

# Programmering Evaluatie Passend Onderwijs

Lange termijn programmering 2015-2020

18 september 2014

# Inhoudsopgave

Programmering Evaluatie Passend Onderwijs	1
Lange termijn programmering 2015-2020	1
Inhoudsopgave	2
Samenvatting	3
1 Programma Evaluatie Passend Onderwijs 2014-2020	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Passend onderwijs	7
1.3 Beschikbare onderzoeksresultaten en gerelateerde onderzoekstrajecten	9
2 Programmering: onderwerpen, budget en fasering	11
2.1 Lange termijn programmering: onderwerpen, fasering en budgetten	11
3 Meerjarige programmering	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Organisatie van ondersteuningsaanbod	17
3.2.1 Kwalitatieve verdieping	18
3.2.2 Monitoren	20
3.2.3 Praktijkgerichte evaluatie	22
3.3 Organisatie van toewijzing van ondersteuning	23
3.3.1 Kwalitatieve verdieping	24
3.3.2 Monitoren	25
3.4 Uitvoering van ondersteuning	28
3.4.1 Praktijkgericht onderzoek	30
3.4.2 Beschrijvend onderzoek	31
3.5 Effecten op het stelsel	32
3.5.1 Monitoren	33
3.5.2 Verklarend onderzoek	36
3.6 Effecten op leerlingen	37
3.6.1 Monitoren	38
3.6.2 Verklarend onderzoek	40
3.7 Kennisbenutting	43
3.8 Ad-hoc onderzoek	43
3.9 Gerelateerd onderzoek	44
Literatuur	45

# Samenvatting

Het NRO coördineert in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) van 2014 tot en met 2020 de evaluatie van passend onderwijs. De Tweede Kamer heeft om een robuuste beleidsevaluatie gevraagd van deze stelselwijziging. Daaruit moet duidelijk worden of de beleidsdoelstellingen die met de invoering van passend onderwijs worden beoogd ook worden gerealiseerd, of er onbedoelde en ongewenste effecten optreden, en wat de verklaringen daarvoor zijn. Daarnaast gaat het nadrukkelijk om een praktijkgerichte evaluatie. De onderzoeken binnen het evaluatieprogramma moeten de implementatie en de ontwikkeling van passend onderwijs in de onderwijspraktijk ondersteunen. Het onderzoek richt zich op het primair onderwijs (waaronder speciaal onderwijs), het voortgezet onderwijs (waaronder speciaal onderwijs) en het middelbaar beroepsonderwijs.

Het onderzoek wordt georganiseerd rondom vijf thema's waarbinnen verschillende soorten vragen aan bod komen:

## *Organisatie van het ondersteuningsaanbod door samenwerkingsverbanden passend onderwijs en mbo-instellingen*

Voorbeeldvragen: Hoe wordt een dekkend onderwijsaanbod gerealiseerd? Hoe ziet de basisondersteuning en extra ondersteuning eruit in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs? Hoe geven de mbo-instellingen vorm aan hun ondersteuningsstructuur? Hoe is de afstemming met externe partijen, o.a. gemeente, jeugdzorg, cluster 1 en 2, voorliggend en vervolgonderwijs? Is er sprake van beleidsrijke of beleidsneutrale invoering van passend onderwijs?

## *Toewijzing van de ondersteuning*

Voorbeeldvragen: Hoe wordt de ondersteuningsvraag van leerlingen en studenten gekoppeld aan het ondersteuningsaanbod? Hoe werkt de zorgplicht voor besturen in primair onderwijs en voortgezet onderwijs? Hoe werkt het doorverwijzen naar (v)so of het krijgen van extra ondersteuning op school?

## *Uitvoering van de ondersteuning*

Voorbeeldvragen: Hoe ziet de ondersteuning er in de praktijk uit? Hoe wordt het ontwikkelingsperspectief in de praktijk toegepast? Wat betekent passend onderwijs voor de competenties van docenten?

## *Effecten op stelsel*

Voorbeeldvragen: Worden de beoogde doelen van passend onderwijs op stelselniveau gerealiseerd? Hoe is de ontwikkeling in het aantal thuiszitters, neemt de bureaucratie in het onderwijs af, neemt de tevredenheid van ouders en docenten toe, hoe ontwikkelt zich het aantal leerlingen in speciale onderwijsvoorzieningen? Wat is de financiële positie van samenwerkingsverbanden?

## *Effecten op leerlingen*

Voorbeeldvragen: Worden de beoogde doelen voor de leerlingen en studenten gehaald? Hoe ontwikkelen de leerresultaten en het sociaal-emotioneel welbevinden van leerlingen en studenten zich en hoe verhoudt zich dat tot passend onderwijs? Hoe is de ontwikkeling van

doorstroom naar vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt en hoe verhoudt zich dat tot passend onderwijs?

Voor het beantwoorden van dit type vragen zal een consortium van onderzoeksinstituten in de komende jaren onderzoek gaan doen. Daarbij wordt maximaal gebruik gemaakt van bestaande gegevensbronnen en statistieken, beschikbaar via instanties als de Inspectie van het Onderwijs en de Dienst Uitvoering Onderwijs. Daarnaast zal in de praktijk, en in samenwerking met de praktijk onderzoek worden gedaan.

# 1 Programma Evaluatie Passend Onderwijs 2014-2020

## 1.1 Inleiding

Vanaf 1 augustus 2014 is de invoering van passend onderwijs gestart.<sup>1</sup> Het gaat om een wijziging in de manier waarop de ondersteuning aan leerlingen en studenten in primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) wordt georganiseerd. Het doel ervan is om de leerlingen en studenten een zo passend mogelijke plek in het onderwijs te bieden. Het betreft een stelselwijziging waarin de samenwerking tussen diverse soorten onderwijs (scholen voor regulier onderwijs en voor speciaal onderwijs) maar ook tussen onderwijs, jeugdzorg en gemeenten een belangrijke rol krijgt.

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) is door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aangewezen als de organisatie die de monitoring en evaluatie van de invoering van passend onderwijs moet coördineren en uitzetten. Daartoe heeft het Ministerie het NRO een opdracht verstrekt. Het NRO zal in de periode 2014 tot en met 2020 een onderzoeksprogramma uitvoeren naar de implementatie van passend onderwijs. Het Ministerie beschrijft in de opdracht aan het NRO de twee nevenschikende doelen van de evaluatie van passend onderwijs.

In de eerste plaats gaat het om een beleidsgerichte evaluatie. De Tweede Kamer heeft een robuuste evaluatie gevraagd van deze stelselwijziging. Daarin moeten de vragen beantwoord worden of de stelselwijziging oplevert wat ervan verwacht mag worden, of er onbedoelde en ongewenste effecten optreden, en welke verklaringen er zijn voor onverwachte en ongewenste uitkomsten. Er is behoefte aan een evaluatieprogramma waarin deze vragen een centrale plek krijgen.

In de tweede plaats gaat het nadrukkelijk ook om een praktijkgerichte evaluatie. Het onderzoek binnen het programma moet de implementatie en de ontwikkeling van passend onderwijs in de onderwijspraktijk ondersteunen. Daarvoor kan samenwerking tussen onderzoekers en partijen in het veld een vruchtbare werkvorm zijn.

Het onderzoeksprogramma bouwt voort op het werk van de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO). Tot en met 2013 verzorgde de ECPO zowel de monitoring van de voorbereiding van de invoering van passend onderwijs als de advisering daarover aan de verantwoordelijke bewindspersoon bij OCW.<sup>2</sup> Naast de onderzoeken die de ECPO liet uitvoeren, is vooral ook het evaluatieplan van de commissie (ECPO, 2013) relevant. Daarin heeft de ECPO een aantal zaken voor het evaluatieprogramma reeds uitgewerkt

---

<sup>1</sup> Vooruitlopend op de invoering op de scholen zijn er gedurende het schooljaar 2013-2014 al voorbereidingen geweest in de vorm van het oprichten van samenwerkingsverbanden van schoolbesturen en het ontwerpen van plannen voor de komende jaren.

<sup>2</sup> Volgens het instellingsbesluit van 18 augustus 2008 (Staatsblad 2008, 369) had de ECPO tot taak om de invoering van Passend onderwijs te evalueren en de Minister te adviseren: "a. de ontwikkelingen en ervaringen die regionale netwerken opdoen met het uitwerken van passend onderwijs, waaronder de experimenten en de veldinitiatieven die door scholen worden uitgevoerd, te evalueren; b. onderzoek te doen naar de inrichting van passend onderwijs (...); c. de minister op basis van de evaluatie te adviseren over de invoering van passend onderwijs." De invoering van passend onderwijs in het mbo was niet in de evaluatie- en adviesopdracht van ECPO opgenomen. Daarom heeft de ECPO zich beperkt tot de sectoren primair en voortgezet onderwijs.

(of aanzetten daarvoor gedaan), zoals een aantal evaluatievormen, de (tussen)doelen, indicatoren, en een planning.

Daarnaast is in dit onderzoeksprogramma rekening gehouden met het Plan van aanpak passend onderwijs 2014-2020 van het Ministerie van OCW (Ministerie van OCW, 2014). Dit programma is in opdracht van het NRO opgesteld door de heer van der Ploeg (ECORYS), en afgestemd met beleidsmakers, raadgevers, wetenschappers en de praktijk van het onderwijs.

Vanaf 2014 is de ECPO opgehouden te bestaan. De onderzoeks- en adviestaak inzake passend onderwijs zijn vervolgens gesplitst. Het NRO is verantwoordelijk voor het coördineren en uitzetten van het evaluatieonderzoek naar de invoering en effecten van passend onderwijs. De advisering over de verdere invoering van passend onderwijs wordt de verantwoordelijkheid van de Onderwijsraad.

De raad heeft in 2011 eenmaal een specifiek advies uitgebracht over het concept wetsvoorstel passend onderwijs. Vanaf 2015 zal de Onderwijsraad advies uitbrengen aan de Regering over diverse aspecten van de invoering van passend onderwijs. Daarbij zal de raad onder meer gebruikmaken van het evaluatieonderzoek dat door het NRO gecoördineerd en uitgezet wordt. Daarom is in het evaluatieprogramma specifiek ruimte geboden voor eventuele onderzoekwensen van de Onderwijsraad met het oog op diens adviestaak.

Het NRO zal in de komende periode een samenhangend onderzoek gebaseerd op dit programma subsidiëren. Deze programmering is bedoeld om dit onderzoek zowel inhoudelijk als procesmatig van structuur en samenhang te voorzien. Het is aan de onderzoekers om de vragen die worden opgeworpen in de programmering waar nodig te vertalen in onderzoeksvragen, en daar vervolgens doelmatige en geschikte methoden en technieken bij te vinden. Aansluiting bij de programmering verdient aanbeveling. Bij subsidieaanvragen is het mogelijk gemotiveerd af te wijken van de schets van voorgestelde onderzoeken, verdeling van budget over de verschillende onderdelen en planning van de diverse onderzoeken.

Ten behoeve van de evaluatie richt de NRO een speciale commissie in. Deze 'NRO Adviescommissie Evaluatie Passend Onderwijs' heeft een dubbele opdracht. Ten eerste zal de commissie lopend NRO onderzoek naar passend onderwijs met enige regelmaat (veelal jaarlijks) inhoudelijk monitoren, concept-rapporten beoordelen, en lopend onderzoek bekijken in samenhang met lopend onderzoek naar passend onderwijs van (uit) andere instanties, en daarvan verslag uitbrengen aan de Overkoepelende Programmaraad voor Onderwijsonderzoek (OPRO) van het NRO.

Ten tweede zal de commissie ontwikkelingen in het onderwijs en de maatschappij signaleren in relatie tot de invoering van passend onderwijs, en deze waar nodig als onderwerp van onderzoek voordragen aan de Overkoepelende Programmaraad voor Onderwijsonderzoek (OPRO) van het NRO. Daartoe kan het NRO ook aan de leden van de Commissie een verzoek doen om bijeenkomsten aangaande Passend Onderwijs bij te wonen.

Het Ministerie van OCW en NRO hebben afgesproken dat in het najaar van 2017 een evaluatie van het evaluatieprogramma plaatsvindt. Dit is bedoeld om tussentijds te bepalen of het evaluatieprogramma datgene oplevert wat er van te voren van werd verwacht. Afhankelijk van de uitkomsten van dat evaluatiemoment wordt besloten of, en in welke vorm, het programma doorgaat.

## 1.2 Passend onderwijs

Met de invoering van passend onderwijs per 1 augustus 2014 is de extra ondersteuning aan leerlingen binnen het onderwijs anders georganiseerd.<sup>3</sup> We geven hier de essentie van de wijzigingen op hoofdlijnen weer, plus een uitleg van de belangrijkste begrippen die in de tekst terugkomen. Voor uitgebreide informatie over passend onderwijs verwijzen we naar de website [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), waar veel informatie over wet- en regelgeving, bekostiging, het invoeringstraject, onderzoeksliteratuur, maar ook informatie specifiek gericht op bijvoorbeeld ouders te vinden is.<sup>4</sup>

De aanleiding voor de wetwijzigingen is dat het stelsel van voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, kampte met een aantal zwaarwegende knelpunten<sup>5</sup>: er was onvoldoende rem op gebruik van de duurste ondersteuningsvoorzieningen; de keuzevrijheid van ouders was beperkt en er vielen kinderen tussen wal en schip; het systeem was complex en bureaucratisch; de ondersteuning op school was onvoldoende afgestemd op het brede (jeugd)zorgdomein; de kwaliteit van het onderwijs en de toerusting van leerkrachten was onvoldoende.

De doelen van de invoering van passend onderwijs zijn het spiegelbeeld van de bestaande knelpunten: budgettaire beheersbaarheid en transparantie; geen thuiszitters; minder bureaucratie; geen noodzaak tot labelen van leerlingen; handelingsbekwame leerkrachten en afstemming met andere sectoren.

We bespreken hier de drie centrale elementen of bouwstenen van passend onderwijs. In de eerste plaats gaat het om het **organiseren van een dekkend aanbod van vormen van ondersteuning** voor alle leerlingen. Daarmee kunnen besturen in het primair en voortgezet onderwijs voldoen aan de zorgplicht die zij hebben gekregen met de invoering van passend onderwijs. Dat betekent dat als een ouder een kind aanmeldt op een school, het schoolbestuur de plicht heeft de leerling toe te laten of een andere onderwijsplek voor deze leerling te vinden. De besturen zijn daarvoor georganiseerd in samenwerkingsverbanden die verantwoordelijk zijn voor een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen voor de leerlingen die aan hun verband worden toegerekend. Er zijn in totaal 152 samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband zorgt voor een aanbod waarmee alle ondersteuningsbehoeften afgedekt kunnen worden. Dat leggen ze vast in hun ondersteuningsplan. Het samenwerkingsverband stelt ook het niveau van basisondersteuning vast dat alle scholen kunnen aanbieden. De basisondersteuning kan dus verschillen per samenwerkingsverband, maar binnen één samenwerkingsverband is het eenduidig omschreven.

Naast het niveau van basisondersteuning geven de scholen door middel van schoolondersteuningsprofielen aan welke voorzieningen zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Die voorzieningen kunnen eventueel in samenwerking met ketenpartners worden geboden. Het samenwerkingsverband ziet erop toe dat met het geheel van schoolondersteuningsprofielen een dekkend aanbod van extra onderwijsondersteuning is ingericht voor alle leerlingen met een extra ondersteuningsvraag.

---

<sup>3</sup> Die veranderingen in het huidige stelsel worden aangeduid met het begrip 'passend onderwijs' en zijn vastgelegd in een set van wetwijzigingen in onder meer de WPO, WEC, WVO, WEB, WOT, LPW, e.d. Wat vaak wordt aangeduid met de 'Wet passend onderwijs' heet dan ook officieel: "*Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*".

<sup>4</sup> De informatie op de site is actueel en aangepast aan de laatste wet- en regelgeving.

<sup>5</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 2011-2012.

Deze extra onderwijsondersteuning omvat alle vormen en combinaties van onderwijs, ondersteuning en/of zorg die niet in de basisondersteuning zijn opgenomen. In het mbo wordt vanwege de omvang van de meeste instellingen niet in samenwerkingsverbanden gewerkt maar ligt de verantwoordelijkheid voor het organiseren van de ondersteuning op instellingsniveau. Met de invoering van passend onderwijs krijgen mbo-instellingen zelf de verantwoordelijkheid om de extra ondersteuning en begeleiding van studenten die dat nodig hebben vorm te geven en te organiseren. In veel gevallen moeten mbo-instellingen daarvoor hun eigen zorgstructuur en ondersteuningsaanbod opnieuw vaststellen.

Een tweede bouwsteen van passend onderwijs betreft **de organisatie en uitvoering van de ondersteuningstoewijzing**. De toewijzing voor zowel de lichte als de zware ondersteuning komt bij het samenwerkingsverband te liggen. Met de invoering van passend onderwijs verschuift de verantwoordelijkheid voor het budget voor ondersteuning van centrale overheid naar de samenwerkingsverbanden. De zware ondersteuning kende een open einde financiering maar is nu normatief gebudgetteerd. Daarmee komt de toewijzing van de ondersteuning en de financiering daarvan in één hand (die van het samenwerkingsverband). Vanaf 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs ook verantwoordelijk voor de toewijzing van de ondersteuning voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro). Ook voor lwoo en pro geldt vanaf dat moment een maximering van het budget op het niveau van samenwerkingsverbanden. De verbanden kunnen dan zelf de procedure vormgeven om te komen tot ondersteuningstoewijzing voor lwoo en pro en kunnen de ondersteuningstoewijzing integraal bekijken, dus voor zowel de lichte als de zware ondersteuning.

Een belangrijke verandering is het verdwijnen van de landelijke indicatiestelling op basis waarvan in het systeem vóór de invoering van passend onderwijs leerlingen recht hadden op toegang tot het speciaal of voortgezet speciaal onderwijs of op ambulante begeleiding (rugzak) in het reguliere onderwijs. De samenwerkingsverbanden stellen voortaan zelf de criteria voor soorten ondersteuning op. Er zijn wel centraal eisen gesteld aan de deskundigheid van degenen die de beslissingen nemen voor ondersteuningstoewijzing voor het speciaal onderwijs. De rugzak (of lgf) verdwijnt in zijn huidige vorm, de scholen voor so en vso blijven gewoon bestaan. Ook in het mbo verdwijnen de landelijke indicatie en de lgf. Omdat de bekostiging van de samenwerkingsverbanden genormeerd wordt, zullen sommige samenwerkingsverbanden er financieel op vooruit gaan en andere er financieel op achteruit gaan in vergelijking met de huidige situatie. Er komt een overgangperiode waarin in een aantal jaren stapsgewijs naar een situatie van complete verevening wordt toegewerkt.<sup>6</sup> Iets soortgelijks geldt in het mbo, waar het budget voor lgf aan het gehandicaptenbudget wordt toegevoegd. Dat budget wordt naar rato van de Rijksbijdrage toegekend. Daardoor zullen (net als in het po en vo) ook mbo-instellingen financieel voordeel of nadeel van de invoering van passend onderwijs ondervinden. Voor het mbo geldt daarom ook een overgangsregeling voor een aantal jaren.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Voor lwoo en pro is wel een maximumbudget op het niveau van samenwerkingsverbanden afgesproken, die gebaseerd is op het aantal lwoo en pro-leerlingen in het verleden, maar geen verevening. Over een eventuele normering van dit budget wordt naar verwachting pas in 2016 besloten.

<sup>7</sup> Overigens wordt in het mbo per 1 januari 2015 een nieuwe bekostigingssystematiek ingevoerd (het cascademodel) waarin de verblijfsduur als parameter in de bekostiging relevant wordt. Een en ander is uitgewerkt in de wet 'Wijziging educatie en beroepsonderwijs inzake het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs'. Daardoor vallen de financiële consequenties van specifiek de invoering van passend onderwijs in het mbo mogelijk minder op.



De derde bouwsteen van passend onderwijs is **de uitvoering van de ondersteuning aan de leerlingen**. Aan die uitvoering worden geen centrale eisen gesteld, met één uitzondering. Voor iedere leerling in het po en vo die extra ondersteuning krijgt of nodig heeft, moet een ontwikkelingsperspectief worden opgesteld. Dat is een onderbouwde set uitspraken over wat een haalbaar einddoel (uitstroomniveau) is voor een bepaalde leerling en wat de school gaat doen om daar te komen. Het idee is dat het ontwikkelingsperspectief op termijn het individueel handelingsplan zal vervangen.

Verder hangt de uitvoering van de ondersteuning en wat daarvoor nodig is sterk af van de keuzes van samenwerkingsverbanden. Zo kan het niveau van basisondersteuning dat door het samenwerkingsverband is vastgesteld, gevolgen hebben voor materiële zaken (bijvoorbeeld aanpassingen aan inrichting van gebouwen om leerlingen met extra ondersteuningsvraag passend onderwijs te bieden op reguliere scholen) maar vooral ook personeel. Voor een geslaagde uitvoering van de ondersteuning is betrokkenheid en toerusting van docenten essentieel. Leraren maar ook ondersteunend (zorg)personeel moeten in staat zijn aan de verschillen tussen leerlingen tegemoet te komen. Met name bij een hoog ambitieniveau van basisondersteuning zullen docenten zich moeten professionaliseren op het terrein van de onderwijsondersteuning. Deze eventuele aanpassingen op het personele en/of materiële vlak behoren tot de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

### 1.3 Beschikbare onderzoeksresultaten en gerelateerde onderzoekstrajecten

In de periode 2008-2013 heeft de ECPO in totaal ruim twintig onderzoeken laten uitvoeren. Die onderzoeken hebben onder meer informatie opgeleverd over ontwikkelingen in leerlingaantallen met extra ondersteuningsbehoefte, toewijzingsprocedures voor extra ondersteuning, bekostigingsaspecten, ambulante begeleiding, voorbereiding op passend onderwijs en ervaringen van leraren, voorbereiding van ouders op de invoering van passend onderwijs, inhoud en gebruik van het ontwikkelingsperspectief, e.d. In de literatuurlijst is een groot deel van deze studies opgenomen.

Deze onderzoeken vormden voor de ECPO een belangrijke basis voor de in totaal zeven adviezen die de commissie vanaf 2008 tot en met 2013 aan de Minister heeft uitgebracht.

In mei 2014 is reeds een kortetermijnprogrammering tot stand gekomen voor de periode 2014-2015. Die richt zich op enkele specifieke onderdelen en is bedoeld om de Onderwijsraad en het Ministerie van OCW van relevante informatie te kunnen voorzien in het voorjaar van 2015 en om nog een aantal nulmetingen te verrichten. Het kortetermijnprogramma bestaat uit vijf onderwerpen:

- vervolgmeting van kengetallen,
- nulmeting bureaucratie,
- nulmeting oudertevredenheid,
- stand van zaken en typologie samenwerkingsverbanden,
- stand van zaken en typologie mbo-instellingen.

De rapportages daarvan komen naar verwachting in februari / maart 2015 beschikbaar. Op basis van die kortetermijnprogrammering heeft het NRO een call for proposals uitgebracht en de beslissing over toekenning van de subsidies daarvoor is bij publicatie van deze programmering bekend gemaakt via de website van het NRO.

De Inspectie van het Onderwijs ziet in de komende jaren intensief toe op de samenwerkingsverbanden in po en vo. In de eerste twee schooljaren (2014-2015 en 2015-2016) bezoeken inspecteurs alle samenwerkingsverbanden en voeren vooraf een uitgebreide documentanalyse uit. Het doel is om daarna de overgang naar risicogericht toezicht te maken. Er is reeds een toezichtskader waarin risicofactoren zijn benoemd maar naar verwachting wordt het toezicht in komende jaren (net als passend onderwijs zelf) gaandeweg verder ontwikkeld en geïmplementeerd. De inspectie zal het toezicht intensiveren als de resultaten van het samenwerkingsverband achterblijven, bij tekortkomingen in de kwaliteit en/of wanneer de financiële continuïteit in het geding is. De rapporten van het toezicht worden door de Inspectie per samenwerkingsverband gepubliceerd.

## 2 Programmering: onderwerpen, budget en fasering

### 2.1 Lange termijn programmering: onderwerpen, fasering en budgetten

De programmering bestaat uit een groot aantal onderdelen die we in hoofdstuk 3 uitwerken. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van die onderdelen. In de tabellen 2.1 tot en met 2.6 is per onderwerp een overzicht opgenomen van de verschillende onderzoeksonderdelen met een richting voor een maximum budget voor de eerste aanvraagronde en de totaal budgetten voor de hele evaluatieperiode.

**Tabel 2.1 Ondersteuningsaanbod (paragraaf 3.2)**

	Onderdeel	Oplevering onderzoek aanvraag Call	Oplevering vervolgonde rzoek(en)	Budget Aanvraag Call	Budget totale periode
3.2.1	Kwalitatieve verdieping ondersteuningsaanbod	mei 2016		430.000	430.000
3.2.2	Monitoring ondersteuningsaanbod	april 2017	april 2019	140.000	280.000
3.2.3	Praktijkgericht onderzoek ondersteuningsaanbod	mei 2017		300.000	300.000

**Tabel 2.2 Toewijzing ondersteuning (paragraaf 3.3)**

	Onderdeel			Budget Aanvraag Call	Budget totale periode
3.3.1	Kwalitatieve verdieping toewijzing ondersteuning	mei 2016		430.000	430.000
3.3.2	Monitoring toewijzing ondersteuning	februari 2017	februari 2019	120.000	240.000
3.3.2	Kengetallen (leerlingaantallen, bekostiging en verantwoording)	april 2016	april 2017- 2020	80.000	400.000

**Tabel 2.3 Uitvoering ondersteuning (paragraaf 3.4)**

	Onderdeel			Budget Aanvraag Call	Budget totale periode
3.4.1	Praktijkgericht onderzoek uitvoering ondersteuning	mei 2017	mei 2018	300.000	450.000
3.4.2	Beschrijvend onderzoek	mei 2018		350.000	350.000

Onderdeel			Budget Aanvraag Call	Budget totale periode
	uitvoering ondersteuning			

**Tabel 2.4 Effecten op stelselniveau (paragraaf 3.5)**

Onderdeel			Budget Aanvraag Call	Budget totale periode	
3.5.1	Monitoring effecten op stelselniveau	april 2017	april 2019	180.000	360.000
3.5.1	Kengetallen absoluut verzuimers en thuiszitters	april 2016	april 2017-2020	30.000	150.000
3.5.2	Verklarend onderzoek effecten op stelselniveau	december 2017	december 2019	150.000	300.000

**Tabel 2.5 Effecten op leerlingniveau (paragraaf 3.6)**

Onderdeel			Budget Aanvraag Call	Budget totale periode	
3.6.1	Monitoring effecten op leerlingniveau (kengetallen)	april 2016	april 2017-2020	60.000	300.000
3.6.2	Verklarend onderzoek effecten op leerlingniveau	december 2017	december 2019	150.000	300.000
3.6.2	Effectonderzoek invoering passend onderwijs op leerresultaten, schoolwelbevinden en schoolloopbanen	mei 2019		290.000	290.000

**Tabel 2.6 Ad-hoc onderzoek Passend Onderwijs (paragraaf 3.9)**

Onderdeel		Budget Per jaar (2014- 2020)	Budget totale periode	
3.7.1	Ad-hoc onderzoek Passend Onderwijs	Nader te bepalen	100.000	700.000

We presenteren in schema 2.1 de planning voor de diverse onderzoeksonderdelen.





## 3 Meerjarige programmering

### 3.1 Inleiding

Voor de evaluatie van passend onderwijs is het van belang de beleidstheorie achter de invoering helder te maken om daarmee de diverse evaluatie-onderwerpen te kunnen definiëren. Een beleidstheorie maakt duidelijk hoe de inzet van (combinaties van) beleidsmaatregelen leiden tot specifieke doelen die vervolgens leiden tot gewenste maatschappelijke uitkomsten.

In figuur 3.1 is een visualisatie opgenomen van de beleidstheorie. Die is mede ontleend aan de Routeplanner van de ECPO (2013) en de ex-ante-evaluatie van Ledoux (2012). In het evaluatieplan dat de ECPO heeft opgesteld, is een overzicht opgenomen van de doelen en tussendoelen van de invoering die de ECPO op basis van een reconstructie van de beleidstheorie heeft vastgesteld (ECPO, 2013, p. 67). Dat overzicht is in figuur 3.1. verwerkt waarbij een explicietere (veronderstelde) oorzaak-gevolg-relatie is aangebracht. Daarbij hebben we ook gebruik gemaakt van de reconstructie van de beleidstheorie (ex-ante-evaluatie) van Ledoux in opdracht van de ECPO (2012). Zij maakt een onderscheid in twee causale ketens die de veronderstellingen van het beleid over de werking van de beleidsinstrumenten weergeven. In de eerste keten staat de inrichting van het stelsel centraal, in de tweede de kwaliteit van het onderwijs.

Links in het schema (figuur 3.1) staan de diverse beleidsmaatregelen die het Ministerie van OCW heeft genomen. Dat omvat aanpassingen in wetgeving, de bekostiging van samenwerkingsverbanden en instellingen, het toezicht door de Inspectie en de ondersteuningsstructuur van instellingen en samenwerkingsverbanden.

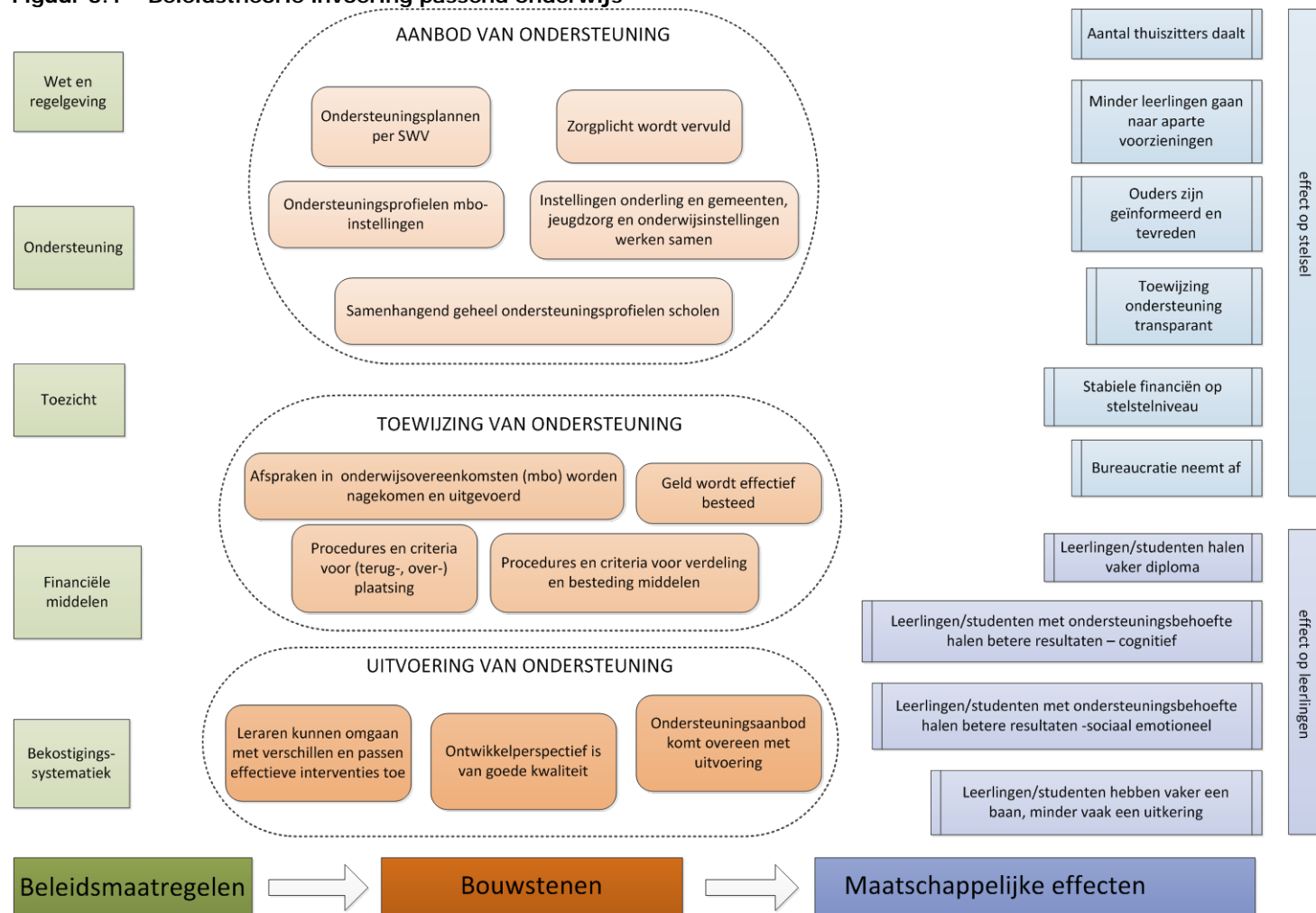
In het midden staan wat we beschouwen als de bouwstenen van passend onderwijs. Het doel van de beleidsmaatregelen is dat deze bouwstenen gezamenlijk een optimaal functionerend bouwwerk vormen. De bouwstenen zijn geordend naar drie soorten: de organisatie van het aanbod van de ondersteuning aan leerlingen; de wijze en organisatie van de toewijzing van ondersteuning aan leerlingen; en de uitvoering van de ondersteuning aan leerlingen.

Rechts staan de maatschappelijke effecten. Dat zijn de doelen zoals ze beoogd zijn en die ook zo in de memorie van toelichting bij de Wet Passend Onderwijs staan genoemd. Die effecten treden op als het bouwwerk van passend onderwijs zoals bedoeld gaat functioneren. De effecten onderscheiden we in navolging van Ledoux in twee soorten: de effecten op het stelsel en de effecten op de leerlingen (oftewel de kwaliteit).

In de evaluatie draait het om een aantal hoofdvragen.

1. Hoe krijgt het ondersteuningsaanbod vorm?
2. Hoe krijgt de toewijzing van de extra ondersteuning vorm?
3. Hoe krijgt de uitvoering van de extra ondersteuning vorm?
4. In welke mate worden de gewenste doelen op stelselniveau bereikt?
5. In welke mate worden de gewenste doelen op leerlingniveau bereikt?

**Figuur 3.1** Beleidstheorie invoering passend onderwijs





De hoofdvragen zullen we in de rest van dit hoofdstuk verder uitwerken in deelvragen. Dat vormt de basis voor de Call for proposals Evaluatie Passend Onderwijs Lange Termijn. Per vraag en onderwerp geven we inhoudelijke achtergrondinformatie, ideeën voor een onderzoeksaanpak, informatie over mogelijke beschikbare data-bronnen, een planning en welk soort product er verwacht wordt.

## 3.2 Organisatie van ondersteuningsaanbod

Het organiseren van een dekkend ondersteuningsaanbod voor leerlingen is een belangrijke taak van het veld bij de invoering van passend onderwijs. Dat is nodig om ervoor te zorgen dat de besturen in po en vo aan hun zorgplicht kunnen voldoen. Ook de mbo-instellingen moeten in staat zijn (eventueel met het inschakelen van ketenpartners) aan iedere student met extra ondersteuningsbehoefte passend onderwijs te kunnen bieden.

In po en vo spreken besturen af welk niveau van basisondersteuning iedere school in het samenwerkingsverband kan bieden en daarnaast hoe op basis van de ondersteuningsprofielen van de scholen een dekkend aanbod wordt gerealiseerd. Daarvoor zijn afspraken nodig over extra ondersteuning binnen reguliere scholen dan wel speciale voorzieningen<sup>8</sup>, afspraken over het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen, over procedures voor plaatsing in sbo (en op termijn lwoo en pro), maar ook overleg en afstemming met gemeenten en zorgverleners. Deze infrastructuur voor passend onderwijs vormt de basis voor de toewijzing en de uitvoering van de ondersteuning.

In het mbo moeten de instellingen zelf de extra ondersteuning en begeleiding vormgeven van studenten die dat nodig hebben. Daarvoor moeten veel mbo-instellingen hun eigen zorgstructuur en ondersteuningsaanbod opnieuw vaststellen. Samenwerken met het aanleverend onderwijs en externe partijen die zorg en ondersteuning bieden, is ook voor hen relevant.

Verder is de relatie met gemeenten van groot belang. Niet alleen is de gemeente verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer maar ook voor de onderwijshuisvesting. Dit zijn op zich al zeer belangrijke onderwerpen in het kader van passend onderwijs. De gemeente wint verder aan belang door een aantal nieuwe wetten en wetswijzigingen. Door de invoering van de Participatiewet worden gemeenten per 2015 verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en re-integratie van niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten en een voorziening voor beschermt werk voor wie geen regulier werk kan verrichten. Dat betekent dat voor de uitstroom naar werk de gemeente een belangrijke rol krijgt en de gemeente dus voor scholen en instellingen (met name vso, pro en mbo) ook aan belang wint. Daarnaast worden met de Jeugdwet per 2015 de verantwoordelijkheden van de gemeenten met betrekking tot de jeugdzorg uitgebreid. Vanaf 2015 zullen alle vormen van jeugdzorg onder de gemeenten vallen. Leerlingen met ondersteuningsbehoefte op school hebben regelmatig ook buiten school behoefte aan begeleiding en/of ondersteuning en andersom. Intensieve samenwerking tussen gemeenten en onderwijsinstellingen ligt daarom zeer voor de hand. Mede ook daarom moeten de gemeenten met samenwerkingsverbanden op overeenstemmingsgericht overleg voeren.

In het kader van de evaluatie is het van belang inzicht te krijgen in de verschillende verschijningsvormen waarop een dekkend ondersteuningsaanbod wordt gerealiseerd.

---

<sup>8</sup> Onder 'speciale voorzieningen' verstaan we scholen voor speciaal onderwijs, OPDC's, en voorzieningen als Herstart of Op de Rails.

Samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hebben de vrijheid om binnen randvoorwaarden voor een dekkend aanbod te zorgen. De gekozen varianten en de motivatie voor die keuzes is relevant voor een goed begrip van het totale aanbod. Daarnaast is het van belang inzicht te krijgen in de consequenties voor onderwijspersoneel of de relatie met ouders en/of ketenpartners die voortvloeien uit de manier waarop het ondersteuningsaanbod vorm krijgt. Een hoog niveau van basisondersteuning zal bijvoorbeeld meer eisen stellen aan het kunnen omgaan met leerlingen met ondersteuningsbehoeften door leraren in het regulier onderwijs. Verder is er behoefte aan informatie over procesmatige aspecten van de organisatie van het ondersteuningsaanbod. Hierbij denken we aan de manier waarop afspraken tot stand komen, het zoeken naar draagvlak onder scholen en besturen en de positie van het samenwerkingsverband ten opzichte van de afzonderlijke besturen.

Het ondersteuningsaanbod wordt op hoofdlijnen in kaart gebracht via onderzoeken die in de kortetermijnprogrammering zijn opgenomen (zie ook Call for Proposals 'Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs', NRO juni 2014). Daarin is een beschrijving en analyse opgenomen van de ondersteuningsplannen in po en vo en een beschrijving en analyse van de ondersteuningsstructuur in mbo-instellingen. Die analyse heeft tot doel een typologie op te stellen van samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen.

Er is behoefte aan een kwalitatieve verdieping op deze analyse om een goed beeld te krijgen van het ondersteuningsaanbod en een vervolgmeting ervan om na te gaan welke veranderingen zich voordoen.

Binnen dit onderzoeksthema (organisatie van het ondersteuningsaanbod) onderscheiden we een kwalitatieve verdieping (3.2.1), een monitordeel (3.2.2) en een praktijkgericht deel (3.2.3).

### *3.2.1 Kwalitatieve verdieping*

We starten hier met de kwalitatieve verdieping. Die kwalitatieve verdieping moet antwoord geven op een aantal vragen.

1. Welke niveaus van basisondersteuning kunnen worden onderscheiden binnen de samenwerkingsverbanden? Is dat vooral gedefinieerd in termen van behoefte, of juist van aanbod? Welke soort ondersteuningsbehoefte/-aanbod valt binnen de basisondersteuning, welke soort ondersteuningsbehoefte/-aanbod valt onder extra ondersteuning (eventueel ambulante) op de school, welke soort ondersteuningsbehoefte/-aanbod valt onder de speciale voorzieningen? Hoe komen samenwerkingsverbanden tot definities van categorieën van ondersteuningsbehoefte/-aanbod?<sup>9</sup> In hoeverre maakt lwoo deel uit van de basisondersteuning binnen vo-scholen voor en na 2016? Hoe bakenen mbo-instellingen de doelgroep van studenten met een ondersteuningsbehoefte af? Voor welke ondersteuningsbehoeftes doen mbo-instellingen (of sectoren daarbinnen) een beroep op externe expertise (bijvoorbeeld ambulante begeleiders uit vso)?
2. Hoe is het ondersteuningsaanbod ingebed in de samenwerking met externe partijen? Welke relaties liggen er met het jeugdzorgdomein? Bij welke ondersteuningsbehoeftes is de samenwerking met jeugdzorg met name relevant? Waarom? Welke afspraken zijn gemaakt met jeugdzorginstellingen? Hoe is de

---

<sup>9</sup> We gebruiken hier 'ondersteuningsbehoefte' als algemene term waar in de ondersteuningsplannen, onderzoeksliteratuur en schoolprofieldocumenten ook termen als leerproblemen, beperkingen, orthobeelden, zorgbehoefte e.d. worden gebruikt.

samenwerking met voorliggend en afnemend onderwijs? En hoe is de samenwerking tussen mbo-instellingen en samenwerkingsverbanden vo (één van de aandachtspunten hier is ook de instroom uit vso, lwoo en pro)? Hoe geeft men vorm aan overdracht tussen schoolsoorten (warme overdracht)? Hoe is de samenwerking met de cluster 1 en 2 instellingen? Welke afspraken zijn er tussen instellingen en samenwerkingsverbanden met cluster 1 en 2 scholen over ambulante begeleiding? Hoe is de samenwerking met de gemeente (verantwoordelijk voor jeugdzorg, leerlingenvervoer, huisvesting en leerplicht) en welke afspraken zijn met de gemeenten hierover gemaakt in het kader van het OOGO<sup>10</sup>?

3. Hoe is de keuze voor juist deze vorm van ondersteuningsaanbod tot stand gekomen? Wat is de rol van het samenwerkingsverband geweest (sturend, volgend)? Wat is de rol geweest van het referentiekader van werkgeversorganisaties? Hoe is de ondersteuningsplanraad betrokken en wat is de inbreng daarvan geweest? (Hoe) is naar draagvlak gezocht binnen de instellingen of de scholen in het samenwerkingsverband? Verloopt dit proces voor de inpassing van lwoo en pro per 1 januari 2016 anders dan voor de inrichting van het aanbod per 1 augustus 2014?
4. Welke redenen geven samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen om voor een specifieke variant te kiezen? Vanuit een visie op ondersteuning (bijvoorbeeld "steun waar nodig, speciaal als het moet"), vanuit de beschikbare expertise binnen het regulier onderwijs en speciale voorzieningen, vanuit financiële overwegingen, bijvoorbeeld een vereveningsopdracht, vanuit de behoefte aan autonomie van besturen, een combinatie van redenen, e.d.? Leiden verschillen in bijvoorbeeld visie daarmee echt tot verschillen in organisatie van het ondersteuningsaanbod? Welke overwegingen heeft een samenwerkingsverband om te kiezen voor een bovenschoolse voorziening?
5. Welke consequenties vloeien voort uit de manier waarop het ondersteuningsaanbod vorm krijgt? Wat betekent het voor de wijze van professionalisering van het onderwijspersoneel, voor het niveau en de aard van de ouderbetrokkenheid, voor de relatie en afstemming met ketenpartners? Worden daar binnen het samenwerkingsverband afspraken over gemaakt of behoort dat tot het domein van de afzonderlijke werkgevers of scholen?

#### *Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak*

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, ligt een kwalitatieve onderzoeksaanpak voor de hand, bijvoorbeeld een uitgebreide documentanalyse in combinatie met interviews onder diverse actoren binnen een samenwerkingsverband of een mbo-instelling en de samenwerkingspartners (bestuur samenwerkingsverband of instelling, directies, leraren, ouders, gemeenten, jeugdzorginstellingen, cluster 1 en 2 instellingen, scholen voor afnemend en voorliggend onderwijs). Daarmee kan een verdiepende beschrijving van de organisatie van het ondersteuningsaanbod worden gegeven, de relatie met samenwerkingspartners en ook de beweegredenen en meningen van diverse actoren. Door een aantal casestudies uit te voeren gericht op samenwerkingsverbanden en instellingen, die beargumenteerd gekozen zijn op basis van de in het voorjaar van 2015 op te leveren typologie, ontstaat de mogelijkheid voor een verdiepende beschrijving van het aanbod, inzicht in achterliggende motieven en de consequenties voor de toerusting van docenten, relaties met ouders, e.d.

Bijvoorbeeld een aantal van 50 casestudies (nader onder te verdelen over de drie sectoren) lijkt voldoende voor een dergelijke verdiepende ronde om daarmee de diversiteit van het

---

<sup>10</sup> Specifiek voor de relatie jeugdzorg en passend onderwijs heeft het NRO het idee gehad om een aparte Academische Werkplaats Jeugdzorg en Passend Onderwijs op te nemen in het ZonMw programma AWJ 2015-2020. Helaas is dit wegens financiële restricties niet haalbaar gebleken.

ondersteuningsaanbod in kaart te brengen. Deze casestudies kunnen worden gecombineerd met de casestudies voor de kwalitatieve verdieping bij het onderdeel toewijzing van de ondersteuning (paragraaf 3.3.1).

### *Planning*

Uitvoering van de casestudies kan plaatsvinden vanaf het voorjaar van 2015. Op basis van een selectie in mei 2015 van samenwerkingsverbanden kan de dataverzameling starten. Oplevering van resultaten in mei 2016 lijkt dan realistisch.

### *Product*

We verwachten casestudy-beschrijvingen per samenwerkingsverband en instelling. Daarnaast verwachten we een rapport met daarin een analyse van de beschrijvingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

### *3.2.2 Monitoren*

Naast de kwalitatieve verdieping is er behoefte aan inzicht in de manier waarop de vormgeving van het ondersteuningsaanbod zich ontwikkelt in de loop van de invoeringsperiode. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een duidelijke keuze gemaakt voor inrichting van het ondersteuningsaanbod en de toewijzing terwijl andere starten met een beleidsarme invoering, waarbij ze voor de toekenning van extra onderwijsondersteuning (voorlopig) blijven uitgaan van de tot nu toe landelijk gehanteerde indicatiestellingen. Over het geheel verwacht de ECPO dat de nieuwe vormen van passend onderwijs pas in de loop van de komende jaren gestalte zullen krijgen. Hoe dat gebeurt, moet in de komende jaren worden gevolgd.

Daarnaast is er behoefte aan inzicht hoe de samenwerking tussen gemeenten, samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen zich ontwikkelt. De ontwikkelingen in het sociaal domein en met name de grote decentralisaties (Jeugdwet, Participatiewet) maken dat de gemeenten een nog belangrijker speler voor het onderwijs worden dan ze nu al zijn.

Hierbij gaat het om de volgende vragen.

1. Houden samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen vast aan de eenmaal gekozen ondersteuningsstructuur? Welke eventuele verschuivingen vinden er plaats? Om welke aantallen samenwerkingsverbanden en instellingen gaat het? Wat zijn de belangrijkste redenen om eventueel aanpassingen te doen in de ondersteuningsstructuur? Welke rol speelt de inpassing van lwoo en pro daar nog in?
2. Welke ontwikkelingen doen zich voor bij samenwerkingsverbanden die in het eerste jaar voor een zogenaamde beleidsarme invoering van passend onderwijs hebben gekozen? Hanteren deze samenwerkingsverbanden of instellingen na twee jaar nog steeds een beleidsarme variant van passend onderwijs? Waarom (niet)? Worden er bij de inpassing van lwoo en pro andere varianten gekozen?
3. Hoe ontwikkelt zich de relatie tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten? Hoe verloopt het OOGO? Wat loopt goed en welke onderwerpen blijken problemen op te leveren (vervoer, huisvesting, afstemming met jeugdzorg, uitstroom en begeleiding naar werk, verschillen daarin tussen gemeenten binnen één samenwerkingsverband)? In hoeverre houden die problemen verband met de (gewenste) wijze van inrichting van het ondersteuningsaanbod door samenwerkingsverbanden?
4. Hoe ontwikkelt zich de relatie tussen mbo-instellingen en gemeenten? Wat loopt goed en welke onderwerpen blijken problemen op te leveren (afstemming met jeugdzorg,

uitstroom en begeleiding naar werk van jonggehandicapten, verschillen daarin tussen gemeenten binnen het voedingsgebied van één mbo-instelling)? In hoeverre houden die problemen verband met de (gewenste) wijze van inrichting van het ondersteuningsaanbod door mbo-instellingen?

5. Hoe ziet twee jaar na invoering en vier jaar na invoering van passend onderwijs de verdeling van samenwerkingsverbanden en instellingen eruit over de respectievelijke typologieën (po, vo en mbo)?

#### *Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak*

Om bovenstaande vragen te beantwoorden kunnen onderzoeken worden uitgevoerd zoals die ook voor de korte termijn programmering zijn voorgesteld.<sup>11</sup> De vervolgmetingen kunnen beperkter van opzet zijn omdat na twee jaar naar verwachting niet alle mbo-instellingen en po-samenwerkingsverbanden wijzigingen zullen hebben aangebracht in de toewijzing van de ondersteuning. De vo-samenwerkingsverbanden zullen wel een aanvulling voor het inpassen van lwoo en pro in het ondersteuningsaanbod hebben opgenomen. Een nadere analyse van de ondersteuningsplannen van de vo-samenwerkingsverbanden en van de selectie van mbo-instellingen en po-samenwerkingsverbanden die veranderingen in de toewijzing hebben toegepast, is na twee jaar voldoende. Na vier jaar zou weer een integrale inventarisatie (po, vo, mbo) uitgevoerd kunnen worden. Verder kunnen voor dit onderdeel jaarverslagen en/of de rapportages van de Inspectie over de samenwerkingsverbanden mogelijk nuttige aanvullende informatie bieden.

De onderzoeksinstrumenten van de meting in het najaar van 2014, maar ook de typologie-indeling kunnen voor deze herhalingsonderzoeken gebruikt worden. Mogelijk leveren de vervolgmetingen ook nog informatie voor eventuele aanpassingen van de typologie zelf. Verder kan gedacht worden aan een inventarisatie onder (een steekproef van) samenwerkingsverbanden, mbo-instellingen en gemeenten via een enquête om nader zicht te krijgen op de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten, de ontwikkelingen daarin, eventuele problemen en mogelijke oplossingen daarvoor. Het verdient verder aanbeveling voor dit onderdeel aansluiting te zoeken bij de uit te voeren 'Monitor Onderwijs Jeugdhulp' waarvoor het NJI een indicatorenset heeft ontwikkeld in samenwerking met het veld (zowel gemeenten, jeugdzorginstellingen als het onderwijs). De monitor is bedoeld als een praktisch sturingsinstrument voor gemeenten en samenwerkingsverbanden. Over de daadwerkelijke uitvoering en vormgeving van deze monitor is nog geen concrete informatie beschikbaar, maar dat zal in het najaar van 2014 verder duidelijk worden. Het idee is dat er gebruik gemaakt wordt van centrale gegevens van bijvoorbeeld CBS en DUO maar ook van gegevens die via vragenlijsten bij zorgcoördinatoren op school, beleidsmedewerkers van gemeenten en coördinatoren van samenwerkingsverbanden verzameld worden.

#### *Planning*

Uitvoeringen van herhalingsmetingen kunnen in het najaar 2016 en najaar 2018 plaatsvinden met een oplevering van de resultaten in voorjaar van 2017 en 2019. Deze worden gecombineerd met de herhalingsmetingen voor de manier van toewijzing en financiële informatie (zie 3.3).

#### *Product*

We verwachten in zowel 2017 als 2019 een rapport waarin op landelijk niveau een stand van zaken wordt geschetst. In het rapport verwachten we een antwoord op de onderzoeksvragen over de ontwikkelingen in de organisatie van het ondersteuningsaanbod.

---

<sup>11</sup> Zie Kortetermijnprogrammering passend onderwijs paragraaf 3.5 en 3.6 (Stand van zaken en typologie samenwerkingsverbanden; Stand van zaken en typologie mbo-instellingen).

Verder verwachten we een update van de typologie-indeling van samenwerkingsverbanden en instellingen. Deze indeling zal in het vervolg (dus na 2017 en 2019) van de evaluatie een rol spelen om vergelijkingen tussen samenwerkingsverbanden en een vergelijking in de tijd te kunnen maken.

### *3.2.3 Praktijkgerichte evaluatie*

De organisatie van het ondersteuningsaanbod door instellingen en samenwerkingsverbanden heeft als doel dat besturen kunnen voldoen aan de zorgplicht. Die zorgplicht is een centraal element van de invoering van passend onderwijs en bedoeld om te voorkomen dat een groep ouders lange tijd moet 'shoppen' om voor hun kind met een extra ondersteuningsbehoefte een plek op een school te vinden. Er is behoefte aan informatie over de manier waarop en de mate waarin het ondersteuningsaanbod bijdraagt aan het voldoen aan de zorgplicht. Het gaat hierbij om de volgende vragen.

1. Werkt het ondersteuningsaanbod in de praktijk? Stelt het ondersteuningsaanbod besturen voldoende in staat om aan de zorgplicht te voldoen? In welke gevallen wel en welke eventueel niet? Welke knelpunten doen zich voor? Moeten scholen nu in plaats van de ouders gaan 'shoppen' met bij hen aangemelde leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften? Zijn er aanwijzingen dat scholen geen leerlingen willen inschrijven met een beroep op het feit dat ze vol zitten om daarmee de zorgplicht te omzeilen? Wat is de ontwikkeling in het aantal geschillen bij de landelijke geschillencommissie passend onderwijs dat betrekking heeft op toelating van leerlingen?
2. Hebben samenwerkingsverbanden problemen om een dekkend ondersteuningsaanbod te realiseren? Worden die problemen opgelost en zo ja, hoe? Zijn er goede voorbeelden van de organisatie van het ondersteuningsaanbod van samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen die door anderen overgenomen kunnen worden?

### *Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak*

Een kwalitatieve aanpak ligt hier voor de hand om in kaart te brengen of de dekking van het ondersteuningsaanbod en de zorgplicht in de dagelijkse praktijk werken, welke onderdelen goed werken, welke onderdelen tot problemen (kunnen) leiden en welke oplossingen daar vervolgens voor mogelijk zijn. We bevelen aan om wederom op basis van de typologie-indelingen uit de korte termijn programmering een aantal verschillende samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen te selecteren. Bij dit praktijkgerichte deel past een kwalitatieve aanpak. Omdat dit deel ook gericht is op het vinden van oplossingen voor zaken waar het veld zelf tegenaan loopt, wordt samen met het veld onderzoek gedaan. De geselecteerde onderzoekers zoeken samenwerking met verschillende typen samenwerkingsverbanden, scholen en mbo-instellingen om bovenstaande vragen te beantwoorden, mogelijk nader gespecificeerd of aangevuld met vragen die in de praktijk leven rondom het thema 'ondersteuningsaanbod'.

### *Planning*

De uitvoering van dit praktijkgerichte onderzoek vindt plaats vanaf mei 2015. Er is dan vermoedelijk voldoende ervaring opgedaan bij samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen met de werking van het ondersteuningsaanbod en tegelijkertijd is er behoefte aan informatie door het deel van het veld dat nog bezig is de organisatie van het ondersteuningsaanbod verder te optimaliseren.

### *Product*

We verwachten in het voorjaar van 2017 een rapport waarin de resultaten van deze kwalitatieve, grotendeels praktijkgerichte,

evaluatie staan beschreven en de onderzoeksvragen worden beantwoord. In het voorjaar van 2016 verwachten we een voortgangsrapportage. Daarnaast is er vanwege het praktijkgerichte karakter ook vooral behoefte aan een rapportagevorm die aansluit bij het veld en de verschillende actoren daarin. Dat kan bijvoorbeeld input zijn voor een website (in woord of beeld), een handleiding voor besturen en scholen, een presentatie en/of workshop op een conferentie, e.d.

### 3.3 Organisatie van toewijzing van ondersteuning

Naast het organiseren van een dekkend ondersteuningsaanbod voor leerlingen is ook de toewijzing van ondersteuning aan leerlingen een belangrijke taak van het veld. Met de invoering van passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden in po en vo en de instellingen in het mbo verantwoordelijk voor het toekennen van (zowel de lichte als zware) ondersteuning en voor de besteding van het beschikbare budget. De toewijzing en financiering van ondersteuning, en de afweging tussen beide, is daarmee in één hand komen te liggen.

De landelijke indicatiestelling voor toegang tot extra ondersteuning was sterk gericht op het hebben van een door de zorg geïndiceerde stoornis. De afschaffing van die landelijke systematiek van de indicatiestelling biedt het veld meer ruimte om bij de toekenning van de extra onderwijssteuning uit te gaan van de *onderwijs*beperking van de leerling (handelingsgerichte diagnostiek). Door passend onderwijs verdwijnt de prikkel om te indiceren op basis van een diagnose. Het gaat niet meer primair om de beperkingen die een leerling heeft, maar de aandacht is gericht op de aanpassingen die nodig zijn zodat hij of zij onderwijs kan volgen.

De commissies voor indicatiestelling die aan de hand van de landelijke criteria indicaties afgaven voor zware ondersteuning (speciaal onderwijs of lgf) zijn verdwenen<sup>12</sup>.

Samenwerkingsverbanden (po en vo) en instellingen (mbo) gaan zelf de criteria vaststellen op basis waarvan leerlingen in aanmerking komen voor verschillende vormen van (extra) ondersteuning. Dat past bij de manier waarop de verbanden en instellingen ook hun eigen ondersteuningsaanbod hebben georganiseerd.

Er geldt een verplichting tot het vastleggen van de procedure voor plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs in het ondersteuningsplan. Vanwege de zorgplicht zijn voortaan besturen de partij die een toelaatbaarheidsverklaring bij het samenwerkingsverband aanvraagt voor het speciaal onderwijs waarvoorheen de ouders een verzoek tot een indicatiestelling deden.

Samenwerkingsverbanden zijn verplicht zich voor de beslissing over het wel of niet verwijzen van leerlingen naar speciale voorzieningen in het samenwerkingsverband (speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) te laten adviseren door ten minste twee deskundigen, waaronder in elk geval een orthopedagoog of een psycholoog. Het doel hiervan is te borgen dat relevante deskundigheid is betrokken bij het advies over de toelaatbaarheid van een leerling.<sup>13</sup>

Passend onderwijs maakt een einde aan de open einde financiering van de leerlingondersteuning in het onderwijs. Het budget dat hiervoor beschikbaar is, ligt vanaf 2014 vast (het is alleen nog afhankelijk van de ontwikkeling in het totale leerlingenaantal). Omdat de ondersteuningsbekostiging van de samenwerkingsverbanden wordt genormeerd,

---

<sup>12</sup> Voor cluster 1 en 2 zijn per instelling commissies van onderzoek ingesteld die aan de hand van criteria beoordelen of een leerling is aangewezen op onderwijs op de cluster 1 of 2 instelling of op ondersteuning vanuit de instelling. De commissie mag deze criteria zelf bepalen en bepaalt ook de duur van de toelaatbaarheid en het begeleidingsaanbod.

<sup>13</sup> Staatsblad, nr. 95, 2014. *Besluit van 12 februari 2014 tot wijziging van diverse besluiten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*

zullen samenwerkingsverbanden ten opzichte van de huidige situatie minder, meer of evenveel financiële middelen ter beschikking hebben. Dat geldt ook in het mbo waar het lgf-budget naar rato van de rijksbijdrage aan het gehandicaptenbudget wordt toegevoegd. Er geldt een overgangperiode zodat samenwerkingsverbanden, besturen en instellingen naar de definitieve financiële situatie kunnen toegroeien (verevening). Per 2016 wordt besloten of de middelen voor lwoo en pro ook op basis van leerlingaantallen worden toegekend en gebudgetteerd.

In het kader van de evaluatie is het in de eerste plaats van belang om inzicht te krijgen in de praktijk van de toewijzing van de ondersteuning, het afgeven van de toelaatbaarheidsverklaringen, het beleid rondom en procedures voor plaatsing (maar ook terugplaatsing) e.d., de criteria die worden gebruikt en de afwegingen die worden gemaakt. Verder is er behoefte aan informatie over procesmatige aspecten van de organisatie van de toewijzing en financiering daarvan en het is van belang inzicht te krijgen in de consequenties van de gewijzigde financiering. Samenwerkingsverbanden die ten opzichte van de huidige situatie minder leerlingen in (voortgezet) speciaal onderwijs kunnen plaatsen of minder andere vormen van zware ondersteuning kunnen bieden, zullen daarvoor in de komende jaren beleid moeten ontwikkelen.

Net als de ondersteuningsstructuur wordt ook de toewijzing op hoofdlijnen in kaart gebracht via onderzoeken die in de kortetermijnprogrammering zijn opgenomen (Call for Proposals 'Kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs' NRO juni 2014). Dat betekent dat er op hoofdlijnen een beschrijving beschikbaar komt van de varianten van toewijzing in po en vo en ook hoe dit proces verloopt op mbo-instellingen. Dat zal tevens naar verwachting een element vormen in de op te stellen typologieën.

Er is behoefte aan een kwalitatieve verdieping hierop plus een vervolgmeting om na te gaan welke veranderingen zich mogelijk zullen voordoen. Daarnaast is het van belang inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van de beschikbare middelen per samenwerkingsverband en de inzet daarvan.

Binnen dit onderzoeksthema (organisatie van toewijzing van de ondersteuning) onderscheiden we een beschrijvend kwalitatief deel (3.3.1) en een monitordeel (3.3.2).

### *3.3.1 Kwalitatieve verdieping*

De kwalitatieve verdieping moet antwoord geven op een aantal vragen.

1. Hoe werken verschillende varianten van toewijzing van ondersteuning in de praktijk? Hoe is de toewijzing gerelateerd aan de niveaus van basisondersteuning en de schoolprofielen? Hoe is de manier van toewijzing gerelateerd aan de verdeling van financiële middelen en hoe wordt in de toewijzing omgegaan met financiële plafonds?
2. Indien samenwerkingsverbanden werken met centrale commissies.<sup>14</sup> Wie hebben zitting in centrale commissies? Welke werkwijze hanteren zij en welke bevoegdheden hebben ze? Welk soorten deskundigen worden ingezet? Waarin verschillen de centrale commissies van hun voorlopers (commissies voor indicatiestelling)? Zijn er verschillen in bijvoorbeeld te hanteren criteria voor het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring of de toepassing van criteria?

---

<sup>14</sup> Toelatingscommissies, Commissie van Toelating, Commissie van Advies, Commissie van Toewijzing, e.d.



3. Hoe werken samenwerkingsverbanden zonder centrale commissies? Welke partijen worden betrokken, wie adviseert, wie neemt besluiten? Hoe is de afstemming op het niveau van het samenwerkingsverband? Welke (uniforme) criteria worden gehanteerd?<sup>15</sup>
4. Hoe vindt de toewijzing van ondersteuning in het mbo plaats. Welke procedures en werkwijzen gelden daar? Wie adviseert en wie neemt besluiten?
5. Verschuift bij de beslissingen over toewijzing de focus van (medische) diagnoses naar de benodigde ondersteuning om leerlingen onderwijs te kunnen laten volgen?

#### *Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak*

Een kwalitatieve onderzoeksaanpak ligt voor de hand om bovenstaande vragen te beantwoorden, bijvoorbeeld een uitgebreide documentanalyse (toewijzingsprotocollen, verslagen van vergaderingen, Inspectieverlag, e.d.). Dat kan worden gecombineerd met interviews onder diverse actoren binnen een samenwerkingsverband of een mbo-instelling (directie samenwerkingsverband, leden van commissies van toelating, deskundigen die worden geraadpleegd, intern begeleiders en directieleden van scholen bij een sterk gedecentraliseerd model). Daarmee kan een verdiepende beschrijving van de organisatie van de toewijzing worden gegeven en daarnaast de beweegredenen, afwegingen e.d. van diverse actoren.

De kwalitatieve aanpak kan plaatsvinden door een aantal casestudies bij samenwerkingsverbanden en instellingen uit te voeren. De typologie die in het voorjaar van 2015 verschijnt voor zowel de samenwerkingsverbanden als de mbo-instellingen biedt goede mogelijkheden voor het maken van een beargumenteerde keuze voor de casestudies. Een aantal van 50 casestudies (nader te verdelen over de verschillen sectoren) lijkt voldoende voor deze verdiepende ronde. Daarmee kan de werking van verschillende toewijzingsmodellen nader in kaart worden gebracht. Deze casestudies kunnen worden gecombineerd met de casestudies voor de kwalitatieve verdieping bij het onderdeel organisatie van het ondersteuningsaanbod (paragraaf 3.2.1).

#### *Planning*

Uitvoering van de casestudies kan vanaf mei van 2015 starten. Op basis van een selectie in april 2015 van samenwerkingsverbanden kan de dataverzameling starten. Oplevering van resultaten in mei 2016 lijkt daarmee realistisch.

#### *Product*

We verwachten casestudy-beschrijvingen per (door de onderzoeker geselecteerd) samenwerkingsverband en instelling. Daarnaast verwachten we een rapport met daarin een analyse van de beschrijvingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

#### *3.3.2 Monitoren*

In aanvulling op het inzicht in de praktijk van de toewijzing van de ondersteuning is er behoefte aan informatie over de ontwikkeling van de toewijzing van extra ondersteuning in de loop van de invoeringsperiode, in combinatie met informatie over de financiële middelen en de inzet van dat budget.

Sommige samenwerkingsverbanden zijn gestart met een beleidsarme invoering, waarbij ze voor de toekenning van extra onderwijsondersteuning (voorlopig) blijven uitgaan van de tot

---

<sup>15</sup> Bijvoorbeeld in het referentiekader wordt aangegeven dat toewijzing moet plaatsvinden op basis van (multidisciplinaire) handelingsgerichte diagnostiek; vanuit het principe van thuis- en schoolnabijheid; na overleg met ouders; met transparante procedures; en minimale bureaucratie.

nu toe landelijk gehanteerde indicatiestellingen. De verwachting is dat in de loop van de komende jaren daarin nog verandering zal gaan optreden.

Hierbij draait het om de volgende vragen.

1. Houden samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen vast aan de eenmaal gekozen manier van toewijzing? Worden criteria op dezelfde manier toegepast? Zo niet, wat zijn de belangrijkste redenen om aanpassingen te doen (financieel, organisatorisch, ontwikkeling niveau basisondersteuning e.d.)? Hoe wordt de ondersteuningstoewijzing voor lwoo en pro vormgegeven? Verandert de samenstelling van de commissies door de inpassing van lwoo en pro?
2. Welke ontwikkelingen doen zich voor bij samenwerkingsverbanden die in het eerste jaar voor een zogenaamde beleidsarme invoering van passend onderwijs hebben gekozen? Organiseren deze samenwerkingsverbanden of instellingen na twee jaar nog steeds op dezelfde manier de toewijzing van extra ondersteuning? Waarom (niet)?
3. Wat is de ontwikkeling van het aantal leerlingen in speciale voorzieningen per samenwerkingsverband? Wat is per samenwerkingsverband de ontwikkeling van het leerlingaantal in het regulier onderwijs waarvoor een ontwikkelingsperspectief is opgesteld?
4. Wat is de ontwikkeling in de financiering (bekostiging) en de uitgaven van de samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen? Hoe is de verdeling van de ondersteuningsmiddelen binnen samenwerkingsverbanden?

#### *Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak*

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvragen ligt het voor de hand twee vervolgmetingen uit te voeren van het onderzoek naar de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden en de stand van zaken in het mbo zoals die ook voor de korte termijn programmering zijn voorgesteld.<sup>16</sup> De vervolgmetingen kunnen beperkter van opzet zijn omdat na twee jaar naar verwachting niet alle mbo-instellingen en po-samenwerkingsverbanden wijzigingen zullen hebben aangebracht in de toewijzing van de ondersteuning. De vo-samenwerkingsverbanden zullen wel een aanvulling voor de verwijzing naar lwoo en pro en ook de financiële gevolgen daarvan hebben opgenomen. Een nadere analyse van de ondersteuningsplannen van de vo-samenwerkingsverbanden en van de selectie van mbo-instellingen en po-samenwerkingsverbanden die veranderingen in de toewijzing hebben toegepast, is na twee jaar voldoende. Na vier jaar zou weer een integrale inventarisatie (po, vo, mbo) uitgevoerd kunnen worden. Verder kunnen voor dit onderdeel jaarverslagen en/of de rapportages van de Inspectie over de samenwerkingsverbanden mogelijk nuttige aanvullende informatie bieden.

Voor het beantwoorden van de derde vraag over de ontwikkeling in leerlingaantallen in speciale voorzieningen (naar zorgzwaarte) en leerlingen met een ontwikkelingsperspectief is het mogelijk gebruik te maken van geanonimiseerde gegevens uit BRON die beschikbaar worden gesteld via DUO. Afstemming met DUO over beschikbaarstelling, bewerking en oplevering van gegevens, is daarbij een belangrijk onderdeel (dit sluit ook aan bij de kengetallen onder 3.6.1). Er dient door de onderzoekers ruim van te voren overleg plaats te vinden met DUO over gegevens die nog geen onderdeel uitmaken van standaard geleverde databestanden (zie daarvoor [http://data.duo.nl/organisatie/open\\_onderwijsdata](http://data.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata)) zodat DUO in staat is om deze producten te kunnen ontwikkelen en af te stemmen met OCW. De

---

<sup>16</sup> Zie Kortetermijnprogrammering passend onderwijs paragraaf 3.5 en 3.6 (Stand van zaken en typologie samenwerkingsverbanden; Stand van zaken en typologie mbo-instellingen).

basisgegevens zijn in ieder geval op jaarbasis beschikbaar en het is logisch om aan te sluiten bij de jaarlijkse leerlingtellingen van 1 oktober.

Voor de informatie en gegevens die nodig zijn voor beantwoording van de vierde vraag zijn OCW en DUO de aangewezen partijen. Informatie over bekostiging is nu opgenomen in de sheet met kengetallen op de site [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl). Er wordt momenteel bekeken of deze informatie in de komende jaren wordt gecontinueerd zodat daar voor het opstellen van kengetallen ook gebruik van kan worden gemaakt.

De samenwerkingsverbanden en de mbo-instellingen hebben een directe bekostigings- en verantwoordingsrelatie met de rijksoverheid. Nadere eisen voor de verantwoording door samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn in de maak en die informatie komt in de toekomst beschikbaar via DUO. Het doel daarvan is dat in elk geval duidelijk wordt wat het ondersteuningsbudget is dat naar de besturen gaat, wat er wordt gereserveerd en hoe samenwerkingsverbanden (tijdelijke) financiële tekorten oplossen. Verder is het mogelijk onder voorwaarden gebruik te maken van aanvullende gegevens van samenwerkingsverbanden die via de zogenaamde dashboards po en vo beschikbaar komen.<sup>17</sup> Mbo-instellingen hebben een rijksbijdrage waar middelen passend onderwijs (ondersteuning aan studenten) deel van uit maken. Dat is geen geormerkt budget, dus uit de verantwoordingen van de instellingen zal weinig tot geen informatie beschikbaar komen over de inzet van de middelen. Wel zal hier gebruik gemaakt kunnen worden van informatie uit het zogenaamde geïntegreerd jaardocument dat instellingen opleveren. Dat document is vormvrij en bevat onder meer het jaarverslag van de instelling. De MBO Raad wil in de komende periode met de instellingen afspreken hoe informatie in het geïntegreerd jaardocument wordt opgenomen, over de wijze waarop het systeem van onderwijsondersteuning door de instelling wordt vormgegeven, en hoeveel studenten in de wijze waarop dat systeem vorm is gegeven worden bediend.

### *Planning*

Het uitvoeren van de herhalingsmetingen van de ondersteuningsplannen kan in het najaar 2016 en najaar 2018 plaatsvinden met een oplevering van de resultaten in het voorjaar van 2017 en 2019. Dit vindt tegelijkertijd plaats met de herhalingsmetingen voor het ondersteuningsaanbod (zie 3.2).

Informatie over de leerlingaantallen en financiële kengetallen per samenwerkingsverband (bekostiging en verantwoording) en mbo-instelling komen minimaal jaarlijks beschikbaar. We adviseren om in het voorjaar (van jaar t) zodra de gegevens beschikbaar zijn een analyse daarop te doen. De leerlingaantallen van de peildatum 1 oktober van het voorgaande jaar (t-1) zijn dan beschikbaar, de verantwoordingsgegevens over het kalenderjaar dáárvoor (t-2).<sup>18</sup> De precieze datum van de beschikbaarheid van bekostigingsgegevens is nog niet bekend.

### *Product*

We verwachten in zowel 2017 als 2019 een rapport waarin op landelijk niveau een stand van zaken wordt geschetst van de toewijzing van extra ondersteuning. In het rapport verwachten we een antwoord op de onderzoeksvragen. Verder verwachten we een update van de typologie-indeling van samenwerkingsverbanden en instellingen. Deze indeling zal in het vervolg (dus na 2017 en 2019) van de evaluatie een rol spelen om vergelijkingen tussen samenwerkingsverbanden en een vergelijking in de tijd te kunnen maken.

---

<sup>17</sup> Uit een voorlopige omschrijving blijkt dat in de dashboards onder meer vastgelegd wordt wat de scholen ontvangen voor de basisondersteuning van het swv en wat hun uitgaven zijn voor extra ondersteuning. Op dit moment wordt door de po-raad en vo-raad gewerkt aan een plan van aanpak voor het laten ontwikkelen van deze dashboards.

<sup>18</sup> We gebruiken de aanduiding t, t-1, t-2 en dergelijke om duidelijk te maken over welke peildatum of peilperiode op een specifiek moment gerapporteerd kan worden. De aanduiding t slaat dan op het rapportagejaar. Met t-1 wordt dan één jaar eerder bedoeld, met t-2 wordt dan twee jaar eerder bedoeld, enzovoorts.

Daarnaast verwachten we een jaarlijks rapport in het voorjaar met een presentatie van de kengetallen rondom leerlingaantallen, bekostiging en verantwoording waarin op landelijk niveau ontwikkelingen inzichtelijk worden gemaakt en uitsplitsingen worden gemaakt naar soorten samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen. De typologie-indelingen kunnen hierbij behulpzaam zijn. Verder verwachten we een SPSS- of Excel-dataset met daarin de gegevens per samenwerkingsverband.

### 3.4 Uitvoering van ondersteuning

De derde bouwsteen van passend onderwijs (naast de ontwikkeling van een dekkend ondersteuningsaanbod en de toewijzing van ondersteuning aan leerlingen) betreft de feitelijke uitvoering van de ondersteuning. Er is een aantal elementen in de feitelijke uitvoering die waarschijnlijk bepalend zullen zijn voor de effecten van passend onderwijs.

In de eerste plaats worden scholen verplicht een ontwikkelingsperspectief op te stellen voor leerlingen die extra onderwijs-ondersteuning krijgen en/of nodig hebben. Het ontwikkelingsperspectief geeft een onderbouwing voor een haalbaar einddoel voor de leerling (uitstroomniveau en/of uitstroomprofiel) en het is aan de school om een optimale ontwikkeling te bieden.<sup>19</sup> Het ontwikkelingsperspectief biedt de leraar een handvat om het onderwijs planmatig en doelgericht vorm te geven en is een instrument voor afstemming en communicatie tussen school, ouders en leerling. Er gelden wettelijke eisen voor het ontwikkelingsperspectief.

Er wordt een ontwikkelingsperspectief opgesteld voor alle leerlingen in het so en (v)so, het speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs en in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen vanuit het samenwerkingsverband. Het ontwikkelingsperspectief wordt door het bestuur vastgesteld, nadat overleg met de ouders is gevoerd. In het (v)so krijgt het bestuur advies van de Commissie voor Begeleiding (voor cluster 3 en 4) of de Commissie voor Onderzoek (voor cluster 1 en 2). De school evalueert het ontwikkelingsperspectief jaarlijks met de ouders en stelt het zo nodig bij.

Het ontwikkelingsperspectief biedt een onderbouwd uitstroomniveau of uitstroomprofiel voor de leerling en in het handelingsdeel een omschrijving van de begeleiding en ondersteuning die specifiek is toegesneden op de individuele leerling.<sup>20</sup> Het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief wordt pas vastgesteld nadat daarover met de ouders overeenstemming is bereikt. Het ontwikkelingsperspectief is bedoeld als een schakel in het proces van kwaliteitsverbetering: het is een instrument om doelgericht en planmatig extra onderwijs-ondersteuning toe te wijzen aan leerlingen die dat nodig hebben (Van der Linden e.a., 2013). Het is nu nog onduidelijk wat het daadwerkelijke effect van het ontwikkelingsperspectief op het onderwijs in de klas zal zijn en mate waarin het het huidige handelingsplan kan vervangen. De CED-groep verwacht dat de effectiviteit bijvoorbeeld sterk zal samenhangen met de mate waarin scholen hun onderwijs in arrangementen beschreven hebben en werken met leerroutes die toeleiden naar een uitstroombestemming (Van der Linden e.a., 2013).

---

<sup>19</sup> In het so en vso zijn drie uitstroomprofielen gedefinieerd: een profiel dat de leerling voorbereidt op doorstroming naar vervolgonderwijs, een profiel dat voorbereidt op de arbeidsmarkt en een profiel dat voorbereidt op dagbesteding.

<sup>20</sup> We gaan er hier in deze passage vanuit dat het 'Wetsvoorstel over instemmingsrecht van ouders op handelingsdeel ontwikkelingsperspectief' daadwerkelijk wordt omgezet in wetgeving. Het wetsvoorstel ligt nu voor ter consultatie en daarin is voor so en vso ook een handelingsdeel in het ontwikkelingsperspectief opgenomen en wordt het instemmingsrecht van ouders op het handelingsdeel geregeld.

In het Referentiekader passend onderwijs wordt aangegeven hoe de extra ondersteuning eruit kan zien.<sup>21</sup>

Het uitgangspunt is dat extra onderwijsondersteuning wordt georganiseerd in de vorm van arrangementen. Die arrangementen passen bij de ondersteuningsbehoefte van leerlingen, dus die kunnen variëren (van licht curatief en tijdelijk van aard, tot intensief en langdurend, of structureel van aard).

Voorbeelden van een ondersteuningsarrangement zijn: tijdelijk toegevoegde ondersteuning voor de leraar/het team op de eigen school; een budget voor de school waarmee deze aan specifieke ondersteuningsbehoeften van een specifieke leerling tegemoet kan komen; (tijdelijke) beschikbaarheid van specifieke hulpmiddelen voor leerlingen met een (meervoudige) lichamelijke handicap die de basisondersteuning overstijgen; een (tijdelijke) plaats voor de leerling binnen een bovenschoolse voorziening (bijvoorbeeld opdc); een gecombineerd traject van onderwijs en jeugdzorg (een onderwijs- en zorgarrangement) en een (tijdelijke) plaats of observatie binnen speciaal basisonderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs.

In de tweede plaats is voor de uitvoering van de ondersteuning de professionaliteit van het onderwijspersoneel en de mate waarin zij kunnen omgaan met leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften essentieel. Met name op scholen in samenwerkingsverbanden waar wordt ingezet op een hoog basisniveau van ondersteuning is het van groot belang dat de leraren op de reguliere scholen in staat zijn les te geven op verschillende niveaus, en kunnen omgaan met leerlingen met een handicap, met ernstige leerproblemen, met anti-sociaal gedrag en dergelijke.

Recent onderzoek laat zien dat leraren in het basisonderwijs veel vertrouwen hebben in hun eigen vaardigheden om om te gaan met leerlingen met ondersteuningsbehoeften. De meerderheid van de leraren ziet het lesgeven op verschillende niveaus als een uitdaging en is van oordeel dat leerlingen met ondersteuningsbehoeften bij hen in de klas goed op hun plek zitten. Naast deze meerderheid is er desondanks ook een substantiële groep leraren die aangeeft dat zij het onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoeften een zware belasting vinden en die er niet zeker van zijn dat zij zorgleerlingen kunnen bieden wat zij nodig hebben (Smeets, e.a., 2013). Leraren vinden het daarbij met name moeilijk om leerlingen met visuele of auditieve handicaps, psychiatrische problemen, antisociaal gedrag, spraak- en taalproblemen en ernstige leerproblemen, een verstandelijke beperking of het syndroom van Down, in de klas op te vangen.

Onderzoek in opdracht van de ECPO laat zien dat vo-docenten tamelijk positief zijn over hun eigen vaardigheden in het omgaan met leerlingen die een extra ondersteuningsbehoefte hebben (Walraven e.a., 2013). Docenten in het reguliere onderwijs vinden daarbij het omgaan met leerlingen die opstandig en agressief gedrag vertonen het moeilijkste. In de praktijkvakken van het vmbo kunnen soms gevaarlijke situaties ontstaan als docenten geconfronteerd worden met leerlingen met grote gedragsproblemen. Vso/pro-docenten voelen zich vaker competent om les te geven aan leerlingen met opstandig en agressief gedrag.

Ook in het referentiekader wordt aangegeven dat de betrokkenheid en toerusting van docenten essentieel is voor het slagen van passend onderwijs. Met name de docenten in het regulier onderwijs moeten in staat zijn om aan verschillen tussen leerlingen tegemoet te komen. Dat betekent wat voor de zittende docenten maar ook voor de lerarenopleidingen die hun studenten moeten voorbereiden op een meer op maatwerk en opbrengstgerichte werkwijze. Het referentiekader geeft aan dat 'een goed toegeruste docent in het regulier onderwijs beschikt naast vakkennis, vaardig klassenmanagement en algemene pedagogisch-didactische vaardigheden ook over vaardigheden waarmee leer- en

---

<sup>21</sup> Het Referentiekader is het geheel van werkwijzen en afspraken waarnaar schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zich richten bij de vormgeving van passend onderwijs. Het gaat om onderlinge afspraken, dus niet om wet en regelgeving.

ontwikkelingsproblemen bij kinderen vroegtijdig worden gesignaleerd; ondersteuningsbehoeften van ouders bij opvoeding en in het gezin vroegtijdig worden gesignaleerd; ouders vroegtijdig bij de ondersteuningsvraag worden betrokken; effectief interventies worden gehanteerd bij beginnende (gedrags)problematiek; gebruik wordt gemaakt van en wordt deelgenomen aan de ondersteuningsstructuur in en om de school; planmatig wordt gewerkt aan verbetering van de ontwikkelingskansen van de leerling; wordt gestreefd naar zo hoog mogelijke opbrengsten; en wordt geëvalueerd welke opbrengsten behaald zijn' (Referentiekader Passend Onderwijs).

In het kader van de evaluatie van passend onderwijs is het van belang inzicht te krijgen in hoe de uitvoering van de ondersteuning plaatsvindt en daarnaast hoe de kwaliteit van de uitvoering van de ondersteuning verbeterd kan worden.

Binnen dit onderzoeksthema (uitvoering van de ondersteuning) onderscheiden we een praktijkgericht deel (3.4.1) en een beschrijvend deel (3.4.2).

#### *3.4.1 Praktijkgericht onderzoek*

Het praktijkgerichte deel richt zich op in ieder geval op volgende vragen.

1. Hoe verloopt de ondersteuning en begeleiding aan leerlingen binnen de basisondersteuning met name wanneer gekozen wordt voor een hoog niveau van basisondersteuning? Treden daarin knelpunten op en zo ja, welke? Welke oplossingen worden daarvoor toegepast?
2. Hoe wordt het ontwikkelingsperspectief in de praktijk toegepast? Is bij het opstellen ervan het aanbod (schoolondersteuningsprofiel) of vraag (mogelijkheden van de leerling) leidend? Hoe wordt het hoogst haalbare uitstroomniveau of uitstroomprofiel bepaald? Biedt het docenten en anderen voldoende handvatten voor het ondersteunen en begeleiden van leerlingen? Vervangt het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief het bestaande handelingsplan?
3. Waar ligt de nadruk op bij interventies bij instellingen en scholen? Gaat het vooral om lichte interventies of preventieve interventies die vroegtijdig ingezet worden bij eerste signalen waaruit blijkt dat een leerling of student gebaat is bij ondersteuning? Hoe worden die signalen opgevangen? Of ligt de nadruk op zwaardere interventies in een later stadium? Hoe wordt de relatie tussen de reguliere school en speciale voorzieningen (so, vso, sbao, opd) vormgegeven in geval van tijdelijke plaatsingen? Wat is er bekend over de effectiviteit van de verschillende aanpakken?
4. Zijn de kennis en vaardigheden van docenten goed afgestemd op het niveau van de basisondersteuning en het schoolondersteuningsprofiel en hoe is dat tot stand gekomen? Welke vormen van professionalisering worden gebruikt om met name docenten in het regulier onderwijs toe te rusten in de omgang met leerlingen met gedragsproblemen, het signaleren van ondersteuningsbehoeften, in het omgaan met verschillen tussen leerlingen (dus zowel leerlingen met leerachterstanden als hoogbegaafden) en in handelingsgericht werken? Op welke manier heeft passend onderwijs in de curricula van de lerarenopleiding een plek gekregen?

### *Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak*

Bij dit praktijkgerichte deel past een kwalitatieve aanpak. Omdat dit deel ook gericht is op het vinden van oplossingen voor zaken waar scholen en docenten zelf tegenaan lopen, wordt samen met het veld onderzoek gedaan naar de manier waarop leerlingen met ondersteuningsbehoeften begeleid en ondersteund worden en welke manieren daarin effectief blijken en de relatie met voorzieningen in het geval van tijdelijke plaatsingen. De geselecteerde onderzoekers zoeken samenwerking met verschillende typen samenwerkingsverbanden, scholen, mbo-instellingen en lerarenopleidingen om bovenstaande vragen te beantwoorden, mogelijk nader gespecificeerd of aangevuld met vragen die in de praktijk leven rondom het thema 'uitvoering van de ondersteuning'.

### *Planning*

De uitvoering van dit praktijkgerichte onderzoek vindt plaats vanaf mei 2015. In de eerste jaren van invoering zijn vermoedelijk veel scholen en instellingen bezig met de praktische invulling van verschillende manieren van ondersteuning waarvoor ze hebben gekozen in het kader van de invoering van passend onderwijs. Tegelijkertijd zal er dan ook in die periode veel behoefte aan informatie bestaan bij scholen/instellingen en docenten die nog bezig zijn met de uitwerking van deze onderwerpen. Het is de bedoeling dat deze groep maximaal kan profiteren van de praktijkkennis en effectieve toepassingen van voorlopers.

### *Product*

We verwachten in het voorjaar van 2017 en 2018 rapportages waarin de resultaten van deze kwalitatieve praktijkgerichte evaluatie staan beschreven en de onderzoeksvragen worden beantwoord. In het voorjaar van 2016 verwachten we een voortgangsrapportage. Daarnaast is er vooral behoefte aan een rapportagevormen die aansluiten bij het veld en de verschillende actoren daarin. Dat kan bijvoorbeeld input zijn voor een website (in woord of beeld), een handleiding voor besturen en scholen, een presentatie en/of workshop op een conferentie, e.d.

#### *3.4.2 Beschrijvend onderzoek*

Het beschrijvend onderzoek moet antwoord geven op een aantal vragen.

1. Hoe worden het ontwikkelingsperspectief en de onderwijsovereenkomst in de praktijk gebruikt? Welke rol vervullen deze documenten voor docenten? Zijn er verschillen in de manier waarop ze worden gebruikt? In hoeverre zijn die verschillen gerelateerd aan de wijze waarop het ondersteuningsaanbod is georganiseerd?
2. Hoe worden docenten in het regulier onderwijs ondersteund in het verwerven van vaardigheden en competenties om zich toe te rusten voor het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen? In hoeverre is het curriculum van de lerarenopleidingen hierop reeds aangepast? Hoe worden ze ondersteund bij het verwerven van vaardigheden en competenties voor het omgaan met verschillen tussen leerlingen? Welke behoeften hebben docenten op dit terrein?
3. Wat is het niveau van de vaardigheden van docenten in het regulier onderwijs in het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen? Wat zijn hun vaardigheden in het omgaan met verschillen tussen leerlingen? Wat zijn hun vaardigheden in het signaleren van ondersteuningsbehoeften bij leerlingen? Hoe oordelen ze daar zelf over?

### *Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak*

Een combinatie van een kwantitatieve en kwalitatieve aanpak lijkt het meest geschikt voor het beantwoorden van bovenstaande vragen. Via een kwantitatieve aanpak middels bijvoorbeeld een enquête onder zorgcoördinatoren of intern begeleiders en docenten kan informatie worden verzameld over gebruik van het ontwikkelingsperspectief en de onderwijsovereenkomst en zelfbeoordeling van vaardigheden. Daarbij kan het onderzoek zich richten op scholen en instellingen met een hoog niveau van basisondersteuning. Een aanvullende kwalitatieve onderzoeksaanpak ligt voor de hand om meer verdiepende informatie te achterhalen. Dat kan bestaan uit bijvoorbeeld documentanalyse (ontwikkelingsperspectieven, ondersteuningsovereenkomsten, professionaliseringsplannen, Inspectieverslagen, e.d.) in combinatie met interviews onder diverse actoren binnen een school of een mbo-instelling (directie, docenten, zorgcoördinatoren, intern begeleiders e.d.) Met name de beoordeling van vaardigheden van docenten in de omgang met leerlingen met gedragsproblemen en met verschillen tussen leerlingen vraagt daarbij om een aanvullende aanpak. Naast zelfrapportage van docenten is het wenselijk om meer objectieve informatie daarover te krijgen. Dat wordt deels geleverd door de Inspectie die de taak heeft om de kwaliteit van het onderwijspersoneel te beoordelen en bevorderen. Daarvoor bepaalt de Inspectie of er in scholen voldoende deskundigheid aanwezig is en of de leraren voldoende vakbekwaam zijn op het gebied van pedagogische en didactische ondersteuning van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft. Dat kan worden aangevuld met meer verdiepende informatie en informatie die gerelateerd kan worden aan andere onderzoeksuitkomsten door aanvullende observaties te doen (direct of via video-opname) en zo een analyse te maken van de feitelijke uitvoering van ondersteuning. De kwalitatieve aanpak kan plaatsvinden door een aantal casestudies bij samenwerkingsverbanden en instellingen uit te voeren. De typologie die in het voorjaar van 2015 verschijnt voor zowel de samenwerkingsverbanden als de mbo-instellingen biedt goede mogelijkheden voor het doen van een beargumenteerde keuze voor de casestudies. Een aantal van 15 casestudies (nader te verdelen over de verschillende sectoren) lijkt voldoende voor deze verdiepende ronde.

### *Planning*

De uitvoering van dit beschrijvende deel (kwantitatieve meting en casestudies) kan het beste plaatsvinden in 2017. Tegen die tijd heeft waarschijnlijk het praktijkgerichte deel enig effect gehad op het veld. Dat betekent dat het beschrijvende deel dan niet zozeer aanloopproblemen in kaart brengt maar een redelijk beeld geeft van een stabiele situatie. Oplevering van de resultaten in mei 2018 lijkt dan realistisch.

### *Product*

Er is behoefte aan een rapport met landelijke resultaten op basis van het kwantitatieve deel. Daarnaast verwachten we een aantal casestudy-beschrijvingen per instelling, een analyse van de beschrijvingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

## 3.5 Effecten op het stelsel

De bouwstenen van passend onderwijs zoals we die hebben beschreven in de voorafgaande paragrafen (de ontwikkeling van een dekkend ondersteuningsaanbod, het toewijzen van ondersteuning en de daadwerkelijk uitvoering van de ondersteuning) moeten leiden tot een aantal effecten. In deze paragraaf gaan we in op de in de beleidstheorie geformuleerde doelen die betrekking hebben op het stelsel.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> In de volgende paragraaf (3.6) gaan we in op de veronderstelde effecten op de leerlingen.



In de eerste plaats moet het dekkend ondersteuningsaanbod in combinatie met de zorgplicht van besturen en de samenwerking met (jeugd)zorg leiden tot het verdwijnen van leerlingen die 'thuis zitten'. Daarbij gaat het om twee categorieën. In de eerste plaats de absoluut verzuimers, dat zijn leerplichtige kinderen en jongeren die niet op een school staan ingeschreven zonder dat daarvoor op grond van de Leerplichtwet vrijstelling is gegeven. In de tweede plaats gaat het om de thuiszitters, dat zijn leerplichtige kinderen en jongeren die wel op een school staan ingeschreven, maar langer dan 4 weken ongeoorloofd verzuimen.

In de tweede plaats moet met de invoering van passend onderwijs een stabiel financieringsstelsel ontstaan. Het beëindigen van de open einde financiering van de zware ondersteuning is daarin uiteraard een belangrijke stap. De doelstelling van het verminderen van het aantal leerlingen in aparte voorzieningen moet aan de houdbaarheid van deze budgettering bijdragen.<sup>23</sup>

In de derde plaats moet het nieuwe stelsel bijdragen aan een vermindering van de bureaucratie die met de indicatiestelling en toewijzing gepaard gaat.

Het afschaffen van de landelijke indicatiesystematiek en het in één hand brengen van de afweging van geen, lichte en zware extra ondersteuning zouden moeten leiden tot een efficiënter en transparanter toewijzingsproces.

Een vierde doel is dat ouders meer tevreden zijn over de ondersteuning aan hun kind dan voorheen (zowel over de resultaten als het proces). Tevens moeten ouders van kinderen zonder ondersteuningsbehoefte minimaal even tevreden zijn over het onderwijs aan hun kind dan voor de invoering van passend onderwijs. Hoewel het niet eerder als specifiek beleidsdoel is geformuleerd, blijkt er ook behoefte te zijn aan inzicht in de tevredenheid van leerlingen zelf (voortgezet onderwijs en mbo) over de procedure, de wijze van ondersteuning, e.d.

Voor het kunnen vaststellen of deze effecten op het stelsel worden gerealiseerd is al voorwerk gedaan in opdracht van de ECPO (Koopman en Ledoux, 2013). Specifiek voor effecten op oudertevredenheid en bureaucratie zijn in de kortetermijnprogrammering nulmetingen opgenomen waarvan de resultaten begin 2015 zullen verschijnen. Dat betekent dat er voldoende materiaal beschikbaar is om op voort te bouwen en om vast te stellen welke doelen gehaald zullen worden.

Er is daarnaast behoefte aan een verklarende analyse om te bepalen wat de relatie is tussen (positieve maar ook minder positieve) resultaten op stelselniveau en de vormgeving van het ondersteuningsaanbod, de toewijzing van de ondersteuning en uitvoering van de ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden of instellingen.

Binnen dit onderzoeksthema (effecten op het stelsel) onderscheiden we een monitoring deel (3.5.1) en een verklarend deel (3.5.2).

### *3.5.1 Monitoren*

Om vast te stellen of de beoogde effecten op stelselniveau optreden, is het nodig diverse ontwikkelingen te monitoren. Dat inzicht is nodig om na te gaan of de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd. In het verklarende deel kan dan vervolgens worden onderzocht wat de relatie is tussen de invoering en vormgeving van passend onderwijs enerzijds en het wel of niet halen van de doelstellingen. Hier staan de volgende vragen centraal.

---

<sup>23</sup> Overigens zit de groei in de laatste jaren vooral in cluster 4 (leerlingen met psychiatrische- en/of gedragsstoornissen), en dan vooral in het voortgezet onderwijs en meer in de leerlingen met een rugzak dan in een speciale voorziening.

1. Hoe is de ontwikkeling in het aantal absoluut verzuimers en thuiszitters in de komende periode? Zijn er verschillen in het aantal absoluut verzuimers en thuiszitters en de ontwikkeling daarin tussen samenwerkingsverbanden of instellingen? Wat is er bekend over het soort leerlingen (ondersteuningsbehoefte, orthobeeld) dat zit vooral thuis zit?
2. Wat is de ontwikkeling in de bureaucratie die met het stelsel van passend onderwijs gepaard gaat? In welke opzichten verschilt de mate van bureaucratie met het stelsel vóór de invoering. Treden er verschuivingen op naar andere groepen actoren (bijvoorbeeld van ouders naar scholen)? Zijn er verschillen in de ontwikkeling van bureaucratie tussen samenwerkingsverbanden of instellingen?
3. Wat is de ontwikkeling in de tevredenheid van ouders gedurende de evaluatieperiode? Wat is de ontwikkeling in de aard en het aantal geschillen over plaatsing? Zijn ouders meer of minder tevreden dan voor de invoering van passend onderwijs? Welke verschillen zijn aanwijsbaar tussen groepen ouders (wel of geen ondersteuningsbehoefte; soort ondersteuningsbehoefte), welke verschillen zijn er naar samenwerkingsverband? Hoe tevreden zijn leerlingen in het vo en mbo zelf over zaken als de toewijzingsprocedure, de ondersteuning, e.d.?
4. Wat is de ontwikkeling van het aantal leerlingen dat gebruikt maakt van speciale voorzieningen (dus speciaal onderwijs naar uitstroomprofiel, inclusief cluster 1 en 2, OPDC's) en dat met een ontwikkelingsperspectief staat geregistreerd (po en vo) of als in aanmerking komend voor gehandicaptenbudget (mbo)?

We formuleren hier geen expliciete vragen over de financiële stabiliteit van het stelsel (ook één van de doelen van passend onderwijs). De bekostigingsregels en normering van het budget garanderen als het ware dat vanuit het perspectief van de overheid de financiële stabiliteit is gegarandeerd. In het verklarende deel nemen we wel een aantal vragen op over de wat eventuele effecten zijn van deze financiële stabiliteit op macroniveau voor de financiële effecten op het niveau van samenwerkingsverbanden en instellingen.

#### *Mogelijkheden voor een onderzoeksrapport*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen over de thuiszitters is het van belang aan te sluiten bij geldende definities. OCW stelt in het Plan van aanpak Passend onderwijs 2014-2010 (Ministerie van OCW, 2014) dat het doel is dat geen enkel kind zonder vrijstelling langer dan drie maanden zonder een passend onderwijsaanbod thuis mag zitten.<sup>24</sup> Ook is het van belang aan te sluiten bij en gebruik te maken van bestaande registraties. Een belangrijke bron voor de absoluut verzuimers en thuiszitters zou het verzuimloket kunnen zijn.<sup>25</sup> In nauw overleg met DUO kan worden besproken welk soort informatie (op korte en lange termijn) uit het verzuimloket gehaald kan worden teneinde het aantal absoluut verzuimers en thuiszitters te bepalen.

Momenteel vindt een ronde plaats onder alle gemeenten om de verzuimcijfers op orde te krijgen (Lubberman e.a., nog te verschijnen in 2014) De nulmeting die voortkomt uit deze analyse levert nieuwe cijfers per samenwerkingsverband. Op basis daarvan zullen gerichte vervolgacties ondernomen worden om de verzuimregistratie verder te verbeteren. Samenwerkingsverbanden en gemeenten die achterblijven zullen aangesproken worden en

<sup>24</sup> Deze doelstelling moet uiterlijk in 2020 zijn gerealiseerd en daarbij gaat het dus zowel om de absoluut verzuimers als de thuiszitters.

<sup>25</sup> Dat loket beheert en faciliteert DUO nu nog alleen voor vo en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, maar naar verwachting wordt ook po aangesloten (op zijn vroegst op 1-8-2015). Tot die tijd is de leerplichttelling die OCW en DUO uitvoeren de enige bestaande bron voor informatie. Het verzuimloket is bedoeld om scholen en gemeenten (leerplichtambtenaren) te faciliteren. DUO zorgt via het GBA dat verzuimers aan de goede leerplichtambtenaren worden gekoppeld.

kunnen ondersteuning ontvangen van Gedragswerk, Ingrado en accountmanagers. Deze ondersteuning zal de komende periode worden voortgezet (Ministerie van OCW, 2014).

Voor de ontwikkelingen in de mate van bureaucratie en oudertevredenheid ligt het voor de hand vervolgmetingen uit te voeren die voortbouwen op de nulmetingen die in het najaar worden uitgevoerd (in het kader van de kortetermijnprogrammering). Voor beide metingen wordt naar alle waarschijnlijkheid een breed landelijk onderzoek uitgevoerd. Het vervolgonderzoek moet uiteraard qua design en instrumenten goed aansluiten bij de eerdere metingen om een vergelijking in de tijd mogelijk te maken. Op het moment van publicatie van deze programmering zal naar alle waarschijnlijkheid ook snel duidelijk zijn welke designs gekozen worden, en welk soort instrumenten voor dataverzameling zullen worden gebruikt. Voor de oudertevredenheid is inzicht in de ontwikkeling van aantallen en de aard van geschillen die bij de landelijke commissie terecht komen ook een relevante indicator. Deze commissie oordeelt in geschillen over de weigering van of de toelating van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, de verwijdering van leerlingen en de vaststelling en bijstelling van het ontwikkelingsperspectief. Verder biedt mogelijk de JOB-monitor informatie over tevredenheid van mbo/studenten of kan dit als instrument worden ingezet (iets vergelijkbaars voor vo bestaat nog niet).

Voor het beantwoorden van de vraag over de ontwikkeling in leerlingaantallen in speciale voorzieningen (naar zorgzwaarte), leerlingen met een ontwikkelingsperspectief e.d. kan gebruik worden gemaakt van de gegevens die bij het onderwerp toewijzing van ondersteuning (zie 3.3.2) reeds verzameld worden via DUO. Hiervoor is dus geen aparte dataverzameling nodig, maar mogelijk wel een aantal extra berekeningen op basis van de reeds beschikbare gegevens.

### *Planning*

Het onderzoek naar absoluut verzuimers en thuiszitters moet jaarlijkse cijfers opleveren die bij voorkeur samen met andere kengetallen (bijvoorbeeld over leerlingaantallen, financiële verantwoordingsgegevens) in het voorjaar gepubliceerd worden. Afhankelijk van de registratie via het verzuimloket en de manier waarop daarvan gebruik kan worden gemaakt, verwachten we een voorstel voor geschikte peilperiodes (bijvoorbeeld het schooljaar t-2/t-1, of juist het kalenderjaar t-1).

Het lijkt in beginsel voldoende om maximaal eens in de twee jaar de herhalingsmetingen van oudertevredenheid en bureaucratie te gaan uitvoeren. De verwachting is niet dat er op korte termijn dermate grote veranderingen in tevredenheid van ouders of in de bureaucratie gaan optreden dat die binnen de termijn van één jaar gemeten kunnen worden. Daarom dienen de metingen in het najaar van 2016 en 2018 plaats te vinden met een oplevering van de resultaten in april 2017 en 2019.

De informatie over de leerlingaantallen en mbo-studenten komen minimaal jaarlijks beschikbaar. Het ligt voor de hand om in het voorjaar zodra de telgegevens van 1 oktober t-1 beschikbaar zijn daarop analyse te gaan doen.

### *Product*

We verwachten in zowel april 2017 als april 2019 een rapport waarin op landelijk niveau een stand van zaken wordt geschetst van de ontwikkeling in oudertevredenheid en bureaucratie. In het rapport verwachten we een antwoord op de onderzoeksvragen over de ontwikkelingen daarin. Daarnaast verwachten we een jaarlijks rapport in april met een presentatie van de kengetallen rondom absoluut verzuimers en thuiszitters (ook uitgesplitst naar samenwerkingsverbanden) en de leerlingaantallen in speciale voorzieningen e.d. (totalen). Verder verwachten we een SPSS- of Excel-dataset met daarin de gegevens per samenwerkingsverband.

### 3.5.2 Verklarend onderzoek

Naast het vaststellen van ontwikkelingen en in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd, is er behoefte aan een analyse om te bepalen wat de relatie is tussen (positieve maar ook minder positieve) resultaten op stelselniveau en de vormgeving van het ondersteuningsaanbod, de toewijzing van de ondersteuning en uitvoering van de ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden of instellingen. Dat betekent dat de uitkomsten van het monitoringdeel onder 3.5.1 in relatie moeten worden gebracht met de manier waarop samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hun ondersteuningsaanbod organiseren, hoe ze de toewijzing van de ondersteuning organiseren (en daarmee ook de financiële stromen) en hoe de feitelijke ondersteuning wordt uitgevoerd. Dat leidt tot de volgende vragen.

1. Wat is de relatie tussen de manier waarop het ondersteuningsaanbod is vormgegeven (niveau van basisondersteuning, geografische spreiding speciale voorzieningen, relaties met jeugdzorg, gemeente) en het aantal absoluut verzuimers en thuiszitters en de ontwikkeling daarin? Wat is de relatie met de mate van bureaucratie (feitelijk, gepercipieerd en/of in termen van overhead)? Wat is de relatie met de oudertevredenheid (en in het vo en mbo leerlingtevredenheid)?
2. Wat is de relatie tussen de manier waarop de toewijzing van de ondersteuning is georganiseerd (centraal versus decentraal, soorten criteria, afwegingen bij financiële plafonds) en het aantal absoluut verzuimers en thuiszitters en de ontwikkeling daarin? Wat is de relatie met de mate van bureaucratie (feitelijk, gepercipieerd en/of in termen van overhead)? Welke relatie is er met de oudertevredenheid (en in het vo en mbo leerlingtevredenheid) en het aantal geschillen?
3. Wat is de relatie tussen de manier waarop de feitelijke uitvoering van de ondersteuning plaatsvindt (toepassing ontwikkelingsperspectief, toerusting docenten in regulier onderwijs in omgaan met verschillen en gedragsproblemen) en het aantal absoluut verzuimers en thuiszitters en de ontwikkeling daarin? Wat is de relatie met de mate van bureaucratie (feitelijk, gepercipieerd en/of in termen van overhead)? Wat is de relatie met oudertevredenheid (en in vo en mbo leerlingtevredenheid)?
4. Wat is de relatie tussen stabilisering van het budget voor leerlingondersteuning op macroniveau en de financiële positie van samenwerkingsverbanden en instellingen? Wat gebeurt er bij samenwerkingsverbanden met een grote vereveningsopdracht die er onvoldoende of te laat in slagen de instroom naar dure voorzieningen in te dammen? Welke strategieën hanteren zij om te zorgen dat het samenwerkingsverband financieel stabiel blijft (interen op reserves besturen, besturen extra laten bijdragen, toepassen van zeer strikte criteria voor extra ondersteuning. e.d.)? Is er sprake van dergelijke effecten op mbo-instellingen door de evenredige verdeling van lgf-middelen in het mbo?

### Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen kunnen de uitkomsten van het monitordeel (3.5.1) op het niveau van samenwerkingsverbanden en de uitkomsten van de monitor- en verdiepingsdelen uit 3.2, 3.3 en 3.4 op het niveau van samenwerkingsverbanden met elkaar in verband worden gebracht. Het ligt daarbij voor de hand een set hypothesen op te stellen op basis van de beleidstheorie over de verwachte relaties. Bijvoorbeeld dat door een hoog niveau van basisondersteuning, met een aanpak in nauwe samenwerking met jeugdzorg gericht op preventie en een zeer professionele ondersteuning door personeel in het regulier onderwijs de bureaucratie bij zowel ouders als scholen afneemt, het aantal absoluut verzuimers en thuiszitters afneemt en de tevredenheid van ouders toeneemt.

Een analyse waarbij de gegevens op samenwerkingsniveau worden gekoppeld, geeft inzicht in de meest effectieve bouwstenen of combinaties daarvan voor het bereiken van de gewenste stelseffecten.

Een dergelijke secundaire analyse kan worden vooraf gegaan door een kwalitatieve ronde met experts om hypothesen te formuleren en/of een kwalitatieve ronde achteraf met interviews met actoren in het veld om daarmee informatie te verzamelen om de uitkomsten van analyses beter te kunnen interpreteren. In een dergelijke kwalitatieve ronde kan dan ook specifiek aandacht worden besteed aan de vierde onderzoeksvraag (over strategieën van samenwerkingsverbanden die met financiële problemen kampen).

### *Planning*

Deze analyses kunnen plaatsvinden na oplevering van de diverse rapporten en databestanden in het voorjaar van 2017 en 2019. Dat betekent dat in de loop van 2017 en 2019 de analyses kunnen plaatsvinden en in het najaar gerapporteerd wordt. Het lijkt verstandig tweemaal een dergelijke verklarende analyse te doen. Er kan dan in de analyses rekening gehouden worden met de fase waarin de invoering van passend onderwijs zich bevindt (dus welke effecten in welke mate verwacht zouden mogen worden) en het biedt ook gedurende het invoeringstraject reeds enig zicht op de effecten van de invoering (of het uitblijven daarvan).

### *Product*

We verwachten eind 2017 en 2019 een rapport waarin op landelijk niveau de effecten van de invoering van passend onderwijs op het stelsel wordt beschreven. In het rapport verwachten we een antwoord op de onderzoeksvragen. Aangezien er naar verwachting geen aanvullende dataverzameling plaatsvindt, is overdracht van datasets niet aan de orde.

## 3.6 Effecten op leerlingen

In de vorige paragraaf hebben we de beoogde effecten van de invoering van passend onderwijs op het stelsel beschreven. Naast de effecten op het stelsel zijn er ook beoogde effecten op de leerlingen. Ledoux duidt dit aan met de effecten op de onderwijskwaliteit (Ledoux, 2012). In deze paragraaf gaan we specifiek in op de in de beleidstheorie geformuleerde doelen die betrekking hebben op leerlingen.

Die effecten van passend onderwijs zouden zich bij leerlingen op een aantal terreinen moeten manifesteren. In de eerste plaats is de verwachting dat door een aanpak die meer is gericht op wat de leerling kan (en niet zozeer op een beperking of handicap) en door het gebruik van het ontwikkelingsperspectief de leerresultaten en het sociaal emotioneel welbevinden van deze groep leerlingen toenemen.

In de tweede plaats zouden minder leerlingen met een ondersteuningsbehoefte voortijdig zonder diploma moeten uitstromen en meer leerlingen zouden een diploma op een hoger niveau moeten kunnen halen (mede door betere leerresultaten en een beter sociaal emotioneel welbevinden).

In de derde plaats zouden als gevolg daarvan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte die het onderwijs verlaten het beter moeten doen op de arbeidsmarkt, dus bijvoorbeeld vaker een baan moeten hebben (en minder vaak een uitkering).

Ten slotte is het niet de bedoeling dat door bijvoorbeeld een betere begeleiding van leerlingen met ondersteuningsbehoefte de leerlingen zonder specifieke ondersteuningsbehoefte in termen van leerresultaten, sociaal emotioneel welbevinden, diploma's en de overgang naar de arbeidsmarkt het slechter zouden gaan doen. Het idee is dus dat leerlingen met ondersteuningsbehoeften door het nieuwe stelsel beter bediend worden zonder dat dat ten koste gaat van andere leerlingen.

Het vaststellen of deze doelen behaald worden en wat het effect is van (bouwstenen van) passend onderwijs daarop, is het thema van dit onderdeel van de evaluatie.

Er is zeer veel informatie beschikbaar over ontwikkelingen in schoolprestaties, toetsuitslagen, diploma's, schoolloopbanen, en de aansluiting met de arbeidsmarkt van leerlingen in het Nederlandse onderwijs. Naast steekproefgegevens van cohorten (Prima, VOCL, COOL) zijn sinds enkele jaren ook veel gegevens beschikbaar in centrale administraties zoals BRON. Op basis hiervan is ook in opdracht van de ECPO al het nodige werk verricht en is daarvan het een en ander vastgelegd in kengetallen (Koopman en Ledoux, 2013). Ook al is er het nodige om op voort te bouwen, het is nog niet eenvoudig om hieruit mogelijke effecten van passend onderwijs te destilleren. Een belangrijk probleem is dat registraties en ook definities gaan veranderen, dat samenwerkingsverbanden onderling afwijkende definities gaan hanteren en dat daarmee de vergelijkbaarheid van gegevens tussen samenwerkingsverbanden zal afnemen.

Desondanks is er behoefte aan een monitoring van diverse leerlinggegevens gedurende de invoering om te bepalen wat de invoering van passend onderwijs voor gevolgen heeft gehad. Daarnaast is onderzoek gewenst naar de relatie tussen (positieve maar ook minder positieve) resultaten op leerlingniveau enerzijds en de vormgeving van het ondersteuningsaanbod, de toewijzing van de ondersteuning en uitvoering van de ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden en instellingen anderzijds.

Binnen dit onderzoeksthema (effecten op het stelsel) onderscheiden we daarmee ook een monitoring deel (3.6.1) en een verklarend deel (3.6.2).

### *3.6.1 Monitoren*

Er is in de eerste plaats behoefte aan inzicht in ontwikkelingen in leerlingaantallen, leerlingstromen, diploma's en toetsgegevens in verschillende sectoren en voorzieningen. Dat zegt niet direct of daarmee de beoogde doelstellingen op leerlingenniveau worden gerealiseerd. Desondanks helpt deze beschrijvende informatie over leerlingen en studenten wel om een beeld te vormen welke ontwikkelingen zich binnen en tussen samenwerkingsverbanden en instellingen voordoen. De volgende vragen staan centraal.

1. Wat is de ontwikkeling van de leerlingpopulatie met een ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs (dus lgf-leerlingen vóór de invoering van passend onderwijs en leerling met een ontwikkelingsperspectief of indicatie voor gehandicaptenbudget in mbo na de invoering), in het praktijkonderwijs en in speciale voorzieningen (so, vso, opdc, residentiële instellingen)? Wat is de herkomst van deze leerlingen? Hoe lang hebben zij al een indicatie, voor welk cluster, in welk leerjaar zitten ze, e.d.?
2. Hoe is de ontwikkeling in leerresultaten en sociaal emotioneel welbevinden van leerlingen in de loop van de invoeringsperiode van passend onderwijs? Wat is de ontwikkeling in citoscores, centraal eindexamencijfers, andere toets- en testgegevens? Welke verschillen zijn er tussen leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte? Welke verschillen zijn er naar verschillende soorten van ondersteuningsbehoefte en ondersteuningsarrangement (in het regulier onderwijs, praktijkonderwijs en in speciale voorzieningen zoals so, vso, opdc)?
3. Hoe is de ontwikkeling in het behalen van diploma's (of certificaten), uitval en doorstroom naar vervolgonderwijs van leerlingen in de loop van de invoeringsperiode van passend onderwijs? Welke verschillen zijn er tussen leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte? Welke verschillen zijn er naar verschillende soorten van

ondersteuningsbehoefte en ondersteuningsarrangement (in het regulier onderwijs, praktijkonderwijs en in speciale voorzieningen zoals so, vso, opdc)?

4. Hoe is de ontwikkeling in de doorstroom naar de arbeidsmarkt in de loop van de invoeringsperiode van passend onderwijs? Wat is de ontwikkeling in het percentage (on)gediplomeerden met een uitkering, met een baan, het aantal uren dat ze betaald werken? Welke verschillen bestaan hierin tussen leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte? Welke verschillen zijn er naar verschillende soorten van ondersteuningsbehoefte en ondersteuningsarrangement (in het regulier onderwijs, praktijkonderwijs en in speciale voorzieningen zoals so, vso, opdc)?

#### *Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak*

Een uitgebreide secundaire analyse voor dit onderdeel is in beginsel goed geschikt. Voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen kunnen onderzoekers gebruikmaken van verschillende soorten gegevens. Daarbij gaat het in de eerste plaats om gegevens die bij DUO beschikbaar zijn. Gegevens over inschrijvingen naar achtergrondkenmerken, onvertraagde doorstroom en overgangen tussen scholen, diploma's, CITO-uitslagen, gegevens over decentrale eindtoets po, eindexamencijfers, uitstroomprofielen in so en vso, e.d. zijn of worden opgenomen in BRON en zijn in beheer bij DUO. Het gaat om populatiecijfers en gegevens op instellingsniveau die veelal jaarlijks beschikbaar zijn. Afstemming met DUO over beschikbaarstelling, bewerking en oplevering, is daarbij een belangrijk onderdeel (dit sluit ook aan bij de monitoring onder 3.3.2). Er dient door de onderzoekers ruim van te voren overleg plaats te vinden met DUO over gegevens die nog geen onderdeel uitmaken van standaard geleverde databestanden (zie daarvoor [http://data.duo.nl/organisatie/open\\_onderwijsdata](http://data.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata)) zodat DUO in staat is om deze producten te kunnen ontwikkelen en af te stemmen met OCW.

Gegevens over de aansluiting tussen de overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt zijn via de directie Kennis van het Ministerie van OCW beschikbaar. Ook hier gaat het om jaarlijkse gegevens die betrekking hebben op de hele populatie.

Toetsgegevens op cognitief gebied en sociaal welbevinden zijn beperkter beschikbaar. Zo leveren COOL 5-18 en COOL Speciaal toetsgegevens over zowel (lgf-) leerlingen in het regulier onderwijs als leerlingen in sbao en so clusters 3 en 4. Het gaat om steekproefcijfers waarbij éénmaal in de drie jaar wordt gemeten. Er is gestart in 2008 (met alleen COOL 5-18), vervolgens is er gemeten in het voorjaar van 2011 en onlangs in 2014. Over de gegevens van 2014 zal gerapporteerd worden in het kader van de korte termijn programmering. Een eventueel vervolg van COOL5-18 en COOL Speciaal in 2017 en 2020 is zeer onzeker. Ook is onduidelijk hoe een eventueel vervolg eruit zou gaan zien. Dat betekent dat we er niet vanuit kunnen gaan dat toetsgegevens van leerlingen op cognitief terrein en sociaal-emotioneel welbevinden via die weg beschikbaar gaan komen. We stellen voor dat de indieners hier alternatieve voorstellen voor doen in combinatie met de effectmeting van de invoering van passend onderwijs onder 3.6.2.

#### *Planning*

Het onderzoek naar kenmerken van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, uitval en doorstroom, eindexamencijfers, diploma's, e.d. heeft vooral nut als het ontwikkelingsperspectief wordt vastgelegd in BRON.<sup>26</sup> Een voorstel voor wetgeving die het

---

<sup>26</sup> Omdat samenwerkingsverbanden een eigen niveau van basisondersteuning kiezen heeft een aanduiding in BRON beperkte waarde voor de vergelijking tussen samenwerkingsverbanden. Informatie over dat niveau zoals dat mogelijk uit de monitoring uit 3.2.2 naar voren komt is dus zeer relevant.

vastleggen van dit gegeven mogelijk maakt, is onlangs ingediend.<sup>27</sup> Dat maakt dat als één en ander gunstig verloopt alle scholen dit vanaf 1 oktober 2015 zullen registreren. Op basis van de tellingen vanaf 2015 kunnen daarom jaarlijks diverse indicatoren worden berekend. Omdat de gegevens in de regel aan het eind van het jaar beschikbaar komen, is het gewenst dat direct analyses plaatsvinden en de uitkomsten rond maart in het volgende jaar beschikbaar zijn. Daarbij gaat het dan om de leerlingtellingen op 1 oktober op t-1 en toets- en examengegevens van het schooljaar t-2/t-1.

### *Product*

We verwachten vanaf begin 2016 jaarlijks een rapport waarin op landelijk niveau een stand van zaken wordt geschetst van de ontwikkeling op diverse indicatoren rondom doelen op leerlingniveau (ook uitgesplitst naar samenwerkingsverbanden) en de leerlingaantallen in speciale voorzieningen e.d. (totalen). In het rapport verwachten we een antwoord op de onderzoeksvragen en een SPSS- of Excel-dataset met daarin de gegevens per samenwerkingsverband.

### *3.6.2 Verklarend onderzoek*

Naast het vaststellen van ontwikkelingen en in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd op leerlingniveau bestaat er behoefte aan inzicht in de relatie tussen (positieve en minder positieve) resultaten op leerlingniveau en de vormgeving van het ondersteuningsaanbod, de toewijzing van de ondersteuning en uitvoering van de ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden of instellingen. Net als bij de resultaten op stelselniveau is het de bedoeling dat de uitkomsten van het monitoringdeel (onder 3.6.1) in relatie moeten worden gebracht met de manier waarop samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hun ondersteuningsaanbod organiseren, hoe ze de toewijzing van de ondersteuning organiseren (en daarmee ook de financiële stromen) en hoe de feitelijke ondersteuning wordt uitgevoerd.

Dat leidt tot de volgende vragen.

1. Wat is de relatie tussen de manier waarop het ondersteuningsaanbod is vormgegeven (niveau van basisondersteuning, geografische spreiding speciale voorzieningen, relaties met jeugdzorg, gemeente) en de ongediplomeerde uitstroom van leerlingen? Wat is de relatie met de diplomering, doorstroom en Cito toetsscores en eindexamencijfers van leerlingen (naar ondersteuningsbehoefte)? En wat is de relatie met de doorstroom naar de arbeidsmarkt van leerlingen (naar ondersteuningsbehoefte)?
2. Wat is de relatie tussen de manier waarop de toewijzing van de ondersteuning is georganiseerd (centraal versus decentraal, soorten criteria, afwegingen bij financiële plafonds) en de ongediplomeerde uitstroom van leerlingen? Wat is de relatie met de diplomering, doorstroom en Cito toetsscores en eindexamencijfers van leerlingen (naar ondersteuningsbehoefte)? En wat is de relatie met de doorstroom naar de arbeidsmarkt van leerlingen (naar ondersteuningsbehoefte)?
3. Wat is de relatie tussen de manier waarop de feitelijke uitvoering van de ondersteuning plaatsvindt (toepassing ontwikkelingsperspectief, toerusting docenten in regulier onderwijs in omgaan met verschillen en gedragsproblemen) en de ongediplomeerde uitstroom van leerlingen? Wat is de relatie met de diplomering, doorstroom en Cito toetsscores en eindexamencijfers van leerlingen (naar ondersteuningsbehoefte)? En wat

---

<sup>27</sup> Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het basisregister onderwijs.



is de relatie met de doorstroom naar de arbeidsmarkt van leerlingen (naar ondersteuningsbehoefte)?

4. Wat is het effect van de invoering van passend onderwijs op de leerresultaten, schoolloopbanen en het welbevinden van leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoeften? Is er dankzij de invoering van passend onderwijs sprake van een vooruitgang op deze gebieden voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte en minimaal een stabilisatie voor leerlingen zonder ondersteuningsbehoefte?

#### *Mogelijkheden voor een onderzoeksaanpak*

Voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen kan een relatie worden gelegd tussen de uitkomsten van het monitordeel over ontwikkelingen op leerlingniveau (3.6.1), op het niveau van samenwerkingsverbanden en de uitkomsten van de monitor- en verdiepingdelen uit 3.2, 3.3 en 3.4 op het niveau van samenwerkingsverbanden. Net als bij de effecten op stelselniveau is het verstandig hier gericht naar relaties te gaan zoeken op basis van een set hypothesen die worden ontleend aan de beleidstheorie over de verwachte effecten. Bijvoorbeeld de hypothese dat een verwijzingsprocedure via een centrale commissie in een samenwerkingsverband waar sprake is van positieve verevening, in combinatie met een professionele ondersteuning in het regulier onderwijs zorgt voor minder uitval, meer diploma's en hogere doorstroom naar vervolgonderwijs voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Een dergelijke analyse waarbij de gegevens op samenwerkingsniveau worden gekoppeld geeft inzicht in de meest effectieve bouwstenen of combinaties daarvan voor het bereiken van de gewenste leerlingeffecten.

Net als bij de stelseffecten kan een dergelijke secundaire analyse nog worden vooraf gegaan door een kwalitatieve ronde met experts om hypothesen te formuleren of een kwalitatieve ronde achteraf met interviews met actoren in het veld om daarmee informatie te verzamelen om de uitkomsten van analyses beter te kunnen interpreteren.

#### *Mogelijkheden voor een effectevaluatie*

De vraag naar de effecten van de invoering van passend onderwijs op leerresultaten, sociaal emotioneel welbevinden en schoolloopbanen van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte (vraag 4) is ingewikkeld te beantwoorden. Een vergelijking in de tijd om na te gaan hoe leerlingen met diverse vormen van ondersteuningsbehoefte zich ontwikkelen (cognitief en sociaal emotioneel) vóór en ná de invoering van passend onderwijs kent een aantal hardnekkige problemen waardoor een effectevaluatie wordt bemoeilijkt. Zo zijn de leerlingpopulaties in speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, praktijkonderwijs, leerweg ondersteunend onderwijs maar ook die van het regulier onderwijs, voor en na de invoering niet meer goed vergelijkbaar, omdat samenwerkingsverbanden van de landelijke indicatiecriteria kunnen gaan afwijken om bijvoorbeeld naar goedkopere vormen van ondersteuning te streven. De kans is groot dat het reguliere onderwijs meer leerlingen met ondersteuningsbehoeften gaat opvangen en dat de zwaarte van de ondersteuning in het speciaal onderwijs groeit (dus een kleinere populatie maar de zware gevallen blijven over).

Daarnaast verdwijnt met de invoering van passend onderwijs de registratie van een belangrijke groep leerlingen, namelijk de leerlingen in het regulier onderwijs met een lgf-indicatie. Vanwege het vervallen van de centrale indicatiestelling en de daarmee gepaard gaande bekostiging is er geen reden meer voor een dergelijke registratie. De centrale registratie van het 'ontwikkelingsperspectief' (hebben van een ondersteuningsbehoefte) waarvoor nu een wetsvoorstel ligt, is geen goede vervanger daarvoor omdat de criteria in de tijd niet vergelijkbaar zijn en deze tussen samenwerkingsverbanden zullen gaan verschillen.

En zelfs met inhoudelijk stabiele leerlingpopulaties en stabiele registraties is het toerekenen van verschillen in de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling tussen leerlingcohorten vóór en ná de invoering een complexe onderneming. Immers, naast de invoering passend onderwijs gebeurt er de komende 5 à 10 jaar nog veel meer, zowel in het onderwijs als daarbuiten.

Ondanks de complexiteit van dit vraagstuk is er behoefte aan zoveel mogelijk bewijsvoering voor het bestaan of achterwege blijven van de effecten van de invoering van passend onderwijs op leerlingprestaties. We nodigen onderzoekers uit hiervoor met creatieve oplossingen te komen. We hebben daarvoor reeds een aantal denkrichtingen verkend die we graag aan de indieners meegeven. Deze zijn niet zozeer bedoeld om exact uit te gaan werken maar om onderzoekers te stimuleren en op ideeën te brengen welke elementen van bewijsvoering kunnen worden ontwikkeld om een antwoord te formuleren op de effectiviteitsvraag.

Voor het beantwoorden van deze centrale vraag zal er vermoedelijk eerder een beroep gedaan moet worden op indirect bewijs en aanwijzingen (circumstantial evidence) dan dat er harde bewijzen via effectevaluaties beschikbaar komen. Daarvoor is in de eerste plaats een interpretatie van de antwoorden op de eerdere drie vragen nuttig. Met name wanneer er systematische verschillen te zien zijn in leerlingprestaties tussen samenwerkingsverbanden die qua ondersteuningsaanbod, toewijzing en uitvoering dicht bij de oude systematiek zijn gebleven ten opzichte van samenwerkingsverbanden die grote veranderingen hebben doorgevoerd, levert dat aanwijzingen op voor de effectiviteit van de invoering van passend onderwijs.

Ook de informatie uit het praktijkgerichte deel rondom de uitvoering van de ondersteuning van deze programmering (3.4.1) kan mogelijk voorzien in een deel van de bewijsvoering. Verder zijn er nog alternatieve aanvullende stappen denkbaar. Ondanks een zeer onzekere voortzetting van COOL is via die route mogelijk nog aanvullende informatie beschikbaar. In de COOL-metingen is in het basisonderwijs en so afzonderlijk van officiële Igf-registraties of inschrijvingen in het speciaal onderwijs in een vragenlijst aan de leraar een zorgprofiel opgevraagd (dat is in COOL5-18 en COOL Speciaal toegepast). Er is aan de leraar de vraag gesteld of het om een zorgleerling gaat (gedefinieerd als leerlingen die specifieke hulp nodig hebben, of dat de leerlingen een specifiek probleem of beperking heeft), vervolgens is een clustering in probleemcategorieën gemaakt en er is gevraagd naar een speciale voorziening voor die leerlingen (waaronder de rugzak). Daarmee is dus los van officiële registraties aanvullende achtergrondinformatie over ondersteuningsbehoefte van leerlingen beschikbaar tot en met 2014. Mogelijk kan indien er besloten wordt COOL niet voort te zetten in 2017 een eenmalige meting plaatsvinden waarbij van het COOL meetinstrumentarium gebruik wordt gemaakt

Een tweede aanvullend alternatief zou een proxy-benadering kunnen zijn. Daarbij moet dan gezocht worden naar kenmerken van leerlingen die zeer sterk correleren met het hebben van een ondersteuningsbehoefte en die eenvoudig toegankelijk en beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld zaken als woonpostcode, schoolsoort, e.d. Wanneer die relatie tussen ondersteuningsbehoefte en proxy stabiel is in de tijd kan via die route ook een schatting worden gemaakt van eventuele effecten. Dat zou betekenen dat eerst een studie naar mogelijke proxies moet plaatsvinden.

Een derde aanvullend alternatief zou mogelijk zijn door een groep leerlingen aan de hand van de oude landelijke criteria te toetsen om dan bij deze 'geïndiceerde' leerlingen vervolgens te bepalen welke ondersteuning zij daadwerkelijk ontvangen en hoe hun cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling afwijkt van een vergelijkbare groep leerlingen met deze indicaties van vóór de invoering.

### *Planning*

Deze analyses naar de samenhang tussen uitkomsten op leerlingniveau en de inrichting van passend onderwijs per samenwerkingsverband kunnen plaatsvinden na oplevering van de diverse rapporten en databestanden in het voorjaar van 2017 en 2019. Dat betekent dat in de loop van 2017 en 2019 deze gegevens geanalyseerd kunnen worden en de rapportage daarover aan het einde van het jaar plaatsvindt. Ook hier geldt dat het verstandig is tweemaal een dergelijke verklarende analyse te doen. Er kan dan in de analyses rekening gehouden worden met de fase waarin de invoering van passend onderwijs zich bevindt (dus welke effecten in welke mate verwacht zouden mogen worden) en het biedt ook gedurende het invoeringstraject reeds zicht op de effecten van de invoering (of het uitblijven daarvan). De planning van het onderzoek naar de effecten van de invoering van passend onderwijs op leerresultaten, sociaal emotioneel welbevinden en schoolloopbanen van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte zal sterk afhangen van de mogelijkheden daarvoor en de alternatieven die worden voorgesteld. De verwachting is dat pas vanaf 2018 de beantwoording van deze vraag aan de orde zal komen.

### *Product*

We verwachten eind 2017 en eind 2019 een rapport waarin op landelijk niveau de effecten van de invoering van passend onderwijs op leerlingniveau wordt beschreven. Dat gebeurt dan aan de hand van relaties tussen kenmerken van de inrichting van passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden / instellingen en de resultaten op leerlingniveau binnen de verbanden en instellingen.

In het rapport verwachten we een antwoord op de onderzoeksvragen. Aangezien er naar verwachting geen aanvullende dataverzameling plaatsvindt is overdracht van datasets niet aan de orde.

## 3.7 Kennisbenutting

Vanuit zijn opdracht om de verbinding tussen praktijk en onderzoek te verbeteren, hecht het NRO veel waarde aan kennisbenutting. Dit dient dan ook integraal deel uit te maken van al het onderzoek dat wordt uitgevoerd naar passend onderwijs. Het zijn samenwerkingsverbanden, scholen en instellingen die uiteindelijk werk moeten maken van passend onderwijs. De opdracht van het Ministerie van het OCW aan het NRO bevat dan ook de taak om evaluatieonderzoek uit te zetten dat ondersteunend is aan de implementatie en ontwikkeling van passend onderwijs in de onderwijspraktijk. Het NRO zoekt aansluiting bij bijeenkomsten over passend onderwijs georganiseerd door vertegenwoordigende instanties (bijv. de Onderwijsraden, netwerken van samenwerkingsverbanden) binnen het onderwijsveld om onderzoek te presenteren. Naar verwachting vinden er in ieder geval in oktober van ieder jaar, en soms ook in juni, dergelijke bijeenkomsten plaats. Van onderzoekers wordt gevraagd om hun onderzoek op dergelijke bijeenkomsten, en daarnaast voor specifieke doelgroepen zoals beleidsmakers, te presenteren. Andere voorstellen om het onderzoek zo breed mogelijk te (laten) benutten worden aangemoedigd. Onderzoekers dienen dit mee te nemen in hun aanvraag voor financiering.

## 3.8 Ad-hoc onderzoek

Naast bovenstaande onderwerpen die in de rest van deze programmering verder worden toegelicht blijft een deel van het totale onderzoeksbudget beschikbaar voor ad-hoc onderzoek. Dat is bedoeld om in de eerste plaats in te kunnen spelen op de actualiteit (politieke ontwikkelingen, onvoorziene ontwikkelingen in het invoeringstraject, e.d.). Het

Ministerie van OCW (Directies PO, VO en MBO) kan een gemotiveerd verzoek doen bij het NRO voor specifiek aanvullend onderzoek. In de tweede plaats is dit een reservering om in de loop van het traject ruimte te houden voor suggesties voor onderzoeksonderwerpen vanuit de NRO Adviescommissie Evaluatie Passend Onderwijs, op basis van gesignaleerde ontwikkelingen in het onderwijs en de maatschappij. Hiermee wordt een extra mogelijkheid voor responsief onderzoek in het programma ingebouwd.

### 3.9 Gerelateerd onderzoek

Het NRO financiert buiten deze programmering ook onderzoek dat verband houdt met passend onderwijs. Het gaat hierbij om financieringsrondes voor fundamenteel, beleidsgericht en praktijkgericht onderwijsonderzoek waarbij onderzoek wordt gedaan of aanvragen kunnen worden ingediend op thema's die verband houden met passend onderwijs. Alle onderzoeksresultaten die voortkomen uit dit onderzoek en verband houden met passend onderwijs zullen worden betrokken bij de NRO Evaluatie van Passend Onderwijs.

Instellingen die zich bezig houden met onderzoek naar passend onderwijs buiten de financieringsstromen van NRO worden van harte uitgenodigd om hun projecten en onderzoeksresultaten kenbaar te maken bij het NRO via [opro@nro.nl](mailto:opro@nro.nl). Waar mogelijk zal het NRO deze projecten en resultaten (verder) onder de aandacht brengen, en betrekken bij beslissingen inzake het evaluatieprogramma.

# Literatuur

Aa van der, R., Kans, K., Stuivenberg, M. & Donker van Heel, P., m.m.v. Zutphen, van, F., 2011. *Regeldruk voor OCW-instellingen 2004-2010*. Rotterdam: Ecorys.

CNV Onderwijs, 2013. *Onderzoek naar werkdruk en taken*. Utrecht: CNV Onderwijs.

CPB, 2013. *Decentralisaties in het sociaal domein*. CPB Notitie 4 september 2013

ECPO, 2013. *Routeplanner Passend Onderwijs met Evaluatieplan en Nulmeting 2013*. Den Haag: ECPO.

Huiben, M.P.M. & Rosmalen, van, M.P.P., 2007. *Rapportage benchmark overhead Universiteiten en Hogescholen*. Utrecht: Berenschot

Inspectie van het Onderwijs, 2014. *De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2012-2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Klaster, E., 2012. *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren Literatuurstudie en veldonderzoek onder leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO*. Den Haag: B&A Groep.

Koopman, P. & Ledoux, G., 2013. *Kengetallen Passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G., 2012. *Ex ante evaluatie passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. Den Haag: ECPO.

Ledoux, G., Vergeer, M. & Elshof, D., 2013. *Nieuwe paden; samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Linden, van der, D., 2009. *Tijdsbesteding en taakbeleving. Docenten primair onderwijs*. Zoetermeer: EIM/Panteia.

Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Bulk, van den, L., 2013. *De casuïstiek van het Ontwikkelingsperspectief een casestudie*. Rotterdam: CED Groep.

Lubberman, J., Mommers, A. & Wester, M., (nog te verschijnen in 2014). *Leerlingverzuim in beeld. Een studie naar de cijfers en registratie van absoluut en relatief verzuim*. Nijmegen: ITS.

Meer, van der, J., 2011. *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.

*Memorie van toelichting Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 106, nr. 3.

- Oomens, M., Kooij, D., Eck, P. van & Weijers, S., 2013. *Het ontwikkelingsperspectief: gebruik, inhoud en verwachtingen*. Utrecht: Oberon.
- Regter, G. & Hauw, van der, P.A., 2009. *Tijdsbesteding en taakbeleving. VMBO-docent theoretische leerweg*. Zoetermeer: EIM/Panteia.
- Roeleveld, J., Smeets, E., Ledoux, G., Wester, M. & Koopman, P.N.J., 2013. *Prestaties en loopbanen van Zorgleerlingen, Secundaire analyses op COOL-data ten behoeve van evaluatie Passend Onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.
- Sardes, 2013. *Monitor Ouders en Passend onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Smeets, E., Driessen, G., Elfering, S. & Hovius, M., 2009. *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., Ledoux, G., Blok, H., Felix, C. Heurter, A., Kuijk, J. van, en Vergeer, M. 2013. *Op de drempel van Passend onderwijs*, Nijmegen/Amsterdam, ITS/Kohnstamm Instituut.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2012, 533, *Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden Jaargang 2014, 95, *Besluit van 12 februari 2014 tot wijziging van diverse besluiten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*.
- Stichting De Ombudsman, 2012. *In Gesprek. Onderzoek naar de positie van ouders van kinderen met extra ondersteuningsbehoefte op school*. Hilversum: Stichting De Ombudsman.
- Ministerie van OCW, 2014. *Plan van aanpak passend onderwijs 2014-2020*. Beleidsnota 18 juni 2014.
- Ministerie van OCW, 2014a. *Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het basisregister onderwijs*, 24 juni 2014.
- Walraven, M., Kieft, M., & Vegt, van der, A.L., 2013. *Passend onderwijs en opvattingen over de toerusting van VO-docenten en -scholen*. Utrecht: Oberon.
- Yperen, van, T. (red), 2010. *55 Vragen over effectiviteit. Antwoorden voor de jeugdzorg*. Utrecht: NJI.