



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

EXTRA ONDERSTEUNING IN HET BASISONDERWIJS

februari 2020

Voorwoord

Werp een blik in een van de duizenden basisschoolklassen en je ziet meteen de grote verschillen tussen leerlingen. Binnen het passend onderwijs is geregeld dat scholen extra ondersteuning kunnen geven aan leerlingen die anders misschien verwezen worden naar het speciaal onderwijs. Zo kunnen deze kinderen mee blijven doen in het reguliere basisonderwijs.

Op dit moment weten scholen en besturen onvoldoende of ze de goede dingen doen als het aankomt op passend onderwijs. Het is niet duidelijk of de extra ondersteuning die ze bieden hun kwetsbare leerlingen daadwerkelijk verder helpt. Dit rapport moet ervoor zorgen dat scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden beter zicht krijgen op de kwaliteit en resultaten van de extra ondersteuning die leerlingen krijgen. Zo kunnen alle betrokken partijen leren van de ervaringen en de ondersteuning verbeteren.

Daarom onderzochten we welke leerlingen daadwerkelijk extra ondersteuning krijgen. Dat blijken er best veel te zijn; zo'n 8 procent van alle leerlingen. We gingen na wat de aard en kwaliteit van die extra ondersteuning is en we wilden weten hoe leerlingen ervoor staan na een periode extra ondersteuning.

Het is niet erg nauwkeurig bepaald welke kinderen extra ondersteuning krijgen en welke niet. Er zijn grote verschillen in de omvang van deze groep tussen scholen onderling, maar ook tussen samenwerkingsverbanden. Dit kan leiden tot onwenselijke verschillen in de ondersteuning bij leerlingen met vergelijkbare onderwijsbehoeften. En als er veel leerlingen in aanmerking komen, wordt het misschien woekeren met de beschikbare middelen.

Het blijft lastig om de vraag te beantwoorden of leerlingen de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Scholen spannen zich in, stellen plannen op voor deze leerlingen en stemmen af met de ouders. Maar de kwaliteit van de hulp kan nog beter, ook als we kijken naar de mate waarin leerlingen hun doelen behalen. De ondersteuning moet goed afgestemd worden op wat de leerling nodig heeft en het moet duidelijker zijn wat de school ermee denkt te bereiken. Het is immers hard nodig dat deze leerlingen succes ervaren.

De inspectie hoopt dan ook dat scholen en schoolbesturen aan de slag gaan met de resultaten van dit onderzoek en het verbeteren van de onderwijskwaliteit voor deze groep leerlingen.

Wij danken alle scholen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord 3
Samenvatting 6
Inleiding 9

- 1 Leeringen met extra ondersteuning 11**
- 1.1 Conclusie over leerlingen met extra ondersteuning en hun kenmerken 15

- 2 De extra ondersteuning 17**
- 2.1 Conclusie over kenmerken van de extra ondersteuning 18

- 3 De resultaten van leerlingen met extra ondersteuning 19**
- 3.1 Conclusie over resultaten van leerlingen met extra ondersteuning 23

- 4 Factoren die van invloed zijn op de extra ondersteuning 24**
- 4.1 Conclusie over factoren die van invloed zijn op de extra ondersteuning 25

- 5 Zicht op middelen en verantwoording 26**
- 5.1 Conclusie over zicht op middelen en verantwoording 27

- 6 Indicatoren voor de kwaliteit van extra ondersteuning 28**
- 6.1 Conclusie over de indicatoren uit het toezichtkader 30

- 7 Beschouwing 31**

- 8 Aanbevelingen 35**
- Bijlage 1: Relevante Wetsartikelen 38
- Literatuurlijst 39

Samenvatting

Dit themaonderzoek wil een antwoord geven op de volgende vraag:

Krijgen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op basisscholen de begeleiding en ondersteuning die ze nodig hebben en leidt dat tot de verwachte ontwikkeling?

We hebben op twee manieren data verzameld binnen dit onderzoek. Om te beginnen hebben we bij tweehonderd basisscholen aan de hand van een vragenlijst in kaart gebracht welke leerlingen extra ondersteuning krijgen. Daarnaast hebben we schoolbezoeken afgelegd. Bij de gesprekken die we hier hebben gevoerd hebben we de uitkomsten van de vragenlijsten gebruikt.

We trekken twee conclusies over de omvang van de groep leerlingen met extra ondersteuning:

1. *Meer leerlingen met extra ondersteuning op de basisschool*

Op basis van ons onderzoek stellen we vast dat 8 procent van de leerlingen extra ondersteuning krijgt. We hebben aanwijzingen dat de groep kinderen die in aanmerking komt voor extra ondersteuning in het basisonderwijs in omvang toeneemt sinds de start van het passend onderwijs. Daartegenover zien we geen vergelijkbare vermindering van deelname in het speciaal (basis)onderwijs. Hierbij moeten we opmerken dat we de stand van zaken voor en na de start van het passend onderwijs niet zuiver met elkaar kunnen vergelijken, omdat we dan verschillende groepen met elkaar vergelijken.

2. *Forse verschillen in omvang van groep met extra ondersteuning*

Tussen verschillende scholen en tussen verschillende samenwerkingsverbanden zien we forse verschillen in het aantal kinderen dat extra ondersteuning ontvangt. Het aantal kinderen dat extra ondersteuning krijgt is binnen de ene school of samenwerkingsverband soms 2 tot 3 keer zo groot als binnen een andere school of ander samenwerkingsverband. We zien ook dat het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning niet erg helder is en dat het schoolondersteuningsprofiel scholen weinig handvatten biedt om te bepalen welke leerlingen extra ondersteuning nodig hebben.

Een kwetsbare groep met veelal een combinatie van hulpvragen

Leerlingen met extra ondersteuning zijn kwetsbare kinderen in het basisonderwijs. Ze functioneren relatief vaak op het laagste niveau voor rekenen, begrijpend lezen en technisch lezen. Ook hebben ze risicoscores op sociaal-emotionele domeinen, zoals: betrokkenheid, welbevinden en sociale veiligheid. Bijna de helft van deze leerlingen heeft een verlengde schoolloopbaan.

De meeste leerlingen met extra ondersteuning hebben een leerachterstand, relatief vaak in combinatie met gedragsproblemen.

Andere veelvoorkomende categorieën:

- leerlingen met een leervoorsprong (al dan niet in combinatie met gedragsproblemen);
- leerlingen met alleen gedragsproblemen;
- leerlingen die chronisch ziek zijn of een lichamelijke beperking hebben.

Om tot een beoordeling van de kwaliteit van de extra ondersteuning te komen, bezochten we verschillende scholen. Inspecteurs voerden op de scholen gesprekken aan de hand van 635 leerlingdossiers.

Wettelijke eisen en basiskwaliteit doorgaans in orde

De inspectie waardeert 80 procent van de items over de wettelijke eisen en basiskwaliteit als voldoende. Dan gaat het vooral om het planmatig werken (zo mogelijk aan de hand van ontwikkelingsperspectieven), het uitvoeren van die plannen, de instemming van ouders met de extra ondersteuning en het evalueren van de plannen met ouders.

Weinig zicht op leerlingen; doelgericht werken kan beter

Op basis van het onderzoek plaatsen we een aantal kritische kanttekeningen bij de kwaliteit van het planmatig en cyclisch werken bij leerlingen met extra ondersteuning. Het gaat dan vrijwel altijd over het goed afstemmen van het onderwijs (en de extra ondersteuning) op de specifieke behoeften van de leerling. Er is verbetering mogelijk bij het stellen van passende en concrete doelen, het evalueren van die doelen, het analyseren van niet behaalde doelen en het bijstellen van het onderwijs en/of de extra ondersteuning.

Of de extra begeleiding en ondersteuning leiden tot de verwachte ontwikkeling bij deze kinderen, is met dit onderzoek niet eenduidig vast te stellen. De mate waarin leerlingen hun doelen voor leerprestaties en gedrag behalen, zien we wel als een belangrijke indicator voor hun ontwikkeling in het basisonderwijs. Ook geeft dit ons een beeld van hoe passend de ondersteuning is.

Een minderheid van de leerlingen behaalt de doelen

We kunnen bij een minderheid van de leerlingen vaststellen dat ze de doelen uit hun plan behalen. Bij de doelen voor leerprestaties geldt dit voor 45 procent van de leerlingen, bij de doelen voor gedrag betreft het 33 procent. Een kleinere groep maakt aantoonbaar een inhaalslag in vergelijking met een eerdere meting, door een niveaustijging bij de leervakken (26 procent) of een vermindering van risico's bij de gedragskenmerken (17 procent).

Een kleinere, maar niet geringe, groep leerlingen gaat achteruit

Een kleinere groep haalt zijn doelen niet voor de leervakken (30 procent) of voor gedrag (23 procent). We zien dat 16 procent van de leerlingen aantoonbaar achteruit gaat bij de leerprestaties en dat 14 procent een toename van risico's bij gedrag laat zien. We dat een het met een redelijk grote groep, ondanks de extra ondersteuning, niet goed gaat.

Behalen van doelen voor leren en gedrag moeilijk vast te stellen

Voor veel leerlingen (25 procent voor de leerprestaties, 44 procent voor het gedrag) is niet goed vast te stellen of ze hun doelen hebben behaald. Als we kijken naar het niveau van leerprestaties en risico's bij gedrag, karakteriseren we deze groep leerlingen als min of meer stabiel of wisselend. Leerlingen met hoofdzakelijk leerachterstanden blijven de zwakste groep bij de leerprestaties. Leerlingen met gedragsproblemen houden de meeste risicoscores bij gedrag.

Als we terugkeren naar de hoofdvraag, stellen we vast dat we gunstige en minder gunstige bevindingen doen over de omvang van de doelgroep, de kwaliteit van de extra ondersteuning en de resultaten van de leerlingen. Maar we moeten ook vaststellen dat we van betrekkelijk veel leerlingen niet weten hoe ze ervoor staan.

Kwaliteitszorg voor extra ondersteuning begint bij de school

We vroegen ons af of scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zelf onze hoofdvraag kunnen beantwoorden. Naar aanleiding van dit onderzoek hebben we veel aanwijzingen dat ze daar maar beperkt in slagen. Wij concluderen dat de kwaliteitszorg op scholen specifiek gericht op deze groep kwetsbare leerlingen onvoldoende is ontwikkeld. De schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden missen zicht op de groep leerlingen die extra ondersteuning krijgt, hoe middelen daarvoor worden ingezet en hoe het met deze leerlingen gaat. Dit belemmert de verschillende partijen om onderbouwde knelpunten en successen vast te stellen. Het maakt het ook lastig om verbeteringen door te voeren.

Verantwoording over inzet van middelen en resultaten moet beter

Ook constateren we dat een groot deel van de scholen onvoldoende zicht heeft op de middelen die beschikbaar zijn voor extra ondersteuning. Beduidend minder dan de helft van de scholen kan zich daarnaast verantwoorden over de inzet van middelen en de resultaten die ze behalen met leerlingen die extra ondersteuning krijgen.

Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs heeft als taak om toezicht uit te oefenen op de kwaliteit van besturen en scholen in het primair onderwijs. Daarnaast houdt de inspectie toezicht op samenwerkingsverbanden. Dit doen we door middel van vierjaarlijkse bezoeken. We voeren in meerdere sectoren onderzoek uit naar passend onderwijs. De sector primair onderwijs heeft in zijn jaarwerkplan 2019 een themaonderzoek opgenomen naar leerlingen met extra ondersteuning op reguliere basisscholen. Voor het stelseltoezicht en voor het instellingstoezicht is het belangrijk om de leerling met extra ondersteuningsbehoeften goed in beeld te hebben. Dit themaonderzoek heeft als hoofdvraag:

Krijgen leerlingen met extra ondersteuning op basisscholen de begeleiding en ondersteuning die ze nodig hebben en leidt dat tot de verwachte ontwikkeling?

We hebben hieruit meerdere onderzoeksvragen afgeleid. Daarnaast hebben we vragen geformuleerd over de inzet van middelen, het zicht daarop en de verantwoording bij de scholen. Ook gaan we bij schoolleiding en leraren na welke factoren zij bevorderend en belemmerend vinden voor de extra ondersteuning op de basisschool.

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Hoeveel leerlingen komen op de basisschool in aanmerking voor extra ondersteuning, wat zijn de kenmerken van die leerlingen en welke schoolloopbaan hebben deze leerlingen gehad?
2. Wat zijn de kenmerken van de geboden extra ondersteuning in termen van inzet van middelen, aard en duur van de ondersteuning?
3. Wat zijn de resultaten en consequenties bij deze leerlingen?
4. Welke externe factoren, factoren op schoolniveau (leiding/intern begeleider) en factoren op klasniveau zijn van invloed op het al dan niet verkrijgen van extra ondersteuning op de basisschool?
5. Wie (school, schoolbestuur, samenwerkingsverband) stuurt de toekenning van extra ondersteuning aan, houdt zicht op de kwaliteit van die ondersteuning en verantwoordt zich over het resultaat van de ingezette middelen?
6. Wat is de kwaliteit van ondersteuning op het niveau van de standaarden OP2, OP4 en OP6 en indicatoren die beogen de kwaliteit van extra ondersteuning te meten?

Het antwoord op deze vragen beschrijven we in de hoofdstukken 1 tot en met 6.

Begripsbepaling extra ondersteuning

Omdat er voor extra ondersteuning geen wettelijke voorschriften gelden, is de invulling hiervan in het passend onderwijs afhankelijk van de afspraken in het samenwerkingsverband en/of van het schoolbestuur. Uit de landelijke evaluaties over passend onderwijs blijkt dat het onduidelijk is welke ondersteuningsbehoeften onder basisondersteuning vallen en welke onder extra ondersteuning. Bovendien

geven leraren voor gemiddeld 22 procent van de leerlingen aan dat ze extra ondersteuningsbehoeften hebben (Smeets e.a., 2019). Voor ons onderzoek hebben we besloten om een afbakening van het begrip extra ondersteuning te hanteren. Binnen onze definitie vallen leerlingen die vanuit het wettelijk perspectief tot de doelgroep behoren (zie bijlage I voor relevante wetsartikelen). Bij deze afbakening gaat het om leerlingen die daadwerkelijk extra ondersteuning krijgen.

We richten ons op leerlingen die:

- onvoldoende hebben aan de basisondersteuning die de school kan bieden;
- volgens de school extra ondersteuning nodig hebben;
- (in beginsel) een ontwikkelingsperspectief (OPP) hebben dat door de school is opgesteld;
- die een bepaalde periode extra ondersteuning krijgen, mogelijk in de vorm van een arrangement, waaraan doelen en middelen zijn gekoppeld die voor passend onderwijs worden ingezet;
- met extra ondersteuning staan ingeschreven op deze basisschool.

Wij realiseren ons dat we hiermee niet de volledige groep leerlingen met extra ondersteuning in ons onderzoek betrekken. Scholen en samenwerkingsverbanden kunnen ruimere definities hanteren. We kunnen evenmin iets zeggen over de omvang en aard van de groep leerlingen die een extra ondersteuningsbehoefte heeft, maar deze ondersteuning niet krijgt. De afbakening zorgt er wel voor dat we over het substantiële deel van de leerlingen spreken dat in de basisschool extra ondersteuning krijgt.

Verantwoording onderzoek

Het onderzoek geeft een beschrijving van leerlingen die in schooljaar 2018/2019 extra ondersteuning krijgen op de basisschool en heeft een inventariserend karakter. We geven inzicht in de groep leerlingen die extra ondersteuning krijgt op de basisschool, hebben een beeld van aard en kwaliteit van extra ondersteuning en hebben zicht op het cognitieve en sociaal-emotionele functioneren van die leerlingen tijdens een periode van extra ondersteuning. De informatie die wij gebruiken komt voort uit tweehonderd door scholen ingevulde vragenlijsten en evenveel gesprekken door inspecteurs met leraren en schoolleiders aan de hand van leerlingdossiers.

Voor informatie over de verantwoording van de onderzoeksopzet, steekproef en de uitgevoerde dataverwerking en -analyses, verwijzen wij naar de technische rapportage.

1 Leerlingen met extra ondersteuning

Hoeveel leerlingen komen op de basisschool in aanmerking voor extra ondersteuning, wat zijn de kenmerken van die leerlingen en welke schoolloopbaan hebben deze leerlingen gehad?

Vrij veel leerlingen met extra ondersteuning en flinke verschillen tussen scholen
Via de vragenlijst die door 200 scholen is ingevuld, hebben we cijfers gekregen van het aantal leerlingen met extra ondersteuning over 2 schooljaren. Hieruit blijkt dat op deze scholen gemiddeld bijna 9 procent van de schoolpopulatie extra ondersteuning ontvangt. Bij een kwart van de scholen is het aantal leerlingen tijdens het schoolbezoek naar beneden bijgesteld. De reden hiervoor was dat de inspecteur en de school van oordeel waren dat bij deze leerlingen relevante kenmerken uit de omschrijving van extra ondersteuning ontbraken. Het gaat bijvoorbeeld om leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis, leerlingen met dyslexie of leerlingen met gedragsproblematiek waarvoor geen extra middelen of ontwikkelingsperspectieven (OPP's) aanwezig waren. Uit de gecorrigeerde gegevens blijkt dat het gemiddelde percentage leerlingen met extra ondersteuning per school naar beneden kan worden bijgesteld naar 8 procent.

We zien grote verschillen tussen scholen. Bij de groep scholen met de laagste percentages heeft minder dan 2 procent van de leerlingen extra ondersteuning. Bij de groep met de hoogste percentages is er sprake van meer dan 12 procent van de leerlingen met extra ondersteuning.

Meer leerlingen met extra ondersteuning dan voor start passend onderwijs
Uit ander onderzoek (Ledoux en Waslander, 2019) blijkt dat er geen sterke terugloop is van leerlingen op scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Deelname aan het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs neemt na 2016 weer licht toe. Deze toename kan niet verklaard worden uit het langer vasthouden van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het regulier basisonderwijs als gevolg van de invoering van passend onderwijs. Ter vergelijking, in het schooljaar 2012/2013 beschikte in totaal 1,2 procent van de leerlingen in het reguliere basisonderwijs over een rugzakje op basis van de leerlinggebonden financiering (Koopman en Ledoux, 2013).

Beide groepen zijn niet vergelijkbaar door de verandering in wetgeving. Wel kunnen we stellen dat het budget voor de leerlinggebonden financiering (LGF) nu over meer leerlingen verdeeld wordt. Dit komt waarschijnlijk vooral doordat scholen nu meer leerlingen, die voorheen onder de reguliere ondersteuning van de school vielen, in aanmerking laten komen voor extra ondersteuning.

Ook samenwerkingsverbanden verschillen in percentages leerlingen met extra ondersteuning

We hebben 14 samenwerkingsverbanden geselecteerd, die met 5 of meer scholen in onze steekproef zitten (n=99 scholen). Als we vervolgens kijken naar het percentage leerlingen dat bij elk samenwerkingsverband extra ondersteuning krijgt, zijn er duidelijke verschillen. Zo zijn er 2 samenwerkingsverbanden waarvan de basisscholen gemiddeld minder dan 4 procent van hun leerlingen extra ondersteuning bieden. Het andere uiterste zijn 3 samenwerkingsverbanden waarvan de scholen meer dan 10 procent van de leerlingen extra ondersteuning bieden.

We weten niet zeker of de scholen representatief zijn voor het samenwerkingsverband als geheel, maar de forse verschillen geven toch een indicatie. Bij het ene samenwerkingsverband krijgen beduidend meer leerlingen extra ondersteuning volgens onze begripsbepaling dan bij het andere.

We stellen vast dat de organisatievorm van het samenwerkingsverband er niet toe doet bij deze verschillen in omvang van de doelgroep. Samenwerkingsverbanden die meer centraal (mix of expertisemodel) zijn georganiseerd verschillen niet van meer decentrale samenwerkingsverbanden (schoolmodel). We hebben ook geen aanwijzingen voor verschillen in percentages leerlingen met extra ondersteuning bij de regio-indeling grote steden, G32 en plattelandsgebieden.

Leerlingen met extra ondersteuning vormen een kwetsbare groep

We hebben gegevens verzameld van ongeveer 1.700 leerlingen die volgens de school extra ondersteuning krijgen. In tabel 1a geven we een overzicht van de kenmerken.

Tabel 1a. Verdeling kenmerken onderzochte leerlingen met extra ondersteuning

		Percentage
Geslacht (n=1.675)	Jongen	61
	Meisjes	39
Migratieachtergrond leerling (n=1.673)	Leerling in Nederland geboren	90
	Leerling niet in Nederland geboren	10
Schoolloopbaan (n=1.675)	Normaal	55
	Vertraagd doublure	18
	Versneld	3
	Kleuterverlenging	16
	Anders afwijkend	8

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Er zitten meer jongens (61 procent) dan meisjes (39 procent) in de groep met extra ondersteuning. Het overgrote deel van de leerlingen met extra ondersteuning is geboren in Nederland (90 procent). Voor het resterende deel geldt dat 7 procent een niet-westerse migratieachtergrond heeft. Dat is iets meer dan in de populatie als geheel.

Tabel 1b. Verdeling kenmerken ouders van onderzochte leerlingen met extra ondersteuning

		Percentage
Opleidingsniveau ouders (n=1.675) ¹	Laag	19
	Midden	39
	Hoog	39
	Onbekend	3
Migratieachtergrond ouders (n=1.656) ²	Ouders in Nederland geboren	74

¹ De ouder(s) van de leerling is/zijn laagopgeleid (hoogst opgeleide ouder heeft hoogstens het niveau vmbo-bb/vmbo-bk), middelbaar opgeleid (de hoogst opgeleide ouder heeft het niveau vmbo-tl tot en met havo of mbo) of hoogopgeleid (de hoogst opgeleide ouder heeft het niveau vwo met vervolg of hbo/universiteit).

² Beide ouders/verzorgers geboren buiten Nederland of een ouder/verzorger geboren buiten Nederland, de ander onbekend.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Bij de ouders is een redelijk vergelijkbaar beeld te zien. Driekwart van de ouders is in Nederland geboren. Als we de achtergrond verder analyseren, dan heeft 17 procent van de leerlingen een niet-westerse migratieachtergrond, waarvan rond de 5 procent niet in Nederland is geboren. Dit is vergelijkbaar met de leerlingenpopulatie als geheel (Inspectie van het onderwijs, 2020). 18 procent van de leerlingen in het primair onderwijs heeft een niet-westerse migratieachtergrond. Syrië, Marokko en Turkije komen als geboorteland het meest voor.

Laagopgeleide ouders zijn oververtegenwoordigd

In de groep met extra ondersteuning zijn leerlingen met ouders die een lage opleiding (lager dan vmbo-b) hebben, oververtegenwoordigd; 19 procent van de leerlingen met extra ondersteuning behoort tot deze groep. Volgens een iets ruimere definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (opleiding tot maximaal mbo-2 niveau) behoort landelijk 16 procent tot de categorie laagopgeleid. Ook ander onderzoek (Smeets e.a., 2019) constateert een oververtegenwoordiging van leerlingen met laagopgeleide ouders.

Bijna de helft van deze leerlingen heeft een afwijkende schoolloopbaan

De leerlingen met extra ondersteuning zijn niet gelijkmatig over de schooljaren verdeeld. We zien grote verschillen tussen de onderbouw en de hogere leerjaren. Van de leerlingen met extra ondersteuning zit 45 procent in leerjaar 6, 7 of 8. In het 6e leerjaar zitten relatief de meeste leerlingen met extra ondersteuning. Dit is ook de periode waarin voor deze leerlingen vaak duidelijk is dat ze, ondanks interventies van de school, de leerstof op het niveau van hun jaargroep niet aankunnen.

Er is een duidelijke samenhang tussen een afwijkende schoolloopbaan en het krijgen van extra ondersteuning. Leerlingen met vertraging zijn oververtegenwoordigd. 16 procent van de leerlingen heeft een kleuterverlenging gehad en 18 procent heeft een later leerjaar gedoubleerd. Slechts een klein deel van de leerlingen (3 procent) heeft een versnelde schoolloopbaan. Ongeveer 8 procent van deze leerlingen heeft op een andere manier een afwijkende schoolloopbaan; scholenwisselingen, tijdelijk thuiszitten, veelvuldig verzuim en dergelijke. 8 procent heeft met meerdere afwijkingen in de schoolloopbaan te maken, zoals een kleuterverlenging en een dubblure in een later leerjaar of een dubblure met scholenwisseling(en). Iets meer dan de helft van de leerlingen met extra ondersteuning (55 procent) heeft een normale schoolloopbaan (zonder vertraging of versnelling) doorlopen.

Deze leerlingen vertonen vaak risico's bij gedrag en hebben zwakke leerprestaties

We zien zowel bij gedrag als bij de leerprestaties dat relatief veel leerlingen met extra ondersteuning risico's vertonen. De leerprestaties van leerlingen met extra ondersteuning variëren. Bij lezen zien we dat ongeveer evenveel leerlingen gemiddeld of bovengemiddeld presteren (42 procent) als op niveau van de zwakste 20 procent, het V-niveau. Bij rekenen presteert bijna de helft van deze leerlingen (46 procent) op het laagste V-niveau, bij begrijpend lezen is het beeld iets gunstiger (39 procent).

Bij de gedragsmaten zijn het welbevinden en de betrokkenheid voor zo'n 30 procent van de leerlingen een risico en dat is beduidend meer dan volgens de normen van veelgebruikte instrumenten het geval is. Bij de sociale veiligheid is het beeld gunstiger met 18 procent risicoleerlingen.

Meestal een combinatie van hulpvragen

Bij driekwart van de leerlingen met extra ondersteuning blijkt dat er sprake is van een combinatie van hulpvragen. In totaal heeft bijna twee derde van de leerlingen met extra ondersteuning hulpvragen voor een leer- of ontwikkelingsachterstand. De helft van de leerlingen met extra ondersteuning heeft hulpvragen voor gedragsproblematiek. Ook het percentage leerlingen met extra ondersteuning dat tevens hulpverlening in de gezinssituatie of een andere vorm van hulp buiten school krijgt, is hoog. Voor de hele groep geldt dat er bij 13 procent van de leerlingen sprake is van hulpverlening in het gezin. Zo'n 10 procent krijgt andere vormen van (externe) hulpverlening.

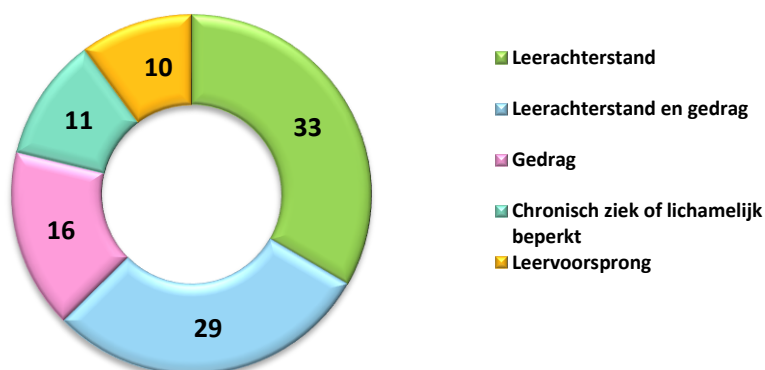
Bij 10 procent van de leerlingen met extra ondersteuning wordt ondersteuning geboden op het gebied van meer- of hoogbegaafdheid. Bij 43 procent van deze groep is er sprake van een combinatie van problemen, meestal met gedragsproblematiek.

Bij 11 procent van de leerlingen is sprake van een chronische ziekte of lichamelijke beperking, waardoor zij vallen in de categorie leerlingen met extra ondersteuning.

Indeling in hoofdcategorieën van hulpvragen

Figuur 1a geeft een overzicht van de leerlingen met extra ondersteuning, ingedeeld op basis van hun belangrijkste hulpvraag. Zo valt elke leerling slechts in 1 categorie. Bij de categorieën chronisch ziek of lichamenlijk beperkt en leervoorsprong hebben we de leerlingen geselecteerd waarbij die kenmerken zijn genoemd al dan niet in combinatie met andere hulpvragen. De categorieën leerachterstand, leerachterstand en gedrag en gedrag sluiten elkaar uit op deze kenmerken, maar leerlingen in deze categorieën kunnen ook nog andere hulpvragen hebben, zoals hulp in de gezinssituatie. De meest voorkomende hulpvragen zijn leerachterstand (33 procent), gevolgd door leerachterstand en gedrag (29 procent) en gedrag zonder leerachterstand (16 procent).

Figuur 1b. Percentage verdeling van hulpvragen van de onderzochte leerlingen met extra ondersteuning (n=598)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Risico's voor gedrag en een laag niveau van leerprestaties bevestigen de hulpvragen Tabel 1c en 1d illustreren dat leerlingen met extra ondersteuning vaak op het laagste niveau en/of met een risico voor de gedragsmaten functioneren. We zien ook dat de aard van de belangrijkste hulpvraag ertoe doet. Het meest duidelijk is natuurlijk dat de leerlingen met ondersteuning bij een leervoorsprong veel minder vaak op het laagste prestatieniveau functioneren dan de andere groepen. De risico's bij deze groep liggen vooral bij betrokkenheid, welbevinden en veiligheid.

Leerlingen die een leerachterstand als belangrijkste hulpvraag hebben, onderscheiden zich bij de leerprestaties ongunstig van de groep met alleen gedrag als hulpvraag. Maar er is geen verschil tussen de groep met leerachterstand en de groep met de combinatie leerachterstand en gedrag bij het laag functioneren op leerprestaties.

Tabel 1c. Verdeling type hulpvraag en aandeel leerlingen met het laagste niveau van leerprestaties (V) in percentages

	Technisch lezen (n=173)	Begrijpend lezen (n=138)	Rekenen/wiskunde (n=197)
Chronisch ziek of lichamelijk beperkt	32	20	47
Leervoorsprong	8	6	13
Leerachterstand	49	48	61
Leerachterstand en gedrag	54	52	52
Gedrag	29	25	26

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Bij de risico's voor de gedragsmaten zijn de leerlingen met de hulpvraag gedrag, zoals te verwachten, het meest als risico aangemerkt. Die groep onderscheidt zich hierbij niet wezenlijk van de groep met de combinatie leerachterstand en gedrag, maar wel van de groep met alleen leerachterstand en de groep chronisch ziek of lichamelijk beperkt. Bij deze laatste groep valt het relatief hoge percentage (47 procent) rekenzwakke leerlingen op.

Tabel 1d. Verdeling type hulpvraag en aandeel leerlingen met een risicoscore voor gedrag in percentages

	Betrokkenheid (n=120)	Welbevinden (n=176)	Veiligheid (n=127)
Chronisch ziek of lichamelijk beperkt	36	27	33
Leervoorsprong	34	36	39
Leerachterstand	31	28	25
Leerachterstand en gedrag	46	40	45
Gedrag	48	57	48

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

1.1 Conclusie over leerlingen met extra ondersteuning en hun kenmerken

Uit ons onderzoek blijkt dat per school 8 procent van de leerlingen te maken heeft met extra ondersteuning (conform onze begripsbepaling). Daarbij zijn er duidelijke verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden. Bij het ene samenwerkingsverband krijgen beduidend meer leerlingen extra ondersteuning volgens onze begripsbepaling dan bij het andere. Ook is duidelijk dat scholen zelf meer leerlingen tot de groep extra ondersteuning rekenen.

De groep leerlingen die extra ondersteuning krijgt, bestaat in meerderheid uit jongens die in Nederland geboren zijn. De kleine groep die niet in Nederland is geboren, blijkt enigszins oververtegenwoordigd. Ook is er een oververtegenwoordiging van leerlingen met laagopgeleide ouders. We zien een duidelijke samenhang tussen een afwijkende schoolloopbaan en het krijgen van extra ondersteuning.

Het merendeel van de leerlingen heeft een hulpvraag op het gebied van een leer- en/of ontwikkelingsachterstand. Als we leerlingen indelen op de belangrijkste hulpvraag, dan komen achtereenvolgens de categorieën leerachterstand (zonder gedragsproblemen) (33 procent) en de combinatie leerachterstand én gedragsproblemen (29 procent) het meest voor. Er vallen beduidend minder leerlingen binnen de categorie met alleen gedragsproblematiek (16 procent), leervoorsprong (10 procent) en chronisch ziek of lichamelijk beperkt (11 procent).

Het is ook duidelijk dat leerlingen met extra ondersteuning relatief vaak zwak presteren en/of risico's in hun gedrag vertonen. Het zwak presteren geldt niet voor de groep met hulp bij leervoorsprong. Verder zien we bij de groepen leerachterstand en leerachterstand met gedragsproblemen dat ongeveer de helft op het laagste niveau presteert. Bij de groepen leerachterstand met gedragsproblemen en alleen gedragsproblemen komen de meeste risicoscores voor gedrag voor.

2 De extra ondersteuning

Wat zijn de kenmerken van de geboden extra ondersteuning in termen van inzet van middelen, aard en duur van de ondersteuning?

Meestal een combinatie van ondersteuning in en buiten de klas

We vroegen de scholen hoe de geboden extra ondersteuning in de school is vormgegeven. Voor een groot deel van de leerlingen geldt dat er sprake is van een combinatie van ondersteuning. Het meest genoemd is dat de leerling een vorm van hulp buiten de klas krijgt door een leraar of onderwijsassistent (ongeveer 70 procent), op de voet gevolgd door extra ondersteuning van de eigen groepsleraar in de groep (68 procent). Vrij vaak (36 procent) is er ook sprake van ondersteuning/coaching van de groepsleraar door een specialist of ambulante begeleider. Bij minder dan een kwart van de leerlingen is er sprake van alleen extra hulp in de klas.

Lastig om de extra ondersteuning uit te drukken in geld en formatie

De gegevens over de omvang van de middelen en de duur van de extra ondersteuning bieden geen helder beeld. Tijdens de schoolbezoeken is een dossieranalyse bij (maximaal) 4 leerlingen uitgevoerd. In totaal levert dit voor 635 leerlingen gegevens op. In het gesprek over het dossier, vaak met de interne begeleider, vroegen inspecteurs of hij/zij de extra ondersteuning per leerling kon uitdrukken in geld en personele inzet over de afgelopen 12 maanden. Het blijkt voor de school niet eenvoudig om de gehele combinatie van geld en de inzet van personeel aan te geven. We zien ook dat leerlingdossiers en ontwikkelingsperspectieven (OPP's) vaak geen concrete omschrijving geven van de frequentie en duur van de extra begeleiding.

De inzet van personeel in uren is dan ook moeilijk helder te krijgen. Er zijn vaak meerdere functionarissen betrokken bij leerlingen met extra ondersteuning. Als er externe expertise is ingezet, is die inzet zeer divers in uren. Voor ongeveer een derde van de leerlingen gaat het om tien uur of minder op jaarbasis; ook wel een licht arrangement genoemd.

Bij slechts een derde van de leerlingen is er een prijskaartje aan de ondersteuning over de afgelopen 12 maanden gehangen. Voor de meeste leerlingen waaraan een geldbedrag aan de ondersteuning is gekoppeld, gaat het om minder dan 5.000,- euro. Voor 8 procent van deze leerlingen bedroeg de inzet in financiële middelen meer dan dit bedrag; ook wel een zwaar arrangement genoemd.

Voor de meeste leerlingen maximaal 2 uur begeleiding van de leraar of een klassenassistent

De extra begeleiding door de leraar wordt voor 70 procent van de leerlingen ingeschat op 2 uur of minder per week. Bij de inzet voor klassenondersteuning is die inzet iets ruimer, zo'n 3 uur of minder bij ditzelfde percentage leerlingen. Het inzetten van een onderwijsassistent wordt bij 38 procent van de leerlingen met extra ondersteuning genoemd. De inzet van een onderwijsassistent voor extra ondersteuning buiten de klas is dus vrij gebruikelijk.

2.1 Conclusie over kenmerken van de extra ondersteuning

Voor het overgrote deel van de leerlingen met extra ondersteuning geldt dat zij een combinatie van hulp krijgen. De meeste leerlingen ontvangen deze hulp van een onderwijsassistent en/of de eigen leerkracht, deels binnen en buiten de klas.

Het blijkt voor de directie van scholen lastig om de ondersteuning uit te drukken in personele inzet en middelen. Ook de ontwikkelingsperspectieven geven hier geen uitsluitel over. Uit de gesprekken blijkt dat de meeste leerlingen zo'n twee uur of minder ondersteuning per week ontvangen. Voor zover wij de gegevens over de ingezette middelen konden achterhalen, gaat het voor de meeste leerlingen om lichte extra ondersteuning.

3 De resultaten van leerlingen met extra ondersteuning

Wat zijn de resultaten van leerlingen met extra ondersteuning en de consequenties voor het vervolgtraject?

Geen oorzakelijk verband met extra ondersteuning

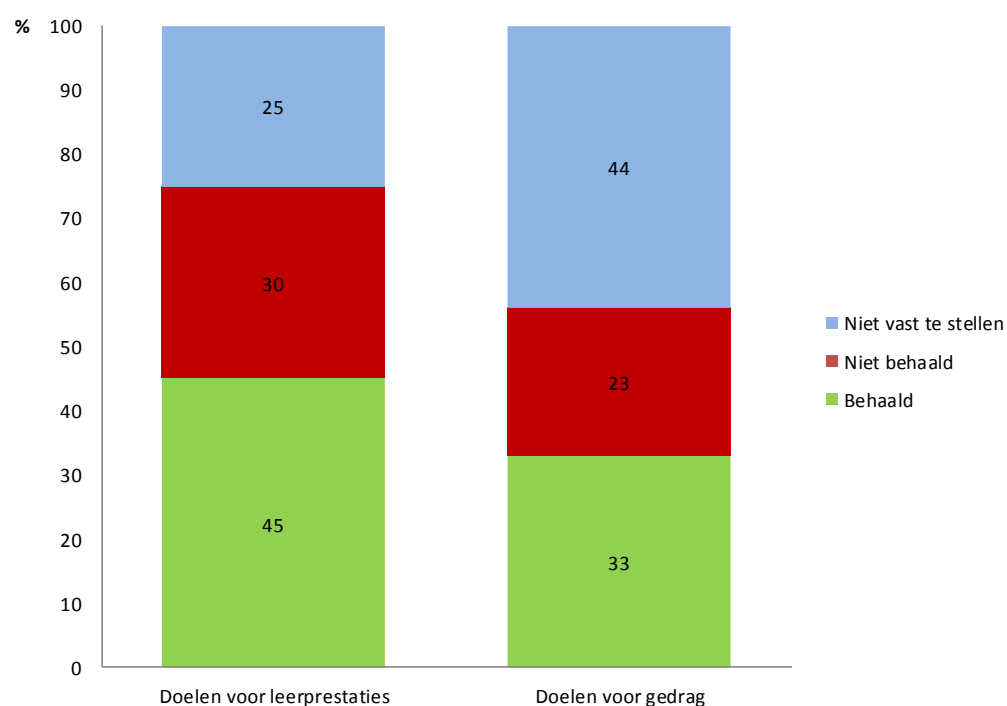
Of de begeleiding en ondersteuning leiden tot de verwachte ontwikkeling bij deze leerlingen is met dit onderzoek niet vast te stellen. We kunnen de toegevoegde waarde van de extra ondersteuning namelijk niet bepalen. Maar de mate waarin deze leerlingen hun doelen voor leerprestaties en gedrag behalen, zien we wel als een belangrijke indicator voor hun ontwikkeling.

Scholen zijn positief over behaalde doelen, dossiers geven een genuanceerd beeld

In de vragenlijst hebben we de scholen gevraagd naar de mate waarin ze doelen voor extra ondersteuning behalen. Daaruit blijkt dat een grote meerderheid van de scholen (79 procent) positief is over het behalen van de doelen voor de leerlingen met extra ondersteuning.

Als we dit nader bespreken aan de hand van leerlingdossiers van leerlingen die in schooljaar 2018/2019 extra ondersteuning kregen, zien we een ander beeld. Het gaat hier om de doelen die de school zelf stelt voor een periode waarin extra ondersteuning is geboden. Vervolgens is aan de hand van het dossier en in gesprek met de intern begeleider bepaald of de gestelde doelen zijn behaald.

Figuur 3a. Percentage behaalde doelen voor leerprestaties en gedrag voor de onderzochte leerlingen met extra ondersteuning (n=635)



Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

Inspecteurs stellen vast dat bij 45 procent van de leerlingen de doelen voor de leerprestaties zijn behaald. Voor 30 procent is dit niet waarschijnlijk en bij de overige 25 procent is het niet vast te stellen.

Bij 33 procent van de leerlingen worden de doelen voor gedrag behaald, maar bij 23 procent niet. Bij opvallend veel leerlingen (44 procent) is niet vast te stellen of de doelen voor gedrag worden gehaald. Dat komt voor een belangrijk deel doordat deze niet duidelijk zijn omschreven of doordat de evaluatie niet leidt tot een onderbouwde vaststelling over de ontwikkeling van de leerling.

Niveaustijging bij leerprestaties en gedrag

Naast de leerdoelen die de school zelf formuleert, hebben de inspecteurs tijdens het dossieronderzoek bekeken of het niveau bij de basisvakken bij de leerlingen met extra ondersteuning verandert. Hiervoor is het niveau van de toetsen voor technisch lezen, begrijpend lezen en rekenen-wiskunde bekeken. Bij alle vakken blijkt het percentage leerlingen dat een niveau omhoog gaat op toetsen van het leerlingvolgsysteem hoger dan het percentage leerlingen dat achteruit gaat (bijvoorbeeld de leerling die van het zwakste niveau V naar niveau IV (onder gemiddeld) gaat). Een kanttekening hierbij is dat een redelijk groot deel bij de start van de extra ondersteuning al op het laagste niveau presteert. De kans op een lager niveau is voor een deel van de leerlingen dus niet aanwezig. Dit geldt voor ongeveer 40 procent van de leerlingen met extra ondersteuning.

Tabel 3a. Ontwikkeling van de onderzochte leerlingen met extra ondersteuning op leerprestaties en gedrag in percentages (n= 635)

	Leerprestaties (technisch lezen, begrijpend lezen en rekenen)	Gedrag (welbevinden, betrokkenheid en veiligheid)
Vooruitgang	26	17
Stabiel	13	42
Achteruitgang	16	14
Wisselend	20	6
Onbekend	25	22

Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

Als we de laatste en voorlaatste toetsafname (van een half jaar eerder) op afzonderlijke vakken vergelijken dan zien we bij technisch lezen het minst vaak niveauverbetering optreden. Bij begrijpend lezen en rekenen ligt het percentage iets hoger. Tabel 3a laat zien dat ongeveer een kwart van de leerlingen bij de leerprestaties niveauverbetering heeft geboekt voor minstens één vak zonder achteruitgang op een ander vak.

Bij de categorie stabiel is er geen verandering in niveau op de drie vakken. Bij de categorie wisselend gaat een verbetering op het ene vak gepaard met een verslechtering op een ander vak. Een derde van de leerlingen valt voor de leerprestaties in één van beide categorieën. Bij de gedragsmaten geldt dit voor 48 procent.

Voor de categorie achteruitgang (16 procent) geldt dat leerlingen op ten minste een vak in niveau zakken zonder compensatie bij een ander vak. Bij de afzonderlijke vakken komt dit het minst voor bij lezen.

Verschillen tussen jongens en meisjes in resultaten

We hebben gekeken of we verschillen tussen jongens en meisjes zien in de resultaten. We zien alleen dat het niveau begrijpend lezen significant verschilt voor jongens en meisjes op stabiliteit en op vooruitgang. Meisjes laten meer vooruitgang en minder stabiliteit zien bij de leerprestaties dan jongens. Op achteruitgang zien we geen verschil; jongens en meisjes scoren binnen deze categorie gelijk.

Risico's bij welbevinden, betrokkenheid en veiligheid vaak stabiel

Bij de gedragsmaten valt op dat een grote groep (42 procent) stabiel blijft bij de 3 onderdelen; welbevinden, betrokkenheid en veiligheid. Wezenlijke vooruitgang bij minstens 1 van de onderdelen behaalt 17 procent van de leerlingen, terwijl we bij 14 procent meer risico constateren.

De percentages leerlingen met een risicoscore op de voorlaatste meting liggen rond de 30 procent voor welbevinden en betrokkenheid en rond de 18 procent voor veiligheid.

Uit de verdiepende analyse blijkt dat leerlingen die hulp krijgen bij hun gedrag relatief vaker een risicoscore op welbevinden laten zien. Meisjes hebben daarnaast minder vaak een risicoscore voor betrokkenheid op de laatste afname dan jongens.

Weinig verschil in behaalde doelen van leerlingen met verschillende hulpvragen

We hebben geprobeerd bovenstaande bevindingen aan te scherpen door de onderzochte leerlingen met extra ondersteuning in te delen op basis van de hulpvragen die ze stellen. We merken daarbij op dat het alleen gaat om leerlingen waarvoor die doelen beoordeeld konden worden.

Tabel 3b. Verdeling behaalde doelen voor leerprestaties en gedrag op type hulpvraag in percentages

	Doelen voor leerprestaties behaald (n=265)	Doelen voor gedrag behaald (n=193)
Chronisch ziek of lichamelijk beperkt	58	55
Leervoorsprong	69	56
Leerachterstand (zonder hulp voor gedrag)	60	70
Leerachterstand en gedrag	52	52
Gedrag (zonder hulp voor leerachterstand)	65	60

Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

Onze indeling van leerlingen met verschillende hulpvragen geeft geen significante verschillen in de mate waarin leerlingen hun doelen voor leren en gedrag behalen. We zien ook geen verschil tussen het behalen van doelen voor leerprestaties en voor gedrag. We kunnen evenmin verschillen vinden tussen specifieke kenmerken van de leerlingen, zoals: hun geslacht, de migratieachtergrond en het opleidingsniveau van ouders en het al dan niet behalen van doelen voor leren en gedrag.

Weinig verschil bij verschillende hulpvragen in stijging van het niveau bij leervakken en vermindering van risico bij gedragsmaten

In tabel 3c staat voor elke hoofdcategorie vermeld hoeveel procent van de leerlingen stabiel is gebleven of vooruit is gegaan op de toetsen van het leerlingvolgsysteem en op de verschillende gedragsmaten. Het gaat om de groep waarvan op twee meetmomenten gegevens bekend zijn. We zien geen significant onderscheid tussen de verschillende categorieën leerlingen en de stabiliteit of vooruitgang bij de

leervakken en de gedragsmaten. Bij de leerlingen met een leervoorsprong kan het relatief lage percentage voor vooruitgang in niveau bij de leervakken te maken hebben met een plafondeffect: leerlingen die al het hoogste niveau hebben, kunnen niet naar een hoger niveau stijgen.

Tabel 3c. Ontwikkeling onderzochte leerlingen op het gebied van leerprestaties en gedrag gekoppeld aan de hulpvraag in percentages

	Niveau technisch lezen, begrijpend lezen en rekenen/wiskunde (n=337)		Welbevinden, betrokkenheid en veiligheid (n=434)	
	Stabiel	Vooruitgang	Stabiel	Vooruitgang
Chronisch ziek of lichamelijk beperkt	15	56	58	28
Leervoorsprong	28	37	60	23
Leerachterstand (zonder hulp voor gedrag)	29	49	60	23
Leerachterstand en gedrag	24	43	53	26
Gedrag (zonder hulp voor leerachterstand)	15	52	57	18

Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

Bij de gedragsmaten zien we de grotere stabiliteit in risicoscores terug. Gunstige verandering doet zich het minst voor bij de leerlingen die hulpvragen voor gedrag hebben en niet voor leerachterstand (18 procenten). Bij de andere categorieën vertoont ongeveer een kwart van de leerlingen op minstens één van de gedragsmaten geen risico meer.

Beperkte analyse en bijstelling van de geboden extra ondersteuning

Volgens de inspecteurs worden bij meer dan de helft van de leerlingen (56 procent) niet behaalde doelen geanalyseerd met het oog op consequenties voor het vervolg. Bij meer dan een kwart van de leerlingen (28 procent) is dit niet goed na te gaan en bij de rest (16 procent) gebeurt het onvoldoende. Bij een substantieel deel van de leerlingen vindt die analyse dus niet plaats.

Het is de vraag of op basis van die analyse een bijstelling van de extra ondersteuning plaatsvindt. We zagen eerder in dit hoofdstuk dat bij relatief veel leerlingen de doelen voor de leerprestaties en/of het gedrag niet worden behaald of niet vastgesteld kan worden dat ze de doelen behalen. Voor die leerlingen zijn we nagegaan welke bijstellingen in de aanpak hebben plaatsgevonden.

Tabel 3d. Consequentie doelen niet behaald of niet vast te stellen van onderzochte leerlingen met extra ondersteuning in percentages

Niet behaalde doelen of niet vast te stellen	Voor leerprestaties (n=352)	Voor sociaal-emotionele ontwikkeling (n=427)
Verminderen of stopzetten	6	7
Ongewijzigd voortzetten	49	51
Intensiveren	13	13
Aanvraag toelaatbaarheidsverklaring	13	13

NB. Percentages komen opgeteld niet op 100 procent doordat meerdere antwoorden mogelijk waren.

Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

Het blijkt dat bij de helft van deze leerlingen, ongeacht de analyse van de (niet) behaalde doelen, wordt besloten om de extra ondersteuning te verlengen met eenzelfde inhoud en termijn. Bij slechts 13 procent van de leerlingen wordt besloten tot intensivering van de extra ondersteuning.

De evaluatie van de extra ondersteuning leidt bij 13 procent van de leerlingen die hun doelen niet behalen tot het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring. Voor een deel van deze groep geldt dat er ook sprake is van verminderen of stopzetten als vervolg. We stellen in ons onderzoek ook vast dat het inschakelen van externe expertise bij het beslissen over het vervolg van de extra ondersteuning vrij weinig voorkomt (dit gebeurt in 11 procent van de gevallen).

3.1 Conclusie over resultaten van leerlingen met extra ondersteuning

Hoewel scholen in de vragenlijst aangeven dat het merendeel van de leerlingen met extra ondersteuning de doelen bereikt, blijkt dit beeld anders als wij de dossiers gezamenlijk bekijken. De inspecteurs beoordelen bij 45 procent van de leerlingen dat de doelen voor de leerprestaties (zoals de school die heeft opgesteld) zijn behaald. Voor gedrag geldt dit voor 33 procent van de leerlingen. We zien ook dat van een tamelijk grote groep niet kan worden vastgesteld of ze hun doelen behalen. We sluiten niet uit dat het percentage dat zich naar verwachting ontwikkelt hoger ligt, maar gunstig is dit beeld niet.

Als we kijken naar het niveau van de basisvakken, dan blijken meer leerlingen zich te verbeteren dan achteruit te gaan. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat relatief veel leerlingen al op het laagste niveau presteerden en er voor hen dus geen achteruitgang mogelijk is. Tegelijkertijd is er een relatief grote groep die op hetzelfde niveau blijft presteren. Ook is gekeken naar het effect dat de geboden hulp heeft gehad op sociaal-emotionele factoren als welbevinden, betrokkenheid en veiligheid. Ook hier zien we vaker verbetering dan achteruitgang. We kunnen echter niet vaststellen dat de meerderheid van de leerlingen op deze sociaal-emotionele factoren uit de gevarenzone is geraakt.

Wanneer we de leerlingen indelen op basis van hun belangrijkste hulpvragen zien we tussen deze groepen geen significante verschillen als het gaat om het behalen van de eigen doelen, niveaustijging bij de leerprestaties of vermindering van risicoscores bij de gedragsmaten.

Bij ongeveer de helft van de leerlingen wordt de geboden ondersteuning geëvalueerd. Als we kijken of deze evaluatie gevolgen heeft voor het vervolg, dan zien we dat bij 50 procent van de leerlingen de extra ondersteuning ongewijzigd wordt voortgezet. We vinden dit opmerkelijk, omdat een belangrijk deel van deze groep zijn doelen niet behaalt. Slechts bij 13 procent van de leerlingen wordt de ondersteuning geïntensiveerd.

4 Factoren die van invloed zijn op de extra ondersteuning

Welke externe factoren en kenmerken van de school en klas zijn van invloed op de kwaliteit van extra ondersteuning op de basisschool?

We hebben tijdens de schoolbezoeken de schoolleiding en intern begeleider bevroegd naar de factoren die de beschikbaarheid en kwaliteit van de extra ondersteuning op de eigen school bevorderen of belemmeren. Zonder daarin te veel zelf in te vullen, hebben we met voorbeelden aangegeven dat het om de werkwijze van het samenwerkingsverband en factoren binnen de school en de klas kan gaan. Hetzelfde onderwerp is op vergelijkbare manier besproken tijdens het gesprek dat we afzonderlijk met vier leraren (van de leerlingen waarvan de dossiers zijn bekeken) van de school voerden. Het gaat dus om een inventarisatie van de ervaringen op de werkvloer over passend onderwijs in de eigen school; het beeld vanuit de praktijk.

Wat scholen ervaren hangt af van de werkwijze van het samenwerkingsverband
De organisatievorm van het samenwerkingsverband en daarmee samenhangend hun geleverde diensten en de ervaren afstand tot de werkvloer oefenen invloed uit op de mate waarin verschillende factoren volgens schoolleiding en leraren positief of negatief bijdragen aan de kwaliteit van extra ondersteuning. Zo zal een decentraal georganiseerd samenwerkingsverband zelf weinig diensten leveren vanuit een expertiseteam en weinig arrangementen beschikbaar stellen voor extra ondersteuning. Ook zijn er natuurlijk verschillen in de kwaliteit van de ondersteuning die schoolleiders en leraren ervaren.

De bijdrage van het samenwerkingsverband is vooral de beschikbaarheid en deskundigheid van expertise

Als positieve factor van het samenwerkingsverband noemen de schoolleiding en leraren vooral de bijdrage van het samenwerkingsverband in de beschikbaarheid en deskundigheid van externe ondersteuners en de ervaring met de beschikbare zorgmiddelen. Leraren waarderen ook de professionalisering die het samenwerkingsverband biedt. De mate waarin het samenwerkingsverband mogelijkheden voor maatwerk biedt, wordt gewaardeerd. De negatieve factoren zijn in belangrijke mate een spiegeling van de positieve. Schoolleiders noemen daarnaast nog de gebrekkige samenwerking met ketenpartners als een ongunstige factor.

Op schoolniveau gaat het vooral om de onderlinge samenwerking in het team, de interne organisatie en expertise voor de ondersteuning

We zien dat schoolleiding en leraren veel overeenkomsten vertonen in het benoemen van factoren die op schoolniveau bijdragen aan de extra ondersteuning.

Als positieve bijdrage aan de kwaliteit van de extra ondersteuning noemen schoolleiding en leraren het meest:

- de samenwerking op teamniveau;
- de kwaliteit van de ondersteuningsstructuur;
- de beschikbaarheid van expertise in de school;
- de ruimte voor eigen inzet van middelen (schoolleiding) en extra handen (leraren).

De negatieve factoren zijn in belangrijke mate een spiegeling van de positieve factoren. Regelmatig wordt door beide partijen ook moeizame communicatie met ouders als een negatieve factor genoemd.

De schoolleiding vindt vooral de competenties van de leraar belangrijk in de klas en de leraren wijzen vooral op de ondersteuning die zij ervaren bij het werken met deze leerlingen.

Op het niveau van de klas zien we duidelijke verschillen in positieve factoren tussen schoolleiding en leraren. De schoolleiding noemt vooral de houding en (pedagogische en didactische) competenties van de leraren als positieve bijdrage aan de kwaliteit van de extra ondersteuning.

De leraren leggen meer het accent op de ondersteuning die ze ervaren, zoals de inzetbaarheid van extra handen in de klas en de ondersteuning of coaching door intern begeleiders of specialisten.

Bij de negatieve factoren noemen schoolleiding en leraren beide voorwaardelijke zaken als:

- de groepsgrootte en samenstelling die beperkingen met zich meebrengt;
- de weinig effectieve registratie en administratie (dubbel werk);
- de beperkte mogelijkheden om extra handen in te zetten.

Ook duikt hier de soms moeizame communicatie met ouders bij beide partijen weer op.

4.1 Conclusie over factoren die van invloed zijn op de extra ondersteuning

Op het niveau van het samenwerkingsverband heeft vooral de beschikbaarheid van expertise en middelen positieve invloed op de kwaliteit van extra ondersteuning. Op schoolniveau worden vooral de onderlinge samenwerking en de kwaliteit van de ondersteuningsstructuur genoemd. Schoolleiding en leerkrachten zijn het hier meestal over eens. Op het niveau van de klas zien we een ander beeld. De schoolleiding vindt dat vooral de houding en competenties van leraren bijdragen aan de kwaliteit van extra ondersteuning, terwijl de leraren zelf de ondersteuning die zij ervaren als belangrijke factor noemen.

5 Zicht op middelen en verantwoording

Wie (school, schoolbestuur, samenwerkingsverband) stuurt de toekenning van extra ondersteuning aan, houdt zicht op de kwaliteit van die ondersteuning en verantwoordt zich over het resultaat van de ingezette middelen?

Schoolondersteuningsprofiel geeft weinig houvast voor de school

Bij vrijwel alle scholen is het de verantwoordelijkheid van het zorgteam van de school om te bepalen of de leerling extra ondersteuning nodig heeft. Opvallend is dat maar een derde van de scholen zegt hierbij het wettelijk verplichte schoolondersteuningsprofiel altijd te hanteren. Zo'n 40 procent van de scholen geeft aan dat zij vinden dat het schoolondersteuningsprofiel onvoldoende handvatten geeft om de vraag naar extra ondersteuning te bepalen. Bij het merendeel van de scholen (80 procent) is er bij de aanvragen voor extra ondersteuning, mogelijk om deze reden, sprake van een extern advies.

De toekenning verloopt volgens de school doorgaans vlot

Het toekennen van extra ondersteuning is afhankelijk van de afspraken die in het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Dit kan in handen liggen van het samenwerkingsverband, het schoolbestuur of de scholen zelf, als ze over een eigen budget beschikken.

De grote meerderheid van de scholen meldt in de vragenlijst dat de procedure voor toekenning doelmatig en vlot verloopt (binnen zes weken). Uit de schoolbezoeken komt een genuanceerder en kritischer beeld naar voren. Scholen ervaren spanning tussen de doelmatigheid bij het vaststellen en aanvragen van extra ondersteuning en de administratieve last die dat met zich meebrengt.

Matig inzicht in middelen en verantwoording naar bestuur en samenwerkingsverband

Ruim 70 procent van de scholen heeft zelf budget voor extra ondersteuning tot haar beschikking. Bij 56 procent van de scholen kan vaak of altijd een beroep gedaan worden op het schoolbestuur als die middelen niet toereikend zijn. Voor een kleine 30 procent van de scholen is dit soms het geval.

Driekwart van de scholen onderschrijft in de vragenlijst dat de beschikbare middelen het mogelijk maken de gewenste extra ondersteuning te bieden, maar op uitvoeringsniveau zijn vooral leraren hier vaak kritisch over. Ze noemen bijvoorbeeld dat de leerling wel ondersteuning buiten de klas krijgt, maar dat het effect daarvan niet direct merkbaar is en de taakbelasting van de leraar niet afneemt. Ook als er sprake is van enkele uren extra ondersteuning in de klas, betekent dat voor de leraar niet dat de taakbelasting op andere momenten wijzigt.

Verantwoording vaak onder de maat

In de vragenlijst en bij de schoolbezoeken hebben we gevraagd naar de beschikbare financiële middelen voor extra ondersteuning en de verantwoording die ze afleggen over de inzet en de resultaten hiervan. Tabel 5a geeft een overzicht.

Tabel 5a. Percentage scholen met waardering Voldoende/Goed op 'inzicht en verantwoording' (n=198)

Inzicht en verantwoording	Scholen met waardering Voldoende/Goed
De school verantwoordt zich over de resultaten van leerlingen met extra ondersteuning aan het samenwerkingsverband.	32
De school verantwoordt zich over de resultaten van leerlingen met extra ondersteuning aan het schoolbestuur.	50
Inzicht in omvang financiële middelen voor passend onderwijs in 2019.	69
Inzet van de financiële middelen voor passend onderwijs in 2019.	65
Verantwoording inzet van middelen voor passend onderwijs aan het schoolbestuur of samenwerkingsverband over 2018.	55
Verantwoording over de resultaten bij leerlingen met extra ondersteuning in 2018.	40

Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

De eerste twee rijen tonen de vooraf gegeven antwoorden van de scholen in de vragenlijst over het verantwoorden van de resultaten van leerlingen met extra ondersteuning. De daaropvolgende rijen laten zien of ze zich bij het schoolbezoek kunnen verantwoorden op basis van zicht op middelen en resultaten.

Ruim twee derde van de schoolleiders kan globaal laten zien welke middelen er beschikbaar zijn voor passend onderwijs, maar minder dan de helft beschikt over gegevens waarmee ze zich verantwoorden over de resultaten bij leerlingen.

5.1 Conclusie over zicht op middelen en verantwoording

Bij vrijwel alle scholen bepaalt het zorgteam of de leerling voor extra ondersteuning in aanmerking komt. Slechts een derde van de ondervraagde scholen gebruikt hierbij het ondersteuningsprofiel.

Hoewel scholen globaal zicht hebben op de financiële middelen die zij beschikbaar hebben voor extra ondersteuning en ook kunnen aangeven hoe zij deze middelen inzetten, is de verantwoording hierover aan het schoolbestuur en/of het samenwerkingsverband beperkt.

6 Indicatoren voor de kwaliteit van extra ondersteuning

Wat is de kwaliteit van extra ondersteuning op het niveau van indicatoren uit de standaarden Zicht op ontwikkeling (OP2), Extra ondersteuning (OP4) en Samenwerking (OP6)?

We hebben de kwaliteit van de extra ondersteuning bepaald aan de hand van het onderzoekskader 2017 van de Inspectie van het Onderwijs. Standaarden met een sterke koppeling met extra ondersteuning zijn de standaarden Zicht op ontwikkeling (OP2), Extra ondersteuning (OP4) en Samenwerking (OP6). Uit deze standaarden hebben we de belangrijkste elementen gehaald die van belang zijn bij leerlingen met extra ondersteuning, conform onze begripsbepaling. De inspecteurs hebben deze elementen beoordeeld aan de hand van de vier dossiers van leerlingen en het gesprek daarover met de intern begeleider en/of schoolleider. We hebben deze elementen gerangschikt onder de standaarden Zicht op ontwikkeling (OP2), Extra ondersteuning (OP4) en Samenwerking (OP6). Daarmee wijken we af van de inhoud en onderzoeksmethodiek bij het instellingstoezicht.

Tabel 6a. Percentage scholen met waardering Voldoende/Goed op Zicht op ontwikkeling (n=198)

Zicht op ontwikkeling	Positieve oordelen
De school onderbouwt de extra ondersteuning met eigen onderzoek	86
De school betreft externe deskundigen bij de analyse en inrichting van de ondersteuning	91
De school plant de leerstof op basis van de uitgangssituatie en gestelde doelen	76
De school heeft de benodigde instructietijd en wijze van instructie gepland	79
De school stelt meetbare leer- en ontwikkelingsdoelen en een aanpak voor de leerling op	75

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Als we kijken naar de items onder Zicht op ontwikkeling, dan zien we dat scholen deze items veelvuldig betrekken bij de extra ondersteuning voor leerlingen. Bij meer dan 90 procent van de leerlingen is een externe deskundige betrokken voor de analyse van de ondersteuningsbehoefte en de inrichting ervan. De items die te maken hebben met planning van leerstof, het formuleren van meetbare doelen en het afstemmen van instructietijd, zijn bij driekwart van de leerlingen positief gewaardeerd.

Kwaliteit binnen de standaard Extra ondersteuning

De 5 items voor extra ondersteuning hebben betrekking op het plan dat scholen opstellen voor de leerling, in beginsel een ontwikkelingsperspectief. Voor 74 procent van de 635 leerlingen is er een plan met een uitstroombestemming. Dat bij iets minder dan een kwart het ontwikkelingsperspectief ontbreekt, komt vooral doordat het hier gaat om jonge leerlingen.

Tabel 6b. Percentage scholen met waardering Voldoende/Goed op Extra ondersteuning (n=198)

Extra ondersteuning	Positieve oordelen
Het plan bevat een uitstroombestemming voor vervolgonderwijs	52
De doelen van het plan passen bij de uitstroombestemming	44

De school voert het plan voor deze leerling uit zoals afgesproken	86
De school evalueert periodiek (minimaal jaarlijks) de doelen van het plan	86
De school stelt het plan bij op basis van de evaluatie	61

Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

De inspecteur oordeelt dat bij 86 procent van de leerlingen met extra ondersteuning het plan ook feitelijk wordt uitgevoerd en dat er periodiek (tenminste jaarlijks) een evaluatie plaatsvindt. Inspecteurs kunnen bij relatief veel leerlingen (44 procent) niet uit het plan opmaken of de doelen passend zijn bij de uitstroombestemming. In ongeveer de helft van de gevallen komt dit door het ontbreken van een uitstroombestemming, wederom vaak bij jonge kinderen.

Ook de vraag of plannen na evaluatie worden bijgesteld, kunnen inspecteurs soms niet beoordelen, vooral als een evaluatie nog niet heeft plaatsgevonden.

Kwaliteit binnen de standaard Samenwerking

De scholen hebben in het gesprek met de inspecteurs aangegeven dat de ouders over het algemeen instemmen met het plan (in 90 procent van de gevallen) en dat school en ouders de voortgang van de extra ondersteuning bespreken (in 96 procent van de gevallen). Bij 79 procent van de leerlingen geeft de inspecteur aan dat de school communiceert met ketenpartners, als dit van toepassing is. Ook zorgen scholen voor een warme overdracht, als dit van toepassing is. Leerlingen blijken maar weinig betrokken te worden bij het opstellen van doelen voor het plan. Dit is bij 51 procent van de leerlingen gebeurd, volgens de inspecteurs.

Tabel 6c. Percentage scholen met waardering Voldoende/Goed op Samenwerking (n=198)

Samenwerking	Positieve oordelen
Ouders stemmen in met het plan voor de inzet van de ondersteuning	90
De school bespreekt (minimaal jaarlijks) met ouders de voortgang van het plan	96
De school betreft de leerling (zo mogelijk) bij het opstellen van het plan	51
De school communiceert met relevante ketenpartners over het plan	79
De school organiseert een warme overdracht bij schakeling	58*

*Bij veertig procent van de leerlingen niet beoordeeld.

Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

De drie standaarden bij elkaar genomen

Als we bovenstaande vijftien indicatoren samen nemen, kunnen we een redelijk betrouwbare schaal samenstellen van de mate waarin de indicatoren volgens de inspecteurs bijdragen aan de kwaliteit van de extra ondersteuning.

De kwaliteit van de extra ondersteuning, zoals gemeten met deze items, verschilt tussen leerlingen. Voor het overgrote deel van de leerlingen is de kwaliteit van het dossier volgens de inspecteurs op orde. De gemiddelde waardering is bij deze leerlingen drie (=voldoende) of hoger op een vierpuntschaal.

Kwaliteit van de standaarden op schoolniveau

We hebben de kwaliteit van de extra ondersteuning voor de leerlingen hiervoor beschreven. We hebben in het onderzoek bewust geen oordelen uitgesproken over de standaarden op schoolniveau, maar we kunnen op basis van de oordelen op de items een indicatie krijgen of scholen verschillen in kwaliteit. Dat doen we op de bescheiden basis van 4 onderzochte leerlingdossiers per school.

Van 124 scholen hebben we per school 4 leerlingendossiers bekeken die aan onze begripsbepaling voor extra ondersteuning voldoen. Er zijn betrekkelijk weinig scholen die op meerdere items een onvoldoende gemiddelde waardering (<2,6) hebben gekregen. Dat geeft de indruk dat de basiskwaliteit op onze schalen doorgaans op orde is.

6.1

Conclusie over de indicatoren uit het toezichtkader

Uit de beoordeling van de elementen uit de standaarden Zicht op ontwikkeling (OP2), Extra ondersteuning (OP4) en Samenwerking (OP6), blijkt dat inspecteurs vaak tevreden zijn over de meer formele, wettelijk verplichte elementen onder deze standaarden.

We stellen ons intussen de vraag of daarmee de gewenste (basis)kwaliteit voldoende in beeld is gebracht. Zo vinden we het niet gunstig dat bij een kwart van de leerlingen onvoldoende duidelijke doelen zijn geformuleerd en bij een vergelijkbaar percentage leerlingen leerstof en doelen niet helder samenhangen met de uitgangssituatie van de leerling.

Bij extra ondersteuning stellen we vast dat plannen worden uitgevoerd en geëvalueerd, maar zien we ook dat de inspecteurs kritisch zijn over het feit dat doelen niet altijd passend zijn bij de uitstroombestemming. Ook is niet altijd duidelijk of de ontwikkelingsperspectieven na evaluatie worden bijgesteld. Dit sluit aan bij eerdere kritische opmerkingen rond de analyse van niet behaalde doelen en de consequenties daarvan voor het vervolgonderwijs. Bij de items onder samenwerking blijkt dat de scholen veel contact hebben met ouders en ketenpartners over de ondersteuning die zij bieden, maar in veel minder mate met de leerling zelf.

Geen heldere doelgroep voor extra ondersteuning

We begonnen dit rapport met een begripsbepaling van leerlingen met extra ondersteuning. We richtten ons daarbij vooral op leerlingen die daadwerkelijk extra ondersteuning krijgen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat er tussen scholen en tussen samenwerkingsverbanden verschillen bestaan in wat ze onder extra ondersteuning verstaan. Samenwerkingsverbanden bepalen in hun ondersteuningsplannen de basisondersteuning die alle scholen zouden moeten bieden, maar deze ondersteuningsplannen bieden onvoldoende houvast. Ook het schoolondersteuningsprofiel, waarin elke school vastlegt welke extra ondersteuning ze kan bieden, geeft dat houvast doorgaans niet. De vraag naar extra ondersteuning komt in de praktijk aan de orde als een bepaalde leerling bij deze leraar in deze groep meer nodig heeft dan de basisondersteuning die de school biedt.

Samenwerkingsverbanden sluiten bij het formuleren van basisondersteuning aan bij principes van handelingsgericht werken en dat leidt tot vloeiende criteria voor toekenning van extra ondersteuning. Scholen interpreteren doelen van het samenwerkingsverband gericht op 'thuisnabij onderwijs' en 'meer inclusief' ook verschillend. Verder is er een grijs gebied van hulp waarbij geen extra middelen voor passend onderwijs worden ingezet. De ene school benoemt dit als extra ondersteuning en de andere rekent dit tot de basisondersteuning. Dergelijke verschillen van interpretatie komen de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte niet ten goede.

De omvang van de doelgroep doet ertoe

De vraag naar de omschrijving van de feitelijke doelgroep voor extra ondersteuning is erg belangrijk nu we weten dat er sprake is van een grotere groep leerlingen die extra ondersteuning krijgt sinds de invoering van het passend onderwijs. We zien immers geen terugloop in verwijzingen en komen uit op een totaal van 8 procent van de leerlingen die extra ondersteuning krijgt. We beseffen dat we de periode van passend onderwijs niet kunnen vergelijken met de periode van Weer Samen Naar School en de leerlinggebonden financiering, maar het gaat wel om de verdeling van vergelijkbare middelen.

De onduidelijkheid over wie er in de doelgroep valt en de ongelijke kansen op extra ondersteuning geven aanleiding tot discussie. Ze zijn grotendeels het gevolg van decentralisatie en de afschaffing van de vroegere indicatiestelling. Ouders en scholen ervaren ongelijkheid of onrechtvaardigheid in de verdeling of inzet van middelen. Daarnaast lijken instrumenten zoals de basisondersteuning en het schoolondersteuningsprofiel niet tot de bedoelde effecten te leiden.

De belangrijkste verklaring voor de groei van het aantal leerlingen met extra ondersteuning is niet een autonome stijging van het aantal leerlingen met belemmeringen in het onderwijs. We denken vooral dat een deel van de leerlingen die voorheen onder de basiszorg van de school viel, nu als leerling met extra ondersteuning de schoolloopbaan doorloopt. Zo zien we bijvoorbeeld dat de huidige groep met extra ondersteuning voor 13 procent uit hulpvragen voor meer- of hoogbegaafdheid bestaat. De grote meerderheid van de leerlingen met extra ondersteuning krijgt een lichte vorm met extra begeleiding door een leraar en/of onderwijsassistent.

We kunnen de stijging van het aantal leerlingen met extra ondersteuning zowel als gunstig als ongunstig zien. De gunstige interpretatie houdt in dat passend onderwijs zorgt voor meer maatwerk, waardoor leerlingen flexibeler met extra middelen geholpen kunnen worden. De ongunstige interpretatie houdt in dat het verdelen van de middelen over een grotere groep leerlingen kan zorgen voor verdunning en schaarste. Het gevolg kan zijn dat de groep basisschoolleerlingen met een zwaardere ondersteuningsbehoefte niet de benodigde extra ondersteuning krijgt.

Een grote omvang van de groep met extra ondersteuning staat op gespannen voet met doelen van veel samenwerkingsverbanden voor een hoge basisondersteuning. Een hoge basisondersteuning houdt in dat de meeste hulp vanuit de basisondersteuning wordt geboden en dus weinig leerlingen met extra ondersteuning.

Het feit dat meer leerlingen daadwerkelijk extra ondersteuning krijgen, kan de leraar extra belasten. Hij heeft dan namelijk te maken met meer registratie/administratie en een meer complexe planning van het onderwijs. Leraren ervaren die taken vaak als negatief, zo blijkt uit de gesprekken die wij met hen voerden.

Scholen voldoen aan basiskwaliteit van extra ondersteuning

In het onderzoekskader 2017 dat de inspectie momenteel hanteert, zijn enkele standaarden opgenomen die gerelateerd zijn aan dit themaonderzoek. We hebben het dan over Zicht op ontwikkeling (OP2), Extra ondersteuning (OP4) en Samenwerking (OP6). Voor dit onderzoek hebben we inspecteurs verschillende items uit deze standaarden laten beoordelen tijdens schoolbezoeken. Het betreft vooral zaken die onder de wettelijke verplichtingen vallen.

De inspecteurs beoordelen de items onder deze drie standaarden over het algemeen als voldoende. We kunnen concluderen dat scholen plannen opstellen voor de leerlingen, dat ze doelen voor het onderwijs formuleren en dat de samenwerking met ouders en externen doorgaans is gewaarborgd.

Voor planmatige ondersteuning met een cyclisch karakter is meer nodig

De items die minder hoog zijn gewaardeerd hebben vooral te maken met de afstemming op de specifieke onderwijsbehoefte van de leerling met extra ondersteuning. Zo plaatsen we meerdere malen vraagtekens bij de afstemming van instructiewijze en -tijd voor de leerling. Ook is niet altijd duidelijk of de doelen passend zijn voor de leerling en/of bijstelling na evaluatie onderbouwd plaatsvindt.

Het is positief dat scholen vaak externe deskundigen inschakelen bij het bepalen of extra ondersteuning nodig is. Maar het onderzoek laat ook zien dat de kwaliteit van de evaluatie van al dan niet behaalde doelen, het analyseren van de aanpak en het bijstellen of intensiveren van de extra ondersteuning, nog (te) vaak weinig inzichtelijk of niet plaatsvindt. Opvallend is daarbij dat scholen in algemene zin gunstig oordelen over het behalen van doelen, maar dat dit gunstige oordeel genuanceerd moet worden zodra we op school individuele leerlingen doornemen. We denken dat het nodig is dat scholen – mogelijk met externe expertise – meer aandacht schenken aan het kritisch evalueren en bijstellen van plannen voor de leerlingen met extra ondersteuning.

Resultaten leerlingen niet naar verwachting of onduidelijk

Het onderzoek besteedt aandacht aan de resultaten die leerlingen met extra ondersteuning behalen. We doen dit in de wetenschap dat ons onderzoek geen

uitspraken kan doen over de resultaten als gevolg van de extra ondersteuning. Wel brengen we in kaart hoe deze leerlingen ervoor staan in de ontwikkeling van hun leerprestaties en gedrag.

Het belangrijkste doel is niet dat leerlingen met extra ondersteuning hun schoolloopbaan binnen het reguliere basisonderwijs kunnen (ver)volgen, maar dat ze passend onderwijs krijgen dat recht doet aan hun onderwijsbehoeften. In dat licht zijn de resultaten van deze leerlingen van belang. We vinden vooral de resultaten op de doelen die voor hen persoonlijk zijn gesteld op grond van hun uitgangssituatie belangrijk.

Voor minder dan de helft van de leerlingen stellen we vast dat ze de doelen voor leerprestaties behalen. Voor minder dan een derde geldt dat ze de doelen voor gedrag behalen. Van de leerlingen die extra ondersteuning krijgen, gaat 13 procent het traject voor een toelaatbaarheidsverklaring in. Voor een flinke categorie kunnen we niet vaststellen wat hun resultaten zijn bij de leerprestaties en het gedrag. Vaak scoren deze leerlingen stabiel of met wisselend succes op de leerprestaties en de risicoscores voor gedrag.

Het beeld over de resultaten van leerlingen met extra ondersteuning vinden wij om de volgende redenen niet gunstig:

- Dat een relatief groot deel van de leerlingen de opgestelde doelen voor leerprestaties en gedrag niet behaalt, doet vermoeden dat het onderwijs en/of de ondersteuning onvoldoende op hen is afgestemd en ze daarin (te) weinig succeservaring opdoen.
- Dat we bij een relatief groot deel van de leerlingen het behalen van doelen voor leerprestaties en gedrag niet kunnen vaststellen, geeft te denken over de kwaliteit van evaluatie en bijstelling.
- Dat de doelen voor gedrag vaker niet goed te evalueren zijn, duidt erop dat scholen het lastig vinden om op dit vlak het onderwijs en/of de ondersteuning goed in te richten. Voor veel leerlingen geldt bovendien een combinatie van leerachterstand en gedragsproblematiek.

Kwaliteitszorg extra ondersteuning op de school in de kinderschoenen

We zien dat minder dan een derde van de scholen zich verantwoordt aan het samenwerkingsverband over de resultaten van extra ondersteuning. Ook de verantwoording aan het schoolbestuur is slechts bij de helft van de scholen aan de orde. Belangrijke redenen daarvoor zijn het ontbreken van zicht op de middelen en resultaten op schoolniveau.

Ongeveer twee derde van de scholen heeft zicht op de beschikbare middelen voor extra ondersteuning, maar slechts een derde van de scholen kan de inzet van middelen tijdens de schoolbezoeken voldoende verantwoorden. Wat ook niet gunstig is, zijn de bevindingen over de verantwoording van de inzet van middelen en de resultaten van leerlingen met extra ondersteuning aan het schoolbestuur of het samenwerkingsverband.

Verder kijken dan de individuele leerling

Er zijn meerdere redenen om te pleiten voor versterking van de kwaliteitszorg specifiek gericht op de leerlingen met extra ondersteuning. Op een gemiddelde school krijgen jaarlijks zo'n vijftien leerlingen extra ondersteuning. Scholen moeten niet alleen op individueel niveau evalueren, maar ook deze groep in zijn geheel beschouwen in het kader van kwaliteitszorg. Zo kunnen scholen zicht krijgen en sturen op de effectiviteit van hun aanpak en geboekte resultaten.

Goede kwaliteitszorg begint op school

Als scholen het zicht op de kwaliteit van extra ondersteuning versterken, kunnen ze zich ook verantwoorden op het niveau van een schoolbestuur of samenwerkingsverband. Daarmee kan schooloverstijgend een stevigere basis komen voor het gesprek over extra ondersteuning, goede praktijken en de effectieve inzet van middelen. Zowel besturen als samenwerkingsverbanden kunnen hier dan sterker op sturen.

Aan leraren en intern begeleiders

- *Zorg bij alle leerlingen voor een meerjarig (ontwikkelings)perspectief op basis van realistische doelen*
Realistische, evalueerbare doelen voor leerprestaties en gedrag dragen bij aan de ononderbroken ontwikkeling van de leerlingen en daarmee aan het passend onderwijs. Voor leerlingen met extra ondersteuning is bovendien een koers op een langere termijn nodig.
- *Onderbouw het vervolg van de (extra) ondersteuning op basis van evaluatie en analyse van het plan*
Scholen evalueren de plannen die ze opstellen voor de leerlingen met extra ondersteuning, maar deze evaluatie kan beter. Zo analyseren ze vaak nog onvoldoende scherp het al dan niet behalen van doelen en wat de invloed van de extra ondersteuning daarop is. Ze laten ook stekken vallen bij het nadenken over de nodige extra ondersteuning in het vervolgtraject.

Aan schoolleiders en bestuurders

- *Organiseer kwaliteitszorg voor extra ondersteuning vanuit de doelen voor de leerlingen en hun ontwikkelingsperspectief*
We streven naar kwaliteitszorg op schoolniveau die is gebaseerd op zicht op de inzet van middelen, de resultaten van de extra ondersteuning en verantwoording aan het schoolbestuur en het samenwerkingsverband. Hiervan is nu bij minder dan de helft van de scholen sprake. Planmatig en doelgericht werken voor de leerlingen met extra ondersteuning vormt de basis voor kwaliteitszorg op schoolniveau. De school kan zichzelf periodiek evalueren om zicht te krijgen op het geheel van de geboden extra ondersteuning.
- *Bevorder de kwaliteit van de ondersteuningsstructuur en een gemeenschappelijke visie op extra ondersteuning*
Op schoolniveau beschouwen we de professionele kwaliteitscultuur, de gemeenschappelijke visie op extra ondersteuning en daarmee samenhangende kwaliteit van de ondersteuningsstructuur als belangrijke factoren voor de kwaliteit die de school kan leveren.
- *Stimuleer de open houding en competenties van leraren en houd rekening met de context van de klas*
De schoolleiding noemt de houding en competenties van de leraar als een belangrijke factor voor de kwaliteit van extra ondersteuning. Leraren zelf wijzen meer naar factoren buiten henzelf. Het bewustzijn over het belang van hun houding en competenties versterkt de positie van de leraar. Daarnaast wijzen zij met recht op de invloed van hun dagelijkse context, zoals de groeps grootte en samenstelling van de klas.

Aan het samenwerkingsverband

- *Zorg ervoor dat doelen en de verdeling van middelen in het ondersteuningsplan helpen om de doelgroep in beeld te krijgen*
Samenwerkingsverbanden kunnen scholen helpen (de omvang van) de doelgroep duidelijker te krijgen. Dat kan door de basisondersteuning duidelijker te omschrijven, maar ook door duidelijker te zijn over doelstellingen rond 'meer inclusief' en 'thuisnabij', of doelen met betrekking tot de speciale onderwijssoorten. Hiervoor moet het samenwerkingsverband niet alleen communiceren over consequenties van doelen, maar ook over de inzet en verdeling van middelen met schoolbesturen en scholen.
- *Maak gemeenschappelijke afspraken over kwaliteitszorg voor extra ondersteuning en faciliteer die kwaliteitszorg*
Samenwerkingsverbanden kunnen bijdragen aan de kwaliteitszorg voor extra ondersteuning in de basisschool door een duidelijk gemeenschappelijk kader te bieden voor de evaluatie van behaalde resultaten en de inzet van middelen bij de doelgroep.
- *Zorg voor een goede kwaliteit van dienstverlening aan de scholen*
Voor scholen is het erg belangrijk dat samenwerkingsverbanden vlot expertise beschikbaar kunnen stellen. De waardering die een school voor het samenwerkingsverband heeft hangt sterk samen met deze dienstverlening. Als het samenwerkingsverband decentraal is georganiseerd, is het van belang om ten minste zicht te krijgen op de dienstverlening die de schoolbesturen hebben georganiseerd.
De mate waarin het samenwerkingsverband erin slaagt om de samenwerking met ketenpartners zoals jeugdhulpverlening te faciliteren, zien scholen eveneens als een belangrijke factor voor de kwaliteit van extra ondersteuning.

Aan de overheid

- *Versterk de inzet op kwaliteitszorg bij samenwerkingsverbanden voor het geheel aan middelen en resultaten voor passend onderwijs*
De kwaliteitszorg en de verantwoording van inzet van middelen en resultaten is, zeker bij decentraal georganiseerde samenwerkingsverbanden, niet duidelijk belegd. Hoe de verantwoordingslijnen ook lopen, het is van belang dat het samenwerkingsverband beschikt over relevante sturingsinformatie en zich in het jaarverslag kan verantwoorden over de inzet van middelen en de resultaten op de werkvloer.
- *Zorg voor waarborgen voor gelijke behandeling van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte;*
 - *een norm op basis van een hoge basisondersteuning*
 - *een verantwoording van een gelijke behandeling van leerlingen door het samenwerkingsverband*
 - *benchmarks*

De kans op een meer gelijke behandeling van leerlingen met vergelijkbare ondersteuningsbehoefte wordt vergroot, als de focus voor extra ondersteuning ligt op een beperkte doelgroep. Als de overheid normen overweegt voor basisondersteuning, zou het uitgangspunt een hoge basisondersteuning moeten zijn en dus extra ondersteuning voor leerlingen met meer complexe, meervoudige problematiek.

Een verantwoording door het samenwerkingsverband in de jaarverslaggeving over de waarborgen die het biedt voor gelijke behandeling van leerlingen met vergelijkbare extra ondersteuningsbehoeften versterkt de kwaliteitszorg op dit punt.

Daarnaast kunnen benchmarks voor de omvang van de doelgroep in relatie tot de inzet van middelen voor extra ondersteuning bijdragen aan het verminderen van ongewenste verschillen tussen samenwerkingsverbanden.

- *Zorg voor functionele schoolondersteuningsprofielen en stel de zorgplicht van scholen meer centraal*

De schoolondersteuningsprofielen, die scholen opstellen bieden scholen en ouders weinig houvast voor het bepalen van de vraag naar extra ondersteuning. Ouders willen een duidelijk antwoord op de vraag of hun kind op de reguliere basisschool van voorkeur met extra ondersteuning terecht kan en de basisschool wil naast mogelijkheden ook grenzen aangeven van wat ze aan kan. Deze spanning zorgt ervoor dat het instrument zijn functie niet vervult.

Het dynamische karakter van de (on-)mogelijkheden van scholen voor extra ondersteuning komt beter tot zijn recht als de wijze waarop de school zijn zorgplicht vervult meer centraal komt te staan. Concreet bevelen we aan dat scholen in de schoolgids niet alleen vermelden wat ze kunnen bieden, maar ook een evaluatie opnemen van de (vormen van) geboden extra ondersteuning, doorverwijzingen na aanmelding en verwijzingen naar speciaal (basis-)onderwijs.

Bijlage 1: Relevante Wetsartikelen

Uit de landelijke evaluaties over passend onderwijs blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag welke ondersteuningsbehoefte onder basisondersteuning valt en wanneer leerlingen extra ondersteuning behoeven. Voor ons onderzoek hebben we besloten om een afbakening van het begrip extra ondersteuning te hanteren, waarmee leerlingen worden omschreven die vanuit het wettelijk perspectief tot de doelgroep behoren. Hiervoor zijn onderstaande relevante wetsartikelen uit de Wet op het primair onderwijs (WPO) gebruikt:

WPO art. 8, lid 4: "Ten aanzien van leerlingen die extra ondersteuning behoeven is het onderwijs gericht op individuele begeleiding die is afgestemd op de behoefte van de leerling."

WPO art. 18a inzake samenwerkingsverbanden; lid 8 onder e.: "Het ondersteuningsplan omvat in elk geval de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs over leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging."

WPO art. 40, lid 3: "Het bevoegd gezag beoordeelt of de aanmelding een kind betreft dat extra ondersteuning behoeft."

WPO art. 40, lid 4: "Indien de toelating van een leerling die extra ondersteuning behoeft, wordt geweigerd, vindt de weigering niet plaatsnadat het bevoegd gezag heeft zorg gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten."

WPO art. 40a lid 1: "Het bevoegd gezag stelt een ontwikkelingsperspectief op voor leerlingen van een basisschool die extra ondersteuning behoeven."

WPO art. 40a lid 4: "De school evalueert tenminste een maal per jaar met de ouders het ontwikkelingsperspectief."

Literatuurlijst

- Smeets, E. [e.a.] (2019). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Ledoux, G. en S. Waslander (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Koopman, P.N.J. en G. Ledoux (2013). *Kengetallen Passend Onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Inspectie van het Onderwijs (2020, nog te verschijnen). *Technisch rapport Primair Onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden via: www.destaatvanhetonderwijs.nl.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | december 2019