afgenomen. Alle interviews zijn opgenomen op voice-recorder.

Tabel 2-2 Samenvattend overzicht van het interviewleidraad

Algemene introducerende vragen	
<ul style="list-style-type: none"> - Wat is passend onderwijs volgens u? - Wat zijn de grootste veranderingen voor uw school die u toeschrijft aan passend onderwijs? 	
Thema	Subthema interview
Omgeving	Rol van het SWV
	Financiële gevolgen
	Samenwerkingsrelaties
	Kennis en expertise
Toelatingsproces	Knelpunten
	Toelatingscriteria
	Toelatingsproces
	Bureaucratie
Dekkend aanbod	Knelpunten
	Veranderingen in aanbod
	Moeilijk plaatsbare leerlingen
	Knelpunten
Leerlingstromen	Krimp
	Leerlingstromen
	Knelpunten

2.4 Dataverwerking en analyse

Voorafgaand aan de analyse van de interviews zijn alle opgenomen interviews door student-assistenten getranscribeerd. Vervolgens heeft de eerste auteur alle transcripten geanalyseerd. In de analyse zijn de achtereenvolgens de volgende stappen gezet (ontleend aan Bazeley, 2013):

- 1) Exploreren van data
- 2) Coderen en samenvatten van data
- 3) Conceptualiseren
- 4) Kwantificeren van data

In de eerste stap zijn vier interviews (twee uit het PO en twee uit het VO) gelezen om zodoende een overzicht in Microsoft Excel te kunnen maken waarin de interviewvragen een code kreeg. Voor de tweede stap zijn alle relevante passages uit de interviews gecodeerd en samengevat. Hiervoor is de controlefunctie van Microsoft Word gebruikt. Vervolgens zijn de codes en samenvattingen in het Excel bestand gezet. Er zijn aparte overzichten met uitkomsten gemaakt voor het PO, VO, directeurs SWV's, en coördinatoren CvA's. Voor de derde stap is er binnen elk subthema gekeken of er codes waren die hernoemd konden worden waarmee meerdere codes hetzelfde overkoepelende onderwerp dekken. Voor de vierde stap zijn de antwoorden gekwantificeerd door te tellen hoe vaak bepaalde antwoorden zijn genoemd door de deelnemers.

3. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten op de vier thema's en bijbehorende subthema's beschreven. De meestgegeven antwoorden worden samenvattend beschreven, aangevuld met de frequenties van de antwoorden. De antwoorden worden geïllustreerd met citaten van de deelnemers. Elk thema eindigt met een top drie aan knelpunten (indien aanwezig). De resultaten uit de interviews met de deelnemers van het SO/SBO worden eerst besproken, waarna de resultaten van het VSO volgen. Deze uitkomsten worden aangevuld met de resultaten uit de interview gehouden met de directeuren van de SWV's en de coördinatoren van de CvA's.

3.1 De betekenis van passend onderwijs

Op de overkoepelende vraag wat passend onderwijs volgens de deelnemers betekent gaf het merendeel aan dat het volgens hen gaat om een passend aanbod of passende plek voor de leerling, waarbij het aanbod wordt afgestemd op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. De deelnemers verschillen van mening over de vraag of passend onderwijs betekent dat leerlingen zoveel mogelijk onderwijs volgens in een reguliere setting. Wel zegt iedereen dat het gaat om onderwijs dat past bij de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Vanuit de scholen, directeuren van SWV's, en voorzitters van de CVA wordt hier in grote lijnen hetzelfde over gedacht. Tabel 3-1 geeft een overzicht van de antwoorden die zijn gegeven.

“Passend onderwijs is voor ons om de onderwijsbehoeften van de kinderen zo goed mogelijk binnen het onderwijs af te stemmen binnen de mogelijkheden van de school. En daar waar het boven de basisondersteuning van de school uitkomt proberen te voorzien in arrangementen, om zodanig toch de onderwijsbehoeften zoveel mogelijk individueel op het kind af te stemmen.

Dat is voor ons passend onderwijs, maatwerk als het ware.” --- Voorzitter CvA PO

Tabel 3-1 De betekenis van passend onderwijs volgens de deelnemers

	Antwoorden per deelnemer groep ¹			
	SO/ SBO	VSO	Directeuren SWV	Voorzitters CvA
Passend aanbod voor alle leerlingen	8	6	6	8
Niet per se regulier /inclusief onderwijs		2	3	2
Zoveel mogelijk in regulier onderwijs	2	1	2	
Iedereen heeft recht op onderwijs	2	2		
Een plek om zich te ontwikkelen		3		
Vorbereiden op plek in maatschappij		2		
Wettelijke verplichting		1		
Voorkomen van thuiszitters		1		
Regulier en speciaal onderwijs samen optrekken	1			

¹Opmerking. Deelnemers konden meerdere antwoorden geven.

3.2 Grootste veranderingen

De grootste verandering die wordt genoemd door het SO/SBO is een verandering in problematiek bij leerlingen ($n=6$) (zie ook Tabel 3-2). Alle deelnemende SBO noemen een toename in gedragsproblemen als verandering:

“Leerlingen met de combinatie van gedragsproblemen en een laag IQ zien we onze scholen binnenstromen en dat leverde op dat leerkrachten opeens ook gewoon veel meer kinderen met gedragsproblematiek in de klas hebben, dan zij voorheen hadden” --- Directeur SBO school

Een positieve verandering betreft het meer zichtbaar worden van de school voor het hele onderwijsveld ($n=5$). Vooral SO cluster 3 scholen zien het als een meerwaarde dat ze door passend onderwijs onderdeel zijn geworden van het SWV en daardoor meer zichtbaar zijn. Daarbij wordt wel aangegeven dat ze nog meer van zichzelf kunnen laten zien en daarin wellicht wat proactiever kunnen zijn. Een ander, minder positieve, verandering die vaak genoemd is betreft de bureaucratie rondom het toelatingsproces ($n=4$), zoals de heraanvragen voor een toelaatbaarheidsverklaring (TLV).

Binnen het VSO is de meest genoemde positieve verandering dat de school nu deel uitmaakt van een groter geheel ($n=4$), waarbij eveneens wordt opgemerkt dat de school sinds passend onderwijs wordt gezien door het hele onderwijsveld. Een minder positieve verandering betreft de bureaucratie rondom de aanvragen van de TLV's ($n=4$). Ook in het VSO wordt opgemerkt dat de leerlingpopulatie verandert, en de problematiek bij leerlingen complexer wordt ($n=3$).

Tabel 3-2 Top 3 van grootste veranderingen door passend onderwijs

SO en SBO	Aantal
1. Verandering in problematiek bij leerlingen	6
2. Zichtbaar worden voor het hele onderwijsveld	5
3. Bureaucratie rondom toelaatbaarheidsverklaring	4
VSO	
1. Deel uitmaken van een groter geheel (het SWV)	4
2. Bureaucratie rondom toelaatbaarheidsverklaring	4
3. Verandering van problematiek bij leerlingen	3

3.3 De omgeving

De rol binnen het SWV

Vanuit het SO/SBO geeft het merendeel aan dat de vormgeving van het SWV op bestuurlijk niveau heeft plaatsgevonden. Hoewel de deelnemers vinden dat ze zelf het initiatief hebben moeten nemen om gezien en gehoord te worden ($n=7$), geven negen van de tien deelnemers aan dat ze wel gehoord worden door het SWV. Op de vraag welke positie de school heeft binnen het SWV konden de deelnemers kiezen uit drie antwoorden, namelijk: zwak, matig, sterk. Het merendeel vanuit het SO/SBO geeft aan dat de positie matig tot sterk is ($n=8$) (zie Figuur 3-1). Aan de ene kant vinden ze dat ze maar een kleine speler zijn in het SWV, en aan de andere kant merken ze dat het SWV en reguliere scholen waarderen dat het SO/SBO onderwijs biedt aan een specifieke doelgroep.

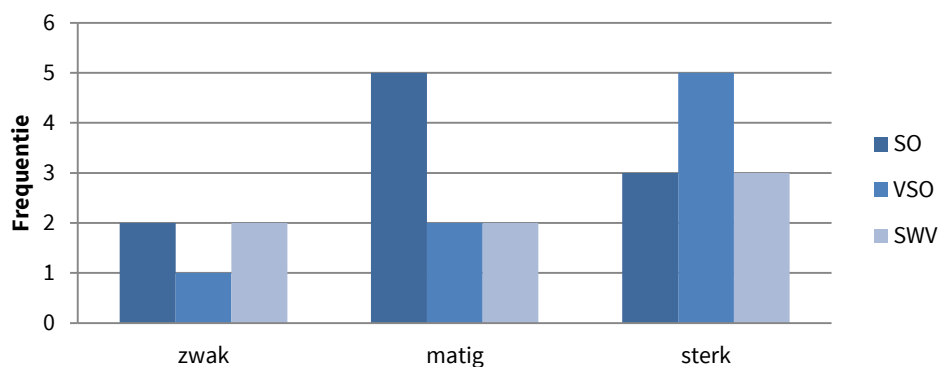
Ook binnen het VSO wordt aangegeven dat er vooral op bestuurlijk niveau is meegedacht in de vormgeving van het SWV. Wel zijn er op verschillende scholen bezoeken geweest vanuit zowel het SWV als het reguliere VO, wat de positie van de VSO heeft versterkt:

*“Het hele VO is een keertje in aanloop naar de oprichting bij ons op school geweest, dat gaf eigenlijk zo'n shockwave van: maar dat gaat toch niet allemaal bij ons op school komen?” ---
Directeur VSO, cluster 3 school*

Alle deelnemers uit het VSO vinden dat ze zich gehoord voelen. Het merendeel van het VSO vindt dat ze een matig tot sterke positie hebben ($n=7$). Dit wordt geïllustreerd met het volgende citaat:

“Wij krijgen bijvoorbeeld wel het ondersteuningsplan en dergelijke, daar mogen we wel op schieten. Ja we worden gehoord, maar we zijn een kleine speler. Dus, het is wel duidelijk voor mij hoe de verhoudingen liggen.”--- Directeur VSO, cluster 3 school

De directeurs van de SWV's geven aan dat de scholen voor speciaal onderwijs altijd een serieuze gesprekspartner aan tafel zijn geweest. In sommige gevallen uit zich dit in bestuurlijke betrokkenheid vanuit de organisaties voor cluster 3 en 4. Het SWV is eveneens van mening dat de scholen een matige tot sterke positie innemen ($n=5$).



Figuur 3-1 De positie van het SO/SBO en VSO binnen het SWV

Financiële gevolgen

Aan de deelnemers is gevraagd of passend onderwijs heeft geleid tot financiële veranderingen, waarbij het merendeel vanuit het SO/SBO aangeeft dat dit het geval is ($n=7$). Vooral de SBO scholen zijn van mening dat de nieuwe manier van bekostigen heeft geleid tot minder financiering, wat in de toekomst mogelijk kan leiden tot het opheffen van bepaalde voorzieningen (bijv. logopedist, structuurgroep). Volgens de deelnemende scholen komt dit doordat een deel van hun leerlingen voorheen (een deel van) een leerlinggebonden financiering ontving (naast de reguliere bekostiging voor het SBO), en dit is vervallen met de invoering van passend passend. De indeling in de drie bekostigingscategorieën heeft volgens de cluster 3 scholen gevolgen voor leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen (EMB). Voor deze leerlingen is bekostigingscategorie 3 doorgaans gewenst. Echter, deze categorie is moeilijk te verkrijgen volgens de deelnemers van het SO cluster 3 ($n=3$).

Op de vraag of er spanningen zijn wat betreft de verdeling van de financiële middelen van het SWV geeft het merendeel vanuit het SO/SBO aan dat deze er zijn ($n=6$). Hoe dit tot uiting komt verschilt per SWV. Zo wordt er aangegeven dat het SWV liever geen geld uitgeeft aan een leerling die van een ander SWV komen, en dat het vooral de schoolbesturen in het SWV zijn die willen bepalen waar het geld heen gaat en willen dat het geld bij de reguliere scholen blijft:

“Wij hebben in de afgelopen jaren veel kinderen met rugzakken hebben opgevangen. Dat heeft opgeleverd, dat na de verevening die heeft plaatsgevonden, dat die verevening voor dit samenwerkingsverband heel positief is. Dat gaat om iets meer dan miljoen per jaar en de algemene ledenvergadering heeft ervoor gekozen om dat miljoen te investeren in het basisonderwijs, daar gaan nul euro's van naar de SBO scholen”. --- Directeur SBO school

Binnen het VSO vindt men ook dat de financiering voor leerlingen met EMB ontoereikend is en dat het moeilijk is om bekostigingscategorie 3 te krijgen. Hiervoor moet doorgaans extra onderbouwing worden gegeven aan de CvA van het SWV. Voor de deelnemers uit het VSO is het onduidelijk of er spanningen zijn wat betreft financiële middelen van het SWV en de invloed van de schoolbesturen in het SWV.

Samenwerkingsrelaties met externen

Wat betreft veranderingen in samenwerkingsrelaties geven zowel het SO/SBO ($n=4$) als het VSO ($n=4$) aan dat er meer contact is met de Centra Jeugd en Gezin en/of Wijkteams, en met de gemeenten ($n_{SO/SBO}=3$; $n_{VSO}=3$). De intensivering in samenwerking heeft volgens de deelnemers niet zozeer met de invoering van passend onderwijs te maken, maar eerder met de Transitie Jeugdzorg. Het contact met regulier (voortgezet) onderwijs is volgens het SO/SBO niet veranderd, maar voor een aantal VSO scholen ($n=3$) wel toegenomen sinds passend onderwijs.

Kennis en expertise

Op de vraag of er vanuit het SWV gebruik wordt gemaakt van de expertise geven vier deelnemers vanuit het SO/SBO aan dat er leerkrachten worden ingezet als ambulante begeleiders op reguliere scholen en dat het SWV dit betaalt. Door het tripartiet akkoord zijn reguliere scholen dit jaar nog verplicht om ambulante begeleiding in te zetten⁶, waardoor het onduidelijk is wat er met deze expertise inzet gebeurt in de komende jaren. In het SO/SBO lijkt er enigszins sprake te zijn van verdamping van expertise ($n=3$), wat volgens de deelnemers komt doordat ze over minder financiële middelen beschikken. De expertise van het VSO wordt door het SWV nauwelijks ingezet ($n=5$), zo zeggen de geïnterviewden. Daarnaast wordt er vanuit het VSO aangegeven dat er vooralsnog geen sprake is van expertiseverdamping op de eigen school, maar van behoud van expertise.

⁶ In 2014 zijn de PO-Raad, VO-raad, vakorganisaties en het ministerie van OCW overeengekomen dat er op het niveau van SWV's overleg gevoerd moet worden over de personele gevolgen van passend onderwijs. Afspraken hierover zijn vastgelegd in het zogeheten 'tripartiet akkoord'. Meer informatie hierover is te vinden op: <https://www.passendonderwijs.nl/beleidsdoc/overleg-personele-gevolgen-passend-onderwijs/>.

Knelpunten in de omgeving het speciaal onderwijs binnen het SWV

De knelpunten die door de deelnemers worden genoemd zijn voor het SO/SBO en het VSO grotendeels gelijk. Het knelpunt dat door beide deelnemersgroepen het vaakst genoemd is betreft het contact met gemeenten ($n_{SO/SBO}=5$; $n_{VSO}=4$). Hierbij wordt vooral genoemd dat het voor gemeenten nog zoeken is wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft. Een ander knelpunt dat vanuit zowel het SO/SBO als het VSO genoemd is het beperkte initiatief vanuit het SWV tot scholing voor het speciaal onderwijs ($n_{SO/SBO}=4$; $n_{VSO}=3$). Indien er scholingsaanbod is vanuit het SWV richt zich dit voornamelijk op het reguliere onderwijs. De deelnemers geven aan dat zij doorgaans hun eigen scholing regelen en dit uit eigen middelen betalen.

Vanuit het SO/SBO wordt de onduidelijkheid over de toekomst van de inzet van ambulante begeleiders ($n=3$) ook als knelpunt gezien. Binnen het VSO wordt het zijn van een kleine speler binnen het SWV als knelpunt gezien ($n=3$). In Tabel 3-3 is de top 3 van knelpunten weergegeven.

Tabel 3-3 Top 3 van knelpunten m.b.t. het thema ‘Omgeving’

SO en SBO	Aantal
1. Samenwerkingsrelaties: Contact met gemeente nog zoeken	5
2. Kennis en expertise: Geen initiatief vanuit SWV in scholing	4
3. Kennis en expertise: Onduidelijkheid over de inzet van AB-ers	3
VSO	
1. Samenwerkingsrelaties: Contact met gemeente nog zoeken	4
2. Kennis en expertise: Geen initiatief vanuit SWV in scholing	3
3. Rol van SWV: Kleine speler binnen SWV	3

3.4 Het toelatingsproces

Toelatingsproces

Aan de deelnemers is gevraagd of de toelatingscriteria zijn aangepast door de invoering van passend onderwijs. Op deze vraag is vanuit het SO/SBO wisselend geantwoord; een aantal deelnemers geeft aan dat de criteria niet gewijzigd zijn ($n=2$), voor een aantal deelnemers is het onduidelijk, of weet men niet welke criteria gehanteerd worden ($n=3$). De helft van de deelnemers uit het SO/SBO geeft aan dat de criteria zijn aangepast of zelfs helemaal zijn losgelaten ($n=5$). Een van de aanpassingen van de criteria maakt dat er tegenwoordig meer nadruk ligt op het onderbouwen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Vanuit de cluster 3 scholen wordt genoemd dat bekostigingscategorie 3 niet altijd afgegeven wordt, ook als de ondersteuningsbehoefte van de leerling naar hun mening goed onderbouwd is.

De wijze waarop de SO/SBO scholen betrokken zijn bij het toelatingsproces varieert per SWV; doorgaans zijn er trajectbegeleiders/schoolondersteuners van het SWV betrokken bij het toelatingsproces of gaat de toelating rechtstreeks via de CvA. Een aantal keer is er vanuit het SO/SBO aangegeven dat ze graag meer betrokken zouden willen zijn tijdens het toelatingsproces ($n=2$). Dat wordt geïllustreerd met het onderstaande citaat:

“Kijk, stel dat ouders in de vroegsignalering al zien dat hun zoon of dochter niet naar een reguliere basisschool gaat, dan weten ze de weg te vinden naar het samenwerkingsverband. Daar is dan een trajectbegeleider die de hele weg van de TLV verzorgt. Op het moment dat de TLV rond is, dan krijgen wij bericht van: hé, er is een TLV verklaring afgegeven, jullie krijgen

een nieuwe leerling. En dat proberen we wel een beetje te sturen, om tijdens de TLV aanvraag ook te monitoren.” --- Directeur SO, cluster 3 school

Vanuit het VSO geven alle deelnemers op één na aan dat de toelatingscriteria niet of nauwelijks zijn aangepast ($n=7$). Wel vindt de helft van de deelnemers dat er meer nadruk is komen te liggen op het onderbouwen van de ondersteuningsbehoefte ($n=4$). Net als in het SO/SBO, vindt men in het VSO ook dat bekostigingscategorie 3 moeilijk afgegeven wordt.

Alle deelnemers van het VSO geven aan dat ze in een vroeg stadium betrokken zijn bij het toelatingsproces, ook als dit via adviseurs van het SWV gaat. Hoewel dit doorgaans meer tijd van de scholen vraagt, voorkomt het dat men voor verrassingen komt te staan als er een leerling wordt toegelaten.

Wat betreft het aanleveren van documenten voor de aanvraag van een TLV lijken er nauwelijks veranderingen opgetreden te zijn voor het SO/SBO en het VSO. In sommige SWV's worden tegenwoordig andere documenten gebruikt, maar de deelnemers van het SO/SBO vinden dat er nog steeds veel documenten aangeleverd moeten worden ($n=4$). Vanuit het VSO wordt aangegeven dat er wel andere documenten zijn gekomen, maar er feitelijk weinig veranderd is en bovendien eigen documenten in het systeem van de SWV's gezet mogen worden ($n=3$).

Het toelatingsproces voor ouders is niet altijd transparant en duidelijk geenvolgens zowel het SO/SBO als het VSO aan ($N_{SO/SBO}=5$; $N_{VSO}=3$). Vooral vanuit het VSO wordt aangegeven dat de communicatie met ouders over het toelatingsproces lastig verloopt ($n=5$, zie ook Tabel 3-4):

“Ouders snappen van de hele papierbrij niet alles. In sommige gevallen heeft dit te maken met het niveau van onze ouders. Sommigen kunnen het wel, maar heel veel kunnen dat niet. En ik moet zeggen, het is bij tijden ook niet makkelijk voor ouders, met welke partijen je van doen hebt en wat je nou waar moet halen.” --- Teamleider VSO, cluster 4

Vanuit de CvA's geven alle deelnemers aan dat de criteria voor toelating tot het SO/SBO losgelaten zijn en dat er tegenwoordig veel nadruk ligt op het ontwikkelingsperspectief (OPP) en het deskundigenadvies:

“Voorheen waren er indicatiecriteria voor het speciaal onderwijs en daar kon je gewoon het kind naar toe schrijven eigenlijk. En nu vind ik wel dat je heel goed belemmerende, bevorderende factoren en onderwijsbehoeften in kaart moet brengen en moet beschrijven wat je gedaan hebt. Dat is wel een andere mindset hoor, die echt wel in het onderwijs heeft moeten plaatsvinden.” --- Voorzitter CvA PO

Met betrekking tot het VSO geven de voorzitters van de CvA's aan dat de oude indicatiecriteria nog gebruikt worden ($n=3$), hoewel er in de praktijk soepeler mee wordt omgegaan. Vanuit de CvA's wordt ook aangegeven dat er tegenwoordig meer nadruk ligt op het onderbouwen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling ($n=7$), in plaats van op de diagnose. Op de vraag of er financiële afwegingen een rol spelen bij het afgeven van een TLV reageren de voorzitters van de CvA's wisselend. In sommige SWV's lijkt dit een rol te spelen ($n=2$), in andere niet ($n=4$) of is het niet duidelijk ($n=2$). In een enkel geval zijn er afspraken gemaakt over het aantal keren dat categorie 3 financiering per jaar afgegeven mag worden voor het cluster 4 onderwijs.

Wat betreft de kwaliteit van de documenten die men moet aanleveren voor de aanvraag van een TLV zijn de voorzitters van de CvA's het eens: de dossiers wisselen sterk in kwaliteit, en zijn vaak onder de maat. Vanuit de CvA's wordt gesignaleerd dat het vaak schort aan inhoudelijke kwaliteit ($n=8$) en dat het OPP niet als middel wordt gezien om het handelen van de leerkracht richting te geven. Een degelijke beschrijving van het planmatig handelen en de evaluatie ontbreekt doorgaans in het dossier. Het onderstaande citaat illustreert dit:

“Planmatig handelen vind ik soms ook echt binnen het basisonderwijs zoek. En dan gaat iemand van commissie in gesprek met de school om toch door te vragen hoe het geweest is. En dan blijkt vaak dat ze veel meer dingen hebben gedaan dan op papier staat.” ---
Voorzitter, CvA PO

Bureaucratie

Volgens de deelnemers is er op dit moment nog geen afname in bureaucratie ($N_{SO/SBO}=9$; $N_{VSO}=7$). Dit komt deels doordat alle oude indicatiestellingen vervielen in het schooljaar 2015-2016 en daardoor veel nieuwe TLV's aangevraagd moesten worden. Dit heeft geleid tot veel extra werk op de scholen, aldus de deelnemers. Daarnaast moet er vaker een her-TLV aangevraagd worden dan voorheen, omdat de looptijd van de TLV's doorgaans korter is dan de looptijd van de indicatiestellingen van voorheen:

“De Cvi indicaties waren voor 3 jaar, nu gaat het van 1 tot 3 jaar en ze geven een heleboel af voor 2 jaar. Dus dat betekent nog dat we vaker moeten. En voor het VSO moet het sowieso overnieuw. Als iemand in groep 7 nog een nieuwe TLV krijgt voor het laatste jaar, ook al geven ze die voor 3 jaar af, voor het VSO moet alles opnieuw. Dus er is niemand die vanaf het SO automatisch door kan stromen naar het VSO. Het kan dus zijn dat je in groep 7 gewoon een hele bult werk hebt van alle leerlingen en dan het jaar daarna weer.” ---
Directeur SO, cluster 3 school

In tegenstelling tot de scholen, vinden de CvA's dat er wel degelijk sprake is van minder bureaucratie ($n=5$). Hoewel niet iedereen de vergelijking met de commissie van indicatiestelling had, vinden de CvA's dat er minder regelgeving is waar men zich aan moet houden.

Knelpunten in het toelatingsproces

Er zijn diverse knelpunten in het toelatingsproces genoemd. Hoewel de top 3 voor het SO/SBO en het VSO verschilt, worden alle hieronder weergegeven knelpunten door beide groepen genoemd. In Tabel 3.5 wordt een top 3 met knelpunten gegeven.

Tabel 3-4 Top 3 knelpunten m.b.t. het thema 'Toelatingsproces'

SO en SBO	Aantal
1. Multiple interpretatie van criteria mogelijk	5
1. Veel werk om (her) TLV aan te vragen	5
2. Wachtlijstproblematiek	3
VSO	
1. Lastige communicatie met ouders over toelating	5
2. Orthopedagoog minder tijd voor primaire (begeleidende) taak	4
3. Onvolledige dossiers vanuit verwijzende school	3
CvA	
1. Geen zicht op schoolloopbaan van leerling na afgifte TLV	6
2. Verschillende werkwijze van SWV in aanvraag TLV	4
3. Geen zicht op thuiszitters	3

Een van de grootste knelpunten vanuit het SO/SBO is dat er geen duidelijke toelatingscriteria meer zijn waardoor het voor scholen onduidelijk op basis waarvan leerlingen worden toegelaten ($n=5$). Het tweede knelpunt betreft het vele werk om een TLV aan te vragen ($n=5$, zie voor een uitgebreidere beschrijving de paragraaf 'Bureaucratie'). Het derde knelpunt dat vanuit het SO/SBO wordt genoemd, betreft de wachtlijstproblematiek ($n=3$). Dit knelpunt wordt duidelijk geïllustreerd met het onderstaande citaat:

“Nou, wat een knelpunt is, is dat er uiteindelijk wachtlijsten ontstaan. Deze ontstaan als er meer TLV's worden afgegeven dan er plekken beschikbaar zijn in school. En dat is moeilijk oplosbaar en dat heeft met de financiering te maken. Het samenwerkingsverband zegt dan: 'Ja, maar dat is helemaal geen probleem. Als jullie 5 kinderen van ons krijgen dan financieren wij die gewoon'. Maar ik kan voor 5 kinderen geen leerkracht kopen, daar heb ik 17 kinderen voor nodig. Dan kan ik een leerkracht aanschaffen. Dus dan komen de leerlingen op de wachtlijst of ze worden verwezen naar een andere school.” --- Directeur SBO school

In het VSO wordt de moeizame communicatie met ouders over het toelatingsproces het vaakst genoemd als knelpunt ($n=5$). Het tweede knelpunt dat door het VSO wordt gezien, is dat de taak van de orthopedagoog verandert, waardoor er minder tijd is om de werkvloer te ondersteunen ($n=4$):

“Als orthopedagoog moet je ook steeds meer doen rondom de aanmeldprocedure. En je hebt ook heel veel contacten met ouders, met scholen, over leerlingen die uiteindelijk dan toch niet komen. Dus je hebt wel ook meer werk van leerlingen die soms toch niet komen. En dat werd er eerder altijd uitgefilterd door de indicatiecommissie.” --- Voorzitter, CVA PO

Het derde knelpunt dat vanuit het VSO wordt genoemd betreft de onvolledige dossiers en het grote kwaliteitsverschil in de documenten vanuit de verwijzende school ($n=3$).

Hoewel het de werkzaamheden van het CvA niet belemmert, wordt als knelpunt vanuit het CvA het vaakst genoemd dat zij na de afgifte van de TLV geen zicht meer hebben op de schoolloopbaan van de leerling ($n=6$). Hierdoor is het onduidelijk of de TLV-afgifte een goede beslissing is geweest en of het aanbod voldoende aansluit op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Ondanks dat het niet de taak van het CvA betreft om dit te monitoren, zou men dit wel graag willen weten om er onder andere achter te

komen of de beslissing van TLV de onderwijsloopbaan van de leerling ten goede is gekomen. Een ander knelpunt dat door de helft van de voorzitters van de CvA's is genoemd, betreft de verschillen tussen SWV's in het toelatingsproces, waaronder de toelatingscriteria die worden toegepast. Dit wordt door het onderstaande citaat geïllustreerd:

“Je hebt af en toe leerlingen, die wonen in deze regio en waar deze regio ook verantwoordelijk voor is, maar die in een andere regio naar school gaan. De school waar ze dan naar toe gaan valt binnen een ander samenwerkingsverband, waar andere afspraken gelden. En dan kom je wel eens in moeilijkheden met elkaar. Stel, je hebt twee leerlingen met LZ-problematiek met bijkomende problemen. Het kan zijn dat je in SWV X bekostigingscategorie 2 kan aanvragen omdat het daar niet gekoppeld is aan onderwijssoorten. En dat is in dit SWV niet mogelijk, omdat je het bij categorie 2 hebt over leerlingen met een lichamelijke beperking. Hier vallen de leerlingen in principe in bekostigingscategorie 1. Maar dat gaat dus inderdaad wel wringen, je kunt vrijwel twee identieke leerlingen hebben; de een krijgt in SWV X meer bekostiging dan hier.” --- Voorzitter, CvA VO

Het derde knelpunt dat verschillende keren vanuit de CvA's is genoemd, betreft de thuiszitters ($n=3$), waarbij wordt opgemerkt dat het CvA hier geen zicht op heeft.

3.5 Dekkend aanbod

Op de vraag of er dekkend aanbod is binnen het SWV geeft het merendeel van de deelnemers van het SO/SBO aan dat het overgrote deel van de leerlingen bedient kan worden ($n=9$). Bij diverse deelnemende scholen wordt momenteel nagedacht over nieuw aanbod waarbij onderwijs en zorg/hulpverlening intensiever met elkaar samenwerken. In een enkel geval staan dergelijke initiatieven nog in de kinderschoenen, in sommige gevallen is er al nieuw aanbod ontwikkeld en ingevoerd. Een aantal voorbeelden van dit nieuwe aanbod zijn beschreven in de kaders op de volgende pagina's. Ondanks dat er nieuw aanbod ontwikkeld wordt waarbij onderwijs en zorg/hulpverlening met elkaar samenwerken, blijven er leerlingen die moeilijk plaatsbaar zijn voor de scholen. Het merendeel van de deelnemers geeft aan dat er leerlingen met bepaalde problematiek zijn die moeilijk te plaatsen zijn. Vanuit het SO/SBO worden de onderstaande leerlingen het vaakst genoemd als 'moeilijk plaatsbaar':

- 1) leerlingen met ernstige en meervoudige beperkingen die intensieve ondersteuning nodig hebben (vaak in combinatie met zorg). Een enkele deelnemer geeft aan dat de financiering hiervoor doorgaans ontoereikend is;
- 2) leerlingen met een licht verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblemen. Deze leerlingen lijken, vanwege de combinatie in verstandelijke beperking en gedragsproblemen, zowel in cluster 3 als in cluster 4 onderwijs niet goed aansluiting te vinden.

In het VSO vindt men dat er voor een groot deel van de leerlingen dekkend aanbod is, maar dat er ook nog leerlingen zijn die tussen wal en schip vallen. Ook in het VSO wordt in enkele gevallen nagedacht over nieuw aanbod waarbij onderwijs en zorg/hulpverlening intensief met elkaar samenwerken om deze leerlingen weer een plek te kunnen geven. Daarnaast wordt de samenwerking met regulier voortgezet onderwijs in sommige gevallen opgezocht om zodoende 'symbiose trajecten' op te zetten: trajecten waarbij de

leerling een deel onderwijs volgt in een reguliere school en een deel in het speciaal onderwijs.

Vanuit het VSO worden de onderstaande leerlingen het vaakst genoemd als 'moeilijk plaatsbaar:'

- 1) leerlingen met ernstige en meervoudige beperkingen die intensieve ondersteuning nodig hebben;
- 2) leerlingen met een licht verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblemen;
- 3) hoogbegaafde leerlingen met autisme.

De Sloep

In mei 2012 constateerde het Pedagogisch Instituut Leiden een hiaat in ASS-zorgonderwijs, namelijk het bestaan van een groep leerlingen die meer behoeven dan de aanwezige voorzieningen kunnen bieden. Deze leerlingen lukt het vaak niet om te functioneren in SO-voorzieningen met groepen van 12 leerlingen en één leerkracht. Het gevolg is dat deze leerlingen thuis komen te zitten en/of genoodzaakt zijn gebruik te maken van zeer kostbare behandelvoorzieningen of individuele trajecten. Samen met Prodeba heeft PI De Brug voor deze leerlingen een passend aanbod gecreëerd: de specialistische onderwijsgroep/Sloep. Hier volgen maximaal 6 leerlingen onder begeleiding van leerkracht, onderwijsassistent en pedagogisch medewerker vanuit zorg (PMZ) vier dagdelen per week onderwijs. Door te werken met twee groepen die afwisselend op school en zorgboerderij aanwezig zijn worden twee maal zes leerlingen bediend. Het aanbod bestaat uit een rijke leeromgeving die individueel en gedoseerd per kind wordt ingezet. Het gaat hierbij om: nabij zijn, verzorgen, eten, spelen, eropuit trekken, werken, leren, gebruik van taal en rituelen. Het doel is dat leerlingen de schoolomgeving niet meer als onveilig gaan ervaren zodat ze uiteindelijk kunnen terugschakelen naar reguliere SO-groepen. Sinds het project gestart is, zijn al diverse leerlingen teruggeschakeld naar reguliere SO-groepen. Anderen maken grote stappen in die richting.

Gespecialiseerd onderwijs

Met Gespecialiseerd Onderwijs (GO) biedt Regionaal Expertisecentrum Noord Nederland, cluster 4 (RENN4) een gedifferentieerd onderwijszorgaanbod voor leerlingen van 4-12 jaar waarin de kwaliteiten van het huidige speciaal basisonderwijs en het huidige speciaal onderwijs cluster 3 en 4 geïntegreerd zijn. Ontlabelen van leerlingen en ontschotting in de verschillende typen onderwijs staat hierbij voorop. Er wordt intensief samengewerkt met hulpverlening/zorg waarbij het werken vanuit één kind, één plan de basis is. Hierdoor is het GO in staat om leerlingen met een zéér specifieke onderwijs- ondersteuningshulpvraag m.b.t. zorg en gedrag een passende plek te bieden. Zoals bijvoorbeeld bij Marieke: Marieke is een 5-jarige leerling die vanaf haar 3e jaar naar het kinderdagcentrum (KDC) is gegaan. Na 2 jaar op het KDC is Marieke toe aan een overstap naar het onderwijs. Echter, omdat Marieke nog wel enige begeleiding nodig heeft en nog niet zelfstandig de volledige overstap kan maken, kan ze niet naar een reguliere klas. Aanmelding bij GO heeft ertoe geleid dat Marieke in de ochtenden met begeleiding vanuit het KDC naar de onderbouwlocatie van het GO gaat. De begeleiding van het vertrouwde gezicht vanuit het KDC maakt dat Marieke zonder stagnatie kan doorgroeien in haar ontwikkeling zowel op didactisch, als sociaal emotioneel gebied.

De directeurs van de SWV's bevestigen dat er niet voor alle leerlingen in de regio een passende onderwijsplek is. In een enkel geval wordt aangegeven dat er inderdaad initiatieven zijn om nieuw aanbod te ontwikkelen waardoor bepaalde leerlingen onderwijs

op maat kunnen krijgen. Ook geven een aantal directeuren aan dat er leerlingen zijn die ontheven worden van leerplicht als er geen passende onderwijsplek gevonden kan worden. Een van de directeuren geeft hierbij aan dat het opheffen van de mogelijkheid tot leerplichtonthefing, zoals in de Tweede Kamer wordt bepleit, financiële gevolgen met zich meebrengt:

“Waar we wel een knelpunt gaan voorzien, dat zijn de kinderen waar in de politiek over wordt gesproken, dat zijn de thuiszitters. Die nu een een vrijstelling van leerplicht hebben. Als die vrijstellingen worden teruggedraaid dan gaat het budget knellen. Dat zijn vaak leerlingen die 1-op-1 onderwijs moeten hebben, in combinatie met de zorg.” --- Directeur, SWV VO

Door de directeuren van de SWV's wordt aangegeven dat de eerdergenoemde doelgroepen inderdaad moeilijk te plaatsen zijn. Het zijn dan ook deze groepen leerlingen waar nieuw aanbod voor ontwikkeld wordt, aldus de directeuren.

Maatwerkgroep

Sinds november 2015 heeft de Erasmusschool (VSO, cluster 4) in Groningen een Maatwerkgroep. In deze voorziening wordt leerlingen een programma op maat aangeboden waarin leerlingen naast en/of op school ook intensieve hulpverlening ontvangen (dit laatste is een voorwaarde). Dit aanbod is ontstaan vanuit de behoefte om thuiszitters weer perspectief te bieden en het richt zich voornamelijk op leerlingen met schoolangst en ASS problematiek. De leerlingen starten met een aantal uren/dagdelen op school en werken toe naar een volledige schoolgang en/of stage. Per leerling wordt maatwerk geleverd, zowel in opbouw van lestijd als in lesstof, waardoor er dus sprake is van individueel onderwijs per leerling. Leerlingen met internaliserend gedrag en leerlingen met externaliserend gedrag worden in gescheiden groepen opgevangen van respectievelijk maximaal veertien/tien leerlingen 'op papier' waarbij er maximaal acht/zes leerlingen tegelijkertijd fysiek in het lokaal kunnen zitten. De ervaring leert dat leerlingen doorstromen naar reguliere VSO groepen. Een enkeling stroomt direct door naar het reguliere VO. Voor sommige leerlingen is eerst een goed hulpverleningstraject passend. Samenwerking en goed overleg met de overige scholen in het samenwerkingsverband is essentieel voor een goede organisatie van deze groepen. Daarnaast is overleg met de gemeente en hulpverleningsinstanties van groot belang.

Balans

Vanuit het SWV VO Assen is sinds in 2009 Balans opgestart, een tussenvoorziening van het VSO cluster 3-onderwijs en het PrO. Balans biedt een veilige setting, met een groepsgrootte van maximaal 10 leerlingen en een vast onderwijsteam. Een traject binnen Balans kent 5 fasen. In fase nul wordt binnen het zorgteam geconcludeerd dat een leerling op de plek is binnen Balans. Daarna volgt o.a. een indringende intake met de leerling, ouders/ verzorgers en iemand van Bureau Jeugdzorg. Vervolgens (fase één) is de leerling alle dagen bij Balans. Het doel is in deze fase de leerlingen los te laten komen van school en te laten wennen aan de veilige en gestructureerde omgeving van Balans. Daarna (fase twee) gaan leerlingen weer een dagdeel terug naar school, met duidelijke werkpunten als “ik kom op tijd” tot “ ik kan op een goede manier aangeven of ik de kritiek begrijp”. In de weken die daarop volgen (fase 3) gaan leerlingen steeds meer uren terug naar school. Het idee van “ik mag naar school” in plaats van “ik moet naar school” wordt zo lang mogelijk vastgehouden. Deze periode wordt afgesloten met een evalueatie en een advies aan de school. Fase 4 betreft de nazorg. Nadat de leerlingen weer terug zijn op school houdt Balans nog een tijdje de vinger aan de pols. Gedurende het traject is er intensief contact met thuis.

Knelpunten in het realiseren van dekkend aanbod

Vanuit het SO/SBO en het VSO worden diverse knelpunten genoemd als het gaat om het realiseren van dekkend aanbod (zie Tabel 3-5). Vanuit het SO/SBO wordt het stellen van grenzen aan de leerlingpopulatie het vaakst genoemd als knelpunt ($n=3$), waarbij wordt aangegeven dat de grenzen worden opgerekt om te voorkomen dat leerlingen thuis komen te zitten.

Het knelpunt dat vanuit het VSO het vaakst wordt genoemd is dat er nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van onderwijs-zorgarrangementen ($n=3$). Hierbij wordt de opmerking gemaakt dat het moeilijk is om te achterhalen waar de financiering vandaan gehaald moet/kan worden. Het knelpunt dat het meest wordt genoemd door de directeuren van de SWV's betreft de moeilijkheid om thuiszitters in kaart te brengen ($n=2$), waarbij wordt opgemerkt dat dit mede komt doordat de definitie en registratie ervan voortdurend aan verandering onderhevig is.

Tabel 3-5 Vaakst genoemde knelpunten m.b.t. het thema 'Dekkend aanbod'

SO en SBO	Aantal
Het stellen van grenzen	3
VSO	
Onvoldoende gebruik van onderwijs-zorgarrangementen	3
SWV	
Moeilijk om thuiszitters in kaart te brengen	2

3.6 Leerlingstromen

Op de vraag of er veranderingen zichtbaar zijn in het aantal leerlingen nadat passend onderwijs is ingevoerd reageren de deelnemers vanuit het SO/SBO wisselend. Zes deelnemers geven aan dat er bij hen geen sprake is van krimp, waarbij drie scholen zelfs aangeven dat er in het jaar voor de invoering van passend onderwijs een duidelijke stijging zichtbaar was. Vier deelnemers geven daarentegen aan dat er bij hen wel sprake is van krimp in leerlingaantal, waarvan twee scholen tot hetzelfde SWV behoren dat te maken heeft met negatieve verevening. Echter wordt door de deelnemers opgemerkt dat een vermindering in leerlingaantal volgens hen meer met regionale krimp te maken heeft dan met de invoering van passend onderwijs.

Voor het VSO wordt een vergelijkbaar beeld geschetst. Vijf deelnemers geven aan dat het leerlingaantal stabiel is, en op drie scholen is er sprake van krimp. Twee van de scholen die te maken hebben met krimp behoren tot (hetzelfde) SWV dat te maken heeft met negatieve verevening. Echter wordt ook hier door de deelnemers opgemerkt dat vermindering in leerlingaantal komt door regionale krimp, en niet door passend onderwijs.

Op de vraag in welke mate er sprake is van het terugplaatsen van leerlingen naar het regulier onderwijs geeft het merendeel van de deelnemers van zowel het SO/SBO als van het VSO aan dat hier nauwelijks sprake van is ($n_{SO/SBO}=4$; $n_{VSO}=4$). Hierbij wordt opgemerkt dat het regulier (voortgezet) onderwijs niet toegerust is op 'onze leerlingen':

“Wij hebben heel lang voldaan aan een behoefte die er vanuit reguliere scholen er is (d.w.z., het opvangen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften), en nu wordt het omgekeerd. Wij willen onze leerlingen ook een kans geven om ze succesvoller terug te

schakelen. En daarvoor is het van belang dat zij in onze behoefte gaan voorzien, namelijk die KB en BB praktijk, het praktijkstuk.” --- Teamleider VO, cluster 4 school

De directeuren van de SWV's bevestigen het wisselende beeld met betrekking tot daling in leerlingaantallen, waarbij wordt opgemerkt dat vooral de regionale krimp zorgt voor minder leerlingen in het (speciaal) onderwijs. Wat betreft het terugplaatsen van leerlingen naar het regulier onderwijs wordt opgemerkt dat het beleid hier inderdaad op gericht is, maar dat dit in de praktijk moeilijk te realiseren is.

4. Conclusie en discussie

In dit laatste hoofdstuk worden er conclusies getrokken op basis van de resultaten die in het voorgaande hoofdstuk beschreven zijn. Allereerst wordt er een samenvatting gegeven van de resultaten waarbij antwoord wordt gegeven op de de onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal stonden (4.1). Tenslotte worden de meest belangrijke uitkomsten bediscussieerd in het licht van de beleidsverwachtingen (4.2) en wordt het hoofdstuk afgesloten met een korte slotconclusie (4.3).

4.1 Samenvatting en conclusie

Passend onderwijs en grootste veranderingen

Op basis van de uitkomsten kan geconcludeerd worden dat de betekenis van passend onderwijs door de deelnemers letterlijk wordt genomen: passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen, bij voorkeur in de eigen regio. Afstemming van het onderwijs op de ondersteuningsbehoefte van de leerling zou daarbij centraal moeten staan.

Passend onderwijs heeft geleid tot de volgende veranderingen voor het speciaal onderwijs:

- Verandering in leerlingpopulatie: er treedt een verzwaring op in de problematiek bij leerlingen in het speciaal onderwijs, wat vooral door het SBO wordt gesignaleerd.
- Meer zichtbaarheid van het speciaal onderwijs voor het hele onderwijsveld: onderdeel uitmaken van het SWV's heeft ertoe geleid dat de SO en VSO scholen meer gezien worden door de reguliere scholen.
- Bureaucratie rondom toelaatbaarheidsverklaringen: passend onderwijs heeft (nog) niet geleid tot een afname in de bureaucratie voor het speciaal onderwijs.

Omgeving

De eerste onderzoeksvraag is in welke mate er veranderingen zijn in de omgeving van het SO/SBO en het VSO, en welke knelpunten zich hierin voordoen. Wat betreft de *positie binnen het SWV* van zowel het SO/SBO als het VSO kan geconcludeerd worden dat die door passend onderwijs meer zichtbaar zijn geworden voor het hele onderwijsveld (zie 'grootste veranderingen'). Echter, vanuit het SO/SBO is er vooral zelf initiatief genomen om gezien en gehoord te worden, bijvoorbeeld door het uitnodigen van het SWV, aanschuiven bij vergaderingen etc. Zowel het SO/SBO als het VSO vindt wel dat er vanuit het SWV naar hen geluisterd wordt en dat ze worden gezien als een belangrijke partij binnen het SWV om dekkend aanbod mee te realiseren. Namelijk aanbod voor leerlingen waarvoor geen passende plek in het reguliere onderwijs is te vinden. Het speciaal onderwijs neemt een matig tot sterke positie in binnen het SWV, wat voornamelijk komt doordat ze onderwijs verzorgen aan een specifieke doelgroep.

Wat betreft *financiële gevolgen* voor het SO/SBO en het VSO blijkt dat de nieuwe bekostigingssystematiek vooral heeft geleid tot minder financiering voor het SBO. Volgens de deelnemende scholen komt dit doordat een deel van hun leerlingen voorheen (een deel van) een leerlinggebonden financiering ontving (naast de reguliere bekostiging voor het SBO). De SBO-scholen ontvingen voor deze leerlingen dus extra financiering.

Aangezien de leerlinggebonden financiering is komen te vervallen met de invoering van passend onderwijs, heeft dit ertoe geleid dat het SBO minder financiën heeft.

Verder is het verkrijgen van bekostigingscategorie 3 voor leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen (EMB) voor het SO en VSO vooral een probleem, zelfs als hier extra onderbouwing voor wordt gegeven is deze moeilijk te verkrijgen.

Enkele *samenwerkingsrelaties* voor het SO/SBO en het VSO zijn er anders uit gaan zien in de afgelopen periode: er is meer contact met de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en/of Wijkteams en met gemeenten. Deze intensivering in contact is echter niet per se toe te schrijven aan passend onderwijs, maar ook aan de Transitie Jeugdzorg en de Participatiewet. Vanuit het VSO is het contact met regulier VO toegenomen. Dit is door het SO/SBO niet aangegeven als verandering in samenwerkingsrelaties.

De *kennis en expertise* van het SO/SBO en het VSO wordt binnen het SWV nauwelijks ingezet ten behoeve van ondersteuning van het regulier onderwijs. Daar waar sprake is van de inzet van ambulante begeleiding vanuit de scholen, heeft het tripartiet akkoord ervoor gezorgd dat reguliere scholen gedurende het schooljaar 2015-2016 nog verplicht zijn om ambulante begeleiding (AB) in te kopen. Of, en in welke mate deze 'dienst' in de toekomst nog ingezet gaat worden was ten tijde van het onderzoek nog onbekend. Wat betreft het behouden of verdampen van expertise is er op dit moment vooral nog sprake van expertisebehoud.

Met betrekking tot het thema omgeving zijn diverse *knelpunten* genoemd:

- Contact met gemeente nog onduidelijk (SO/SBO/VSO)
- Geen initiatief vanuit het SWV in scholing (SO/SBO/VSO)
- Onduidelijkheid over de inzet van AB-ers (SO/SBO)
- Kleine speler binnen het SWV(VSO)

Toelatingsproces

De tweede vraag is of er veranderingen zijn in het toelatingsproces tot het SO/SBO en het VSO, en welke knelpunten zich hierin voordoen. Op basis van de resultaten kan geconcludeerd worden dat de *toelatingscriteria* vaker losgelaten (of aangepast) zijn voor het SO/SBO dan voor het VSO. In tegenstelling tot waar voorheen de nadruk op diagnoses lag, wordt er tegenwoordig nadruk gelegd op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Deze verandering wordt ook gezien door scholen waarbij door het SWV de oude criteria nog wel worden gebruikt. Bekostigingscategorie 3 wordt moeilijk verkregen, ook als de ondersteuningsbehoefte van de leerling onderbouwd is. In een enkel SWV is een afspraak gemaakt over het afgeven van het maximale aantal bekostigingscategorieën 3 per jaar.

De wijze waarop het toelatingsproces is vormgegeven, verschilt per SWV en daarmee verschilt ook de *betrokkenheid bij het toelatingsproces* van het SO/SBO en het VSO. In de meeste gevallen zijn er begeleiders vanuit het SWV betrokken die het proces van toelating begeleiden, waardoor er vanuit het SO/SBO weinig betrokkenheid is. Daar waar weinig betrokkenheid is zou men dit wel anders willen zien, zodat verrassingen over toelatingen voorkomen kunnen worden. In tegenstelling tot het SO/SBO, is het VSO in een vroeg stadium betrokken bij het toelatingsproces, ook als dit via een begeleider vanuit het SWV gaat.

In het aanleveren van *documenten* voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring zijn weinig veranderingen opgetreden. Hoewel de documenten een andere naamgeving hebben, is er inhoudelijk weinig veranderd. In de toelating is het ontwikkelingsperspectief (OPP) en het deskundigenadvies voor het CvA leidend. Er wordt voornamelijk gekeken naar de onderbouwing van de

ondersteuningsbehoefte van de leerling. Het CvA vindt deze documenten (meestal afkomstig van de verwijzende reguliere, school) doorgaans kwalitatief onder de maat. Duidelijk wordt dat het OPP niet altijd wordt gebruikt om het planmatig handelen van de leerkracht inhoud te geven.

De scholen vinden dat het terugdringen van de *bureaucratie* rondom het toelatingsproces (nog) niet is gelukt, terwijl de CvA's vinden dat dit wel is gelukt. Een belangrijke reden hiervoor is de oude CvI indicaties die per 1 augustus 2016 komen te vervallen en waarvoor een TLV aangevraagd moest worden. Ook de korte looptijd van sommige TLV's en de heraanvraag bij het overgaan van SO naar VSO zorgen voor extra aanvragen.

Met betrekking tot het toelatingsproces zijn diverse *knelpunten* genoemd:

- Multiple interpretatie van criteria mogelijk (SO/SBO);
- Veel werk om TLV aan te vragen (SO/SBO);
- Wachtlijstproblematiek (SO/SBO);
- Lastige communicatie met ouders over toelating (VSO);
- Orthopedagoog minder tijd voor primaire (begeleidende) taak (VSO);
- Geen zicht op schoolloopbaan van leerling na afgifte TLV (CvA);
- Verschillen tussen SWV in aanvraag TLV (CvA);
- Geen zicht op thuiszitters (CvA).

Dekkend aanbod

De derde vraag is of er veranderingen zijn in het aanbod om alle leerlingen passend onderwijs te kunnen geven, en welke knelpunten hierin zijn. Geconcludeerd kan worden dat het merendeel geplaatst kan worden wanneer zij een TLV hebben voor het SO/SBO of het VSO. Hierbij geldt dat scholen (vooral SO/SBO) hun grenzen oprekken wat betreft leerlingpopulatie omdat ze bang zijn dat leerlingen anders thuis komen te zitten. Er zijn ontwikkelingen gaande in het opzetten van nieuw aanbod, waardoor geprobeerd wordt om *moeilijk plaatsbare leerlingen* een passende plek te geven. Het gaat dan om:

- 1) leerlingen met ernstige en meervoudige beperkingen die intensieve ondersteuning/begeleiding nodig hebben (SO/SBO en VSO);
- 2) leerlingen met een licht verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblemen (SO/SBO en VSO);
- 3) hoogbegaafde leerlingen met autisme (VSO).

In het opzetten van *nieuw aanbod* worden eerste stappen gezet om onderwijszorgarrangementen op te zetten. Een aantal voorbeelden van nieuw aanbod zijn opgenomen in het resultatenhoofdstuk.

Hoewel er ontwikkelingen gaande zijn in het realiseren van dekkend aanbod, lopen scholen ook tegen *knelpunten* aan:

- Het oprekken van grenzen om thuiszitters te voorkomen (SO/SBO);
- Nog onvoldoende gebruik van onderwijszorgarrangementen (VSO);
- Moeilijk om thuiszitters in kaart te brengen (VSO en SWV).

Leerlingstromen

De vierde vraag is of er veranderingen en knelpunten zijn in leerlingstromen, bijvoorbeeld wat betreft het aantal leerlingen en terugplaatsing van leerlingen naar het regulier onderwijs. Geconcludeerd kan worden dat passend onderwijs niet voor vermindering in leerlingaantal in het speciaal onderwijs heeft gezorgd. Bij iets meer dan de helft van de zowel de SO/SBO als de VSO scholen is er geen sprake van *krimp*. In een aantal gevallen is

voor de invoering van passend onderwijs juist een stijging in leerlingaantal geweest in het SO/SBO. Daar waar scholen te maken hebben met krimp wordt dit vooral toegeschreven aan regionale krimp, en niet per se aan passend onderwijs.

Op basis van de resultaten kan geconcludeerd worden dat het *terugplaatsen* van leerlingen naar het regulier onderwijs nauwelijks voorkomt. De meest genoemde reden hiervoor is dat het regulier onderwijs niet toegerust zou zijn op leerlingen afkomstig uit het speciaal (basis) onderwijs. Dit is ook het *knelpunt* dat door de deelnemers wordt genoemd.

4.2 Discussie

In deze paragraaf worden de resultaten bediscussieerd en tegen het licht van de beleidsverwachtingen van passend onderwijs gehouden (NRO, 2014).

Omgeving

Één van de beleidsverwachtingen van passend onderwijs was dat er ontschotting plaats zou vinden tussen het regulier en speciaal onderwijs. Hoewel dat niet direct uit dit onderzoek komt, is een grotere zichtbaarheid van het speciaal onderwijs hier mogelijk een eerste stap in. Doordat het SBO en cluster 3 en 4 (SO en VSO) scholen tegenwoordig onderdeel zijn van de samenwerkingsverbanden, zijn zij meer zichtbaar geworden voor het hele onderwijsveld. Scholen voor SO/SBO en het VSO worden meer gezien, gehoord en serieus genomen, daar waar men zich voorheen wel eens het ‘afvoerputje’ voelde (aldus één van de geïnterviewden).

De intensivering in samenwerking met het regulier onderwijs is echter nog maar in geringe mate zichtbaar, en lijkt vooralsnog alleen plaats te vinden in het VSO. Vernieuwingen in onderwijsaanbod kunnen hieraan bijdragen (zoals symbiosetrajecten), waarin de eerste stappen zijn gezet. Indien dergelijke trajecten in de toekomst verder ontwikkeld en ingevoerd worden, kan verwacht worden dat onderlinge samenwerking daardoor gaat toenemen.

Het is immers wel een beleidsverwachting dat er meer samenwerking gaat plaatsvinden, waaronder tussen gemeenten, hulpverlening- en zorginstellingen en het onderwijs, om zodoende leerlingen van juiste ondersteuning te voorzien. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat het SO/SBO en het VSO inderdaad meer zijn gaan samenwerken met gemeenten, evenals met Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Maar het is onbekend of deze verandering toe te schrijven is aan passend onderwijs, aangezien de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015 is ingevoerd waardoor gemeenten verantwoordelijk zijn voor de provinciale jeugdhulp. Hoewel de beleidsverwachting lijkt uit te komen, dient er ook een kanttekening bij geplaatst te worden. Scholen voor SO/SBO en VSO vinden het contact met de diverse gemeenten waar ze als regionale school mee te maken hebben nog lastig en het is onduidelijk voor scholen welke taken en verantwoordelijkheden er bij de gemeenten liggen. Mogelijk komt dit doordat de nieuwe wetgeving recent is ingevoerd en zijn de grootste hindernissen over enige tijd genomen.

Dit onderzoek wijst uit dat de scholen voor speciaal onderwijs vinden dat er vanuit het SWV nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de kennis en expertise die aanwezig is in het speciaal onderwijs. Het zijn doorgaans ambulante begeleiders, in dienst van het SWV, die leerkrachten en leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs begeleiden. In een enkel geval wordt er rechtstreeks vanuit de school voor speciaal onderwijs ondersteuning in het regulier onderwijs gegeven. Het is opmerkelijk dat de

kennis en expertise vanuit het speciaal onderwijs niet vaker op de werkvloer in het regulier onderwijs wordt ingezet. Immers, leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte worden vanuit het regulier onderwijs juist verwezen naar het speciaal onderwijs vanwege de specialistische kennis en expertise die men daar heeft. De handelingsverlegenheid die in het regulier onderwijs vaak wordt ervaren met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben kan hierdoor ondervangen worden (Smeets, Ledoux, Regtvoort, Felix, & Mol Lous, 2015). Meer inzicht in verschillende samenwerkingsmodellen en de effecten ervan zou kunnen leiden tot meer samenwerking, en zou tevens bij kunnen dragen aan het verbeteren van de handelingsverlegenheid in het regulier onderwijs (zie bijvoorbeeld Solis, Vaughn, Swanson, & McCulley, 2012).

Er zijn diverse knelpunten genoemd wat betreft het thema 'omgeving' die vooral betrekking hebben op het samenwerkingsverband, zoals het gebrek aan initiatief op het gebied van scholing. Vanuit de scholen voor speciaal onderwijs is kennelijk de verwachting dat het SWV voorziet in scholing, terwijl dit de primaire taak van de schoolbesturen is. Om ervoor te zorgen dat scholen de juiste verwachtingen hebben (van het SWV en schoolbesturen) is het van belang om hierover in gesprek te gaan.

Toelatingsproces

Met de invoering van passend onderwijs zijn SWV's verantwoordelijk geworden voor het inrichten van het toelatingsproces, en daarmee ook voor de toelatingscriteria die gehanteerd worden voor het toelaten van leerlingen tot het SO/SBO en VSO. De beleidsverwachting is dat er hierdoor minder nadruk komt te liggen op diagnoses. Deze verwachting lijkt bevestigd te worden door dit onderzoek: de criteria zijn (vooral voor het SO/SBO) aangepast of losgelaten en de nadruk ligt tegenwoordig op de onderbouwing van de ondersteunings-behoefte van de leerling in de aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring (TLV). Deze uitkomst is in lijn met het monitoronderzoek naar toewijzingsprocedures (Heim, Ledoux, Elshof, & Karssen, 2016), uitgevoerd in het kader van het evaluatieprogramma Passend Onderwijs.

Het is een positieve uitkomst dat de ondersteuningsbehoefte van leerlingen meer centraal is komen te staan. Echter is een kritische opmerking is hierbij ook op zijn plaats. Het woord 'ondersteuningsbehoefte' impliceert dat de leerling betrokken is bij de formulering hiervan. Het gaat immers om een behoefte die te allen tijde het beste door de leerling zelf geformuleerd kan worden. Hoewel het geen specifieke focus in dit onderzoek had, werd tijdens de interviews duidelijk dat leerlingen nauwelijks betrokken worden bij het opstellen van hun ontwikkelingsperspectief en aanvraag van toelaatbaarheidsverklaring. In een van de interviews werd genoemd dat leerlingen (van een cluster 3 school) om een zienswijze gevraagd worden. Met andere woorden; wat wil de leerling zelf graag. Hoewel het voor een bepaalde groep leerlingen niet altijd te realiseren is (denk aan leerlingen met een ernstig verstandelijke beperking, meervoudige beperking of jonge leerlingen), is het een recht van kinderen om gehoord te worden over zaken die hen aangaan (zie artikel 12 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, Verenigde Naties, 1989). Bovendien leidt betrokkenheid van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte bij hun handelingsplan tot betere leeruitkomsten (Barnard-Brak, Lechtenberger, 2010). En dat is een van de doelstellingen van passend onderwijs: leerlingen waarbij het onderwijsaanbod past bij hun ondersteuningsbehoefte betere resultaten laten halen op cognitief, en sociaal-emotioneel vlak. Om hier te komen lijkt het betrekken van leerlingen bij het opstellen én evalueren van hun ontwikkelingsperspectief een stap die nog gezet moet worden.

Wat betreft de nieuwe bekostigingscategorieën heeft dit onderzoek uitgewezen dat het speciaal onderwijs hierin vooral moeilijkheden ondervindt als het gaat om de financiering van de ondersteuning aan leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen (EMB). Bekostigingscategorie 3 wordt moeilijk gegeven, zelfs als daar onderbouwing voor wordt gegeven. Het kan zijn dat deze terughoudendheid voortkomt uit kostenoverwegingen in het SWV, zeker wanneer er sprake is van een negatieve verevening. Het kan ook zijn dat betrokkenen (bijv. onderwijsadviseurs en voorzitters van CvA's) onvoldoende kennis hebben van de ondersteuning die deze leerlingen nodig hebben. Beide redenen zijn in dit onderzoek enkele keren genoemd. Welke gevolgen dit heeft voor in de ondersteuning die leerlingen met EMB daadwerkelijk krijgen is onbelicht gebleven in dit onderzoek, maar zou in vervolgonderzoek meegenomen moeten worden.

Opgemerkt dient te worden dat de doelstelling van dit onderzoek was om in te zoomen op een specifiek thema, bij een beperkt aantal scholen (en in dit geval ook SVW's en CvA's). Dit betekent dat er geen sprake is van een representatieve steekproef en de uitkomsten niet algemeen geldend zijn voor *alle* scholen voor speciaal onderwijs. De generaliseerbaarheid van uitkomsten wordt daarnaast beïnvloed door het feit dat, met de invoering van passend onderwijs, het SWV de toelating tot het speciaal onderwijs op eigen wijze mag organiseren. Dat dit leidt tot verschillen tussen SWV's, en daarmee moeilijk te generaliseren uitkomsten, is evident en dient in gedachten gehouden te worden bij het interpreteren van de uitkomsten.

Met de invoering van passend onderwijs is niet alleen het toelatingsproces veranderd, maar ook de dossiers die aangeleverd moeten worden om een TLV aan te vragen. In de aanvraag van een TLV en het dossier staan het ontwikkelingsperspectief en de deskundigenadviezen tegenwoordig centraal, die uiteraard van goede kwaliteit moeten zijn. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat de kwaliteit van de aangeleverde dossiers erg wisselend is, en volgens de voorzitters van de CvA's zelfs vaak onder de maat. Het gaat hier overigens doorgaans om dossiers afkomstig van de verwijzende reguliere school, en niet in het bijzonder van het speciaal onderwijs. Het tijdig opstellen van een OPP zou richting en inhoud moeten geven aan het handelen van de leerkracht waardoor het onderwijs beter aansluit op de leerling met extra ondersteuningsbehoefte. Oftewel: het is een middel om een doel te bereiken. Volgens de CvA's wordt het OPP nu nog te vaak met als enig doel extra ondersteuning te verkrijgen. Een omslag in denken lijkt hierin nog gemaakt te moeten worden. Bovendien is het van belang om het niveau van documenten als het OPP en een deskundigenadvies te verbeteren. In het curriculum van opleidingen tot leraren basisonderwijs, intern begeleiders en orthopedagogen dient hier aandacht voor te zijn.⁷ Daar komt bij dat opleidingen Orthopedagogiek zich bewust moeten zijn van de veranderende taak van de orthopedagoog in het (voortgezet speciaal) onderwijs. Deze lijkt tegenwoordig vooral betrokken te zijn in het toelatingsproces en minder bij het ondersteunen van leerkrachten en leerlingen.

Dit onderzoek wijst uit dat het loslaten van toelatingscriteria ook zorgt voor een aantal knelpunten. Zo is het voor SO/SBO scholen niet altijd duidelijk wanneer leerlingen wel en niet toegelaten worden. Ook is communicatie met ouders over de toelating lastig, mede doordat het toelatingsproces (en de toelatingscriteria) niet transparant is.

⁷ In het kader van het evaluatieprogramma passend onderwijs is afgelopen jaar een andere thematische casestudie uitgevoerd. Dit onderzoek richtte zich op de impact van passend onderwijs op (het curriculum van) lerarenopleidingen. Ten tijde van dit onderzoek zijn de resultaten hierover nog niet bekend. In een latere fase van het onderzoek zullen de uitkomsten vergeleken worden.

Moelijkheden in de transparantie van het toelatingsproces is al eerder vastgesteld (zie Heim, Ledoux, Elshof, & Karssen, 2016). Ondanks dat de SWV's de vrijheid hebben om het toelatingsproces naar eigen inzicht in te richten, is het van belang om dit proces voor externen (waaronder ouders) helder beschreven te hebben.

Een ander knelpunt betreft de bureaucratie in het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat deelnemers van het SO/SBO en het VSO vinden dat de bureaucratie niet is afgenomen. Afgelopen schooljaar (2015-2016) is er in het SO/SBO en het VSO veel extra werk verricht om de heraanvragen voor een TLV in te dienen. Dit heeft men ervaren als een onnodige vorm van bureaucratie. Daarnaast heeft een TLV doorgaans een kortere looptijd dan de eerdere indicaties, waardoor een heraanvraag zich alweer snel voordoet. In een enkel geval wordt dit juist als voordeel gezien, omdat men hierdoor gedwongen wordt tijdig en tussentijds te evalueren hoe het met de leerling gaat. De verplichting om opnieuw een TLV aan te vragen bij de overgang van het SO naar het VSO wordt eveneens als onnodige bureaucratie ervaren. Vooral wanneer het leerlingen betreft met een (ernstige) verstandelijke beperking vindt men dit overbodig. Voor deze leerlingen is de schoolloopbaan (SO cluster 3 - VSO cluster 3) doorgaans helder.

Er is duidelijk een verschil in perceptie tussen deelnemers als het gaat om bureaucratie. Door de voorzitters van de CvA's is aangegeven dat de bureaucratie wel is verminderd. Een discrepantie in ervaren bureaucratie werd ook gevonden door Heim et al. (2016). Het verschil zou kunnen voortkomen uit het referentiekader van de deelnemers. Immers op schoolniveau is het aanvragen van een TLV geen primaire taak, maar een van de vele taken. Daarentegen is het behandelen van dossiers en afgeven van TLV's voor een CvA wel een primaire taak. Het kan goed zijn dat juist deze verschillen in functies en taken maken dat de scholen geen vermindering in bureaucratie ervaren, en de CvA's wel.

Dekkend aanbod

Met de invoering van passend onderwijs heeft het SWV de verantwoordelijkheid gekregen om te zorgen dat er een dekkend aanbod is voor alle leerlingen in de regio en het aantal thuiszitters wordt teruggedrongen. Dit onderzoek laat zien dat het erop lijkt dat de verantwoordelijkheid die men heeft gekregen bijdraagt aan het realiseren van dekkend aanbod: bij enkele scholen die aan dit onderzoek meededen zijn, of worden in de nabije toekomst, de eerste stappen gezet om te komen tot nieuw aanbod. Met dit nieuwe aanbod proberen SWV's samen met scholen, moeilijk plaatsbare leerlingen opnieuw een onderwijsperspectief te geven, zoals leerlingen met EMB, leerlingen met een licht verstandelijke beperking en gedragsproblemen, hoogbegaafde leerlingen met autisme. Voor deze leerlingen wordt nagedacht over onderwijs-zorgarrangementen, maatwerktrajecten en symbiosetrajecten. Met deze vormen van nieuw aanbod zou het aantal thuiszitters teruggedrongen moeten worden.

Ondanks dat thuiszitters door verschillende instanties worden geregistreerd (bijvoorbeeld scholen en gemeenten), laat dit onderzoek zien dat men vanuit het VSO en het SWV vindt dat er moeilijk zicht te krijgen is op thuiszitters. Dit komt volgens de directeurs van de SWV's mede doordat de definitie van een thuiszitter onduidelijk is, voortdurend verandert, of per SWV verschilt. In het laatste onderwijsverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2016) is ook opgemerkt dat er maar beperkt inzicht is in het aantal thuiszitters. Om na te gaan of de beleidsverwachting ten aanzien van thuiszitters uitkomt

(namelijk een daling in aantal) is het onontbeerlijk dat er wordt voorzien in een eenduidig registratiesysteem.⁸

Een knelpunt dat betrekking heeft op het realiseren van dekkend aanbod betreft het oprekken van de grenzen van het SO/SBO. Vanuit de scholen is regelmatig aangegeven dat het SO/SBO vaak `het laatste station` is voor leerlingen, wat betekent dat de leerling thuis komt te zitten als de SBO- of SO school geen passend onderwijs kan bieden. Om dit te voorkomen rekken scholen voor het SO/SBO hun grenzen naar de bovenkant op en plaatsen ze doorgaans alle leerlingen die aangemeld worden, ook leerlingen met zware en complexe problematiek. Dit, tezamen met leerlingen die langer in het regulier onderwijs worden gehouden, zorgt volgens de scholen voor een verdichting van problematiek. Of dit zo is, zou een onderwerp van toekomstig onderzoek kunnen zijn.

Leerlingstromen

Een van de thema`s van dit onderzoek betreft leerlingstromen en veranderingen hierin. Dit onderzoek heeft laten zien dat bij (een kleine) meerderheid van de deelnemende scholen geen sprake is van een afname in leerlingaantal. Dit in tegenstelling tot de uitkomsten van eerder onderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2016; Koopman, Ledoux, Karssen, van der Meijden, & Petit, 2015). Dat deze uitkomst niet in lijn is met eerder onderzoek kan te maken hebben met het feit dat we in dit onderzoek alleen kwalitatieve data hebben verzameld, en bovendien bij een beperkt aantal scholen. Landelijk cijfers over leerlingstromen zullen moeten uitwijzen of er vermindering in leerlingaantal in het speciaal onderwijs zichtbaar is, eventueel gecorrigeerd voor regionale krimp.

In lijn met eerder onderzoek is wel dat er in het speciaal onderwijs nauwelijks sprake is van terugplaatsing naar het regulier onderwijs (zie ook Koopman, Ledoux, Karssen, van der Meijden, & Petit, 2015). Ook kan opgemerkt worden dat tijdelijke plaatsingen nog nauwelijks voorkomen. In een enkel geval is er door het SBO/SO genoemd dat er (na afgifte van TLV) een observatieperiode plaatsvindt om zodoende te bepalen of de leerling op de juiste plek zit. Echter betreft het hier niet om tijdelijke plaatsingen met als primaire doel terugkeer naar het regulier onderwijs. Passend onderwijs heeft op dit moment nog niet geleid tot veranderingen in leerlingstromen, ondanks dat een van de doelstellingen van passend onderwijs is dat terugkeer vanuit het speciaal onderwijs naar het regulier onderwijs tot de mogelijkheden zou moeten behoren. Dat hier tot nu toe nog nauwelijks verandering in is opgetreden, zou te maken kunnen hebben met de fase waarin de implementatie van passend onderwijs zich bevindt. Er is in de afgelopen paar jaar vooral gewerkt aan de positionering van het speciaal onderwijs en het toelatingsproces. Langzamerhand worden er ook stappen gezet richting nieuw aanbod voor leerlingen en het optimaliseren van uitstroom voor leerlingen. Of passend onderwijs hier ook daadwerkelijk aan gaat bijdragen zal vervolgonderzoek moeten uitwijzen.

⁸ Door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) wordt momenteel gewerkt aan een registratiesysteem voor thuiszitters. Wanneer dit beschikbaar komt kunnen thuiszitters hiermee geregistreerd worden en kan in kaart gebracht worden of het aantal vermindert. Dergelijke cijfers worden opgenomen in het monitoronderzoek naar Kengetallen, uitgevoerd binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs.

4.3 Slotconclusie

Samengevat kan gesteld worden dat het er op lijkt dat passend onderwijs in de afgelopen twee jaar vooral heeft gezorgd voor (deels positieve) veranderingen in de omgeving van, en het toelatingsproces tot het SO/SBO en het VSO. Ook worden de eerste stappen gezet richting veranderingen in aanbod om leerlingen die (dreigen) buiten de boot vallen een passende onderwijsplek te kunnen bieden. Ondanks de positieve ontwikkelingen zijn er ook nog hindernissen die genomen moeten worden om aan alle beleidsverwachtingen te kunnen voldoen. Die hindernissen liggen met name op het gebied van het toelatingsproces om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te verwijzen naar het speciaal onderwijs.

5. Literatuurlijst

Barnard-Brak, L., & Lechtenberger, D. (2010). Student IEP participation and academic achievement across time. *Remedial and Special Education, 31*(5), 343-349.

Bazeley, P. (2013). *Qualitative data analysis: practical strategies*. SAGE: Londen.

Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D., & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning. Eenmeting 2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO, 2014). *Programmering Evaluatie Passend Onderwijs: lange termijn programmering 2015-2020*.

Smeets, E., Ledoux, G., Regtvoort, A., Felix, C., & Mol Lous, A. (2015). *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.

Solis, M., Vaughn, S., Swanson, E., McCulley, L. (2012). Collaborative model of instruction: the empirical foundations of inclusion and co-teaching. *Psychology in the Schools, 49*(5), 498-510. DOI: 10.1002/pits.



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit gedrags- en
maatschappijwetenschappen

orthopedagogiek