

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs

Deel 5: Tussenstand

*Guuske Ledoux
Sietske Waslander*

Ledoux, G. & Waslander, S.
Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand.
Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society.
(Rapport 1027, projectnummer 20689)

Dit is publicatie nr. 58 de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN:978-94-6321-910-5

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

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

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Roetersstraat 31, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel. 020-525 1226
www.kohnstammstituut.uva.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2019

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).
NRO-projectnummer: 405-15-750

Woord vooraf	0
1. Blijven meer leerlingen in het regulier onderwijs sinds passend onderwijs?	3
2. Zijn er minder thuiszitters?	7
3. (Hoe) Krijgen leerlingen toegang tot ondersteuning?	9
4. Worden leraren meer belast door passend onderwijs?	13
5. (Hoe) komt het geld voor passend onderwijs ten goede aan leerlingen?	17
6. Nawoord	23
Lijst met bronnen	25
Lijst met afkortingen	29

Woord vooraf

In de zomer van 2019 is het vijf jaar geleden dat de Wet passend onderwijs in werking trad. Er ontstaat behoefte om de balans op te maken. Niet alleen in de politiek, ook bij (organisaties van) schoolbesturen, leraren en ouders. Passend onderwijs wordt geëvalueerd met een vijfjarig grootschalig evaluatieprogramma (zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl). Een consortium van onafhankelijke onderzoeksinstituten en universiteiten voert de evaluatie uit. De onderzoeken zijn nog in volle gang; ook dit jaar worden nog nieuwe onderzoeken gestart. Om tegemoet te komen aan de politieke en maatschappelijke wens de balans op te maken, wordt de eindrapportage op verzoek van de Minister vervroegd naar het voorjaar van 2020.

Elk jaar wordt in het voorjaar in een Stand van zaken rapport een beeld gegeven van uitkomsten van de evaluatie van dat moment. Om discussies over de impact van passend onderwijs te blijven voeden met bevindingen uit het evaluatieprogramma, heeft deze vijfde Stand van zaken het karakter van een **tussenstand**. Voor een aantal terugkerende onderwerpen in politieke en publieke debatten, beschrijven we de belangrijkste bevindingen tot nu toe. Het gaat nadrukkelijk om een tussenstand; de bevindingen zijn gebaseerd op het onderzoek dat in het voorjaar van 2019 beschikbaar is. Het evaluatieprogramma blijft doorlopen; in het komende jaar kunnen nieuwe bevindingen aanleiding geven tot nuancering of juist aanscherping van conclusies.

Deze tussenstand spitst zich toe op het primair - en voortgezet onderwijs. Voor het middelbaar beroepsonderwijs verscheen vorig jaar een tussenstand en wordt begin 2020 een eindbalans opgemaakt. In dit rapport staan vragen en veronderstellingen centraal die een prominente rol spelen in het publieke debat. Blijven meer leerlingen in het reguliere onderwijs sinds passend onderwijs? Zijn er minder thuiszitters? Zijn er minder hindernissen om toegang te krijgen tot ondersteuning? Worden leraren voldoende ondersteund? En hoe zit het met de bureaucratie? Hoe wordt het geld voor passend onderwijs verdeeld, en hoe worden die middelen binnen scholen besteed?

Omwille van de leesbaarheid verwijzen we in de tekst naar onderliggende onderzoeken en andere bronnen door middel van nummers, die corresponderen met de uitgebreide lijst met bronnen achterin het rapport. Ook is een lijst met begrippen en afkortingen opgenomen. Zoals zal blijken, hebben niet alle vragen een simpel en eenduidig antwoord. Dat ligt besloten in de aard van passend onderwijs. Het beleid beoogt immers ruimte te bieden aan lokale en regionale oplossingen. Om dat mogelijk te maken hebben samenwerkingsverbanden, schoolbesturen én scholen veel ruimte om in de eigen situatie oplossingen te vinden. Samenwerkingsverbanden kiezen hun eigen werkwijzen, schoolbesturen maken hun eigen keuzes, en ook schoolleiders, intern begeleiders, zorgcoördinatoren en leraren maken in de dagelijkse schoolpraktijk hun eigen afwegingen. De verscheidenheid is dan ook groot. Deze rapportage beschrijft het overkoepelende, algehele beeld. Specifieke situaties kunnen en zullen daarvan afwijken.

1. Blijven meer leerlingen in het regulier onderwijs sinds passend onderwijs?

Passend onderwijs heeft níet tot doel om plaatsing van leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs of speciaal onderwijs tegen te gaan. Het doel is om voor elke leerling met extra onderwijsbehoeften de best passende plek in het onderwijs te vinden. Het motto is: regulier onderwijs als dat kan, speciaal (basis)onderwijs als dat beter of nodig is voor een leerling. Om de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs te versterken, zijn de scholen voor speciaal onderwijs in cluster 3 en 4 in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs opgenomen.

Bij de invoering van passend onderwijs werd gehoopt en verwacht dat meer leerlingen ‘thuisnabij’ onderwijs zouden krijgen. Impliciet ligt hierin de wens besloten om meer dan voorheen leerlingen een passend aanbod te bieden op een reguliere school, in welke vorm dan ook. Door na te gaan hoe de deelname aan het speciaal (basis)onderwijs zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, krijgen we een eerste indicatie van meer thuisnabij onderwijs.

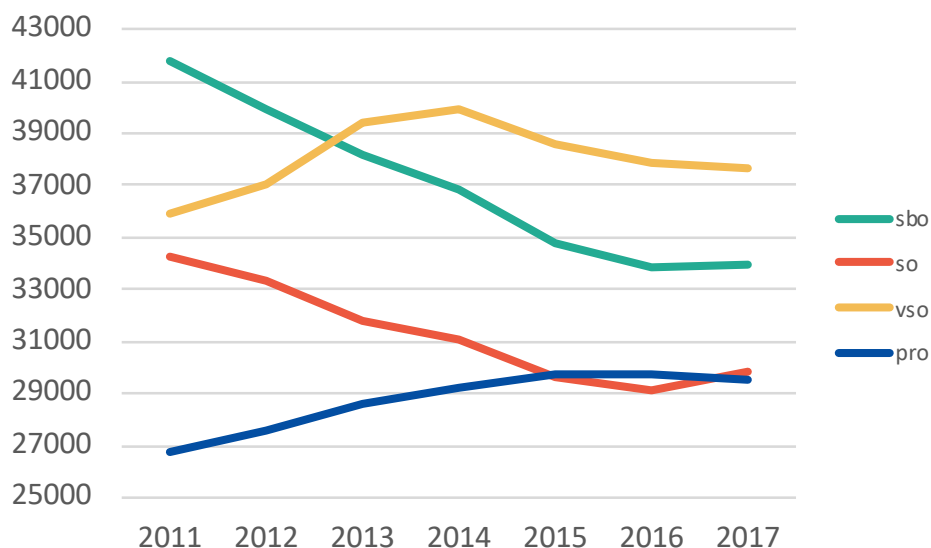
De relatieve omvang van speciale voorzieningen – rugzakjes, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs – verschilt tussen regio’s. Voor die verschillen zijn geen objectieve oorzaken aan te wijzen (8). Door de manier van bekostiging (openeindefinanciering) kregen vóór passend onderwijs sommige regio’s relatief veel middelen voor speciale voorzieningen en andere regio’s juist weinig. Om de bekostiging meer met elkaar in evenwicht te brengen, is het budget dat samenwerkingsverbanden krijgen voor passend onderwijs alleen gebaseerd op het totale aantal leerlingen in de regio. Op deze zogeheten verevening, en de effecten daarvan, gaan we in hoofdstuk 5 verder in. Hier is relevant dat verscheidene samenwerkingsverbanden meer (positieve verevening) of juist minder (negatieve verevening) geld krijgen dan voorheen. In discussies komt regelmatig de vraag op of samenwerkingsverbanden sturen op de toegang tot het speciaal (basis)onderwijs, en vooral of samenwerkingsverbanden met negatieve verevening die toegang beperken. Als dat zo is, dan moet dat blijken uit verschillende patronen in deelname aan het speciaal (basis)onderwijs tussen samenwerkingsverbanden met een positieve en met een negatieve verevening.

Gaan minder leerlingen naar het speciaal (basis)onderwijs?

De eerste jaren na de invoering van passend onderwijs in 2014 was sprake van een daling van zowel het aantal als het aandeel leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbo), speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) (6, 18). Die patronen waren niet voor elk type onderwijs gelijk. Het sbo had al langere tijd - vóór passend onderwijs - te maken met een dalend aantal leerlingen en die trend zette zich door. Voor het so en het vso verschilden de patronen enigszins per cluster, maar over het geheel bekeken was ook in het so sprake van een dalende lijn die vóór 2014 is ingezet. In het vso was aanvankelijk nog sprake van een stijging van het aantal leerlingen; daar werd de daling ingezet sinds de invoering van passend onderwijs. Tot 2016 heeft de dalende lijn zich voor elk type speciaal

(basis)onderwijs doorgezet. Aanvankelijk leek dus inderdaad sprake van een trend naar minder deelname aan speciaal (basis)onderwijs. Onderstaande figuur laat dit zien. Voor de volledigheid is daarin ook deelname aan praktijkonderwijs opgenomen.

Figuur 1: Aantal leerlingen in sbo, so, vso en praktijkonderwijs (pro) 2011-2017



Bron: DUO (2018). Trends in passend onderwijs 2014-2017; praktijkonderwijs toegevoegd.

Na 2016 verandert het beeld. Sindsdien neemt het aantal leerlingen in het sbo en het so weer licht toe. Dat roept de vraag op welke mechanismen hier werkzaam zijn. Als verklaring wordt wel gewezen op aanvankelijke terughoudendheid van reguliere scholen, die zouden hebben gemeend dat verwijzen naar het speciaal (basis)onderwijs vanwege passend onderwijs niet meer 'mag'. Daardoor zouden leerlingen zijn vastgehouden in het regulier onderwijs, om later alsnog te worden verwezen. Als dat zo zou zijn, zou dat zichtbaar moeten zijn in een recente toename van vooral oudere leerlingen in het s(b)o. Dat is niet het geval. Sterker nog, er is sprake van het tegenovergestelde. De toename van de instroom vindt vooral plaats bij jongere leerlingen (6). Een deel van deze leerlingen wordt niet verwezen vanuit het regulier onderwijs, maar stroomt rechtstreeks het s(b)o in. Er lijken andere mechanismen werkzaam, zoals meer alertheid op mogelijke ontwikkelingsrisico's bij jonge kinderen, ook al in de voorschoolse fase (41).

Sinds 2016 is ook het praktijkonderwijs (pro) ondergebracht bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Voordat passend onderwijs zijn intrede deed steeg het aantal leerlingen op praktijkscholen. Vanaf 2016 is sprake van stabilisering.

Wordt er gestuurd om de deelname aan speciaal (basis)onderwijs te verminderen?

Het antwoord op deze vraag is: ja, dat is op veel plaatsen het geval. De overgrote meerderheid van de samenwerkingsverbanden voert specifiek beleid op terug- of doorstroom van leerlingen naar regulier onderwijs, of het beperken van instroom naar

s(b)o (2). Scholen merken dat: volgens de meeste schoolleiders streeft hun samenwerkingsverband er naar de omvang van het s(b)o te verminderen. Een derde van de schoolleiders geeft aan dat daar ook actief op wordt gestuurd (25). Dit kan wijzen op het realiseren van meer 'thuisnabij' onderwijs, conform de doelen van passend onderwijs.

Is sturen op minder deelname aan speciaal (basis)onderwijs financieel gedreven?

Een zorg die wordt uitgesproken, is dat sturen op minder deelname aan speciale voorzieningen niet alleen is ingegeven door het streven naar 'regulier onderwijs waar dat kan', maar ook financieel gedreven is. Plaatsingen in het s(b)o zijn immers duur, het budget van het samenwerkingsverband ligt vast en geld kan maar één keer worden uitgegeven. Expliciete sturing op beheersing van de deelname aan s(b)o zou dan vooral in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening verwacht worden. Uit onderzoek naar de relatie tussen verevening en deelname aan s(b)o blijkt dat er inderdaad een verband is: bij samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening is vaker sprake van een afname van het aandeel leerlingen in het s(b)o dan in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening. Het verband is echter niet erg sterk; er zijn ook samenwerkingsverbanden met een positieve verevening waar de deelname aan s(b)o afneemt (19). Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt de mate van verevening ook samen te hangen met de ontwikkeling van het aantal leerlingen per bekostigingscategorie van het sbo: in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening wordt minder vaak toestemming gegeven voor de zwaarste bekostigingscategorie (3). Het verband tussen verevening en de trend in verwijzingen is in het voortgezet onderwijs iets sterker dan in het primair onderwijs (19). Bij samenwerkingsverbanden in regio's waar in 2011 relatief veel leerlingen met rugzakjes op een reguliere school zaten of in het so, is in 2017 vaker sprake van een daling van het aantal leerlingen in het so. En omgekeerd, als eerder sprake was van weinig leerlingen met rugzakjes en in het so, is deelname vaker gestegen. Maar ook in het voortgezet onderwijs is het verband niet heel sterk en zijn er noemenswaardige uitzonderingen.

Het is de vraag of deze uitkomsten duiden op het verkleinen van regionale verschillen - wat de bedoeling was - of erop wijzen dat de toegankelijkheid van speciale voorzieningen onder druk staat - wat niet de bedoeling was (3). In de loop van 2019 wordt aanvullend onderzoek gedaan om deze vragen te beantwoorden.

Conclusie

Aanvankelijk bleven met de invoering van passend onderwijs meer leerlingen in het reguliere onderwijs; het aantal leerlingen in het sbo en so daalde. Sinds 2016 neemt het aantal leerlingen in het sbo en so weer toe. Samenwerkingsverbanden sturen op het verminderen van het aantal leerlingen in het s(b)o. In samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening is vaker sprake van een afnemend aandeel leerlingen in speciale voorzieningen, maar het verband is zwak. Er volgt nader onderzoek om na te gaan of dit wijst op het beoogde effect van verkleinen van verschillen tussen regio's, of dat sprake is van niet-beoogde effecten voor toegankelijkheid van speciale voorzieningen.

2. Zijn er minder thuiszitters?

Vanaf de start van passend onderwijs heeft het onderwerp ‘thuiszitters’ veel aandacht getrokken. Daar zijn verschillende redenen voor: het terugdringen van thuiszitters (‘leerlingen tussen wal en schip’) is al bij de motivering voor de stelselwijziging als belangrijk doel daarvan genoemd (23). Bovendien is het een doel dat als meetbaar en concreet wordt gezien. Leerlingen die thuiszitten zijn voor samenwerkingsverbanden, maar ook in de media, een makkelijk te vinden en te presenteren ‘gezicht’ van passend onderwijs. Mede daardoor is er ook veel aandacht voor thuiszitters in de debatten in de Tweede Kamer (40).

Lukt het om het aantal thuiszitters terug te dringen?

Thuiszitters zijn evident leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en ze zijn, als specifieke subgroep binnen de doelgroep van passend onderwijs, ook kwantitatief in beeld. Het Ministerie van OCW informeert de Tweede Kamer jaarlijks over landelijke cijfers en trends rond thuiszitters in de zogenoemde ‘verzuimbrieven’ (gebaseerd op data van DUO, 31). Daaruit blijkt tot nu toe dat het aantal leerlingen dat langer dan drie maanden thuiszit toeneemt in plaats van afneemt. Dat is uiteraard niet conform de bedoelingen van passend onderwijs.

De stijging wordt ten dele toegeschreven aan verbeterde registratie. Sinds de invoering van passend onderwijs brengen samenwerkingsverbanden en besturen het aantal thuiszitters in hun eigen regio en scholen vaker en nauwkeuriger in kaart. Ze doen dit mede onder invloed van cijfers die de Inspectie van het Onderwijs bij samenwerkingsverbanden verzamelt. Uit die cijfers, en uit de cijfers van DUO, blijkt dat thuiszitten vooral een vraagstuk van het voortgezet onderwijs is: thuiszitten doet zich daar aanmerkelijk vaker voor dan in het primair onderwijs. Niettemin gaat het ook in het voortgezet onderwijs niet om grote aantallen. De inspectie, die steeds actuele cijfers verzamelt, komt uit op gemiddeld ruim vijftien leerlingen per vo-samenwerkingsverband per meetmoment (16). Thuiszitters vormen maar een fractie van de totale doelgroep van passend onderwijs. Qua problematiek gaat het wel steeds om ernstige gevallen. De vraag is dan ook terecht waarom het nog niet lukt om het aantal thuiszitters te laten dalen.¹

Wie zijn de thuiszitters?

Betrouwbare cijfers over de aard van de problematiek die schuilgaat achter het verschijnsel thuiszitten zijn moeilijk te vinden. Duidelijk is wel dat er heel verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Het gaat vaak om leerlingen waar ingewikkelde problematiek speelt, zoals angsten, depressies, pesten, ouders die hun leven niet op orde hebben, ouders die een verwijzing niet accepteren, leerlingen die uit (semi)residentiële instellingen komen. Inzet van jeugdhulp is bij thuiszitters vaak aan de orde en wijst dus eveneens op problematiek bij leerlingen en gezinnen (9, 15). Uit een onderzoek naar

¹ Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is het aantal thuiszitters een punt van zorg (42).

thuiszitters in Utrecht, waarin dossiers van 50 thuiszitters zijn geanalyseerd, komt naar voren dat er in het voortgezet onderwijs ruwweg twee groepen thuiszitters zijn. In de eerste plaats (vooral) jongens uit het vso, praktijkonderwijs en vmbo-b, veelal met gedragsproblemen en soms ook met (vaak pas laat gediagnostiseerde) psychische problemen. In de tweede plaats leerlingen in andere schooltypen, ook overwegend met psychische problematiek (22). Psychische en psychiatrische problemen blijken bij thuiszitters een hoofdrol te spelen (15). Knelpunten in de jeugdhulp doen zich hier voelen. De problemen maken dat kinderen zich niet veilig of erkend voelen op school en zich terugtrekken. Ouders van thuiszitters geven soms aan dat het onderwijs in hun ogen niet voldoende inspeelt op de problemen van hun kind (14, 15). Toch lijkt de oorzaak van thuiszitten zelden specifiek te liggen in tekortschietende of onwillige scholen. Thuiszitters zijn leerlingen met problemen waar zowel ouders als scholen mee worstelen en bij wie soms een lange zoektocht naar een passende oplossing of verbetering aan de orde is. Dat maakt dat er geen simpele en snelle remedies te verwachten zijn. In het Thuiszitterspact hebben partijen zich verenigd om het probleem van thuiszitters terug te dringen. De ambitie is het aantal thuiszitters binnen enkele jaren tot nul te reduceren. Gezien de complexiteit van de achterliggende problematiek, is het daadwerkelijk realiseren van nul thuiszitters niet erg realistisch.

Conclusie

Thuiszitters vormen een relatief kleine subgroep van leerlingen waarvoor passend onderwijs is bedoeld. Naar schatting heeft een vo-samenwerkingsverband op ieder moment gemiddeld ruim vijftien leerlingen die meer dan drie maanden niet naar school gaan. Ondanks alle aandacht en inzet, is het aantal thuiszitters met de invoering van passend onderwijs niet gedaald, maar gestegen. Dat komt ten dele doordat thuiszitters beter in beeld zijn en beter worden geregistreerd. Bij thuiszitters speelt veelal een combinatie van complexe problemen van de leerling, de thuissituatie, de school en professionele hulpverlening. Scholen kunnen die problemen niet alleen oplossen.

3. (Hoe) Krijgen leerlingen toegang tot ondersteuning?

Voor de invoering van de Wet passend onderwijs vond men dat de toegang tot ondersteuning werd belemmerd door procedures en systemen (Memorie van Toelichting bij de Wet passend onderwijs). Er waren destijds verschillende commissies met deskundigen actief: per regio een permanente commissie leerlingenzorg (PCL) voor een indicatie voor het speciaal basisonderwijs; per cluster een commissie voor indicatiestelling (CvI) voor plaatsing in het speciaal basis- en voortgezet onderwijs of voor een rugzak in het reguliere onderwijs; en regionale verwijzingscommissies (RVC) voor het toekennen van leerwegondersteuning (lwoo) in het vmbo en plaatsing in het praktijkonderwijs. Deze commissies werkten met regionale (PCL) of landelijke (CvI en RVC) regels en procedures. Door te werken met uniforme criteria was de toewijzing van ondersteuning transparant, maar het zorgde ook voor veel papierwerk en soms tot lange trajecten. De openeinderegeling² maakte speciale voorzieningen toegankelijk, maar zorgde ook voor stijgende en onvoorspelbare kosten. Iedereen die aan de criteria voldeed had immers recht op een rugzak, speciaal onderwijs, lwoo of praktijkonderwijs. De systemen waren gescheiden. Bovendien was sprake van medicalisering: diagnoses en labels waren leidend voor de hulp die leerlingen kregen. De slagboomdiagnostiek - wel óf geen indicatie of plaatsing - maakte ondersteuning weinig flexibel en beperkte de mogelijkheden van hulp-op-maat.

Passend onderwijs moest de hindernissen in toewijzing en toegang tot ondersteuning uit de weg ruimen. Is dat gelukt? Is de toegang tot ondersteuning makkelijker en flexibeler geworden? Worden leerlingen minder gelabeld? Kunnen scholen meer hulp-op-maat geven? Verdwijnen de systeemscheidingen tussen reguliere scholen, scholen voor speciaal basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs?

Is de toegang tot ondersteuning flexibeler geworden?

Sinds 2014 bepalen samenwerkingsverbanden veel dingen zelf. Wat bij de basisondersteuning van een school hoort. Of, hoe en op basis waarvan leerlingen extra ondersteuning krijgen in het reguliere onderwijs. Wanneer leerlingen naar het speciaal (basis)onderwijs gaan. Als leerlingen extra ondersteuning krijgen, moet de school een ontwikkelingsperspectief (opp) voor die leerlingen opstellen. Voor het opp is geen diagnose nodig; de behoefte van de leerling is leidend. Voor een verwijzing naar het speciaal onderwijs blijft een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) nodig, maar samenwerkingsverbanden kunnen daarvoor zelf procedures inrichten. Sinds 2016 zijn de RVC's opgeheven en kunnen samenwerkingsverbanden ervoor kiezen om ook zelf te

² Zie voor toelichting hoofdstuk 5.

bepalen hoe ze de middelen voor lwoo verdelen en hoe ze plaatsing van leerlingen in het praktijkonderwijs willen organiseren ('opting out').

Al snel na de invoering van passend onderwijs waren directeuren van samenwerkingsverbanden overwegend positief over de flexibiliteit die men had gekregen (1). Zij vonden dat de medicalisering was afgenomen en dat procedures minder complex en minder bureaucratisch waren geworden. Intern begeleiders en zorgcoördinatoren binnen scholen waren op dat moment gematigd positief over minder medicalisering en minder complexiteit, maar merkten nog niet veel van de grotere flexibiliteit. Intern begeleiders en zorgcoördinatoren vonden het bijvoorbeeld nog steeds lang duren voordat er een besluit werd genomen over extra ondersteuning. Functionarissen op het niveau van het samenwerkingsverband - directeuren en toewijzers - vonden in grote meerderheid dat de toewijzing kostenefficiënt tot stand kwam. Functionarissen in scholen - intern begeleiders en zorgcoördinatoren - vonden dat veel minder vaak (13).

Is voor iedereen duidelijk hoe ondersteuning wordt toegewezen?

Er zijn geen landelijke, uniforme criteria meer voor het toewijzen van ondersteuning. Passend onderwijs heeft open normen geïntroduceerd. Het open karakter van passend onderwijs wekt hoge verwachtingen; soms denken leerkrachten en ouders dat 'passend' gelijk staat aan de meest ideale vorm van ondersteuning voor een leerling (30, 4, 7). Betrokkenen met uiteenlopende verwachtingen en denkend vanuit verschillende perspectieven, moeten werkendeweg een invulling geven aan wat in een concrete situatie moet worden verstaan onder adequate ondersteuning, wat valt onder basisondersteuning, wanneer sprake is van extra ondersteuning in het regulier onderwijs, en wanneer speciaal (basis)onderwijs gewenst is.

Samenwerkingsverbanden vullen de toewijzing en toegang tot ondersteuning voor leerlingen heel verschillend in (12). De grens tussen basis- en extra ondersteuning verschilt tussen samenwerkingsverbanden, en daarbinnen ook tussen scholen (12). Bovendien is die grens niet statisch. In een aantal samenwerkingsverbanden is de basisondersteuning in de loop van de tijd breder geworden (9). Daardoor schuift ook de grens met extra ondersteuning op (26). Samenwerkingsverbanden ontwikkelen nieuwe manieren van werken om te bepalen welke school of welke leerling, op basis waarvan, extra ondersteuning krijgt, en ook hoe die ondersteuning wordt georganiseerd (39, 5). Binnen samenwerkingsverbanden ontstaan werkendeweg gedeelde normen. Mede door de eigen keuzes die samenwerkingsverbanden maken, verschillen die normen tussen samenwerkingsverbanden (12, 26).

Aanvankelijk was de afbakening tussen basis- en extra ondersteuning een zoektocht voor scholen. In de loop van de tijd lijkt het voor betrokkenen duidelijker te worden wat in de eigen context onder basis- en extra ondersteuning wordt verstaan (9, 26, 25). Dat neemt niet weg dat er ook nu nog scholen zijn waar het onderscheid onvoldoende helder is (26).

Is er minder labeling?

Samenwerkingsverbanden bepalen zelf waar ze de grens leggen tussen basisondersteuning en extra ondersteuning. Als, volgens de normering van het

samenwerkingsverband, extra ondersteuning nodig is, is het opstellen van een ontwikkelingsperspectiefplan (opp) voor die leerling verplicht. Dit betekent dat het aantal opp's mede afhangt van beleidskeuzes van het samenwerkingsverband. Ook schoolbesturen en scholen maken beleidskeuzes omtrent leerlingen waar wel en geen opp voor wordt opgesteld (27, 12). Hier lijkt sprake van een leereffect: in de loop van de tijd is het voor intern begeleiders, zorgcoördinatoren en mentoren duidelijker geworden wanneer het opstellen van een opp wel en niet zinvol is, en hoe men met het opp kan werken (9, 27). Het logische gevolg is dat voor een denkbeeldige leerling op de ene school wel, en op een andere school geen opp wordt opgesteld.

In een opp moet worden beschreven welke ondersteuning en begeleiding een leerling krijgt. Het benoemen van een diagnose of stoornis is nadrukkelijk niet nodig. In 2016 werden twintig casussen geanalyseerd van leerlingen waarvan scholen het lastig vinden om adequate ondersteuning te bieden (27). Van deze leerlingen werden ook, voor zover aanwezig, de opp's (po en vo) geanalyseerd. Veel opp's waren (toen nog) gebaseerd op diagnoses en het benoemen van stoornissen.

Is de basisondersteuning in scholen op orde?

In 2016 schatte ongeveer de helft van de directeurs van samenwerkingsverbanden in zowel het primair als voortgezet onderwijs in, dat minimaal driekwart van de scholen de basisondersteuning op orde had (1). Voor het kunnen bieden van extra ondersteuning waren de inschattingen voorzichtiger, vooral voor het primair onderwijs. In 2018 zijn intern begeleiders in het basisonderwijs overwegend (75%) van mening dat de eigen school de afgesproken basisondersteuning in (zeer) ruime mate realiseert. Bij de extra ondersteuning bestaan meer twijfels: 44% van de intern begeleiders vindt dat de eigen school die in (zeer) ruime mate realiseert (25). Een substantieel deel van de intern begeleiders (45%) is van oordeel dat de school minder kan doen dan wat men eigenlijk wenselijk acht. Zorgcoördinatoren in het voortgezet onderwijs zijn positiever over wat de eigen school kan bieden. Een grote meerderheid (86%) vindt dat de school de basisondersteuning in (zeer) ruime mate realiseert, en circa tweederde (68%) vindt dat ook voor de extra ondersteuning (25). Zowel in het basis- als voortgezet onderwijs is er nagenoeg geen enkele school die de basis- en extra ondersteuning helemaal niet kan bieden (25). Op het niveau van de samenwerkingsverbanden richt men zich anno 2018 op het verder versterken van de basisondersteuning op scholen (2).

Ontstaan er meer tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs?

In de meeste samenwerkingsverbanden kunnen scholen zelf bepalen hoe ze leerlingen met een lichte ondersteuningsbehoefte helpen (zie ook hoofdstuk 5). Het geeft scholen veel flexibiliteit en mogelijkheden voor hulp-op-maat voor deze groep leerlingen. Dat wordt breed en positief gewaardeerd: directeurs van samenwerkingsverbanden, intern begeleiders van basisscholen, zorgcoördinatoren van vo-scholen en schoolleiders zijn hoofdzakelijk positief over de flexibele mogelijkheden (12, 26, 2, 25).

Passend onderwijs biedt daarnaast mogelijkheden voor het ontwikkelen van meer intensieve vormen van samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs, het combineren en integreren van voorzieningen en het ontwikkelen van tussenvormen.

Praktijkvoorbeelden maken duidelijk dat het tot stand brengen van geïntegreerde voorzieningen een zoektocht is die veel tijd en inzet vereist (38). Daarnaast ontstaan er nieuwe mogelijkheden om onderwijs-zorg-arrangementen vorm te geven, waarin onderwijs wordt geboden in combinatie met jeugdhulp en/of zorg. Vooral aan dit type voorzieningen is behoefte om een dekkend aanbod te realiseren, signaleren directeuren van samenwerkingsverbanden (1). Uit een recente (2018) landelijke inventarisatie blijkt dat er volop initiatieven en projecten zijn opgestart om afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en zorg tot stand te brengen (10, 11). Een analyse van vier aansprekende praktijkvoorbeelden onderstreept nog eens dat ook voor het ontwikkelen van nieuwe vormen van samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp veel inzet, tijd, budget en geduld nodig is (37).

Conclusie

Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen hebben tal van mogelijkheden om eigen keuzes te maken bij passend onderwijs. Daar maken ze gebruik van en dat leidt in de praktijk logischerwijs tot veel variëteit en verscheidenheid. Ook voor het opstellen van een opp mogen eigen normen worden ontwikkeld. Of leerlingen adequate ondersteuning krijgen is daardoor niet vast te stellen op basis van generieke, objectieve en meetbare criteria of indicatoren. De vraag is alleen indirect te beantwoorden, door verschillende betrokkenen te bevragen of de normen die in de eigen situatie gelden helder zijn, en in welke mate men die normen kan realiseren.

Er is meer flexibiliteit gekomen in de toewijzing van extra ondersteuning. Dat wordt door betrokkenen in het onderwijs positief gewaardeerd. Nog niet alle scholen hebben duidelijk voor ogen wat ze moeten realiseren volgens de gemaakte afspraken. De meeste scholen vinden dat ze er goed in slagen – in ieder geval – de basisondersteuning te bieden. Er is nog steeds sprake van medicalisering; labels blijven een rol spelen bij de toewijzing van ondersteuning.

De keerzijde van meer flexibiliteit is minder transparantie. Vooral voor ouders is niet altijd duidelijk welke ondersteuning verlangd mag worden. De open normen van passend onderwijs leiden soms tot incongruenties in verwachtingen. De ontwikkeling van tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs is volop gaande. Dit is een proces van lange adem. Ook de afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en zorg vraagt en verdient nog veel aandacht.

4. Worden leraren meer belast door passend onderwijs?

Op leraren rust de taak om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften adequaat onderwijs te geven en de gewenste ondersteuning 'op maat' te geven. Om dat te kunnen doen, moeten ze adequaat ondersteund worden. In de eerste plaats door mensen binnen in de eigen school: de schoolleider, de intern begeleider of zorgcoördinator en de collega's in het schoolteam. En in de tweede plaats door hulp van buiten: het bestuur, externe begeleiders, het samenwerkingsverband, en in voorkomende gevallen jeugdhulp.

Leraren rapporteren dat ze zich steeds meer belast voelen door het lesgeven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (36). In discussies valt regelmatig te beluisteren dat het aantal leerlingen dat problemen heeft dan wel ondersteuning behoeft toeneemt, en dat dit reguliere scholen onder druk zet. In het evaluatieprogramma tekenen we uit de praktijk vergelijkbare geluiden op (9, 41). Het roept een aantal vragen op. Neemt het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften toe, in het bijzonder in het regulier onderwijs? Is sprake van 'zwaardere' problemen bij leerlingen? Of moet de verklaring voor het gevoel van belasting van leraren ergens anders worden gezocht?

Neemt het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften toe?

Passend onderwijs richt zich op alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Welke leerlingen dat zijn, is in het beleid niet nader gedefinieerd (Wet op passend onderwijs). Om hoeveel leerlingen het gaat is ook niet exact bekend: leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften worden niet centraal geregistreerd. Het aantal opgestelde ontwikkelingsperspectieven (opp's) is geen betrouwbare indicator voor het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen maken immers verschillende keuzes voor welke leerlingen een opp moet worden opgesteld (25, 27).

Vanuit een reeks van onderzoeken is wel bekend hoeveel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften er volgens leraren in klassen van reguliere scholen zitten. Dat is bevraagd met de volgende hulpdefinitie: 'leerling met een specifiek probleem of beperking, en/of voor wie een ontwikkelingsperspectief is opgesteld (voorheen handelingsplan), en/of die speciale aandacht vergt'. Elke keer dat dit zo gemeten is, komt er ongeveer hetzelfde resultaat uit: het aandeel van deze leerlingen in de klas ligt gemiddeld tussen 20% en 25%, oftewel één op de vijf leerlingen. Dat was vóór passend onderwijs het geval (33), en is sindsdien niet veranderd (34, 35, 36). Sommige leraren hebben wel het gevoel dat het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften toeneemt, maar het blijkt niet uit de aantallen die leraren zelf concreet rapporteren.

Neemt de zwaarte van de problemen van leerlingen toe?

In de bovengenoemde reeks van onderzoeken is ook steeds gevraagd naar het type en de zwaarte van de problemen van de betreffende leerlingen. In deze onderzoeken wordt dat 'zorgzwaarte' genoemd. In het primair onderwijs is de zorgzwaarte van leerlingen in het

reguliere onderwijs volgens deze gegevens niet toegenomen (34, 35, 36). In het voortgezet onderwijs is wel sprake van een lichte toename in zorgzwaarte (19). Ook in het sbo is sprake van een lichte toename in zorgzwaarte (20). Al met al vinden we voorzichtige indicaties dat de problemen van leerlingen (iets) zwaarder zijn geworden, maar dat is niet in alle sectoren het geval.

Waardoor voelen leraren zich extra belast door passend onderwijs?

We vinden weinig ondersteuning voor de twee meest beluisterde verklaringen voor de ervaren belasting door leraren. Ten eerste is het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften dat leraren rapporteren niet groter geworden. Ten tweede zijn er weliswaar indicaties voor toenemende zorgzwaarte van leerlingen, maar die indicaties zijn zwak en niet consistent voor alle sectoren. Hoe kan de ervaren extra belasting van leraren dan worden verklaard? Worden leraren voldoende in staat gesteld om ondersteuning te bieden aan leerlingen? Of sluit de ondersteuning die leraren wordt geboden onvoldoende aan bij wat zij zelf nodig vinden? Speelt bureaucratie nog een rol?

Extra taken zonder extra middelen?

In 2011 schreef onderzoekjournalist Jelle van der Meer (29) een boekje over de ambities van passend onderwijs in de ogen van leraren. Leraren waren bang opgezadeld te worden met extra taken zonder extra middelen. In die tijd werden bezuinigingen aangekondigd op passend onderwijs. Hoewel de feitelijke bezuinigingen later zijn teruggedraaid, hebben de voornemens argwaan gewekt bij leraren. Dat bleek onder meer toen Jelle van der Meer (30) vijf jaar later, na de invoering van de Wet passend onderwijs, wederom met leraren sprak. Hij hoorde van leraren opnieuw dat passend onderwijs de werkdruk verhoogt en dat zij zich onvoldoende concreet ondersteund voelen in hun dagelijks werk. Leraren onderschrijven de doelen van passend onderwijs, maar over de uitvoering zijn veel leraren kritisch.

Scholen krijgen over het algemeen een budget voor passend onderwijs, dat ze naar eigen inzicht of in samenspraak met hun bestuur kunnen besteden (zie hoofdstuk 5). In het voortgezet onderwijs wordt het geld zelden gebruikt voor 'extra handen in de klas'. Circa 10% van de leraren kan daar wel eens over beschikken (36). In de loop der jaren is daar weinig aan veranderd (36). In het basisonderwijs worden middelen voor passend onderwijs wel regelmatig ingezet voor 'extra handen in de klas'. Ten opzichte van de periode vóór passend onderwijs komt dat ook vaker voor (33). In 2016 gaf circa 18% van de leerkrachten aan over een klassenassistent of extra leraar te kunnen beschikken; twee jaar later is dat opgelopen tot 40% van de leerkrachten (36). Wel gaat het meestal slechts om een gering aantal uren per week waarin de 'extra handen' in de klas beschikbaar zijn. Het is de vraag in welke mate dit leraren daadwerkelijk helpt bij het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

Als het gaat om steun in de vorm van hulp en advies, geven leraren aan dat zij zich het meest gesteund voelen door hun intern begeleider of zorgcoördinator, gevolgd door steun van andere teamleden in de eigen school. Dat laatste is in het basisonderwijs meer het geval dan in het voortgezet onderwijs. Ook over andere vormen van steun binnen de school – zoals adequaat leiderschap – zijn leraren in het basisonderwijs iets positiever dan

hun collega's in het voortgezet onderwijs (36). Over steun van buiten – ambulante begeleiders, adviseurs, ondersteuners vanuit het samenwerkingsverband – zijn leraren ambivalent. Ze vinden gegeven adviezen niet altijd bruikbaar of werkbaar in een drukke klas (30). Bij dit alles is er sprake van betekenisvolle verschillen tussen leraren: gemiddeld zijn ze tamelijk positief over de steun die ze krijgen, maar dit geldt niet voor iedereen.

Opmerkelijk genoeg is er sprake van een afname van het aantal en type (externe) functionarissen die voor de school beschikbaar zijn om ondersteuning aan leerlingen te bieden, zoals schoolmaatschappelijk werk, logopedie, remedial teachers en gedragswetenschappers (25). Dit wijst erop dat scholen nu meer dan voorheen zelf de extra ondersteuning organiseren en daarbij minder een beroep doen op externe ondersteuners.

Speelt bureaucratie een rol?

Komt het gevoel van belasting voort uit de bureaucratie die volgens leraren wordt veroorzaakt door passend onderwijs? Bij de start van passend onderwijs is in het primair en voortgezet onderwijs onderzocht hoe intern begeleiders, zorgcoördinatoren en leraren de bureaucratie ervaren (21). Vindt men de procedures omtrent de leerlingenzorg op school doelmatig, ofwel helder geregeld en nuttig? En in welke mate vindt men die procedures belastend, ofwel tijdrovend en ingewikkeld? Over het geheel genomen worden procedures rond leerlingenzorg redelijk doelmatig maar ook tamelijk belastend gevonden. Intern begeleiders en zorgcoördinatoren vinden de procedures vaker doelmatig, leraren vinden ze vaker belastend. In beide groepen zijn de onderlinge verschillen echter groot: de mate van ervaren bureaucratie verschilt nogal van persoon tot persoon. Er wordt minder bureaucratie ervaren als men minder externe druk ervaart, zich sterker eigenaar voelt bij de uitvoering van de betreffende taken en de eigen professionaliteit hoger inschat. Leraren vinden vooral administratieve taken belastend, dat geldt veel minder voor overlegtaken.

Bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren zijn ook vervolgmetingen gehouden (13, 25). Het beeld over doelmatigheid en belasting verschuift nauwelijks. Wat ook constant blijft, is de mening van respondenten dat de bureaucratie rond de ondersteuning van leerlingen is toegenomen in vergelijking met de situatie vóór de start van passend onderwijs. Slechts een klein deel rapporteert een afname van de bureaucratie.

Hoe verloopt de afstemming met de jeugdhulp?

Voor sommige leerlingen hebben scholen de inzet van jeugdhulp nodig, om gezamenlijk goede ondersteuning te kunnen bieden. In hoeverre is die hulp feitelijk beschikbaar? Eerstelijns hulpverleners (zoals schoolmaatschappelijk werkers, medewerkers van wijk- of jeugdteams en opvoedingsondersteuners) zijn tamelijk veel op de scholen aanwezig; op ongeveer de helft van de scholen is dit regelmatig of vaak het geval. Medewerkers van de tweedelijns hulp (bijvoorbeeld jeugd-ggz) zijn aanzienlijk minder vaak op school (25). Binnen scholen is men over het algemeen redelijk tevreden over de samenwerking met deze hulpverleners, maar er zijn ook knelpunten (2, 10, 25). Een meerderheid van intern begeleiders en zorgcoördinatoren vindt de wachttijden voor de jeugdhulp te lang en ongeveer de helft vindt dat er onvoldoende terugkoppeling plaatsvindt. Andere klachten

zijn gebrek aan continuïteit in personen, onduidelijkheid over bij wie de casusregie ligt en te weinig tijd voor de samenwerking. In het voortgezet onderwijs worden deze klachten het sterkst geuit (25).

Is sprake van (te) hoge verwachtingen?

Verskillende onderzoeken van het evaluatieprogramma wijzen op de relevantie van verwachtingen. Ruim vóór de invoering van passend onderwijs spraken leraren de verwachting uit dat passend onderwijs zou leiden tot taakverzwaring (32). Tegelijkertijd hadden leraren vooraf vrij hoge verwachtingen over wat passend onderwijs hen zou kunnen opleveren (32, 30). Als die verwachtingen voor hun gevoel niet uitkomen, kan dat leiden tot teleurstelling en een gevoel dat de 'last' vooral bij leraren terecht komt.

Daarnaast zijn er indicaties dat er een discrepantie is ontstaan tussen wat leraren zelf vinden wat (idealiter) nodig is voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en dat wat ze in de praktijk kunnen waarmaken. Ze voelen zich daardoor tekortschieten (30). Niet alleen hun eigen normen, maar ook de verwachtingen van anderen (ouders, media) werken daar waarschijnlijk op in (40). Ook door toenemende kennis over de beste aanpak bij specifieke problemen bij leerlingen kunnen verwachtingen hoger worden. Hoeveel ondersteuning leraren feitelijk moeten bieden speelt hierbij geen rol: tegen de verwachting in blijkt het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas niet samen te hangen met de mate waarin leraren zich belast voelen en zich in staat voelen om de gewenste ondersteuning te bieden (36).

Conclusie

Leraren ervaren meer belasting bij het lesgeven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Hoe dat komt is niet helemaal duidelijk. Er zijn geen indicaties dat het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften toeneemt in klassen op reguliere scholen. Er zijn wel indicaties dat leerlingen meer ondersteuning nodig hebben; in het speciaal basisonderwijs en het voortgezet onderwijs lijkt de 'zorgzwaarte' van leerlingen licht toe te nemen. Er is ondersteuning beschikbaar voor leraren, zowel binnen de eigen school als van externen. In het basisonderwijs is de inzet van 'extra handen in de klas' toegenomen. Leraren voelen zich over het algemeen goed ondersteund door de intern begeleiders, zorgcoördinatoren en collega's op school. In het voortgezet onderwijs ervaren leraren minder steun van collega's. Over steun van buiten de school zijn leraren soms wel, soms niet te spreken; gegeven adviezen vindt men niet altijd bruikbaar of werkbaar. Ook over de inzet van jeugdhulp bestaan nog klachten. Vanuit het perspectief van leraren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren zijn de procedures rond leerlingenzorg nog steeds omgeven met bureaucratie. Een (andere) verklaring voor de ervaren belasting kan zijn dat leraren zich tekort voelen schieten ten opzichte van de hoge verwachtingen van ouders en andere betrokkenen, en niet in de laatste plaats, van henzelf.

5. (Hoe) komt het geld voor passend onderwijs ten goede aan leerlingen?

Een van de doelen van passend onderwijs is kosten beheersen. Voordat de Wet passend onderwijs werd ingevoerd, gold voor het speciaal onderwijs en de leerlinggebonden financiering (lgf of rugzakje) een openeinderegeling. Dat leidde tot stijgende en onvoorspelbare kosten. Met de Wet passend onderwijs is het budget op macroniveau vastgezet. Jaarlijks is er circa €2,40 miljard beschikbaar voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het primair en voortgezet onderwijs (3). Het budget wordt trapsgewijs verdeeld [zie kader].

Kader: Hoe wordt het geld voor passend onderwijs verdeeld?

Het budget voor passend onderwijs wordt in drie trappen verdeeld. In de *eerste trap* verdeelt de *rijksoverheid* het totale budget over samenwerkingsverbanden. Van oudsher verschilde het aandeel leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs en het aantal rugzakleerlingen tussen regio's. Daar zijn geen objectieve redenen voor gevonden (8). Om regionaal gegroeide verschillen in verwijzingspraktijken 'recht te trekken', is het budget voor samenwerkingsverbanden louter afhankelijk van het totale aantal leerlingen (verevening). In regio's met relatief weinig leerlingen in het speciaal onderwijs en/of rugzakleerlingen krijgen samenwerkingsverbanden daardoor meer budget (positieve verevening), in regio's met relatief veel van deze leerlingen krijgen samenwerkingsverbanden minder budget (negatieve verevening). De nieuwe verdeling wordt in de periode van 2016 tot 2020 geleidelijk ingevoerd. Scholen voor speciaal onderwijs ontvangen hun budget rechtstreeks van het rijk. Dat budget komt ten laste van de betreffende samenwerkingsverbanden. Die hebben daardoor een financiële prikkel om kritisch te kijken naar verwijzing van leerlingen naar het (duurdere) speciaal onderwijs.

In de *tweede trap* bepaalt het *samenwerkingsverband* hoe ze het budget wil verdelen over schoolbesturen en zelf wil besteden. In lijn met de decentraliseringsgedachte en de ambitie onnodige bureaucratie terug te dringen, hebben samenwerkingsverbanden veel vrijheid. Schoolbesturen, die als samenwerkingsverband gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een dekkend aanbod en een doelmatige inzet van middelen, moeten elkaar via horizontale verantwoording voldoende scherp houden. Ondoelmatige besteding van middelen in het ene bestuur kunnen consequenties hebben voor het beschikbare budget voor het andere bestuur. Het beschikbare budget voor het samenwerkingsverband ligt vast; eventuele tekorten komen voor rekening van de gezamenlijke schoolbesturen.

Hoe de *derde trap* er uit ziet is afhankelijk van keuzes van het samenwerkingsverband. Als - een deel van - het budget naar *schoolbesturen* gaat, bepalen zij vervolgens hoe ze dat budget binnen het eigen bestuur verdelen en besteden. Het budget - of een deel daarvan - kan ook direct naar *scholen* gaan.

Elk verdeelstation heeft veel vrijheid om het budget naar eigen inzicht te verdelen en te besteden. Die beleidsvrijheid maakt het lastig traceerbaar of en hoe het macrobudget voor ondersteuning ten goede komt aan de leerlingen waarvoor het bedoeld is (3, 17).

Hoe wordt het budget binnen samenwerkingsverbanden verdeeld? (tweede trap)

Sinds 2016 kunnen samenwerkingsverbanden ervoor kiezen om ook zelf te bepalen hoe ze de middelen voor lwoo verdelen en hoe ze plaatsing van leerlingen in het praktijkonderwijs willen organiseren ('opting out').

Samenwerkingsverbanden maken eigen keuzes bij de besteding en verdeling van het budget dat hen is toegekend. Ze hanteren daarbij verschillende (combinaties van) modellen. Ieder model heeft eigen voor- en nadelen.

Bij het *schoolmodel* wordt het budget op basis van het aantal leerlingen over schoolbesturen of scholen verdeeld. Dit geeft veel beleidsvrijheid aan de ontvanger en draagt bij aan eigenaarschap over de inzet van het budget. De keerzijde is dat het voor het samenwerkingsverband moeilijk is zicht te krijgen op de besteding van de middelen en de kwaliteit van de ondersteuning die scholen bieden (9, 2).

Bij het *expertisemodel* worden speciale bovenbestuurlijke voorzieningen direct vanuit het samenwerkingsverband bekostigd. Scholen worden op deze manier direct en rechtstreeks ondersteund. Een nadeel is dat deze voorzieningen uiteraard geld kosten: het budget voor deze voorzieningen gaat niet naar scholen. Een aantal samenwerkingsverbanden met negatieve verevening heeft om die reden een deel van de voorzieningen afgebouwd (9, 2).

Bij een *leerlingmodel* - ook bekend als arrangementenmodel - kent het samenwerkingsverband extra middelen toe aan scholen op basis van aanvragen. Zo ontstaat beter zicht op wat een leerling of school nodig heeft. De inzet van middelen is hierdoor beter controleerbaar en er kan rekening worden gehouden met verschillende behoeften tussen scholen. De nadelen echoën de bezwaren van het vroegere rugzakjesbeleid: het is bureaucratisch en lokt calculerend gedrag van scholen uit. Volgens samenwerkingsverbanden die volgens dit model werken, hebben veel scholen moeite om goed gefundeerde aanvragen op te stellen. Dat leidt tot verschillen tussen scholen die weinig zeggen over daadwerkelijke verschillen in ondersteuningsbehoeften van leerlingen (9, 39).

Verreweg de meeste samenwerkingsverbanden combineren verschillende modellen (1, 2). Over het geheel genomen wordt het grootste deel van het budget volgens het schoolmodel verdeeld: hetzij over schoolbesturen, hetzij direct over scholen. Naar schatting 12% tot 19% van het budget wordt ingezet voor ieder van de posten: speciale voorzieningen (bijvoorbeeld een opdc), directe vormen van dienstverlening aan scholen (bijvoorbeeld ambulante begeleiders), en leerlinggebonden financiering. De bestedingen aan deze laatste drie posten zijn in de loop van de tijd iets gedaald, ten gunste van budget dat direct over schoolbesturen en scholen wordt verdeeld (2). Een belangrijke overweging voor die verschuiving is dat scholen zo meer beleidsvrijheid krijgen en zelf kunnen bepalen welke vorm van ondersteuning het beste past. Een andere overweging is om ongelijkheid in middelentoekening op basis van aanvragen terug te dringen [zie kader].

Kader: Samenwerkingsverband Zuid-Holland West Voortgezet onderwijs

Het samenwerkingsverband Zuid-Holland West koos bij de introductie van passend onderwijs voor het principe 'geld volgt leerling' en hanteerde een leerlingmodel. Twee jaar later kwam een aantal nadelen aan het licht: (1) ervaren bureaucratie, en (2) grote verschillen tussen scholen, onder meer doordat de ene school meer bedreven was in het schrijven van aanvragen dan de andere. Scholen maakten een afweging tussen enerzijds de benodigde tijd en moeite om via een aanvraag extra middelen te verkrijgen, en anderzijds het aanwenden van eigen middelen voor de nodige ondersteuning. Ook historische redenen speelden een rol: scholen die van oudsher al een brede basisondersteuning hadden waren minder geneigd aanvragen in te dienen. Al met al werd slechts 30% van het beschikbare budget voor arrangementen ook daadwerkelijk ingezet (onderuitputting). In een tweejarige pilot werd geëxperimenteerd met een nieuw verdeelmodel op basis van een aantal kenmerken van de school. Op die manier wordt erkend dat scholen van elkaar verschillen wat betreft leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Betrokkenen bij de pilot zijn tevreden over de vermindering van de bureaucratie, het sneller kunnen inzetten van ondersteuning en de regie die de school zelf kan uitoefenen. In de pilot-scholen krijgen nu meer leerlingen extra ondersteuning. Het is nog te vroeg om te beoordelen welke consequenties de nieuwe werkwijze heeft voor het (achteraf) verantwoorden van de middelen (39).

Naar schatting wordt gemiddeld circa 7% van het budget besteed aan management en organisatie van het samenwerkingsverband; dat aandeel is in de loop der jaren iets gedaald (2). Ruim tweederde van de directeurs van samenwerkingsverbanden zegt kostenbesparende maatregelen te nemen, door meer ondersteuning binnen scholen zelf te organiseren (circa 50%), overhead en bureaucratie te verminderen (circa 40%) en via samenwerking en centrale inkoop (iets minder dan 30%). Bij een deel van de samenwerkingsverbanden is sprake van onderuitputting van budgetten (17).

In 2018 heeft de overgrote meerderheid van de samenwerkingsverbanden bij het opstellen van de begroting gebruik gemaakt van een financiële risicoanalyse; circa 11% heeft dat niet gedaan. Zes op de zeven samenwerkingsverbanden heeft een norm voor het weerstandsvermogen vastgesteld. Naar schatting ligt die norm gemiddeld op circa 6%, maar de verschillen tussen samenwerkingsverbanden zijn groot (2, 17). Een kleine meerderheid van de samenwerkingsverbanden heeft de gewenste buffer bereikt. Er zijn indicaties dat veel samenwerkingsverbanden het eigen vermogen willen afbouwen, omdat is gebleken dat het benodigde vermogen lager is dan het opgebouwde eigen vermogen (2). Een aantal samenwerkingsverbanden werkt juist aan het verder opbouwen van het benodigde weerstandsvermogen.

Hoe besteden schoolbesturen en scholen het budget voor passend onderwijs? (derde trap)

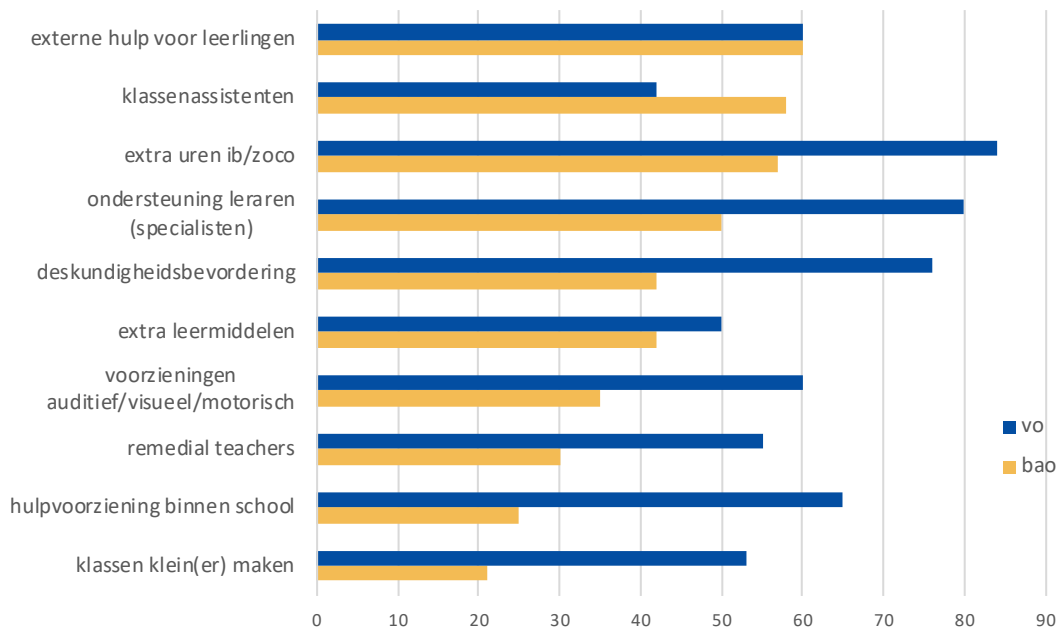
In de beginjaren van passend onderwijs wisten niet alle schoolleiders hoeveel middelen er voor hun school beschikbaar zijn (9, 17). In de meeste recente meting, van 2018, geeft de meerderheid van de schoolleiders aan het tamelijk of heel duidelijk te vinden hoeveel middelen er beschikbaar zijn. Niettemin is dat voor een deel van de schoolleiders (22% in

het po en 14% in het vo) nog tamelijk of heel onduidelijk (25).

In veel gevallen gaan de middelen voor passend onderwijs rechtstreeks van het samenwerkingsverband naar de scholen: dit geldt voor bijna de helft van de scholen in het primair onderwijs en bijna tweederde van de scholen in het voortgezet onderwijs. Volgens circa 20% van de schoolleiders (po en vo) besteedt het schoolbestuur (een deel van) de middelen aan eigen bovenschoolse voorzieningen. Ook zet het schoolbestuur middelen in voor deskundigheidsbevordering. Voor naar schatting een op de vijf scholen in het primair onderwijs en een op de tien scholen in het voortgezet onderwijs geldt dat extra middelen beschikbaar komen via onderbouwde aanvragen bij het eigen schoolbestuur (25).

Een minderheid van de schoolleiders is tamelijk tot heel tevreden met de middelen die de school krijgt voor passend onderwijs. Iets minder dan de helft van de schoolleiders is tamelijk tot heel ontevreden over de beschikbare middelen (25). De overgrote meerderheid van de schoolleiders (80% in het primair onderwijs en bijna 100% in het voortgezet onderwijs) geeft aan dat de school ook eigen middelen inzet voor passend onderwijs. Meestal gaat het dan om middelen uit de lump sum, maar ook middelen uit specifieke subsidies en gewichtengelden worden ingezet voor leerlingen met ondersteuningsbehoeften. In enkele gevallen worden de werkdrukmiddelen aangewend voor passend onderwijs (25).

Figuur 2: Bestedingsdoelen van middelen voor passend onderwijs (% schoolleiders basis- en voortgezet onderwijs dat aangeeft er middelen aan te besteden)



Bron: Ledoux, Smeets & Weijers (2019). Monitor Scholen. (25)

In Figuur 2 is aangegeven waaraan schoolleiders middelen voor passend onderwijs besteden. Het gaat hier niet om de relatieve omvang van budgetten, maar om het percentage schoolleiders dat aangeeft hier geld aan uit te geven in het kader van passend onderwijs.

In het voortgezet onderwijs zetten schoolleiders vaker middelen in om specifieke voorzieningen in de eigen school te creëren, zoals een trajectklas of een hulpklas; in het primair onderwijs besteden schoolleiders vaker middelen aan klassenassistenten. De grote meerderheid van schoolleiders - circa 80% - is tevreden over de manier waarop de middelen in de eigen school worden ingezet (25).

(Hoe) Wordt het budget voor passend onderwijs verantwoord?

Schoolleiders, schoolbestuurders en directeurs van samenwerkingsverbanden zijn eensluidend en positief in hun oordeel over de financiële flexibiliteit die passend onderwijs biedt. De nieuwe verdeling van middelen geeft meer mogelijkheden om meer leerlingen ondersteuning te bieden, om leerlingen sneller ondersteuning te bieden, en die ondersteuning beter te laten aansluiten bij de behoeften. De keerzijde is dat niet altijd zichtbaar en traceerbaar is waar de euro's voor passend onderwijs precies aan worden besteed (3, 17).

Samenwerkingsverbanden willen schoolbesturen en scholen vaak zoveel mogelijk beleidsruimte geven en voorkomen dat een lastenverzwarend systeem voor verantwoording wordt opgezet (2). Sommige samenwerkingsverbanden vragen specifieke rapportages - over de besteding van middelen en de omvang van de ondersteuning - , vaker worden (ook) gesprekken gevoerd met schoolleiders en schoolbestuurders over de besteding van middelen (2). Omdat scholen via verschillende wegen middelen krijgen, verloopt de verantwoording over die middelen via verschillende wegen en op verschillende manieren (2, 25). Scholen verantwoorden hun bestedingen bij het schoolbestuur, bij het samenwerkings-verband, bij beide, of bij geen van beide (25). De meeste schoolleiders zijn (heel) tevreden over de manier waarop ze de middelen voor passend onderwijs moeten verantwoorden (25).

Conclusie

Door het budget voor leerlingen met ondersteuningsbehoeften landelijk vast te zetten, zijn de kosten voor passend onderwijs voor de rijksoverheid bekend en beheerst. Samenwerkingsverbanden krijgen de middelen rechtstreeks van de overheid op basis van het aantal leerlingen (verevening). Welke invloeden verevening heeft is onderwerp van nader onderzoek. Samenwerkingsverbanden sluizen het grootste - en een steeds groter - deel van de middelen rechtstreeks door naar schoolbesturen en scholen.

Samenwerkingsverbanden hanteren heel verschillende normen voor het weerstandsvermogen en de omvang van het eigen vermogen verschilt sterk tussen samenwerkingsverbanden.

Het merendeel van de schoolleiders is ontevreden over de omvang van het budget dat de school krijgt voor leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Verreweg de meeste scholen zetten ook andere middelen in voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Schoolleiders zijn wel heel tevreden over de ruimte die ze hebben om de middelen voor

passend onderwijs in te zetten. Naar een goede wijze van verantwoording over de besteding van de middelen zijn vooral samenwerkingsverbanden nog zoekende.

6. Nawoord

Deze vijfde Stand van zaken van het evaluatieprogramma Passend onderwijs heeft het karakter van een **tussenstand**. Aan de hand van veelbesproken vragen en veronderstellingen zijn bevindingen bij elkaar gebracht uit alle onderzoeken die in het voorjaar van 2019 beschikbaar zijn. Het evaluatieprogramma loopt door en nadere analyses volgen. De antwoorden in de voorgaande hoofdstukken zijn dan ook voorlopig en soms nog incompleet. De contouren van wat passend onderwijs in de praktijk betekent, worden niettemin steeds duidelijker.

Uit alles blijkt hoezeer passend onderwijs nog (steeds) *werk-in-uitvoering* is. Passend onderwijs is een veelomvattende beleidswijziging waar velen bij betrokken zijn. Al die betrokkenen - directeuren van samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, schoolleiders, intern begeleiders, zorgcoördinatoren, leraren, ouders - zoeken hun weg in de nieuwe realiteit die met de inwerkingtreding van de Wet op passend onderwijs is ontstaan.

De Wet passend onderwijs beoogde *ruimte* te bieden, opdat partijen oplossingen kunnen ontwikkelen die aansluiten bij de opgave waar men regionaal en lokaal voor staat. Over die ruimte om eigen keuzes te maken zijn onderwijsprofessionals over het geheel genomen (heel) tevreden. Zowel op bestuurlijk niveau als binnen scholen is men overwegend van oordeel dat hulp aan leerlingen met extra ondersteuningbehoeften daardoor sneller en meer op-maat geboden kan worden. Het bieden van lichtere vormen van ondersteuning is eenvoudiger geworden. Gemeld wordt dat meer leerlingen kunnen profiteren van ondersteuning.

De ruimte die veel onderwijsprofessionals waarderen heeft tegelijkertijd een aantal consequenties die minder worden gewaardeerd. In de beleidskeuzes van passend onderwijs ligt besloten dat er *verscheidenheid* ontstaat. Bijvoorbeeld: de afbakening tussen basisondersteuning en extra ondersteuning verschilt tussen samenwerkingsverbanden, en daarbinnen ook tussen scholen. Een ander voorbeeld: waar men in de ene situatie kiest voor 'extra handen in de klas', kiest men in een andere situatie voor het ondersteunen van de leraar, een kleinere klas, of meer uren voor de intern begeleider of zorgcoördinator.

Een eerste consequentie van die verscheidenheid is dat de nieuwe werkwijzen niet voor iedereen duidelijk zijn. Dat geldt vooral voor *ouders*, voor wie lang niet altijd *transparant* is of en hoe een leerling hulp krijgt of kan krijgen. Voor veel ouders is niet duidelijk wat ze van school mogen vragen en verwachten.

Een tweede consequentie is dat moeilijk te traceren en te *verantwoorden* is waar de middelen voor passend onderwijs precies aan worden besteed. Als passend onderwijs meer onderdeel van de dagelijkse schoolpraktijk wordt, worden de middelen die daarvoor bedoeld zijn ook meer onderdeel van het totale besteedbare budget. Verreweg de meeste schoolleiders zeggen meer geld aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te besteden dan het budget dat ze ervoor krijgen.

Tot slot roepen de bevindingen over *leraren* vooralsnog vooral vragen op. Leraren rapporteren een grotere belasting als gevolg van passend onderwijs, maar dat gevoel van belasting hangt niet samen met het door henzelf aangegeven aantal leerlingen met extra

ondersteuningsbehoeften in de klas. Leraren spreken regelmatig over een groeiend aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften en daardoor toegenomen werkdruk, maar als leraren systematisch worden bevraagd geven ze zelf aan dat er in de loop der tijd weinig is veranderd. Ook de deelnamecijfers aan het speciaal (basis)onderwijs wijzen niet op aanmerkelijke taakverzwaring van leraren in het regulier onderwijs. Dat veel leraren zich onder druk voelen staan is echter duidelijk. Dit kan een weerspiegeling zijn van de grote verscheidenheid tussen scholen, maar ook van algemene werkdruk en een tekort aan leraren die zich bij uitstek manifesteren bij onderwijs aan leerlingen die iets extra's nodig hebben, of van een gevoel tekort te schieten en niet te voldoen aan eigen en andermans hoge verwachtingen.

Lijst met bronnen

1. Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon. [Nr 16 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
2. Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Eck, P. Van, Weijers, S. & Walraven, M. (2019). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs in 2018 volgens leidinggevend*. Utrecht: Oberon. [Nr 53 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
3. Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*. Rapport bij het jaarverslag. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
4. Bierkens, I.C. & Zoontjens, P.J.J. (20). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan. Deel I: de zorgplicht voor primair en voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Nr 35 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
5. Boer, A. De (2019). *Extra ondersteuning in Gronings voortgezet onderwijs. Een praktijkgericht onderzoek naar de inzet van ondersteuningsarrangementen bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek. [Nr 52 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
6. Borggreve, S., Eck, D. Van & Nielen, T. (2018). *Trends in passend onderwijs 2014-2017*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs.
7. Eck, P. van & Exalto, R. (2019). *De positie van ouders in passend onderwijs*. In: Waslander, S. (Red). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs Deel I*. Amsterdam/Rotterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/CED Groep/Oberon. [Nr 51 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
8. Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2010). *Advies: verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg*. Den Haag: ECPO.
9. Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut. [Nr. 8 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
10. Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut. [Nr 47 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
11. Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., Ledoux, G. (2018). *Bijlagen. Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut. [Nr 48 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
12. Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke*

- norm voor basisondersteuning*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon. [Nr 41 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
13. Heim, M, Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Nr 41 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs] [Nr 19 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 14. Hoogeboom, F., Roelofs, E. & Slump, K. (Red). (2015). *Van Miep ziek naar Miep op maat*. Passend onderwijs voor ieder kind. Coöperatie Ouderkracht voor't kind.
 15. Ingrado/NJI (2018). *Dit ben ik. Portretten van thuiszitters*. www.ingrado.nl.
 16. Inspectie van het Onderwijs (2018). *Thuiszittersregistratie samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Derde analyse*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
 17. Inspectie van het Onderwijs (2018). *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs*. Een verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
 18. Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Nr 12 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 19. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs, 2011-2017*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Nr. 44 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 20. Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Kenmerken van leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Periode 2008-2018*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Nr 45 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 21. Kuiper, E., Dikkers, L., Ledoux, G., Van den Berg, E., & Bos, W. (2015). *Feitelijke en ervaren bureaucratie. Nulmeting in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut/Stichting Economisch Onderzoek.
 22. Lectoraat Participatie en Maatschappelijke ontwikkeling (2016). *Achtergronden en aanpak van 'thuiszitters' in het Utrechtse voortgezet onderwijs*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
 23. Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013). *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
 24. Ledoux, G. (2017). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Nr 30 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 25. Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor Scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA. [Nr 54 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 26. Ledoux, G., Weijers, D., Weijers, S., Exalto, R. & Smeets, E. (2019). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk*. Amsterdam/Utrecht/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/Oberon/KBA Nijmegen. [Nr 55 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 27. Linden, C. van der, Stege, H. van der & Hoeven, J. van der (2017). *Past elke leerling in Passend onderwijs? Een case-studie naar passend aanbod en het*

- ontwikkelingsperspectief*. Rotterdam: CED Groep. [Nr 23 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
28. Loon-Dijkers, L. Van, Heurter, A. & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Meninge van ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Nr 20 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 29. Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.
 30. Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Nr 5 in de serie Evaluatie Passend Onderwijs]
 31. Ministerie van OCW (2019). *Stand van zaken thuiszitters*. Den Haag: OCW (ref 1483118).
 32. Ledoux, G., Smeets, E., & Van Rens, C. (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009-2010*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.
 33. Smeets, E., Ledoux, G., Blok, H., Felix, C., Heurter, A., Kuijk, J. van, & Vergeer, M. (2013). *Op de drempel van Passend onderwijs. Beleid en aanbod rond specifieke onderwijsbehoeften in zes samenwerkingsverbanden*. Nijmegen/Amsterdam: ITS / Kohnstamm Instituut.
 34. Smeets, E., Ledoux, G., Regtvoort, A., Felix, C., & Mol Lous, A. (2015). *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam/Leiden: ITS / Kohnstamm Instituut / Hogeschool Leiden.
 35. Smeets, E., Boer, A. de, Van Loon-Dijkers, L., Rissen, L. & Ledoux, G. (2017). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: KBA. [Nr 21 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 36. Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dijkers, L. (2019). *Passend onderwijs in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut. [Nr 56 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 37. Smeets, E. & Veen, D. van (2018). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden*. Nijmegen/Zwolle: KBA Nijmegen/Hogeschool Windesheim/NCOJ. [Nr 39 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 38. Veen, D. van, Rietdijk, S., Hoeven, J. van der, Ganesh, S., Huizenga, P. & Steenhoven P. van der (2018). *Samenwerking tussen vso en vo en geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg. Een praktijkgericht onderzoek naar samenwerking tussen scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en scholen voor voortgezet onderwijs*. Zwolle/Amsterdam/Rotterdam: Hogeschool Windesheim/NCOJ/CED Groep. [Nr 32 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 39. Vegt, A.L. Van der (2019). *Pilot extra ondersteuning swv Zuid-Holland West. Evaluatie na de tweejarige pilot*. Utrecht: Oberon. [Nr 50 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
 40. Waslander, S. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel 1*. Tilburg: TIAS School for Business and Society. [Nr 22 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]

41. Weijers, D., Elshof, E., & Heim, M. (2017). *De groei van sbo en cluster 4 in de Kop van Noord-Holland. Onderzoek naar mogelijke verklaringen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Nr 28 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]
42. Eimers, T. & Kennis, R. (2019). *Passend onderwijs in het mbo. Derde meting monitor*. Nijmegen: KBA Nijmegen. [Nr 57 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs]

Lijst met afkortingen

BRON	Basisregistratie Onderwijs
cluster 1	onderwijs voor leerlingen met een visuele beperking
cluster 2	onderwijs voor leerlingen met auditieve beperkingen (doof, slechthorend) en/of een taalontwikkelingsstoornis
cluster 3	onderwijs voor leerlingen met verstandelijke en lichamelijke beperkingen en leerlingen die langdurig ziek zijn
cluster 4	onderwijs voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen en psychiatrische problematiek, en onderwijs voor leerlingen in gesloten jeugdinrichtingen
ggz	geestelijke gezondheidszorg
lgf	leerlinggebonden financiering (rugzakje), afgeschaft met passend onderwijs
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkd	medisch kinderdagverblijf
opdc	orthopedagogisch didactisch centrum
OPP	ondersteuningsprofielplan voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs
po	primair onderwijs
sbo	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs
SOP	schoolondersteuningsprofiel
TLV	toelaatbaarheidsverklaring, nodig voor instroom in het speciaal onderwijs
TOS	taalontwikkelingsstoornis
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs

