

Stand van Zaken Evaluatie Passend Onderwijs

**Deel 3: Wat betekent passend onderwijs
tot nu toe voor leraren en ouders?**

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs

Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu
toe voor leraren en ouders?

Ledoux, G.

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs.

Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?

Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

(Rapport 975, projectnummer 20689.05)

Dit is publicatie nr. 30 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-038-6

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

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

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut

Plantage Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel. 020-525 1226

www.kohnstammstituut.uva.nl

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2017

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

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Wat beoogt passend onderwijs op het niveau van leraren en ouders?	3
3. Passend onderwijs en de ervaringen van ouders	5
3.1 Oudertevredenheid, het algemene beeld	6
3.2 Het kiezen van een school	8
3.3 Het ondersteuningsaanbod	12
4. Passend onderwijs en de ervaringen van leraren	17
4.1 De ondersteuning voor leraren	18
4.2 Vaardigheden van leraren	20
4.3 Over attitudes en condities	22
4.4 Hoe staat het met de bureaucratie?	26
4.5 Terugdringen van <i>labelen</i>	27
5. Conclusies	31
6. Referenties	37
Bijlage 1	39

1. Inleiding

Passend onderwijs is volop in ontwikkeling. Mede door het landelijke evaluatieonderzoek ontstaat steeds meer zicht op die ontwikkeling, zowel op het niveau van de samenwerkingsverbanden, besturen en mbo-instellingen als op het niveau van scholen, mbo-opleidingen, leraren, ouders en mbo-studenten.

Onderdeel van het evaluatieonderzoek is dat elk half jaar de balans wordt opgemaakt over wat het onderzoek heeft opgeleverd in een ‘stand van zaken rapport’. Het voorliggende rapport is deel 3 in deze reeks. In deel 1 (mei 2016) is de opzet van het evaluatieprogramma geschetst¹ en is een overzicht gegeven van de uitkomsten van onderzoek dat vóór of rond de invoeringsdatum van passend onderwijs is uitgevoerd. In deel 2 (december 2016) is een eerste beeld gegeven van de stelselverandering die passend onderwijs teweeg brengt, aan de hand van de achterliggende beleidstheorie en de verschillende beleidsinstrumenten die zijn ingezet om doelen op stelselniveau te bereiken, zoals zorgplicht, inrichting van samenwerkingsverbanden, verplicht maken schoolondersteuningsprofielen, toewijzing van extra ondersteuning, bekostiging. Het accent lag daarbij op de organisatorische kant van passend onderwijs. In dit deel 3 gaan we in op wat tot nu toe bekend is over leraren en ouders. Hoe werkt passend onderwijs tot nu toe uit op de werkvloer? In hoeverre gebeurt daar wat de bedoeling van het beleid is? Wat zijn de ervaringen van leraren en van ouders en hoe verhouden die zich tot elkaar? Welke factoren spelen daarbij een rol? Welke bijdrage leveren de lerarenopleidingen? We baseren ons daarbij op de volgende onderzoeksrapporten die de evaluatie inmiddels heeft opgeleverd²:

- A. Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Mening van po- en vo-ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016.
- B. De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs.
- C. Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs.
- D. Past elke leerling in passend onderwijs? Een casestudie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief.
- E. Passend onderwijs op school en in de klas. Onderzoek naar passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – eerste meting.
- F. Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school.
- G. Passend onderwijs en de lerarenopleidingen. Thematische casestudie naar de wijze waarop lerarenopleidingen hebben gereageerd op de invoering van passend onderwijs.

In de tekst zal steeds met deze letters worden aangegeven uit welk rapport of rapporten de vermelde informatie afkomstig is.

1 Wie meer over doel en opzet van het evaluatieprogramma wil weten kan die informatie vinden in deel 1. Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl. Een korte samenvatting is opgenomen in bijlage 1.

2 Voor meer gegevens zie de lijst met referenties. Alle publicaties zijn te vinden op www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

2. Wat beoogt passend onderwijs op het niveau van leraren en ouders?

Passend onderwijs heeft verschillende doelen. Vanuit het beleid is er een geheel aan veronderstellingen over hoe en waarom bepaalde maatregelen (beleidsinstrumenten) tot beoogde effecten zullen leiden en welk probleem daarmee wordt opgelost. We noemen dit een beleidstheorie. Zoals vermeld hebben we in deel 2 vooral dat deel van de beleidstheorie centraal gesteld dat betrekking heeft op het stelselniveau. Hier richten we de blik vooral op het niveau van leraar, klas en ouders. We gaan niet in op de beleidstheorie als zodanig³, maar nemen hier wel als uitgangspunt de effecten van passend onderwijs die volgens die beleidstheorie merkbaar zouden moeten zijn voor en bij leraren en ouders. Deze staan in onderstaande tabel.

TABEL 2-1 BEOOGDE EFFECTEN VAN PASSEND ONDERWIJS VOOR OUDERS EN LERAREN

Effecten voor/bij ouders	Effecten voor/bij leraren
Minder labelen, meer maatwerk	Minder labelen, meer maatwerk
Minder bureaucratie	Minder bureaucratie
Duidelijkheid over wat scholen kunnen bieden	Meer vaardigheden in omgaan met verschillen
Plaatsingsgarantie	Voldoende ondersteuning en faciliteiten
Snellere en efficiëntere hulp	Werken met ontwikkelingsperspectieven
Ouders hoeven niet meer te 'shoppen'	
Elk kind een plek, passend bij de ondersteuningsbehoefte	

³ Zie voor meer informatie hierover Ledoux, 2013.

3. Passend onderwijs en de ervaringen van ouders

Passend onderwijs brengt veranderingen met zich mee die van invloed zijn op de positie van ouders. De invoering van de zorgplicht, samenwerkingsverbanden die zorgen voor een dekkend aanbod van voorzieningen zo dicht mogelijk bij huis, vereenvoudigde hulproutes, afschaffing van indicatieprocedures en regels voor formele inspraak van ouders moeten er voor zorgen dat het voor ouders van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften makkelijker wordt om de juiste school en de juiste hulp voor hun kind te vinden en te kunnen meepraten over het aanbod voor hun kind. Deze bedoelde gevolgen van passend onderwijs voor ouders staan in bovengenoemd kader. In de evaluatie gaan we zo goed mogelijk na of deze effecten worden bereikt (*gebeurt wat bedoeld is?*). Het is echter ook denkbaar dat vanwege passend onderwijs (sommige) ouders meer onzekerheid en problemen gaan ervaren bij het vinden van een passende plek voor hun kind, bijvoorbeeld door het wegvallen van de leerlinggebonden financiering.⁴ Ook was bij start van passend onderwijs geen instemmingsrecht van ouders geregeld bij plaatsingsbeslissingen, waardoor scholen hierover een grotere feitelijke zeggenschap hebben gekregen. Verder is er bij de voorbereidingen van passend onderwijs gewezen op de mogelijkheid dat de invoering van de zorgplicht het recht van ouders op vrije schoolkeuze in de weg zou kunnen staan. Scholen/schoolbesturen zijn sinds de invoering van passend onderwijs verplicht om een passende plek te vinden voor elk kind dat zich op een school komt aanmelden, op de eigen school of op een andere school als de school zelf de juiste hulp niet kan bieden. Maar het aanbod van een plek op zo'n 'andere school' is wellicht niet de plek die de voorkeur van de ouders heeft (Onderwijsraad, 2011). Ook is het de vraag of het verminderen van het 'labelen' en het afschaffen van indicatieprocedures door ouders als een voordeel wordt gezien; mogelijk vermindert dat hun onderhandelingspositie tegenover scholen. Nagaan of dergelijke niet-bedoelde gevolgen optreden is eveneens een doel van de evaluatie (*gebeurt wat niet bedoeld is?*).

De gegevens die we hierover tot nu toe verzameld hebben en die centraal staan in deze Stand van zaken, zijn de volgende.

- In een monitoronderzoek gaven ruim 2000 willekeurig gekozen ouders antwoorden op vragen over hoe ze de leerlingenzorg op de school van kind ervaren, 28% van hen heeft een kind met een extra ondersteuningsbehoefte. Het betreft basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal (basis)onderwijs (A).
- Een journalist heeft in onze opdracht een eigen zoektocht verricht naar zowel ervaringen van leraren als ouders. Hij sprak met vijftien ouders die passend onderwijs zochten voor hun kind en tekende hun verhaal op; het waren

⁴ Leerlinggebonden financiering: het vroegere systeem waarin na een formele indicatieprocedure ouders van kinderen die een indicatie kregen konden kiezen tussen een plaats in het speciaal onderwijs of in het regulier onderwijs met toekenning van een budget voor extra hulp aan de reguliere school (het 'rugzakje').

- overwegend hoger opgeleide ouders en het accent ligt op de zoektocht van deze ouders naar een in hun ogen geschikte school voor voortgezet onderwijs (B).
- In een diepte-onderzoek zijn we, aanvullend, nagegaan wat voor ervaringen ouders hebben met de schoolkeuze voor hun kind dat extra ondersteuning nodig heeft. In dit onderzoek interviewden we vertegenwoordigers van ouderorganisaties en een dertigtal ouders in basisonderwijs, speciaal (basis)onderwijs en voortgezet onderwijs. Aan dit onderzoek deden vooral mondige ouders mee, die zelf al de nodige deskundigheid hebben wat betreft de onderwijsbehoeften van hun kind en de mogelijkheden voor extra steun. De onderwijsbehoeften van hun kinderen zijn heel verschillend (C).
 - In een ander diepte-onderzoek is voor 31 leerlingen met complexe problematiek in basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en mbo onderzocht wat de scholen waar zij mee te maken hebben hen wel en niet kunnen bieden. Met de ouders van al deze leerlingen is ook gesproken (D).

3.1 Oudertevredenheid, het algemene beeld

Het algemene beeld dat uit het monitoronderzoek (A) naar voren komt is dat ouders gemiddeld redelijk tevreden zijn over de communicatie met de school over leerlingenzorg en over de informatie die scholen daarover bieden. Nog wat meer tevreden zijn ze over hun eigen relatie met de school en over de mate waarin ouders en school samen optrekken (partnerschap). Dit geldt voor ouders met en zonder ervaring met extra ondersteuning voor hun kind.

Ouders met een kind dat extra ondersteuning krijgt zijn eveneens gemiddeld tevreden over de feitelijke ondersteuning. Het meest tevreden zijn ze over hoeveel rekening de school houdt met hun kind en hoe de leraar en andere professionals op de school samenwerken. Iets minder tevreden zijn ze over de inschatting van de school wát er precies met hun kind aan de hand is en over de informatie die zij krijgen over het aanbod aan extra ondersteuning voor hun kind.

Ditzelfde onderzoek is gedaan kort vóór de invoering van passend onderwijs. In dat onderzoek was het beeld vrijwel hetzelfde. De invoering van passend onderwijs lijkt dus tot nu toe geen duidelijke veranderingen in oudertevredenheid te hebben opgeleverd: ouders waren voorheen behoorlijk tevreden over de leerlingenzorg op school en zijn dat nu nog steeds.⁵

Wat beide onderzoeken echter ook hebben laten zien, is dat de spreiding bij alle antwoorden vrij hoog is. Dit betekent dat ouders nogal van mening verschillen. Het *gemiddelde* beeld laat tevredenheid zien, maar er zijn zowel ouders die zeer tevreden zijn als ouders die (helemaal) niet tevreden zijn. Hierover straks meer.

Wat verder uit dit onderzoek naar voren komt is dat ouders van kinderen in het speciaal onderwijs over het algemeen meer tevreden zijn dan ouders van kinderen in het regulier onderwijs. En binnen het regulier onderwijs zijn ouders die ervaring hebben met een

⁵ Tussen beide metingen zijn op onderdelen wel wat kleine verschillen. Het is echter niet zeker of dit betekenis heeft, omdat de beide metingen enigszins verschillen in responsgroep. In de meting vóór passend onderwijs konden specifiek ouders geselecteerd worden die ervaring hadden met een indicatie, in de meting na passend onderwijs was dat niet meer mogelijk door de afschaffing van indicaties voor cluster 3 en 4. Zie voor meer informatie hierover Van Loon-Dijkers, Heurter & Ledoux, 2017 (A).

indicatie meer tevreden dan overige ouders. Een verklaring hiervoor kan zijn dat indicatie-ouders over het algemeen meer contact hebben met de school dan overige ouders, ook meer dan ouders van leerlingen die wel extra ondersteuning krijgen maar bij wie geen indicatie aan de orde was.

Wat vinden ouders van de aanwezigheid van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben in de klas?

Een van de mogelijke uitwerkingen van passend onderwijs is dat er meer leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het regulier onderwijs komen of blijven. Mogelijk vrezet vooral ouders van kinderen zonder een extra ondersteuningsbehoefte dat hierdoor hun kind minder aandacht krijgt, of vinden zij dat deze kinderen niet thuis horen in het regulier onderwijs. Aan ouders van leerlingen in het regulier onderwijs is daarom in het monitoronderzoek ook gevraagd hoe zij oordelen over de aanwezigheid van leerlingen die extra ondersteuning krijgen in de klas.

Het blijkt dat een belangrijk deel van ouders (bijna 40%) niet weet of er kinderen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas van hun kind zitten. Dat is dus voor een grote groep ouders onbekend. Maar bekend of niet, over het algemeen vinden ouders het positief dat deze kinderen in het regulier onderwijs zitten, omdat kinderen hierdoor leren omgaan met verschillen. Een minderheid is het hier niet eens mee eens; ongeveer een op de vijf ouders vindt dat de aandacht voor deze kinderen ten koste gaat van de andere kinderen of dat deze kinderen een negatieve invloed hebben op de werksfeer in de klas. Ten opzichte van de meting die heeft plaatsgevonden vóór de invoering van passend onderwijs is het oordeel van ouders over de aanwezigheid van (andere) kinderen in de klas die extra ondersteuning nodig hebben iets negatiever geworden (in de eerste meting oordeelden nog meer ouders positief). Dit kan komen doordat ouders hiermee daadwerkelijk meer negatieve ervaring hebben opgedaan, maar ook doordat er veel media-aandacht is geweest voor passend onderwijs, met nogal eens een bezorgde toon over het opvangen van kinderen die extra steun nodig hebben in het regulier onderwijs. Wellicht zijn meer ouders gaan twijfelen aan de haalbaarheid hiervan en verklaart dat hun iets minder positieve oordeel hierover.⁶

Ervaringen van ouders met bureaucratie

In het monitoronderzoek is ook gevraagd naar ervaringen van ouders met bureaucratie. Vermindering van bureaucratie is een van de doelen van passend onderwijs; om dat te bereiken is onder meer het verplichte indiceren afgeschaft. Het is de bedoeling dat ouders nu minder last hebben van 'een woud van regels' als ze ondersteuning nodig hebben voor hun kind in het onderwijs. Het algemene beeld over dit onderwerp is dat ouders (dit betreft alleen ouders met een kind met ondersteuningsbehoefte) gemiddeld weinig last hebben van bureaucratie. Er zijn hen vragen voorgelegd over verschillende aspecten die met het regelen van ondersteuning gepaard gaan, zoals diagnostisch onderzoek, maken van een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief, formuleren die voor een eventuele indicatieaanvraag ingevuld moeten worden⁷, inzet van extra geld en externe hulp en het

⁶ Ook hiervoor geldt echter de opmerking over de vergelijkbaarheid van de metingen, zie vorige noot.

⁷ Indicaties zijn nog steeds aan de orde voor ondersteuning vanuit cluster 1 en 2, vmbo met leerwegondersteuning en praktijkonderwijs.

zoeken van een geschikte school. Voor elk aspect is gevraagd naar de tijd die het ouders kost, hoe lang zij het vinden duren, het nut ervan en de complexiteit (hoe ingewikkeld ouders dit vinden). Over het algemeen blijken de ouders deze zaken nuttig en niet erg tijdrovend of complex te vinden. Alleen het invullen van formulieren vinden zij minder nuttig. Naar verhouding het meest tijdrovend en complex vinden ouders het werk dat zij (zelf) moeten doen voor het verkrijgen van extra geld.

Ook bij dit onderwerp is het zo dat de meningen van ouders uiteenlopen. Ze ervaren *gemiddeld* niet veel bureaucratie, maar er zijn ouders die wel last hebben van bureaucratie (zo'n 20-25%). Dit was in de periode vóór passend onderwijs niet anders (A). De andere onderzoeksprojecten bevestigen dat bureaucratie niet een belangrijk onderwerp is voor ouders. In het journalistiek onderzoek (B) had slechts één van de vijftien ouders waarmee gesproken is een serieuze klacht hierover, het betrof een 'Kafkaëske arrangementsaanvraag'. Wel wordt daar melding gemaakt van bureaucratie in trajecten waarin buitenschoolse hulp en de gemeente betrokken zijn.

3.2 Het kiezen van een school

Het kiezen van een school kan voor ouders van een kind dat extra ondersteuning nodig heeft een moeilijk proces zijn. Elke ouder is natuurlijk op zoek naar een school met een voor hun kind passend aanbod, en daarnaast kunnen overige motieven een rol spelen (zoals voorkeur voor regulier of speciaal onderwijs, nabijheid, denominatie). Hoe intensiever de steun die voor het kind nodig is, hoe minder makkelijk het zal zijn om uit verschillende in aanmerking komende scholen te kiezen. Maar daarbij spelen ook andere factoren een rol, zoals de eisen die ouders zelf stellen aan een school.

Bij het kiezen van een school is de eerste fase die ouders moeten doorlopen het vinden van informatie over wat scholen aan steun kunnen bieden. Uit het monitoronderzoek weten we dat ouders over het algemeen redelijk tevreden zijn over de informatievoorziening vanuit de school waar hun kind op zit. Maar uit het journalistieke onderzoek en het onderzoek naar keuzevrijheid komt ook andere en meer specifieke informatie naar voren, vooral over de periode waarin ze nog op zoek zijn naar een geschikte school. Daarop gaan we nu meer in.

Hoe duidelijk is het voor ouders wat scholen te bieden hebben?

Het kan voor ouders moeilijk zijn om erachter te komen wat scholen te bieden hebben. Betere informatievoorziening is een verbeterpunt dat regelmatig door ouders wordt genoemd (C). Scholen zouden duidelijker moeten aangeven wat hun sterke kanten zijn, maar ook wat ze juist niet kunnen bieden, op hun website en in gesprekken met ouders. Ouders geven aan dat ze veel zelf hebben moeten uitzoeken en dat dit een behoorlijke speurtocht kan zijn. "Ik denk dat het belangrijk is om ouders wat meer te steunen. De informatie is te vinden hoor, maar als er iets is met je kind en je kunt niet naar regulier onderwijs, dan kom je wel in een behoorlijk web terecht."

Dit 'web' is vooral aanwezig als er niet alleen hulp op school nodig is, maar ook buiten school. Ouders lopen er tegen aan dat scholen zelf ook niet altijd weten wat dan de mogelijkheden zijn. "Via via kom je aan je informatie. Dat is echt een proces. Dat moet je volledig zelf doen. School zegt, 'Wij weten het ook niet.'" (C).

In principe zou het schoolondersteuningsprofiel, dat elke school vanwege de invoering van passend onderwijs heeft moeten opstellen en waarin beschreven moet staan wat voor

aanbod de school heeft, een belangrijke informatiebron voor de ouders moeten zijn. Maar dit blijkt niet als zodanig te functioneren. Volgens de scholen vragen de ouders er niet naar (D) en ouders zelf geven er geen blijk van te weten wat dit profiel inhoudt. “Niet één ouder begint over het schoolondersteuningsprofiel, de meeste kennen het woord niet eens. Niet één ouder heeft voor een school gekozen vanwege het zorgplan zoals dat op papier staat – voor zover scholen dat soort plannen al vindbaar maken” (B). Ouders geven ook aan dat ze niet genoeg hebben aan wat in een schooldocument staat. “Informatie in een schoolgids zegt niet veel, je moet altijd in gesprek gaan. Je moet zelf door de school lopen, het zelf uittesten.” (C).

De reden dat ouders liever het gesprek voeren dan zich te oriënteren via documenten, is dat ze vooral het gevoel willen krijgen dat er aandacht is voor hun wensen en dat ze welkom zijn, ook al wordt het uiteindelijk toch niet de school die ze bezoeken. In het keuzevrijheidsonderzoek zijn door verschillende ouders ervaringen gemeld met scholen die zich inhoudend opstellen en dat is voor hen pijnlijk. Soms gaan ze daarom liever in zee met een school die niet per se de juiste deskundigheid heeft, maar het wel met hun kind wil proberen.

“De ouders van T, een kleuter met dyspraxie, hebben op de school bij hen om de hoek teleurstellende gesprekken met de intern begeleider en de directeur, die nadrukkelijk de boot afhouden. Iets verder weg is een zeer populaire school met een wachtlijst, die de kinderen dus voor het uitkiezen heeft, maar daar is T welkom. Dat geldt ook voor twee kinderen met syndroom van Down en met z'n drieën komen ze in één klein gehouden kleuterklas. De school heeft geen deskundigheid en bij de start is er onvoldoende ondersteuning voor de drie zorgleerlingen, maar alle drie de ouderparen zijn dolblij met de school vanwege het welkom van directie, intern begeleider en leerkrachten en de bereidheid zich in te spannen om er een succes van te maken.” (B).

Het idee achter de zorgplicht, dus de verplichting voor scholen/schoolbesturen om altijd een passende plek te bieden aan ouders die zich komen melden, is gebaseerd op de aanname dat het bij aanmelding op een school duidelijk is dat het kind een ondersteuningsbehoefte heeft, en van welke aard. Alleen dan kunnen scholen immers op zoek naar een passend aanbod voor dat kind en alleen dan kan kort na plaatsing van het kind een passend begeleidingsplan/ontwikkelingsperspectief worden opgesteld. Maar in de praktijk gaat dat niet altijd zo. In de eerste plaats blijkt soms pas als een kind al op een school zit wat precies de ondersteuningsbehoefte is, ook voor de ouders (B). In de tweede plaats melden scholen dat ouders niet altijd alle informatie geven over hun kind bij aanmelding, omdat ze niet de kans willen lopen dat hun kind geweigerd wordt. Een enkele ouder geeft dat ook zelf toe (C, D). Dat maakt het voor scholen natuurlijk moeilijk om bij aanmelding de goede beslissingen te nemen en dat verklaart mogelijk deels de terughoudendheid die ouders ervaren van de kant van scholen.

In het mbo, waar het de studenten zijn die zichzelf aanmelden, speelt hetzelfde. Ook daar hebben opleidingen de ervaring dat ze bij intake niet altijd de juiste informatie krijgen van degene die zich komt aanmelden. Dat kan opzettelijk zijn, maar ook onopzettelijk, bijvoorbeeld omdat de student er niet aan gedacht heeft om een diagnose uit het verleden te vermelden. Met alle risico's van dien, omdat de opleiding dan geen specifieke hulp biedt en de kans bestaat dat de student weer uitvalt (D).

Over plaatsingsgarantie en keuzevrijheid

Zoals vermeld moet de zorgplicht er voor zorgen dat aan ouders altijd een passende plek wordt geboden, zodat ze niet zelf hoeven te 'shoppen'. De zorgplicht houdt dus een plaatsingsgarantie in, zij het niet per se op de school van eerste voorkeur. Uit het onderzoek naar keuzevrijheid blijkt dat een passende plek vinden wel datgene is waar alle partijen op gericht zijn, maar in sommige gevallen leidt dit er toe dat ouders geen enkele keuzevrijheid hebben. Gezien de beperking van hun kind komt maar één school of voorziening in aanmerking, of er wordt maar één optie aangeboden. Mondige ouders met veel doorzettingsvermogen zijn dan soms nog wel in staat om zelf hun keuzemogelijkheden te vergroten, maar deze ouders geven ook zelf aan dat dat vermoedelijk bij minder mondige ouders niet zal lukken. Dat levert ongelijke kansen op (C). Ook de ouders in het journalistieke onderzoek beamen dit. *"Je moet snappen wat er met je kind aan de hand is, dat kunnen vertalen naar behoeftes, en die weer kunnen vertalen naar anderen, de school, en tot slot begrip en inlevingsvermogen voor die anderen hebben om tot werkbare compromissen te komen; en het lef hebben om suggesties te geven en om tegen te spreken. Met alleen je eigen punt maken kom je niet ver."* (B). Het vergt dus onderhandelingsvaardigheden om daar te komen waar je wilt zijn, voor ouders. Daarbij lijkt het principe van de zorgplicht voor hen niet erg belangrijk. Zij willen zelf bepalen op welke school hun kind terecht komt en zich daarbij goed voelen, er vertrouwen in hebben. *"Geen één ouder begint zelf over de zorgplicht. Wat hebben wij aan een school die ons kind bij verplichting toelaat, zo luidt samengevat de reactie als er naar wordt gevraagd. De zorgplicht voor de school om bij niet-acceptatie een alternatief te vinden, ontmoet niet veel enthousiasme, in ieder geval deze ouders zoeken liever zelf, al dan niet met hulp van derden. Het gaat deze ouders om het vinden van een school die past of die zich passend wil maken, niet om tot een specifieke school toegang te krijgen."* (C).

Volgens ouderorganisaties en volgens ouders zelf denken scholen en samenwerkingsverbanden bij de vervulling van de zorgplicht nog te veel aanbodgericht. Zij stellen volgens hen het aanbod voorop en niet (voldoende) de mogelijkheden en behoeften van het kind. Dat leidt bij sommige ouders tot het gevoel dat zij zelf geen keuze meer hebben. *"Je hebt geen keuze, ze zeggen waar je naartoe moet en de rest van de scholen houdt de deur dicht. Het samenwerkingsverband en de school hebben de macht over wat wel en niet mogelijk is."* En: *"We worden er als ouders helemaal niet in betrokken, je moet afwachten wat ze besluiten over jou en je kind. Als er echt zorg nodig is, dan bepaalt het samenwerkingsverband uiteindelijk waar je kind naartoe gaat."*

De houding van ouders van kinderen die géén extra ondersteuningsbehoefte hebben is soms ook van invloed op de keuzevrijheid van ouders die wel een kind met een extra ondersteuningsbehoefte hebben, zo melden ouderorganisaties (C). Het komt volgens hen voor dat 'reguliere' ouders gedragsproblemen als storend en nadelig voor de ontwikkeling van hun eigen kind ervaren, waardoor scholen geneigd kunnen zijn kinderen met gedragsproblemen te weigeren. Uit het monitoronderzoek (A) weten we dat maar een klein deel van de ouders aangeeft er zo over te denken, dus het is niet waarschijnlijk dat dit veelvuldig voorkomt. Maar wellicht wordt het argument wel door scholen gebruikt in gesprekken met ouders over toelating, ook als dat alleen gebaseerd is op veronderstellingen bij de school over wat ouders vinden.

Expliciete weigeringen van scholen om een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte aan te nemen komen in de verhalen van ouders en ouderorganisaties niet vaak voor, maar er zijn wel voorbeelden. Scholen willen bijvoorbeeld niet het risico lopen die leerling alsnog te moeten doorverwijzen naar het speciaal onderwijs, wat hen volgens de afspraken in het samenwerkingsverband geld kan kosten. Of scholen vrezen voor afnemende prestaties, omdat ze het idee hebben dat ze daarop worden afgerekend door de Inspectie van het Onderwijs (B).

Het bovenstaande laat zien dat ouders soms het gevoel hebben zelf helemaal geen keuze te kunnen maken of dat zij zelf veel moeite moeten doen om hun kind op een school te krijgen waar zij de voorkeur aan geven. Hun ervaringen zijn echter niet die van alle ouders. In het monitoronderzoek (A) vindt ongeveer 70% van de ouders van een kind met extra ondersteuningsbehoeften dat het niet moeilijk was om hun kind op een gewone school geplaatst te krijgen en vindt slechts 14% van de ouders dat ze juist wel hiervoor veel moeite hebben moeten doen. Meer dan een kwart van de ouders in dit onderzoek heeft de schoolkeuze als zeer prettig en soepel ervaren, voor eenzelfde aantal ouders geldt het tegenovergestelde. Het lijkt er op dat deze laatste groep vooral vertegenwoordigd is in de kwalitatieve onderzoeken (B, C).

Daarbij speelt ook een rol dat sommige ouders hoge eisen stellen, of in elk geval niet snel tevreden zijn met wat een school wil of kan aanbieden. Dat maakt dat zij zelf blijven shoppen, soms langs wel zeven scholen (B). Of het duurt een tijd voor ouders inzien dat hun ideale oplossing niet mogelijk is: *“Het is een lange weg, het is echt een zoektocht. Maar ook een emotionele zoektocht waarbij je zelf groeit in zo’n proces van acceptatie. Het zijn fases waar je doorheen gaat. Eerst moet je wennen aan het idee dat dingen niet gaan zoals je had gehoopt, maar wat dan wel? Dan kom je in dat toch wel wat ondoorzichtige web terecht van alle mogelijkheden die er zijn en waar je geen ervaring mee hebt.”* (B)

Opvallend is tenslotte in alle verhalen dat denominatie vrijwel geen rol blijkt te spelen in de afwegingen van ouders en dus ook niet in discussies over zorgplicht en keuzevrijheid.⁸

Het belang van goede communicatie

Volgens sommige ouderorganisaties nemen niet alleen scholen, maar ook samenwerkingsverbanden nog onvoldoende hun rol in het informeren van ouders (C). Ouders zouden, naast goede informatie over de ondersteuningsmogelijkheden van scholen, ook geholpen zijn met informatie over rechten en plichten ‘over en weer’. Daarbij is uitleg van begrippen nodig, bijvoorbeeld de betekenis van de term zorgplicht. Men wijst er op dat door de invoering van passend onderwijs verwachtingen van sommige ouders zijn veranderd: zij gaan er nu van uit dat de school van hun voorkeur passend onderwijs kan en moet bieden. Ouders zelf bevestigen dit: *“Passend onderwijs roept andere associaties op. Ik denk dan aan onderwijs op maat voor mijn kind met een beperking. Maar dat is het niet. Zo’n term schept verwachtingen en die worden nu niet waargemaakt.”* Een consulent die veel met ouders spreekt geeft eveneens aan dat de term passend onderwijs

⁸ Dit is althans het beeld in de hier besproken onderzoeken. In een ander onderzoek uit het evaluatieprogramma, naar de manier waarop passend onderwijs verschijnt in de pers en de politiek, komen voorbeelden voor waarin vooral scholen van een kleine denominatie (zoals reformatorische scholen) erg hun best doen om op wensen van de ouders in te gaan, als die zich vanwege hun geloofsrichting komen aanmelden. Zie Waslander & Buwalda-Groeneweg, 2017.

bij ouders hoge verwachtingen heeft gewekt. *“Bij ouders die met hun zorgkind onder de arm liepen is hoop gewekt: nu komt het goed, de naam passend onderwijs belooft alles! Dat valt voorlopig tegen. Hobbels als tekortschietende leraren of defensieve houding van scholen zijn niet zomaar per wet te veranderen.”* (B)⁹. Het is dus belangrijk om beter te communiceren dat ‘passend onderwijs’ en ‘plaatsingsgarantie’ niet betekenen dat elke school nu alles kan bieden.

Een ander communicatietekort dat is aangetroffen, is dat ouders soms niet weten waar ze aan toe zijn. Een voorbeeld dat werd genoemd is een school die een kind met een bepaalde ondersteuningsbehoefte niet wilde aannemen, omdat een aantal leraren langdurig ziek was. Het team was daardoor niet in staat om de benodigde ondersteuning te bieden. Deze school had echter niet duidelijk bij de ouders aangegeven dat de ondersteuning niet geboden kon worden vanwege deze omstandigheden. Daardoor leek het alsof de ondersteuningsbehoefte van het kind te groot was voor het reguliere onderwijs, terwijl een andere reguliere school de ondersteuning misschien wel had kunnen bieden (C).

Ook lange tijd niet horen hoe een beslissing over plaatsing uitvalt, is een klacht van sommige ouders. Bijvoorbeeld: na aanmelding van een kind met een extra ondersteuningsbehoefte heeft de school tijd nodig om te onderzoeken welke ondersteuning nodig is en of de school deze kan bieden. Als dat veel tijd vergt, verkeren de ouders lang in onzekerheid. Bijzonder gevoelig ligt dat als er ook nog sprake is van loting, omdat scholen meer aanmeldingen hebben dan plaatsen (dit komt vooral voor in de grote steden bij het voortgezet onderwijs). Een lotingsprocedure kan lang duren en dan kan het gebeuren dat ouders pas vlak voor de zomervakantie horen dat hun kind niet wordt toegelaten. Het zoeken naar een andere geschikte school in zo'n laat stadium brengt veel stress met zich mee (C).

De schoolkeuze kan dus voor ouders van een kind met extra ondersteuningsbehoefte een ingewikkeld en stressvol traject zijn, al geldt dit voor de ene ouder meer dan voor de andere ouder. Steeds moet een evenwicht gezocht worden tussen de aard van de ondersteuningsbehoeften van het kind, de mogelijkheden van scholen en de wensen van ouders. Beeldvorming bij ouders over wat passend onderwijs zou moeten inhouden speelt hierbij een rol. We zullen later laten zien dat die beeldvorming ook bij leraren aanwezig is. Eerst gaan we echter nog in op de ervaringen van ouders met het ondersteuningsaanbod.

3.3 Het ondersteuningsaanbod

Naast het voor ouders makkelijker maken van het vinden van een passende plek voor hun kind is het de verwachting dat er door passend onderwijs ook meer hulp op maat kan worden gegeven, dus hulp die past bij de ondersteuningsbehoefte. Wat zijn tot nu de ervaringen van ouders op dit punt? Uit het monitoronderzoek (A) weten we dat ouders van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben overwegend redelijk tevreden zijn over de geboden hulp, maar dat dat niet geldt voor alle ouders. De kwalitatieve onderzoeken

⁹ Dit beeld over de grote beloften van passend onderwijs wordt ook gevoed door de publieke pers (Waslander & Buwalda-Groeneweg, 2017).

bieden meer zicht op waarover ouders meer en minder tevreden zijn.

Het blijkt dat de gesprekken die ouders voeren met de school waar hun kind op zit (of eerder op heeft gezeten) ingewikkeld kunnen zijn, maar ook dat de ervaringen met de opbrengst ervan heel verschillend zijn. Sommige ouders vinden dat ze weinig zicht hebben op wat de school feitelijk aan hulp biedt en vinden dat hun expertise als ouder daarbij te weinig wordt benut. Of ze hebben juist het gevoel dat oplossingen voor problemen die zich voordoen met hun kind allemaal van hen moeten komen en dat de school daarin weinig creatief is. Andere ouders geven aan dat het overleg met de school juist goed gaat en dat er over en weer geluisterd wordt. Een van deze ouders zegt: *“De school bedenkt oplossingen. Hij mag de klas uit of achterin zitten als hij rust wil, of gehoorbeschermers opzetten. Wij hebben voorgesteld dat hij een uur minder gymnastiek zou moeten doen, dat heeft de school overgenomen. Het zijn kleine dingen, die werken. Je werkt samen, wij vragen iets van de school, de school vraagt iets van ons. Bijvoorbeeld oefenen met rekenen of meegaan met schoolreisje.”* Die bereidheid tot samenwerking is cruciaal, zo vindt deze ouder, want de school weet ook niet alles en moet niet pretenderen dat wel te weten. Maar het gaat niet altijd zo harmonisch, er zijn ook ouders die vinden dat zij altijd degenen zijn die iets moeten aankaarten of moeten komen vragen. Dat vinden ze ongemakkelijk, omdat ze bang zijn voor overvragen. *“Je bent in een afhankelijke positie en je wil de relatie met de school goed houden”*. Ook weten ze niet goed waar ze recht op kunnen doen gelden. In de tijd vóór passend onderwijs vonden ze dat overzichtelijker, vanwege het rugzakje dat er toen was voor hun kind. Ze hadden toen meer het gevoel dat dat geld voor hun kind was en dat ze daarom aanspraak konden maken op door hen gewenste vormen van hulp (B).

Verskillende ouders geven aan dat het van leraar tot leraar verschilt hoe goed het gaat met hun kind in de klas. Waar dat aan ligt vinden ze moeilijk te benoemen, het is niet alleen een kwestie van ervaring of uit cursussen verworven deskundigheid. *“De een heeft er meer gevoel voor dan de ander”*. Gebrek aan structuur en continuïteit (bijvoorbeeld veel zieke leraren en invallers) noemen ouders wel als risicofactoren. Sommige ouders geven aan dat leraren meer van elkaar kunnen leren: *“Doe aan visitatie, leer van je meer succesvolle collega’s”*. Dat er grenzen zijn aan wat leraren kunnen bieden, realiseren ze zich wel: *“Ik snap wel dat als je 28 kinderen in de klas hebt het zwaar is met zo iemand als mijn zoon erbij”*. Maar waar ze last van hebben, is wanneer dat door school of leraar wordt gebruikt als excuus voor onwil of onkunde.

Tegelijkertijd blijkt ook dat ouders heel verschillend kunnen oordelen over dezelfde school: de ene ouder is heel tevreden over het aanbod van een school voor hun kind en een andere ouder heeft diezelfde school juist verlaten vanwege slechte ervaringen. Het gaat dan om kinderen met vergelijkbare beperkingen. Het kan dus kennelijk van kind tot kind en van ouder tot ouder verschillen of de juiste ‘klik’ gevonden wordt (B).

Andere ervaringen hebben betrekking op de bekostiging van extra hulp. Volgens sommige ouderorganisaties zijn er nu ouders die hun kind aanmelden bij een school voor regulier onderwijs en te horen krijgen dat de school de ondersteuning niet kan betalen. Dit komt bijvoorbeeld voor bij kinderen met het syndroom van Down. Die ouders hebben het gevoel dat dit ten tijde van het rugzakjessysteem niet speelde. Wat ouders én scholen verwarrend

vinden, is de vraag wat sinds de invoering van passend onderwijs wel en niet nog gefinancierd kan worden qua hulp. Het is ook voor scholen niet altijd duidelijk wat ze bij het samenwerkingsverband kunnen aanvragen. Ook lijken scholen niet altijd te weten welke eigen middelen ze hiervoor al structureel krijgen vanuit het samenwerkingsverband.

Tegelijkertijd, zo benadrukken de ouderorganisaties, zijn er nu ook - in vergelijking met de periode van de leerlinggebonden financiering – meer vormen van hulp mogelijk, in allerlei varianten van intensieve tot beperkte ondersteuning. Waar het op aan komt is vervolgens het gesprek tussen ouders en school over wat mogelijk is aan ‘hulp op maat’. Uiteindelijk, zo blijkt ook uit de interviews met ouders zelf, zijn ouders niet op zoek naar de ultieme oplossing of naar het allerbeste aanbod. Wat ze vooral willen is een school waar hun kind wordt geaccepteerd zoals het is en zichzelf niet alleen maar lastig gevonden worden (C).

De keuze tussen regulier en speciaal onderwijs

Bij sommige kinderen speelt de afweging of een plaats in het regulier of het speciaal onderwijs het meest passend is. Voor de ene ouder is het speciaal onderwijs geen optie: “Als hij van deze school weg moet, rest het speciaal onderwijs en dat is er niet op havo/vwo-niveau in deze provincie. Dan wordt het vmbo en dat weiger ik.” Voor andere ouders is het een keuze geweest waar ze heel positief over zijn. Na een negatieve ervaring op een reguliere basisschool zegt een ouder: “De cluster 2 school was een warm bad. Hoe serieus ze ons namen, de manier van lesgeven, het klimaat, de rust, de kleinere klassen! De juf heeft een microfoon, de kinderen die dat nodig hebben een koptelefoon. Ja, ook wel schrik, over de kinderen die slechter spraken dan ons kind. Maar de ontvangst was zo goed. Natuurlijk, het allerliefste zou ik willen dat hij om de hoek naar school gaat. Maar zijn beperkingen zijn te groot. Dan heb je een klas van 16 leerlingen nodig, een goed didactisch beleid en extra begeleiding. Dat is er niet op de reguliere school.” (B). Een plek op een school voor speciaal onderwijs geeft deze ouders rust. Inmiddels maken ze zich zorgen over nieuwe ontwikkelingen, gesproken wordt over terugplaatsing van hun kind naar het regulier onderwijs. Zij hopen dat hun kind op de speciale school mag blijven (B).

Over inspraak

Een manier om de positie van ouders in passend onderwijs te versterken is de georganiseerde inspraak. Die is er op schoolniveau (medezeggenschapsraad, MR), op bestuursniveau (gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, GMR) en op het niveau van het samenwerkingsverband (ondersteuningsplanraad, OPR). Maar voor ouders blijken dit geen belangrijke organen. Ouders willen in gesprek met de school over de ondersteuning van hun eigen kind. Als dat gesprek er is, hoeven ze niet per se meer. Waar dat gesprek met leraar, mentor, intern begeleider of zorgcoördinator niet loopt, zouden ouders wel graag op directie- of bestuursniveau gehoord willen worden over hun wensen en ideeën over de ideale passende school. Dat blijkt echter weinig plaats te vinden. “Misschien is het wel gek dat geen van de zorgouders die ik sprak ooit gevraagd is door de school om als ervaringsdeskundige een keertje mee te denken” (B).

Een gevoelig punt is volgens sommigen de verhouding tussen ouders van een kind met extra ondersteuningsbehoeften en overige ouders, als het gaat om de vraag wie welke rechten mag doen gelden. Een OPR-lid (ouder) zegt: 'Er is bij veel ouders beeldvorming over passend onderwijs, vanuit het idee: “Steeds meer drukke kinderen in de klas en mijn

kind krijgt niet de aandacht die het nodig heeft". ' Die beeldvorming klopt niet, als OPR-lid weet zij dat het aantal zorgleerlingen op de reguliere scholen niet is toegenomen in veel regio's. Maar het is haar ervaring dat alle ouders willen dat scholen en leraren alles uit hun kinderen halen en dat sommige ouders niet accepteren dat hun kind bijvoorbeeld afstroomt. Die ouders eisen dat ook hun kind de individuele aandacht van de leraar krijgt. Anderzijds zijn er ook voorbeelden van geslaagde acties als het gaat om het betrekken van ouders zonder een kind met extra ondersteuningsbehoeften. Zo was er een basisschool die een informatieavond voor ouders organiseerde toen ze besloten drie kinderen met een beperking in een kleuterklas op te nemen. "De school en de betreffende ouders deden daar hun verhaal. De school nodigde als het ware alle ouders uit de zaken van de andere kant te bekijken. Er kwamen veel vragen, maar niet in één met de strekking 'en mijn kinderen dan?' (B).

Het realiseren van hulp op maat vraagt aldus ook om een *proces op maat*, waarin school en ouders er samen uit moeten zien te komen en dat soms heel goed loopt, maar soms ook niet. Goede wil van beide kanten is daarin veel belangrijker dan formele inspraak of regels. Ook hier draait het weer om communicatie, om de bereidheid elkaar tegemoet te komen en serieus te nemen, en om samen willen leren van ervaringen.

4. Passend onderwijs en de ervaringen van leraren

Leraren zijn de spil in passend onderwijs. Hoewel passend onderwijs vooral een bestuurlijk-organisatorische verandering is die primair iets vraagt van samenwerkingsverbanden, managers en bestuurders, zijn het uiteindelijk leraren die moeten zorgen voor meer hulp op maat en daarmee de sleutel in handen hebben als het gaat om bevordering van ontwikkelingskansen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Van leraren wordt vanwege passend onderwijs iets gevraagd, namelijk de bereidheid en de vaardigheid om in te spelen op de verschillende leer- en pedagogische behoeften van leerlingen. Dat zou gepaard moeten gaan met minder labeling, meer maatwerk en daar waar mogelijk meer thuisnabij onderwijs geven aan leerlingen die extra steun nodig hebben (dus bij voorkeur ook minder verwijzen naar speciale onderwijsvoorzieningen). Maar zij mogen van passend onderwijs ook iets verwachten, namelijk minder bureaucratie en voldoende ondersteuning en faciliteiten. Nu passend onderwijs twee jaar van kracht is, kan een eerste balans worden opgemaakt. Wat weten we tot nu toe over of deze verwachtingen uitkomen? We stellen dus ook hier de vraag: gebeurt wat bedoeld is? Maar net als bij de ouders moet er ook oog zijn voor eventuele niet bedoelde effecten (gebeurt wat niet bedoeld is?). Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat de verwachtingen die vanuit passend onderwijs aan leraren gesteld worden op gespannen voet staan met andere eisen waaraan zij moeten voldoen, of dat leraren de bedoelingen van passend onderwijs onvoldoende onderschrijven, of dat ze onvoldoende inzien wat van hen gevraagd wordt, of dat ze worden overbelast.

De gegevens die we hierover tot nu toe verzameld hebben en die benut worden in deze Stand van zaken, zijn de volgende.

- In het journalistieke onderzoek zijn, zoals eerder vermeld, ook ervaringen van leraren opgetekend. Het betreft leraren van elf scholen voor primair onderwijs en acht scholen voor voortgezet onderwijs. Ook is gesproken met een aantal vertegenwoordigers van schoolbesturen en met enkele schoolbegeleiders(B).
- In het diepte-onderzoek rond 31 leerlingen met complexe problematiek in basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en mbo is onderzocht wat de scholen waar zij mee te maken hebben hen wel en niet kunnen bieden. Met de leraren (mentoren) van al deze leerlingen is gesproken (D).
- In een omvangrijk onderzoek, ‘school-klas-leerling’, zijn gegevens verzameld in ruim 30 basisscholen en ruim 50 scholen voor voortgezet onderwijs bij intern begeleiders, zorgcoördinatoren, leraren en leerlingen. Ook zijn tientallen lesobservaties uitgevoerd in zowel basis- als voortgezet onderwijs. Onderwerpen van dit onderzoek waren onder meer leskwaliteit, competenties en attitudes van leraren en ondersteuning van leraren (E).
- In het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en het mbo is een monitoronderzoek uitgevoerd naar ervaren bureaucratie, voortbouwend op eerder onderzoek naar dit onderwerp (F).

- In een thematische casestudie is onderzocht hoe lerarenopleidingen hebben gereageerd op de invoering van passend onderwijs (G).
- We verwijzen in de tekst weer met deze letters naar de rapporten waaruit de vermelde informatie afkomstig is.

4.1 De ondersteuning voor leraren

Ondersteuning die leraren zelf krijgen kan verschillende vormen aannemen. Het kan gaan om advies over hoe om te gaan met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, om mogelijkheden om te professionaliseren, om steun van schoolleider of intern begeleider/zorgcoördinator, of om daadwerkelijk ondersteuning in de klas in de vorm van 'meer handen' (extra leraren of assistenten).

Deze laatste vorm blijkt weinig voor te komen, zo zien we in het school-klas-leerling onderzoek. In het basisonderwijs kan 23% van de leraren tenminste één dag in de week beschikken over 'meer handen' in de vorm van een extra leerkracht of onderwijsassistent. Bijna de helft van de leraren rapporteert dat er nooit sprake is van dergelijke ondersteuning, ook niet van een remedial teacher. Wel kunnen redelijk wat leraren af en toe beschikken over de hulp van een stagiair, leraar in opleiding of ouders, maar dit is geen structurele vorm van meer handen in de klas. In het voortgezet onderwijs is ondersteuning in de vorm van meer handen in de klas vrijwel afwezig; ook de hulp van stagiaires is voor veel minder leraren beschikbaar (minder dan 20%) (E).

Wat wel door vrijwel alle leraren in basis- en voortgezet onderwijs wordt gerapporteerd, is dat zij steun krijgen van hun intern begeleider (basisonderwijs) of zorgcoördinator (voortgezet onderwijs). Over de aard van die ondersteuning is geen informatie verzameld, maar we kunnen op grond van eerder onderzoek aannemen dat het gaat om advies over de aanpak van leerlingen, hulp bij oudercontacten, periodieke leerlingenbesprekingen en het uitzoeken en regelen van allerlei zaken rondom extra steun. Andere ondersteuners worden ook genoemd door leraren, maar veel minder (nooit door meer dan circa 20% van de leraren). Het gaat dan om ambulante begeleiders, schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband, orthopedagogen. Schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband worden door vo-leraren meer genoemd dan door po-leraren (E). Dit zou er op kunnen wijzen dat in de vo-samenwerkingsverbanden vaker voor dit type functionaris is gekozen.

De tevredenheid van leraren over de ondersteuning die zij krijgen loopt nogal uiteen. In algemene zin voelt twee derde van de leraren zich redelijk of goed ondersteund, een derde vindt de ondersteuning matig of onvoldoende (E). Over de ondersteuning door de intern begeleider of zorgcoördinator zijn zij over het algemeen positief, maar er is een kleine groep voor wie dat niet geldt. Een substantieel deel van de po-leraren geeft aan meer ondersteuning te willen. In het vo valt op dat leraren weinig steun ervaren wat betreft het onderwijs in hun eigen vak; de adviezen die zij krijgen zijn over het algemeen niet vakgebonden. Ook valt in het vo op dat leraren nogal ontevreden zijn over de beschikbaarheid van faciliteiten en materialen; een klein deel weet zelfs niet of die er zijn (E). Verder komt naar voren dat leraren de adviezen die zij krijgen, vooral als het adviezen van externe hulpverleners zijn, niet altijd als behulpzaam ervaren. Ze vinden, zeker voor de 'lastige gevallen', de adviezen soms te algemeen en dus te weinig op maat. Externe hulpverleners (zoals ambulante begeleiders) bieden volgens hen nog te veel een

standaardpakket (D).

Uit de gesprekken die met vo-leraren gevoerd zijn in het journalistiek onderzoek komt eveneens naar voren dat de meningen van leraren over de ondersteuning die zij krijgen nogal uiteen kan lopen, zelfs binnen één school. De ene leraar vindt het zorgbeleid van de school helder en heeft steun aan de voorzieningen die de school heeft ingericht (zoals een *special class* voor leerlingen met autisme), de ander voelt zich slecht geholpen en slecht begrepen bij een moeilijke leerling in haar klas. Zij vindt dat ze met passend onderwijs in het diepe is gegooid. Een collega van haar bevestigt dat en geeft aan dat de gegeven steun de leraar niet altijd vooruit helpt: *“De ondersteuning van de school bestaat uit briefjes met tips. Goed bedoeld, maar ze komen van iemand die niet voor de klas staat. De werkelijkheid van de les is altijd anders.”* Ook dit geeft aan dat het niet altijd lukt om adviezen voldoende op maat van de behoefte van de leraar te snijden. In het voortgezet onderwijs zijn drie groepen leraren te onderscheiden, zo blijkt uit dit onderzoek: leraren die vooral problemen benoemen, leraren die dat juist niet doen en die uit de voeten kunnen met hun taken, en leraren die wel obstakels benoemen maar ook mogelijkheden om die uit de weg te nemen (B).

Het valt in het vo op hoe weinig inzicht leerkrachten hebben in de beschikbare steun, zeker als die van buiten de school moet komen. Dat zou ook kunnen verklaren waarom ze gebrek aan ondersteuning ervaren. Meestal zijn leerkrachten niet betrokken bij de keuzes en inrichting van de zorgstructuur, behalve uiteraard via de formele weg van de MR (B).

In het po komt uit dit onderzoek naar voren dat de ondersteuningsvorm is verschoven sinds de introductie van passend onderwijs. De hulp was eerst leerlinggebonden (het rugzakje) en werd ook grotendeels leerlinggebonden ingezet (bijvoorbeeld voor remedial teaching). Nu gaat het meer om hulp gericht op de leraren. De intern begeleiders zijn hierover positief. Die leerlinggebonden hulp leidde niet tot kennisvermeerdering bij de leraren, aldus één van de ib'ers. Nu gaat het er veel meer om kennis te borgen door in te zetten op de leraar. Dat betekent meer coaching, advies, professionalisering, maar niet per se voorzien in extra handen. Alleen in specifieke gevallen, zoals een leerling met syndroom van Down, of in noodgevallen, bijvoorbeeld extreme gedragsproblemen en overbrugging naar een verwijzing naar het speciaal onderwijs, is er nog (beperkte) assistentie. Maar de leraren in het po zijn over deze verschuiving minder positief. Zij zeggen net als vo-leraren meer te hebben aan de extra handen. En ook in het po menen sommige leraren niet zo veel te hebben aan de adviezen die ze krijgen. Ze geven aan die adviezen al wel te kennen (*“de doos met trucs gaat open”*) of ze onuitvoerbaar te vinden, bijvoorbeeld veel te gedetailleerd. Wat ze het meest tekort komen is *tijd*, tijd om alle leerlingen op maat te kunnen bedienen (B).

Schoolleiding en teamcultuur

Over de rol van de schoolleiding en over de professionele cultuur in hun school zijn de meeste leraren tevreden (E). Dit laatste betreft uitwisseling van ervaringen en stimulansen tot leren. Specifiek over passend onderwijs meldt twee derde van de leraren in zowel po als vo dat het in hun team als vanzelfsprekend wordt gezien dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op school worden toegelaten. Dat duidt op een overwegend positieve houding tegenover passend onderwijs in de schoolteams. Echter, slechts een minderheid van de leraren (drie op de tien) vindt dat er op school gewerkt wordt vanuit

een gedeelde visie op passend onderwijs en een even grote groep (of beter kleine groep) is van mening dat het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op hun school als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezien. Dit geeft aan dat leraren zich nog niet duidelijk ondersteund voelen door *schoolbeleid* op het gebied van passend onderwijs.

We zien dus bij resultaten over de ondersteuning die leraren ontvangen vooral een verschil in perspectief: ib'ers en zorgcoördinatoren ondersteunen de ook door het beleid uitgedragen visie dat het er vooral om gaat om leraren te versterken, terwijl leraren zelf eerder wensen dat ze ontlast worden. Dit verschil heeft ook een tijdscomponent: het versterken van leraren moet vooral op de langere termijn meer opleveren en voorkomen dat er steeds opnieuw leerlinggebonden hulp moet worden ingezet. Maar de waarde daarvan zien/ervaren leraren nu nog niet. In toekomstig onderzoek moeten we nagaan of dit een fase-kwestie is (omdat passend onderwijs nog maar kort van kracht is en de gewenste transities nog niet voltooid zijn), of dat het verschil in perspectief zich ook op de langere termijn zal blijken voor te doen.

Verder valt op, net als bij de ouders, dat er behoorlijke verschillen zijn tussen leraren in hun oordeel over de steun die zij ervaren: sommigen vinden het op hun school prima geregeld en vinden adviezen die zij krijgen bruikbaar, anderen vinden dat juist helemaal niet.

4.2 Vaardigheden van leraren

Beschikken leraren over voldoende vaardigheden om onderwijs op maat te kunnen geven aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften? Het antwoord op die vraag verschilt, afhankelijk van aan wie het wordt gevraagd. Leraren zelf vinden zich over het algemeen voldoende competent. In het school-klas-leerling onderzoek blijkt dat leraren hun *self-efficacy* (oordeel over eigen kunnen) hoog inschatten (score 7 of hoger op een 9-puntschaal). Leraren vinden gemiddeld zowel in po als in vo dat ze effectief lesgeven en goed inspelen op gedrag en motivatie van leerlingen. Maar intern begeleiders en zorgcoördinatoren denken daar niet altijd zo over. Zij zien dat leraren nogal van elkaar verschillen qua vaardigheden en dat sommigen nog sterk op oude routines leunen. Een vo-zorgcoördinator zegt: *“Sommige leraren zeggen ‘ik doe het al 30 jaar zo’, als argument dat het dan goed is. Dat is natuurlijk geen plus. De dingen moeten echt anders.”* En in het po zegt een ib'er: *“leraren zijn goed in het negeren van hun eigen beperkingen”* (B). Ook ouders, zo bleek uit het vorige hoofdstuk, hebben de ervaring dat de kwaliteiten van leraren sterk kunnen verschillen en dat er soms sprake lijkt te zijn van onwil om iets bij te leren.

Dat is zeker geen onwil op grote schaal. In het school-klas-leerling onderzoek geeft de helft van de leraren aan dat er gericht professionaliseringsbeleid op het gebied van passend onderwijs wordt gevoerd op hun school. In het po zeggen veel leraren ook dat ze goed op de hoogte worden gehouden van professionaliseringsmogelijkheden; in het vo blijkt dit minder het geval (B). De Inspectie van het Onderwijs meldt dat veel po-leraren in de afgelopen twee jaar hebben deelgenomen aan professionaliseringsactiviteiten op het gebied van handelingsgericht werken en omgaan met gedrags-, leer- of sociaal-emotionele problemen en dat bijna alle leraren zich nog wel verder zouden willen

bekwamen in het geven van passend onderwijs¹⁰. Dit blijkt ook uit het journalistieke onderzoek: bijna alle leraren met wie in dit onderzoek gesproken is, hebben wel een vorm van extra scholing gevolgd. Maar ze zijn niet altijd overtuigd van het nut en ze vinden het lastig te organiseren binnen hun werktijd. Het leidt ook lang niet altijd tot verandering van handelen. Vooral in het vo zijn de zorgcoördinatoren hierover kritisch, ze zijn niet erg lovend over de bereidheid van leraren zichzelf te ontwikkelen (B).

De Inspectie van het Onderwijs geeft een verklaring voor hoe het komt dat leraren ondanks toegenomen professionaliseringsactiviteiten toch niet veel veranderen aan hun lespraktijk. Leraren hebben onvoldoende inzicht in hun eigen functioneren omdat ze daar te weinig feedback op krijgen, zo luidt die verklaring.¹¹ Ze zijn daardoor onvoldoende kritisch over hun eigen competenties. Een andere verklaring is dat het professionaliseringsaanbod zelden helemaal goed aansluit bij de specifieke vragen die leraren hebben over specifieke leerlingen, zie ook wat hiervoor gezegd is over ondersteuning door externen die volgens leraren te algemeen van aard is. Nog een andere verklaring is naar voren gekomen in het onderzoek naar leerlingen met complexe problemen. Daar bleek dat vooral in het vo en mbo vakdocenten het (nog steeds) moeilijk vinden om zich aan te passen aan extra ondersteuningsbehoeften. Ze laten 'passend onderwijs' het liefst over aan de passend-onderwijs-professionals, zoals de zorgcoördinatoren, en beschouwen het niet als hun *core business* om zich hiermee bezig te houden (D). Ze zien het dus niet als deel van hun professionele identiteit om over die vaardigheden te beschikken en staan daardoor zelf niet altijd open voor adviezen hoe er met behoeften en gedrag van leerlingen kan worden omgegaan. Oplossingen voor die leerlingen zoeken ze buiten hun eigen les en klas. Ook in het journalistiek onderzoek is dit gesignaleerd bij leraren in het vo: *"De zorgcoördinatoren zeggen dat passend onderwijs betekent dat de oplossingen juist in de klas moeten worden gezocht, maar leraren hebben de neiging hun problemen de klas uit te duwen."* Alle vo-scholen die voor dit onderzoek bezocht zijn hebben daarvoor ook escapes: time-out plekken, trajectklassen, een *special class* in school en/of een 'pluspunt' buiten school (B).

In het po komt dit niet voor. Leraren zijn zich er daar sterker van bewust dat ze er zijn voor alle leerlingen. Daardoor blijven ze het soms lang proberen, met leerlingen die ze moeilijk vinden. Te lang, in bepaalde gevallen. Het onderzoek naar de leerlingen met complexe problemen laat zien dat po-leraren alles graag zelf willen oplossen en het voelen als falen wanneer ze aangeven dat ze het niet (meer) kunnen of weten. Als het dan echt niet meer gaat is onnodige escalatie opgetreden en is er tijd verloren. De onderzoekers stellen: 'leraren moeten opener zijn over hun eigen handelingsverlegenheid' (D).

Ook ib'ers benadrukken het belang van open staan voor feedback en die ook durven vragen. Een van hen zegt: *"Problemen van leerlingen kunnen leerkrachtafhankelijk zijn. Dat probeer je te achterhalen, wat doet de ene leerkracht anders dan de ander, als je dat weet dan kan je elkaar helpen."* En: *"Sommige leerkrachten vragen bij mij wel tien leerlingbesprekingen per jaar, tegen anderen nul. Het kan een kracht zijn als je ziet dat er wat mis gaat. Het gaat om de vraag: hoe kan dat? Leerkrachten moeten zich bewust worden van hun kwaliteiten en zwakheden. Ook de bekwame leerkrachten. Sommigen weten niet*

10 De Staat van het Onderwijs 2015-2016, p. 69.

11 De Staat van het Onderwijs 2015-2016, p. 111.

waarom ze bekwaam zijn, dat moeten ze wel weten, ze zitten in een team. Leerkrachten kunnen heel veel van elkaar leren, dat kan echt beter.” (B).

Opnieuw zien we hier dus een beeld van verschil in perspectief (ib’ers en zorgcoördinatoren denken minder positief over vaardigheden van leraren dan leraren zelf) en van verschillen tussen leraren onderling. Een belangrijk aandachtspunt is verder dat sommige leraren een zekere ambivalentie hebben tegenover professionaliseren en dat daarbij het verschijnsel ‘onbewust onbekwaam’ een rol lijkt te spelen.

4.3 Over attitudes en condities

De meeste leraren hebben zeker wel een positieve *houding* tegenover leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Zo geeft 89% van de po-leraren aan het als een uitdaging te zien als leerlingen in verband met leerproblemen een andere aanpak of extra hulp nodig hebben. Dezelfde vraag voor gedragsproblemen krijgt bijval van 84% van de po-leraren. Drie vijfde vindt dat deze leerlingen bij hen in de klas goed op hun plek zijn. Slechts een klein deel van de leraren is dit allemaal niet van mening (E). Dit beeld is niet nieuw, het werd ook al gevonden in onderzoek dat vóór de invoering van passend onderwijs is uitgevoerd bij leraren in het po¹². Leraren willen zich dus graag voor deze leerlingen inspannen, zeker in het po. Hoe komt het dan dat er toch ook klachten zijn bij leraren over passend onderwijs, zoals bijvoorbeeld regelmatig naar voren komt in het publieke debat?¹³

Het journalistiek onderzoek geeft daar meer inzicht in. Het laat zien dat leraren, als hen gevraagd wordt naar wat passend onderwijs voor hen betekent, de neiging hebben te gaan opsommen hoeveel leerlingen in hun klas een speciale benadering vergen. In sommige gevallen loopt dat op tot de helft van de klas. Een enkeling is van mening dat er nauwelijks nog ‘doorsnee’ leerlingen in de klas zitten, en dat er dus wel erg veel maatwerk wordt gevraagd. Hoewel dat ongetwijfeld wel eens wat wordt overdreven, geeft het wel aan dat leraren vooral het *aantal* leerlingen met specifieke behoeften in hun klas als zwaar ervaren. Een leerkracht van groep 3 zegt: “*Wat wij doen is topsport.*” (B).

De voornaamste bottleneck voor leraren blijkt, zoals eerder vermeld, *tijd*. Ze zien het belang van de aanpassingen die nodig zijn voor verschillende leerlingen, maar geven aan dat niet goed te kunnen realiseren in hun volle klassen. En ze zijn bang om de leerlingen zonder specifieke ondersteuningsbehoeften tekort te doen. In de woorden van een po-leraar: “*We moeten differentiëren, prachtig, de ene leerling meer aandacht geven dan de ander, prima, maar wat is een eerlijke verdeling? Stel een zorgleerling heeft extra aandacht nodig aan het begin van elk werkmoment om op te starten, en aan het eind om terug te blikken. Dat is veel tijd voor één leerling als je er nog 25 in de klas hebt.*” Po-leraren zijn zeer zeker al bezig met differentiëren, maar ze stuiten op de grenzen van wat ze weten te organiseren binnen de beschikbare tijd en faciliteiten. “*Differentiëren op zeven niveaus lukt niet*” (B).

12 Smeets e.a., 2015; zie ook Stand van zaken evaluatie passend onderwijs deel 1.

13 Zie bijvoorbeeld de aandacht in de pers voor het onderzoek van DUO Onderwijsonderzoek (Grinsven & Van der Woud, 2016), zie ook <http://www.nji.nl/nl/2015/Meeste-leraren-hebben-moeite-met-passend-onderwijs>.

In het voortgezet onderwijs heeft men bovendien last van de structuur en organisatie die dominant is in vo-scholen. Als leraren per week 200 leerlingen zien in hun klassen, lukt het hen niet goed om alle individuele behoeften te onderkennen en staan ze ook niet echt open voor de adviezen die ze daarover krijgen. Een zorgcoördinator zegt: *“De leraren balen van mij: nog een autistische leerling, kom ik weer met het verhaal wat daarbij komt kijken en met mijn tips hoe daarmee om te gaan. De docent zegt: “dank je wel, maar ik kan dat echt niet allemaal bijhouden”. En dan gaat het vervolgens mis, dan raakt de leerling in de war omdat de klas niet gestructureerd genoeg is, of de aanpak van de leerkracht niet logisch is in zijn ogen, dan wordt de leerling opstandig en brutaal. Dan wil de docent excuses, en de leerling vindt dat 'ie niets fout heeft gedaan. Enzovoort.”*

Een andere zorgcoördinator geeft aan dat passend onderwijs realiseren op gespannen voet staat met het systeem van grote klassen, veel lessen en leswisselingen, strikte methodes en standaard klaslokalen. Wat nodig is, is een andere organisatie van het onderwijs: *“De beperking van dit systeem leggen we ons zelf trouwens op, er staat nergens voorgeschreven dat het zo moet met 30 leerlingen in een lokaal, docentgestuurd en na 50 minuten wisselen. Dat kiest de school. Dit systeem moeten we veranderen.”* En een bevlogen mentor van een vmbo-kader klas, die veel tijd besteedt aan zijn moeilijke jongens, zegt dat het al zou helpen als hij elke dag even met zijn eigen klas zou kunnen starten en eindigen: *“Kort de koppen bij elkaar: hoe is het, wat gaat er vandaag gebeuren, et cetera; en aan het eind van de dag weer even bijbabbelen. Structuur is zo belangrijk.”* Er valt dus in het vo nog het nodige te winnen door organisatorische aanpassingen (B).

Een andere moeilijkheid die vooral leraren in het vo ervaren is de onbeheersbaarheid en onvoorspelbaarheid van een klas en de dynamiek van relaties tussen leerlingen. Dat kan het ingewikkeld maken om differentiatievormen toe te passen (bijvoorbeeld omdat bepaalde leerlingen niet bij elkaar in een groepje kunnen of willen). Dat vergt ‘op maat’ oplossingen die niet in de methodes geboden worden. En soms vinden leraren het moeilijk om voor zichzelf te rechtvaardigen dat ze onderscheid (moeten) maken: waarom de ene leerling iets toestaan wat de andere leerling niet mag? (B).

Tegelijkertijd blijken leraren tot veel in staat. Het kost hen veel tijd en het levert werkdruk op, maar ze gaan soms ver in het ondersteunen van leerlingen. Er zijn voorbeelden van leraren die met een leerling meegaan naar de huisarts, of elke morgen een whatsappje naar een leerling sturen die moeite heeft uit zichzelf op school te komen: *“ik zie je zo”* (B). We vonden soortgelijke voorbeelden in een ander deelonderzoek van de evaluatie passend onderwijs, dat hier niet nader wordt besproken.¹⁴ *“We zijn ontzettend loyaal en dan is het moeilijk om een grens te trekken”*, zegt een mentor in het vo ter verklaring (B).

Neemt het aantal leerlingen dat extra steun nodig heeft toe in het regulier onderwijs?

Zoals hierboven vermeld, beginnen leraren vaak over het aantal leerlingen dat extra steun nodig heeft in hun klas(sen), als het onderwerp passend onderwijs ter sprake komt. Ze voelen zich overvraagd doordat ze het gevoel hebben niet met zoveel verschillende behoeften rekening te kunnen houden binnen de beschikbare kaders van tijd en hulp.

14 Eimers, Ledoux & Smeets, 2016.

Passend onderwijs wordt door henzelf, maar ook in de media¹⁵ opgevat als *inclusief onderwijs*, dat is onderwijs dat er op gericht is alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoefte te integreren in het regulier onderwijs. Hoewel inclusief onderwijs niet het officiële doel is van passend onderwijs (het speciaal onderwijs blijft in Nederland bestaan voor leerlingen die dat nodig hebben), is de beeldvorming erover vaak wel dat er geen kinderen meer verwezen zouden mogen worden naar speciale onderwijsvoorzieningen en dat er (daardoor) steeds meer leerlingen die extra steun nodig hebben, ook als dat intensieve steun is, terecht komen in of moeten blijven in het regulier onderwijs. In de verhalen van leraren komt vaak naar voren dat het aantal leerlingen dat extra steun nodig heeft toeneemt en dat daardoor hun werkdruk stijgt.

Voor die toename bestaat echter weinig evidentie. Het is in het verleden al herhaaldelijk gebleken, en in het school-klas-leerling onderzoek (E) recent weer bevestigd, dat zowel in het po als in het vo 20-25% van de leerlingen door leraren worden beschouwd als ‘extra steun leerling’¹⁶. Dat is een aanzienlijk deel en het is heel veel meer dan het aantal leerlingen dat voorheen een rugzakje had in het onderwijs. Dit percentage is behoorlijk stabiel in de tijd en er zijn geen aanwijzingen dat er sinds passend onderwijs een toename is geweest. Wel is er sprake van een afname van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. In het speciaal basisonderwijs was die afname al gaande vóór de invoering van passend onderwijs, voor het speciaal onderwijs doet die zich vooral voor sinds die invoering.¹⁷ Er worden dus wel wat minder leerlingen naar speciale onderwijsvoorzieningen verwezen dan voorheen. Ook neemt het aantal leerlingen dat vanuit het speciaal onderwijs terugstroomt naar het regulier onderwijs iets toe (betreft vooral cluster 2). Echter, in aantallen gaat dit niet om een belangrijke verschuiving. De Inspectie van het Onderwijs laat zien dat er in 2016 vierduizend leerlingen minder in het speciaal onderwijs zaten dan in 2014. Omgerekend naar de meer dan achtduizend scholen voor regulier po en vo in Nederland betekent dat dat er dus gemiddeld niet meer dan twee leerlingen *per school* voorheen wel en nu mogelijk niet meer verwezen worden. Het aantal terugplaatsingen is nog geringer: op de meeste scholen voor regulier onderwijs kwamen nul, één of twee leerlingen over uit het speciaal onderwijs (vooral vo).¹⁸

Kortom: er komen niet opeens veel meer leerlingen die extra steun nodig hebben het regulier onderwijs binnen. De verklaring voor een gevoel van leraren dat hun taak door passend onderwijs zwaarder is geworden moet elders worden gezocht. Specifieke onderwijsbehoefte worden steeds meer en steeds beter geïdentificeerd. Zowel door leraren zelf, als door ‘passend onderwijs professionals’ (intern begeleiders, zorgcoördinatoren, schoolondersteuners et cetera), en ook door ouders. Tot voor kort maakten rugzakjes en labels duidelijk wie als zorgleerling moest worden beschouwd. Met de afschaffing daarvan is ook een begrenzing verdwenen: in beginsel kunnen alle leerlingen extra onderwijsbehoefte hebben. Bovendien is sprake van voortschrijdende

15 Waslander & Buwalda-Groeneweg (2017).

16 In dit onderzoek zijn leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben omschreven als leerlingen voor wie een ontwikkelingsperspectief (OPP) is opgesteld, en/of voor wie een specifieke aanpak of extra hulp nodig is, en/of die een specifiek probleem of een specifieke beperking hebben.

17 Koopman & Ledoux, 2016.

18 Staat van het onderwijs 2015-2016, p 48.

individualisering in het onderwijs. De roep om maatwerk voor alle leerlingen is groot. Daar komt nog bij dat de term ‘passend onderwijs’ heel breed kan worden ingevuld: alles kan er onder vallen. In het journalistieke onderzoek is dit benoemd als het *grenzeloze karakter* van passend onderwijs. Als gevolg hiervan verschuiven de normen voor de extra hulp die wenselijk is voor leerlingen, én gaan de normen voor wat de leraar allemaal moet doen en kunnen omhoog. Leraren wijzen die ontwikkelingen niet af, maar ervaren de grenzen wel aan den lijve. Zij hebben met een hele groep te maken, die vaak groot is. Ze zijn ook gewend en opgeleid om aan een groep les te geven. Tegelijkertijd voelen zij zich verantwoordelijkheid voor alle individuele leerlingen in die groep. Leraren leggen zich, met name in het po, ook zelf een hoge norm op voor wat ze eigenlijk zouden moeten bieden. Het gevoel niet aan die (verschuivende) normen te kunnen voldoen veroorzaakt werkdruk en een gevoel tekort te schieten. Die bredere onvrede vindt zijn kristallisatiepunt onder de noemer van passend onderwijs (B).¹⁹

De rol van de lerarenopleidingen

Als het gaat om vaardigheden, attitudes en normen waaraan leraren moeten voldoen vanwege de ambities van passend onderwijs, is een logische vraag hoe en in hoeverre leraren daarop worden voorbereid in hun opleiding. Uit een daarop gericht onderzoek (G) blijkt dat in de afgelopen jaren vooral de pabo's en de opleidingen tot de hbo-master *special educational needs* (SEN) hun curriculum hebben aangepast in verband met passend onderwijs (ruime meerderheid). De tweedegraads lerarenopleidingen, de universitaire lerarenopleidingen en de academies voor lichamelijke opvoeding hebben dat in veel mindere mate gedaan (ongeveer de helft). Op de vraag of men zich inmiddels ‘klaar voelt’ voor passend onderwijs antwoorden alleen de master SEN-opleidingen dat dit het geval is, op de overige opleidingen vindt hooguit de helft van de respondenten dat. Die aanpassingen hebben overwegend alleen betrekking op algemene vakken als pedagogiek en onderwijskunde. Een vrij verontrustend gegeven is dat van alle opleidingen slechts 17% meldt dat het merendeel van hun *vakdocenten* en *vakdidactici* voldoende is toegerust om studenten voor te bereiden op passend onderwijs. Volgens 41% is zelfs minder dan een derde deel hiervoor voldoende toegerust. Het blijkt dus dat een aanzienlijke groep lerarenopleidingen zelf aangeeft (nog) niet klaar te zijn voor passend onderwijs.

Belemmerende factoren hiervoor die in het onderzoek naar voren komen zijn het ontbreken van een gedeelde visie in het opleidingsteam, verschillen van opvatting tussen pedagogen/onderwijskundigen en vakdidactici, en een beperkte samenhang tussen de voorgestane benadering van lerarenopleidingen en de praktijk in stage en (opleidings)scholen. Bij de universitaire lerarenopleidingen is ook de korte studieduur een belemmering. Bevorderende factoren zijn het ontwikkelen van een gedeelde visie en van een leerlijn passend onderwijs, vooral als hierbij het gehele team wordt betrokken. Ook uitwisseling tussen lerarenopleidingen lijkt, zo laten de master SEN-opleidingen zien, een belangrijke bijdrage te kunnen leveren. Er zijn inmiddels wel werkgroepen passend onderwijs ontstaan vanuit verschillende werkverbanden en verenigingen van lerarenopleidingen, deze kunnen bijdragen aan de nog benodigde impuls. Een

19 Zie ook Van der Meer, 2011.

aandachtspunt dat ook uit dit onderzoek naar voren komt, is dat veel lerarenopleidingen (nog) niet gericht zijn op aandacht voor de volle breedte van speciale onderwijsbehoeften, dus bijvoorbeeld ook op ondersteuning van leerlingen met fysieke en verstandelijke beperkingen. Wellicht is dit mede de oorzaak van het feit dat leraren, als hen gevraagd wordt welke soorten extra steun ze wel en niet kunnen bieden in hun klas, relatief vaak aangeven dat zij dat niet kunnen voor leerlingen met fysieke, auditieve en visuele beperkingen.²⁰

4.4 Hoe staat het met de bureaucratie?

In de vorige Stand van zaken (deel 2) zijn we al ingegaan op het onderwerp bureaucratie. We meldden toen dat de doelstelling om bureaucratie te verminderen nog niet wordt gehaald. Vergeleken met de situatie van vóór passend onderwijs is de bureaucratie kort na de invoering van passend onderwijs juist toegenomen en niet afgenomen, volgens leraren en intern begeleiders en zorgcoördinatoren.²¹

Dit onderzoek is sindsdien nog een keer herhaald, in 2016/17, maar nu alleen bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren. Dit nieuwe onderzoek laat een lichte verschuiving zien in de richting van iets minder ervaren bureaucratie bij ib'ers en zorgcoördinatoren ten opzichte van de vorige peiling²², maar nog steeds wordt gerapporteerd dat de bureaucratie is toegenomen vergeleken met de tijd van vóór passend onderwijs (F). De verantwoordingsdruk wordt nog steeds als hoog ervaren in de scholen. Dat heeft niet alleen te maken met passend onderwijs en nieuwe procedures in samenwerkingsverbanden, maar ook met (al dan niet vermeende) eisen van de inspectie en beleid van eigen school of schoolbestuur wat betreft registreren en documenteren. Ook leraren noemen dit als bron van bureaucratie, zo komt naar voren in het journalistiek onderzoek (B). Ze geven aan dat ze veel moeten vastleggen en evalueren. Dat voelen sommigen als controle op hun dagelijks handelen en daarmee als wantrouwen. Als 'energievragers' noemen ze vooral het opstellen van groepsplannen en van ontwikkelingsperspectiefplannen. De OPP's vergen onderhoud, evaluatie en aanpassing. Op zichzelf zien leraren het nut wel van het maken van die plannen. Het vergroot hun bewustzijn over wat bereikt moet worden. Maar er zijn ook signalen dat de administratieve verplichtingen doel op zichzelf worden. Leraren zeggen dan dat ze alles moeten registreren, ook elk contact met ib'er of ouders, in verband met dossieropbouw die later nog nodig zou kunnen blijken. Een po-leraar zegt: *“Elke handeling moet genoteerd. Dagelijks ben ik wel een half uur bezig met terugkijken en opschrijven.”* En een ander: *“Het kan nodig zijn voor onderzoek of hulp door externen of een doorverwijzing, overal heb je tegenwoordig verslagen voor nodig. We zeggen wel eens grappend: na 15 uur begint het pas. De afspraken, de vergaderingen, de administratie.”* Nog een ander: *“Niet genoteerd is niet gebeurd. Je moet alles kunnen bewijzen. We gaan er naar toe dat we straks elk gesprek met ouders moeten laten ondertekenen.”* Ook ib'ers/zorgcoördinatoren geven aan dat de (al dan niet vermeende) toenemende vraag naar onderbouwing van verzoeken

20 Smeets e.a., 2015. Een andere oorzaak hiervan lijkt te zijn dat de meeste leraren ook geen ervaring hebben met leerlingen met deze beperkingen, en daarom veronderstellen dat zij daarvoor niet over de juiste kennis en vaardigheden beschikken.

21 Kuiper e.a., 2015, 2016.

22 Kanttekening hierbij is dat er wel sprake is van steekproefverschillen tussen beide metingen; het is niet erg plausibel maar theoretisch wel mogelijk dat het gevonden verschil hieraan te wijten is.

om extra middelen of een toelaatbaarheidsverklaring bij het samenwerkingsverband bijdraagt aan ervaring van bureaucratie (D).

Het werken met groepsplannen is in het po al een tijd een gebruikelijke werkwijze. Die komt niet rechtstreeks voort uit passend onderwijs, maar wordt daarmee inmiddels door leraren wel verbonden als het gaat om de vraag naar bureaucratie. Op sommige scholen zijn ze er zich echter van bewust geworden dat de druk die leraren ervaren ook van de eigen afspraken en procedures komt. Een ib'er zegt: "We hebben eens goed gekeken naar wat echt nodig is. Het ging allemaal veel te diep. We hebben nu een aangepast format voor het groepsplan gemaakt."

In het vo komt deze klacht minder voor, omdat het werken met groepsplannen daar nog geen gemeengoed is.

Het werken met OPP's komt wel direct voort uit passend onderwijs. Dat leidt tot positieve en minder positieve ervaringen. Aan de positieve kant staat dat het werken met OPP's overzicht oplevert (alles staat bij elkaar), houvast geeft (doordat er doelen en afspraken in staan) en (daardoor) helpt in de communicatie met de ouders. Aan de negatieve kant staat dat het wordt ervaren als een administratieve last, zeker door leraren. Maar ook hier geldt dat de school daar zelf ook iets aan kan doen. Soms is een OPP namelijk synoniem met een compleet leerlingdossier, terwijl het veel compacter kan (D). Verder hebben vooral scholen voor speciaal onderwijs soms te maken met verschillende formats voor een OPP, omdat ze met verschillende samenwerkingsverbanden te maken hebben die elk hun eigen eisen stellen. Meer afstemming tussen aan elkaar grenzende samenwerkingsverbanden zou wat dit betreft wenselijk zijn (F).

Al met al wordt er dus nog steeds veel bureaucratie ervaren in scholen, zowel door ib'ers en zorgcoördinatoren als door leraren. Ook hier lijkt er bij leraren een tendens te zijn om alles wat met administratieve verplichtingen te maken heeft toe te rekenen aan passend onderwijs, ook als die verplichtingen een andere bron hebben. Er valt ongetwijfeld nog winst te behalen door systemen eenvoudiger te maken, maar daarnaast lijkt meer reflectie gewenst op het verschijnsel van 'alles vastleggen' uit voorzorg.

4.5 Terugdringen van *labelen*

Eén van de verwachtingen over de veranderingen die passend onderwijs zou bewerkstelligen was dat het *labelen* van kinderen zou worden teruggedrongen. In de aanloop naar passend onderwijs kwam deze gedachte naar voren in een beleidsbrief van de toenmalige staatssecretaris waarin aanpassingen van het toen al voorgenomen beleid werden aangekondigd. Daarvoor waren meerdere aanleidingen, een ervan was de zorg om het stijgende aantal leerlingen dat een label kreeg in de toen bestaande zorgstructuur (en daarmee ook een stigma dat belemmerend werkt op de arbeidsmarkt).

Dit was ook, in de analyse van destijds, een bron van de steeds stijgende kosten van het zorgstelsel.²³ Uit deze periode stamt het besluit om het indicatiesysteem dat onderdeel was van het beleid leerlinggebonden financiering af te schaffen en de middelen hiervoor te decentraliseren naar de samenwerkingsverbanden. Zonder verplichte indicaties zou de neiging tot 'overdiagnostiek' verdwijnen, was de gedachte.

23 Ministerie van OCW, 2009.

In de vorige Stand van zaken (deel 2) is vermeld dat een van de veranderingen die passend onderwijs heeft bewerkstelligd inderdaad is dat er minder verplichte diagnostiek is en dat men blij is met de mogelijkheden die dat geeft, met name dat nu meer leerlingen kunnen profiteren van extra steun, ook als ze niet voldoen aan indicatiecriteria.

Toch is het denken in diagnoses zeker nog niet verdwenen, zo blijkt uit het sindsdien uitgevoerd onderzoek. Bij leerlingen met complexe problemen zijn bij de meeste van deze leerlingen nog formele diagnoses in het spel (D). Die diagnoses zijn niet altijd recent (dateren soms van vóór de invoering van passend onderwijs), maar ze zijn zeker nog duidelijk aanwezig, ook in de beleving van leraren. Ze staan ook vaak vermeld in het OPP of in de bijlage bij de onderwijsovereenkomst in het mbo. Ter illustratie: in het mbo werd zo'n bijlage aangetroffen waarin alleen 'ADHD' stond aangegeven als achtergrond van de vraag om extra ondersteuning (D).

Verder blijken leraren nog veel in labels te spreken als ze leerlingen met extra ondersteuning aanduiden in hun klas. In de opsommingen die ze geven van die leerlingen komen veel aanduidingen van beperkingen voor, zoals dyslexie, autisme, ADHD (B,D). Deze gewoonte uit het verleden is dus zeker nog niet verdwenen.

Werken met ontwikkelingsperspectieven

Een bijdrage aan vermindering van labelen zou moeten komen uit het werken met ontwikkelingsperspectieven. Een OPP gaat nadrukkelijk niet uit van wat een kind 'heeft', maar van wat het nodig heeft om op een beoogd uitstroomprofiel uit te komen. Het bepalen van een verwacht uitstroomniveau vraagt van leraren, ib'ers en zorgcoördinatoren dat ze een goede inschatting maken van wat met een leerling bereikt kan worden, gegeven de mogelijkheden en de beperkingen van het kind. Zo'n voorspelling maken is niet eenvoudig en biedt ruimte voor allerlei soorten afwegingen. Het onderzoek naar leerlingen met complexe problemen laat verschillende voorbeelden zien waarin de school aan de voorzichtige (lage) kant blijft bij het bepalen van het uitstroomniveau, vanuit de gedachte dat het belangrijk is voor de leerling om succeservaring op te doen in verband met het krijgen van meer zelfvertrouwen (D). Maar de keerzijde hiervan is dat niet altijd het niveau behaald wordt/kan worden dat misschien haalbaar was geweest bij een minder voorzichtige keuze. De kans dat dit mechanisme zou optreden (te lage verwachtingen leiden tot te laag niveau) is al gesignaleerd toen het idee van het OPP geïntroduceerd werd²⁴. Het lijkt zich dus nu ook daadwerkelijk voor te doen, al kunnen we niet zeggen in welke mate.

Een andere lastige kwestie bij het opstellen van OPP's is dat de ondersteuningsvraag waarmee een leerling de school binnenkomt lang niet altijd meteen duidelijk is. Dat geldt voor instroom in het po en bij de overgang van po naar vo. En ook als de ondersteuningsvraag wel helder is, willen scholen soms eerst even een periode wachten voordat ze een plan gaan opstellen, om beter te weten hoe de vraag zich in de praktijk manifesteert. De wettelijke verplichting om een OPP snel op te stellen (kort na de start op de school) staat hiermee op gespannen voet en draagt er aan bij dat scholen het ervaren als een bureaucratische maatregel (D).

Een OPP helpt wel bij het op elkaar afgestemd krijgen van verwachtingen. Ouders zijn blij met duidelijkheid, leraren vinden het OPP een goed instrument om die duidelijkheid te

24 Clijsen e.a., 2009.

creëren in het contact met ouders (C, zie ook Eimers e.a., 2016). De handtekening van ouders onder een OPP ontbreekt wel nog vaak, maar dit lijkt niet iets te zijn waar ouders zich erg druk over maken. Veel belangrijker is het gesprek over wat bereikt kan worden. Bij sommige leerlingen met complexe problemen bleven verwachtingen hierover verschillen; ouders blijven dan hopen dat er meer uit hun kind gehaald kan worden dan wat de leraar voor haalbaar houdt. En als er sprake is van verandering van school, hopen ouders dat de nieuwe school de verwachtingen kan waarmaken waar de vorige school (in hun ogen) niet aan kon of wilde voldoen (B,C,D).

5. Conclusies

We begonnen deze stand van zaken met een overzicht van beoogde resultaten van passend onderwijs, voor ouders en leraren (tabel 1). Wat is nu, samenvattend, de uitkomst van het tot nu toe uitgevoerde onderzoek in het evaluatieprogramma bij deze onderwerpen? Dit is bij elkaar gezet in tabel 5.1 en tabel 5.2.

Tabel 5-1 Wat tot nu toe wel/niet bereikt is voor ouders

Beoogd	Bevindingen
Minder labelen, meer maatwerk	Sinds passend onderwijs zijn meer vormen van hulp mogelijk, in allerlei varianten van intensieve tot beperkte ondersteuning. Essentieel is het gesprek tussen ouders en school over wat mogelijk is. Ouders zijn niet op zoek naar het allerbeste aanbod, wat ze willen is een school waar hun kind wordt geaccepteerd en zichzelf niet lastig gevonden worden. Ouders ervaren verschillen tussen leraren wat betreft 'op maat' onderwijs.
Minder bureaucratie	Voor ouders is er geen duidelijk verschil voor/na passend onderwijs. De meeste ouders rapporteren weinig bureaucratie, maar een minderheid heeft er wel last van.
Duidelijkheid over wat scholen kunnen bieden	Ouders zijn gemiddeld redelijk tevreden over informatie van scholen; geen verschil voor/na passend onderwijs. Maar echt informatie krijgen over aanbod van scholen kost ouders wel moeite; er is twijfel over of alle ouders dat even goed kunnen. Het schoolondersteuningsprofiel vervult hierbij nauwelijks een functie. De term passend onderwijs wekt bij sommige ouders hoge verwachtingen, die scholen niet altijd kunnen waarmaken.
Plaatsingsgarantie	Zorgplicht zorgt er voor dat altijd wel een aanbod wordt gedaan, maar ouders ervaren weinig keuzevrijheid. Ouders hechten niet erg aan de zorgplicht; zij willen zelf bepalen waar hun kind terecht komt. Volgens ouderorganisaties denken scholen nog te veel aanbodgericht en sluiten zij te weinig aan bij de behoeften van het kind. Ouders met weinig keuze voelen zich buitengesloten; 'er wordt over ons beslist'.
Snellere en efficiëntere hulp	Ouders zijn gemiddeld redelijk tevreden over extra steun; geen verschil voor/na passend onderwijs. Wel behoorlijke verschillen in ervaringen van ouders; sommigen zijn zeer tevreden, anderen helemaal niet. Ouders zijn wel onzeker over wat ze kunnen vragen/waar ze recht op kunnen doen gelden, voelen zich afhankelijk. Ouders én scholen vinden het onduidelijk wat sinds passend onderwijs nog gefinancierd kan worden qua hulp. Het is ook voor scholen niet altijd duidelijk wat ze bij het samenwerkingsverband kunnen aanvragen. Scholen weten ook niet altijd welke eigen middelen ze hiervoor al structureel krijgen vanuit het samenwerkingsverband.
Ouders hoeven niet meer te 'shoppen'	Het aanbod past niet altijd bij de wensen van de ouders. Dan gaan ouders verder kijken; ze blijven dus 'shoppen' als ze niet tevreden zijn met wat een school kan/wil bieden. Sommige ouders zijn kritisch en proberen het bij veel scholen. Het kost soms tijd om te aanvaarden dat de ideale oplossing niet mogelijk is.
Elk kind een plek, passend bij de ondersteuningsbehoefte	De ondersteuningsbehoefte is lang niet altijd bij start op de school duidelijk. Soms kennen de ouders die behoefte zelf nog niet, maar het

	komt ook voor dat ze informatie over hun kind achterhouden om de kans te vergroten dat het geplaatst wordt op de school van hun keuze; in het mbo geldt dit ook voor aanmelding door studenten. Dit bemoeilijkt plaatsingsbeslissingen van scholen.
Overig	Ouders van leerlingen die geen extra steun nodig hebben zijn meestal positief over de aanwezigheid van kinderen met extra steun in de klas; kinderen leren hierdoor omgaan met verschillen. Ca 20% is het hier niet mee eens; betreft iets meer ouders dan vóór passend onderwijs.

Tabel 5-2 Wat tot nu toe wel/niet bereikt is voor leraren

Beoogd	Bevindingen
Minder labelen, meer maatwerk	Het denken in diagnoses is nog niet verdwenen.
Minder bureaucratie	Leraren ervaren dat bureaucratie sinds de invoering van passend onderwijs is toegenomen. De verantwoordingsdruk wordt nog steeds als hoog ervaren in de scholen. Dat heeft niet alleen te maken met passend onderwijs, maar ook met (al dan niet vermeende) eisen van de inspectie en beleid van eigen school of schoolbestuur wat betreft registreren en documenteren.
Meer vaardigheden in omgaan met verschillen	Leraren beoordelen hun eigen vaardigheden als ruim voldoende, maar ib'ers en zorgcoördinatoren zijn hierover kritischer. Volgens hen en volgens de inspectie hebben leraren niet altijd goed inzicht in de eigen competenties. Er vindt wel de nodige professionalisering plaats, maar dat leidt niet altijd tot beter handelen. In het vo en in het mbo vinden leraren passend onderwijs nog niet altijd tot hun taak behoren, zij schuiven dit door naar de 'passend onderwijs professionals'. In het po voelen leraren zich juist erg verantwoordelijk; zij vinden het daardoor soms moeilijk handelingsverlegenheid toe te geven. De lerarenopleidingen, vooral die voor het vo, zijn nog onvoldoende 'klaar' voor passend onderwijs, met uitzondering van de master SEN opleidingen. Vooral in vaklessen heeft nog weinig aanpassing plaatsgevonden.
Voldoende ondersteuning en faciliteiten	Vrijwel alle leraren krijgen steun van een ib'er of zorgcoördinator; een minderheid ook van ab'ers, schoolondersteuners etc. Leraren hebben het meest behoefte aan meer handen in de klas, maar die steun is meestal niet/te weinig aanwezig. Over de waarde van de ondersteuning door vooral externe ondersteuners lopen de meningen uiteen. In het vo hebben leraren weinig inzicht in wat beschikbaar is. Wat leraren het meest missen is <i>tijd</i> om alle leerlingen voldoende aandacht te geven. Over de ondersteuningsstructuur op hun school zijn leraren tevreden, maar het schoolbeleid wat betreft passend onderwijs kan volgens hen beter. Er is nog te weinig gemeenschappelijke visie en gedeelde verantwoordelijkheid.
Werken met ontwikkelingsperspectieven	In de scholen is men ambivalent over het nut van OPP's. Positief vindt men dat het werken met OPP's overzicht oplevert, houvast geeft en helpt in de communicatie met de ouders. Aan de negatieve kant staat dat het wordt ervaren als een administratieve last. OPP's zijn soms erg uitgebreid. In het speciaal onderwijs heeft men last van verschillende eisen vanuit verschillende samenwerkingsverbanden. Een reëel risico is dat in OPP's te lage uitstroomniveaus worden gekozen. Een knelpunt is dat het vaak niet goed mogelijk is een OPP op te stellen kort na de start op de school.
Overig	Verreweg de meeste leraren, vooral in po, zien het als een uitdaging om leerlingen extra hulp te geven en staan positief tegenover de

	doelstellingen van passend onderwijs. Maar waar men moeite mee heeft, is het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas. In het vo werkt bovendien het systeem met veel lessen, leswisselingen, vaste roosters en standaard lokalen belemmerend.
	Passend onderwijs wordt door leraren geassocieerd met inclusief onderwijs en met verregaand individueel maatwerk geven. Daardoor krijgt passend onderwijs een grenzeloos karakter. Leraren hebben het idee dat ze alles moeten kunnen, maar leggen zichzelf ook hoge normen op.

Beide overzichten laten zien dat de realisatie van passend onderwijs voor ouders en leerlingen een verhaal van plussen en minnen is. Op sommige gebieden is er winst, op andere gebieden niet, en wat vooral opvalt is dat meningen en perspectieven verschillen. Dat geldt voor ouders onderling, voor leraren onderling, en het geldt voor ouders en leraren wat betreft ieders kijk op wat wenselijk en haalbaar is. Hierover, tot slot, nog enkele observaties.

Voor ouders lijkt er een zekere discrepantie te zijn tussen bevindingen uit het kwantitatieve onderzoek, waaruit blijkt dat ouders over het geheel genomen redelijk tevreden zijn over verschillende aspecten van passend onderwijs, en de resultaten van het kwalitatieve onderzoek waarin individuele verhalen van ouders een soms moeilijke zoektocht laten zien. Daarvoor zijn verschillende verklaringen denkbaar. Eén verklaring is dat ouders de lat voor wat ze van school verlangen niet erg hoog leggen, hetgeen zou verklaren dat ze vrij snel tevreden zijn. Maar dat geldt niet voor de kleine groep ouders die actief zoekt naar de beste plek voor hun kind en die daar uitgesproken eigen ideeën over heeft. Onder hen zijn ouders die de lat juist zeer hoog leggen, met een groter risico op teleurstelling. Een andere verklaring is dat aan het kwalitatieve onderzoek vooral die laatste groep deelgenomen heeft, omdat dit ouders zijn die graag gehoord willen worden over hun ervaringen met passend onderwijs. Positieve ervaringen krijgen daardoor minder aandacht dan negatieve ervaringen.

Voor beide typen onderzoek geldt overigens dat hoogopgeleide ouders oververtegenwoordigd zijn in de groep ouders die heeft deelgenomen. Het blijft moeilijk om ook laagopgeleide ouders in onderzoek te betrekken.

Wat uit de gegevens over ouders verder naar voren komt, is dat het voor hen nog niet meevalt om de weg te vinden in het geheel van informatie en regels over passend onderwijs. Er is nu meer mogelijk dan voorheen, er is ook meer flexibiliteit, maar de keerzijde is dat het zicht op wat mogelijk is minder helder is geworden. "Ouders dwalen", zo wordt geconcludeerd in het journalistieke onderzoek. Mede daardoor zijn ouders onzeker over wat ze kunnen vragen. Verder vinden ouders het moeilijk hun zaak te bepleiten zonder de relatie met de school te beschadigen, omdat ze bang zijn dat zich dat tegen hun kind keert. Ouders voelen zich afhankelijk, omdat de exit-optie (naar een andere school gaan) niet aantrekkelijk is of niet bestaat.

Ouders geven soms aan dat ze maar kleine aanpassingen vragen voor hun kind, maar voor leraren kunnen die *opgetelde* wensen toch veel gevraagd zijn. Zij staan voor het dilemma dat ze maatwerk belangrijk vinden voor elk kind, maar niet genoeg tijd hebben om dat

allemaal te realiseren. Een eerlijk gesprek hierover tussen leraren en ouders is nodig voor meer wederzijds begrip. Een aandachtspunt daarbij is, met name in het vo, dat de bestaande kaders in het onderwijs (lokalen, roosters, jaarklassensysteem, één leraar-één klas, strikte methoden) ook belemmerend kunnen zijn voor het realiseren van passend onderwijs. Het verdient daarom aanbeveling om na te gaan welke perspectieven er zijn voor meer maatwerk als buiten die kaders wordt gedacht.

Ouders bepleiten meer partnerschap, ze willen graag meepraten over wat er met hun kind gebeurt op school en ze willen erkend worden in hun expertise. Maar leraren hebben, van hun kant, de ervaring dat er ouders zijn met wie partnerschap niet goed lukt. In het onderzoek naar leerlingen met complexe leerproblemen is gebleken dat het voorkomt dat ouders en school/leraar niet hetzelfde beeld hebben van het gedrag en de behoeften van het kind op school en het daardoor niet eens zijn over wat wenselijk is, respectievelijk reëel gevraagd kan worden. Bijvoorbeeld wanneer ouders (volgens leraren) problematisch gedrag van hun kind ontkennen of vergoelijken. Of ouders die geen oog hebben voor het feit dat in een school niet alles realiseerbaar is. En soms is er helemaal geen relatie, omdat ouders afwezig zijn, onmachtig zijn of de thuissituatie te problematisch is. Goed partnerschap is een mooi ideaal en een succesfactor voor goed verlopende ondersteuning, maar niet altijd vanzelfsprekend of makkelijk te realiseren.

Bij leraren valt op dat er een discrepantie bestaat tussen wat anderen van hen verwachten als het om passend onderwijs gaat (namelijk dat zij zich verder ontwikkelen, gebruik maken van adviezen, leren van elkaar) en hun eigen roep om 'meer handen in de klas'. In het journalistieke onderzoek is gebleken dat er bij leraren weerstand ontstaat als het in het gesprek over passend onderwijs gaat over hun tekortschietende vaardigheden. Dat voelen ze als een aanval, en bovendien als het wegwuiven van waar voor hen de schoen wringt: de voorzieningen. Leraren hadden wat dit laatste betreft kennelijk hogere verwachtingen van passend onderwijs dan wat in de praktijk blijkt. Ze hebben naar eigen zeggen weinig zicht op de middelen die voor passend onderwijs beschikbaar zijn. De samenwerkingsverbanden hebben de middelen gekregen voor lichte en zware ondersteuning, dit betreft onder meer de vroegere rugzakmiddelen.

Samenwerkingsverbanden zetten die middelen naar eigen inzicht in en hanteren daarbij verschillende verdelingsmodellen. Maar welk model ook wordt gehanteerd, de middelen zijn zeer zeker niet toereikend om voor elke leraar meer handen in de klas te organiseren. Toch bestaat bij leraren die verwachting kennelijk wel. Ook lijken leraren niet altijd goed inzicht te hebben in de oorzaken van veranderingen in hun werkomstandigheden, zoals het ontstaan van grotere klassen. Die oorzaken zijn divers (bijvoorbeeld daling van de gewichtenmiddelen en stijging van personeelskosten) en zijn beslist niet zonder meer terug te voeren op passend onderwijs. Passend onderwijs lijkt echter de katalysator geworden te zijn voor al het ongenoegen van leraren over de werkdruk waar ze mee te maken hebben en voor bezuinigingen die worden gevoeld. Meer en betere communicatie met leraren is daarom wenselijk over wat vanuit passend onderwijs wel en niet mogelijk is aan ondersteuning, van verschillende kanten (overheid, besturen, samenwerkingsverbanden, schoolleiders).

Daarnaast is aandacht nodig voor de rol van de lerarenopleidingen. Zij zijn nog

onvoldoende ingesteld op de eisen die passend onderwijs stelt aan het toerusten van leraren, op een paar uitzonderingen na.

Passend onderwijs ontwikkelt zich nog

Passend onderwijs is een complexe vernieuwing die veel beleidsvrijheid legt bij lokale onderwijspartners. Wat deze Stand van zaken laat zien, net als de vorige, is dat de veranderingen die het gevolg zijn van passend onderwijs en van de lokale keuzes nog gaande zijn en nog niet volledig geland bij de verschillende partijen. We zien in deze fase verschillen in oriëntatie en verwachtingen tussen de ‘passend onderwijs professionals’, leraren en ouders. De vraag is of dit een momentopname is, omdat er nog sprake is van een gewenningsproces en passend onderwijs zich nog verder moet uitkristalliseren, of dat die verschillen ook na langere tijd nog zichtbaar zijn. Het vervolg van de evaluatie zal daar meer zicht op geven.

6. Referenties

- Clijisen, A. (KPC-groep), Pieterse, E. (SBO-Werkverband), Spaans, G. (Projectbureau Kwaliteit PO-raad), &
- Eck, P. van, & Rietdijk, S. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep.
- Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.
- Grinsven, V., & Van der Woud, L. (2016). *Rapportage Passend onderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.
- Heim, M, Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *Staat van het onderwijs 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kuiper, E., van Loon-Dijkers, L., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs*. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijn-evaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kuiper, E., & Ledoux, G. (2016). Het woud van regels en verplichtingen: opgeschoond of opgeschoven? *De Nieuwe Meso*, 3, nr 3, 62-67.
- Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013), Evaluatiekader Passend onderwijs. Den Haag: ECPO.
- Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselverandering*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Hoven, J. van der. (2017). *Past elke leerling in passend onderwijs? Een casestudie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief*. Rotterdam: CED-groep.
- Loon-Dijkers, L. van, Heurter, A., & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Meninge van po- en vo-ouders en mbo- studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.
- Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2009). *Heroverweging passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, ref. JOZ/162739. Den Haag: Ministerie OCW.

- Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Smeets, E., Ledoux, G., Regtvoort, A., Felix, C., & Mol Lous, A. (2015). *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam/Leiden: ITS/Kohnstamm Instituut/Hogeschool Leiden.
- Smeets, E. & Van Veen, D., m.m.v. Van der Steenhoven, P. (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuning voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, schooljaar 2015-2016*. Nijmegen: KBA.
- Smeets, E., Boer, A. de, Van Loon-Dijkers, L., Rossen, L., & Ledoux, G. (2017). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.
- Van Veen, D., Huizinga, O., & Van der Steenhoven, P. (2016). *Passend onderwijs en de lerarenopleidingen*. Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ.
- Visser, J. (Cito). (2009). *Werken vanuit een ontwikkelingsperspectief in het speciaal onderwijs. Naar een gezamenlijk kader*. PO-raad, Utrecht; SBO-Werkverband, Zeist.
- Waslander, S. & Buwalda-Groeneweg, E. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel 1*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Bijlage 1

Wat houdt het evaluatieprogramma in?

Om zicht te krijgen op wat passend onderwijs teweegbrengt, is een onderzoeksprogramma van vijf jaar ontworpen om de invloed en gevolgen van passend onderwijs te onderzoeken. Dit programma is gestart in de tweede helft van 2015. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) door een consortium van zeven onderzoeksinstituten: het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam (coördinator), bureau Oberon in Utrecht, de CED-groep in Rotterdam, bureau KBA in Nijmegen, Tias-Nimbas van de Universiteit Tilburg, het Nederlands Centrum Onderwijs-Jeugdzorg in samenwerking met hogeschool Windesheim en de Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek.

De algemene vragen waar het onderzoek een antwoord op zoekt zijn:

1. Wat is de impact van passend onderwijs op het handelen van samenwerkingsverbanden, besturen en hun samenwerkingspartners? (bovenschools niveau)
2. Wat is de impact van passend onderwijs op scholen/opleidingen en leraren? (school/klasniveau)
3. Wat is de impact van passend onderwijs op ouders en leerlingen/studenten? (leerlingniveau)
4. Welke interacties doen zich voor tussen deze niveaus?
5. In welke mate zijn in scholen/opleidingen en bij leraren factoren zichtbaar die als gunstig beschouwd worden voor onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften? Welke ontwikkeling vindt hierin plaats, onder invloed waarvan? En in hoeverre beïnvloeden deze factoren de ontwikkeling van leerlingen?

Met de term 'impact' bedoelen we alle soorten effecten en gevolgen van de invoering van passend onderwijs. Tevens duiden we daarmee het ontwikkelingskarakter aan. Het gaat niet om effecten/gevolgen op één moment, maar om stappen en gebeurtenissen in de tijd en de verklaringen hiervoor. Verder bedoelen we met 'impact' zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen van passend onderwijs.

De thema's waar we de evaluatie op richten zijn ontleend aan een zogenoemde beleidstheorie: een geheel van doelen, verwachtingen, beleidsinstrumenten en beoogde uitkomsten van passend onderwijs. Het gaat om de volgende thema's:

- de werking van de zorgplicht
- realisatie van dekkend aanbod en de rol van schoolondersteuningsprofielen daarbij
- rol en taak van de samenwerkingsverbanden, de positie van speciaal onderwijs daarin
- budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding
- van landelijke criteria naar hulp op maat

- afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, rol van gemeenten
- rechten/positie van ouders, keuzevrijheid ouders
- ondersteuning van scholen/opleidingen door besturen en samenwerkingsverbanden
- (bevorderen van) vaardigheden en attitudes van leraren
- werken met ontwikkelingsperspectieven

Verder richten we ons nog op enkele thema's die verwijzen naar resultaten die passend onderwijs zou moeten behalen, zoals de omgang met thuiszitters en bureaucratie.

Het onderzoek omvat monitorprojecten op verschillende thema's, integrale en thematische casestudies, een 'school-klas-leerling' project waarin de samenhang wordt onderzocht tussen schoolbeleid, leraargedrag en ontwikkeling van leerlingen, casestudies op leerlingenniveau, loopbaanalyses, beleidsanalyses en journalistiek onderzoek. Tevens horen enkele aanhangen projecten tot het programma, die worden uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van OCW. Dit betreft onderzoek naar (scenario's voor) verevening van de lwoo- en praktijkonderwijsmiddelen, naar de ervaringen van samenwerkingsverbanden die kiezen voor opting out wat betreft de regels voor indicering van lwoo-leerlingen, naar de integratie van speciaal onderwijsvoorzieningen en naar onderwijsjuridische vragen. Ook is er ruimte voor praktijkgericht onderzoek op verzoek van praktijkpartners.

