



**Evaluatie**  
Passend Onderwijs

# Basisondersteuning in passend onderwijs deel 2

---

Verschillen tussen scholen en  
samenwerkingsverbanden in de praktijk

*Guuske Ledoux, Desiree Weijers (Kohnstamm Instituut)*  
*Sanne Weijers, Rianne Exalto (Oberon)*  
*Ed Smeets (KBA Nijmegen)*



Ledoux, G., Weijers, D. (Kohnstamm Instituut) Weijers, S. Exalto, R. (Oberon), Smeets, E. (KBA Nijmegen)  
Basisondersteuning in passend onderwijs deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk.

Amsterdam: Kohnstamm Instituut.  
(Rapport 1026, projectnummer 20689)

Dit is publicatie nr. 55 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

**ISBN: 978-94-6321-092-8**

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

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

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

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

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>Resultaten uit interviews</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Onderzoeksvragen	7
1.2 Opzet van het onderzoek	7
1.3 Leeswijzer	9
<b>2. Methode</b>	<b>10</b>
2.1 Integrale casestudies passend onderwijs	10
2.2 School-klas-leerling en Monitor scholen	10
<b>3. Resultaten Integrale casestudies passend onderwijs</b>	<b>14</b>
3.1 Verschillen tussen samenwerkingsverbanden	14
3.2 Verschillen tussen scholen	17
3.3 Landelijke norm	19
<b>4. Resultaten vignetten, vragenlijsten en zorgprofielen</b>	<b>22</b>
4.1 Vignetten	22
4.2 Vragenlijst intern begeleiders en zorgcoördinatoren	28
4.3 Zorgprofielen	30
<b>5. Conclusie en discussie</b>	<b>40</b>
<b>Referenties</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>48</b>
Integrale casestudies passend onderwijs	48
Passend onderwijs op school, in de klas en bij de leerling en Monitor scholen	49
<b>Bijlage 2</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>53</b>

# Samenvatting

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn verplicht in hun ondersteuningsplan te omschrijven welke basisondersteuning geboden moet worden op alle scholen die onder het samenwerkingsverband vallen. Scholen worden geacht daarover ook iets te vermelden in hun schoolondersteuningsprofiel. Wat die ondersteuning moet inhouden en hoe het in welk document moet worden vermeld, is niet voorgeschreven. Samenwerkingsverbanden en scholen kunnen dit naar eigen inzicht doen. Dit heeft de vraag opgeroepen, onder meer in de Tweede Kamer, of dit wellicht leidt tot ongelijkheid of onduidelijkheid voor ouders en/of leraren. De Minister heeft vervolgens aangekondigd onderzoek te laten doen naar verschillen tussen samenwerkingsverbanden en tussen scholen in de definities van basisondersteuning (en het aanpalende begrip extra ondersteuning) en naar de effecten van deze verschillen. Onderdeel van dit onderzoek is ook het in kaart brengen van voor- en nadelen van landelijk vaststellen van het niveau van de basisondersteuning. Het consortium dat de landelijke evaluatie van passend onderwijs uitvoert heeft dit onderzoek op zich genomen. Het is uitgevoerd in twee fasen. Over de eerste fase is in 2018 gerapporteerd<sup>1</sup>. Dit rapport gaat over de tweede fase, waarin aanvullende informatie is verzameld, met name op het niveau van scholen en leraren.

## Resultaten uit interviews

In tien samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs zijn interviews gehouden met verschillende soorten betrokkenen (vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en vertegenwoordigers van scholen). In deze interviews kwam ook het onderwerp basisondersteuning-extra ondersteuning aan de orde. Hieruit kwam het volgende naar voren.

### *Afspraken over basisondersteuning*

In de samenwerkingsverbanden is vrijwel altijd een definitie van basisondersteuning opgenomen in hun ondersteuningsplan, dat wil zeggen een afspraak tussen besturen over wat hun scholen zouden moeten realiseren. In enkele gevallen worden die definities tussentijds bijgesteld, uit eigen initiatief of na opmerkingen van de inspectie. Aanpassingen houden soms verhoging van het niveau in (dus ambitieuzere afspraken), soms verheldering van wat tot basisondersteuning gerekend wordt en wat niet. Voor scholen is namelijk in de praktijk niet altijd duidelijk waar de grens ligt met extra ondersteuning. Scholen rapporteren dit, maar het wordt ook onderkend door directies van het samenwerkingsverband, besturen en schoolondersteuners die vanuit het samenwerkingsverband op scholen werkzaam zijn.

---

<sup>1</sup> Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.

Samenwerkingsverbanden houden toezicht op de realisatie van de gemaakte afspraken in de scholen, soms zelfs op verzoek van het betreffende bestuur. Dat gebeurt op verschillende manieren: via signalen die schoolondersteuners afgeven, via signalen van de commissies van deskundigen in het samenwerkingsverband die aanvragen van scholen voor extra steun of toelating tot speciaal (basis)onderwijs beoordelen, en soms via een monitor.

### *Professionalisering*

In de interviews zijn weinig concrete uitspraken gedaan over de vraag of er sprake is van toenemende deskundigheid bij leraren in uitvoering van de ondersteuning (basis- dan wel extra steun). Hier wordt weinig op gestuurd door samenwerkingsverbanden; professionalisering wordt gezien als de taak van de schoolbesturen. Het professionaliseringsaanbod van besturen richt zich vaak op bredere vaardigheden zoals differentiëren en klassenmanagement en niet specifiek op passend onderwijs. Scholen, vooral in het primair onderwijs, geven aan dat professionaliserings(ruimte) wordt beperkt door het lerarentekort, en dat dat ook geldt voor de kwaliteit van de geboden door ondersteuning.

### *Basisondersteuning in de praktijk niet overal hetzelfde*

Scholen verschillen in wat zij onder de basisondersteuning laten vallen en wat onder extra ondersteuning. Dat blijkt bijvoorbeeld uit verschillen in aantallen aanvragen die scholen doen voor het verkrijgen van middelen voor extra steun; sommige scholen doen dit vaak, andere weinig. Verder geven scholen aan dat ook leraren verschillen in wat zij aan ondersteuning kunnen bieden, de ene leraar is vaardiger dan een ander. Ook de samenstelling van de klas kan daarbij een rol spelen, of andere specifieke omstandigheden. Schoolondersteuningsprofielen geven in dit soort verschillen tussen scholen weinig inzicht. Dat maakt dat schoolondersteuningsprofielen ouders weinig houvast bieden over wat de scholen aan ondersteuning kunnen bieden.

### *Bijna niemand is voor het vastleggen van een landelijke norm*

Over de vraag of het wenselijk zou zijn om een landelijke norm vast te leggen voor wat onder basisondersteuning moet vallen wordt overwegend als antwoord gegeven dat dat niet wenselijk is. Men noemt hiervoor de volgende argumenten: een landelijke norm houdt geen rekening met verschillen in context, het straalt wantrouwen uit richting het veld, en het wordt een papieren tijger omdat er in de praktijk een grijs gebied is tussen basis- en extra ondersteuning dat niet kan worden weggedefinieerd.

## Resultaten uit vragenlijsten

### *Wat kunnen scholen aan, volgens intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren?*

Om inzicht te krijgen in het type problematiek van leerlingen dat scholen al dan niet kunnen opvangen binnen de basisondersteuning, is via vignettenonderzoek nagegaan voor welke (combinaties van) problemen van leerlingen scholen zich voelen toegerust. Dit is gevraagd aan intern begeleiders in het basisonderwijs en zorg/ondersteuningscoördinatoren in het voortgezet onderwijs. Zij kregen daarvoor ruim 40 fictieve gevalsbeschrijvingen voorgelegd.

De meeste basisscholen kunnen leerlingen vrijwel altijd opvangen (in hun basisondersteuning) wanneer er sprake is van een taalontwikkelingsstoornis, een licht verstandelijke beperking, dyslexie, dyscalculie, depressieve problemen, angststoornis/fobie en hoogbegaafdheid. Leerlingen met een visuele beperking, auditieve beperking, motorische beperking, het down-syndroom, ODD/agressief gedrag kunnen op de meeste basisscholen alleen opgevangen worden met extra ondersteuning, maar niet meer als er sprake is van meervoudige problematiek waarbij ook psychosociale problemen aan de orde zijn.

Nadere analyses laten zien dat intern begeleiders vrij eenstemmig van mening zijn dat leerlingen met depressieve problemen, dyslexie, dyscalculie en hoogbegaafde leerlingen onder de basisondersteuning vallen en leerlingen met Downsyndroom juist helemaal niet, ongeacht eventuele aanpalende problemen. Bij alle andere soorten problematiek is het beeld meer gemengd en hangt opvang binnen de basisondersteuning dan wel binnen de extra ondersteuning juist wel af van de aanwezigheid van aanpalende problemen. Dat geldt het sterkst voor leerlingen met ADHD/ADD.

De meeste scholen voor voortgezet onderwijs kunnen leerlingen opvangen in hun basisondersteuning bij wie sprake is van een taalontwikkelingsstoornis, een licht verstandelijke beperking<sup>2</sup>, ADHD/ADD, dyslexie, dyscalculie, faalangst en hoogbegaafdheid. Met extra ondersteuning kunnen ze in de meeste gevallen leerlingen opvangen met autisme of verwante stoornis, een visuele of auditieve beperking, opstandig of antisociaal gedrag, depressieve klachten en angststoornis/fobie. Ook in het voortgezet onderwijs geven scholen aan dat de grens tussen wel en niet kunnen opvangen vooral ligt bij aanwezigheid van psychosociale problematiek naast de andere problematiek. Als dat het geval is denken ze met name leerlingen met gedragsproblemen en motorische, visuele en auditieve beperkingen niet meer te kunnen opvangen.

De nadere analyses laten voor het voortgezet onderwijs zien dat vooral agressief gedrag moeilijk wordt gevonden om op te vangen, ongeacht aanpalende problemen. Voor leerlingen met ADHD of een motorische beperking, maar ook met een taalontwikkelingsstoornis, is de ondersteuningsmogelijkheid die de school hen te bieden heeft meer afhankelijk van de ernst van de problematiek. Voor dyscalculie, dyslexie en hoogbegaafdheid geldt dat scholen dit altijd wel kunnen opvangen, ongeacht bijkomende problematiek.

### *Verschillen tussen scholen*

Voor zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs geldt: hoe ernstiger (complexer) de problematiek bij een leerling, hoe minder scholen deze leerlingen met basisondersteuning van passend aanbod kunnen voorzien. Hierbij doen zich echter wel verschillen tussen scholen voor: er zijn scholen die ook bij lichte problemen al vinden dat dit niet tot hun basisondersteuning behoort, en er zijn scholen die behoorlijk wat van de

---

<sup>2</sup> De data laten geen goede uitsplitsing toe naar vo-schooltypen. Aangenomen mag worden dat opvang van een leerling met licht verstandelijke beperking voor het havo/wo niet echt een optie is.

zwaardere problemen nog tot hun basisondersteuning rekenen. De grootste verschillen in wat scholen denken aan te kunnen in de basisondersteuning zitten bij de leerlingen die naast hun kernprobleem ook leerproblemen hebben.

#### *Scholen positief over realisatie van de basisondersteuning*

Ongeveer de helft van de intern begeleiders (po) en ruim tweederde van de zorg/ondersteuningscoördinatoren (vo) is positief over de mogelijkheden van de school om leerlingen de ondersteuning te geven die zij nodig hebben. Verder vindt 75% van de intern begeleiders en 87% van de zorg/ondersteuningscoördinatoren dat de basisondersteuning op hun school in ruime of zeer ruime mate worden gerealiseerd. Voor de extra ondersteuning zijn die percentages respectievelijk 44 en 68.

#### *Leraren*

Leraren rekenen ongeveer twintig procent van al hun leerlingen tot de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Daarvan valt volgens hen de helft (po) tot 40% (vo) onder de basisondersteuning. Het type problematiek is daarbij niet heel onderscheidend. Met enkele uitzonderingen: in het basisonderwijs vallen (zeer) moeilijk lerende leerlingen en leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis meestal buiten basisondersteuning, in het voortgezet onderwijs leerlingen met een leerachterstand.

Meer onderscheidend is, niet onverwacht, de zwaarte van de ondersteuningsbehoeften. Leerlingen met zwaardere (meer complexe) problematiek vallen volgens leraren vaker onder de extra ondersteuning. Echter, ook bij relatief zware problematiek zegt ongeveer de helft van de leraren in het basisonderwijs dat dit nog onder de basisondersteuning valt. In voortgezet onderwijs is dit 36%. Leraren hebben hierover dus net als intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren) uiteenlopende meningen.

Hoe zwaarder de problematiek, hoe vaker ook feitelijk extra ondersteuning wordt gegeven (zoals ambulante begeleiding, plaatsing in hulpklassen, ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband). Dat is uiteraard evenmin verrassend. Wel valt op dat er volgens de leraren in het basisonderwijs voor leerlingen die onder basisondersteuning vallen weinig OPP's worden gemaakt, en dat dat voor leerlingen met extra ondersteuning ook maar in de helft van de gevallen gebeurt. In het voortgezet onderwijs worden meer OPP's gemaakt, zowel voor leerlingen in de basisondersteuning als in de extra ondersteuning.

#### *Afsluitend*

Deze tweede fase van het onderzoek naar basisondersteuning bevestigt het beeld uit de eerste fase dat de grens tussen basis- en extra ondersteuning voor scholen niet altijd helder is en bovendien tussen scholen (soms aanzienlijk) verschilt. Eveneens bevestigd wordt dat een landelijke norm voor basisondersteuning weinig steun krijgt, men vindt dit niet werkbaar en niet wenselijk.

Gemiddeld kunnen scholen aardig wat aan, volgens hun eigen opgave, maar dat is minder het geval als er sprake is van meervoudige problematiek bij een leerling waarbij ook psychosociale problemen een rol spelen. Voor leraren geldt dat zij ongeveer de helft van hun leerlingen met extra onderwijsbehoeften rekenen tot de groep die niet onder de basisondersteuning valt, gemiddeld zijn dit circa twee leerlingen per klas.





# 1. Inleiding

In de Wet Passend onderwijs is vastgelegd dat samenwerkingsverbanden ten minste eens in de vier jaar een Ondersteuningsplan (OP) vaststellen. Onderdeel van het OP is een beschrijving van de 'basisondersteuningsvoorzieningen die op alle vestigingen van scholen in het samenwerkingsverband aanwezig zijn' (Wet Passend Onderwijs, Art. 18a, lid 8 sub a). Deze basisondersteuningsvoorzieningen kunnen verschillen per samenwerkingsverband.

Sinds de invoering van passend onderwijs in 2014 vraagt de Tweede Kamer regelmatig aandacht voor het onderwerp basisondersteuning. Onder andere vanuit de Algemene Onderwijsbond kreeg de Kamer signalen dat het voor leraren en ouders onduidelijk is wat wel en niet onder basisondersteuning valt. Gesuggereerd wordt dat er soms grote verschillen zijn tussen scholen en tussen samenwerkingsverbanden en dat dit leidt tot ongelijkheid tussen, maar ook binnen samenwerkingsverbanden, vooral in grensgebieden. Sommige kamerleden waren van mening dat het wenselijk was landelijke minimumnormen voor basisondersteuning vast te stellen.<sup>3</sup>

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW) voerde vervolgens gesprekken met ouders, leraren, schoolleiders, samenwerkingsverbanden en sectorraden en liet een eerste analyse uitvoeren door de Inspectie van het Onderwijs van de invulling van de basisondersteuning in de ondersteuningsplannen van een aantal samenwerkingsverbanden. Dit leidde tot de constatering door de staatssecretaris dat het voor scholen en ouders inderdaad niet altijd duidelijk is wanneer hulp aan leerlingen valt onder basisondersteuning en wanneer onder extra ondersteuning. De staatssecretaris concludeerde echter dat het niet wenselijk is de basisondersteuning landelijk vast te leggen, omdat (1) het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning moeilijk in concrete criteria te vatten is, en (2) een landelijke vaststelling ingrijpt in de beleidsvrijheid van samenwerkingsverbanden en scholen (OCW, 2017).

Vervolgens heeft de Tweede Kamer op 6 juli 2017 een motie aangenomen waarin de regering verzocht wordt om in kaart te brengen wat de effecten zijn van regionale verschillen in basisondersteuning voor leerlingen, ouders, leraren en scholen. Naar aanleiding van deze motie heeft het consortium dat het evaluatieprogramma passend onderwijs uitvoert de opdracht gekregen onderzoek te doen naar de regionale verschillen in basisondersteuning. Tevens is gevraagd om te verkennen wat de voor- en nadelen zijn van het al dan niet vastleggen van een landelijke norm.

---

<sup>3</sup> Zie Ministerie van OCW, *Elfde voortgangsrapportage; 20 juni 2017*.

## 1.1 Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre verschilt de basisondersteuning tussen samenwerkingsverbanden?
  - a Welke *definities* hanteert men voor basisondersteuning en extra ondersteuning?
  - b Welke afspraken zijn er tussen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen over basisondersteuning (*uitwerking*)?
  - c In hoeverre zijn er verschillen tussen *aangrenzende* samenwerkingsverbanden?
  - d In hoeverre hangen verschillen samen met *kenmerken* van samenwerkingsverbanden als vereveningsopdracht en (de)centrale sturing en middelenverdeling?
2. In hoeverre verschilt de basisondersteuning tussen scholen *binnen* samenwerkingsverbanden? Welke rol spelen schoolondersteuningsprofielen daarbij?
3. Wat zijn de effecten van de verschillen tussen en binnen samenwerkingsverbanden?
  - a Ontstaan er onduidelijke situaties bij specifieke ondersteuningsvragen?
  - b Wat betekent dit voor leerlingen, ouders, leraren, scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden?

### *Voor- en nadelen van toekomstscenario's*

4. Wat zijn voor- en nadelen en verwachte effecten van de volgende scenario's:
  - a Het landelijk vaststellen van het niveau van basisondersteuning?
  - b Het uit de wet verwijderen van de term basisondersteuning (en de invulling overlaten aan het veld)?
  - c Mogelijke alternatieve scenario's?

## 1.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd. In de eerste fase van het onderzoek lag het accent op de beantwoording van onderzoeksvragen 1, 2 en een gedeelte van 3 en 4. Voor de vragen naar verschillen en naar mogelijke scenario's zijn in die fase directeuren van samenwerkingsverbanden, sectorraden, vakbonden en inspectie betrokken. Ook enkele intern begeleiders, zorgcoördinatoren en ouders zijn geraadpleegd. Onderdeel van deze fase was ook een analyse van de ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden en van schoolondersteuningsprofielen van scholen uit die samenwerkingsverbanden. Bestudeerd is hoe in deze documenten de basisondersteuning en extra ondersteuning zijn omschreven.

De resultaten van fase 1 zijn in het voorjaar van 2018 gepresenteerd in het rapport *Basisondersteuning in passend onderwijs, verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm van basisondersteuning* (Heim & Weijers).

Fase 2 van het onderzoek kon pas later worden uitgevoerd, omdat hierin gegevens betrokken moesten worden van onderzoek uit het evaluatieprogramma dat in 2018 nog in uitvoering was, te weten:

- 1 Integrale casestudies, ronde drie
- 2 Het onderzoek school-klas-leerling<sup>2</sup>
- 3 De Monitor scholen

De integrale casestudies zijn kwalitatieve studies waarin tien samenwerkingsverbanden po en vo en vijf mbo-instellingen meerjarig worden gevolgd in hun proces van implementatie van passend onderwijs. Er is elk jaar een dataverzamelingsronde; in ronde 3 (2018) zijn voor het po en vo extra vragen opgenomen over hoe men omgaat met basis- en extra ondersteuning, specifiek voor het onderhavige onderzoek. Hierin zijn respondenten op verschillende niveaus betrokken: directeuren van samenwerkingsverbanden, schoolondersteuners, commissies van toewijzing, schoolleiders en intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren van scholen. De uitkomsten van die vragen zijn benut voor dit onderzoek.<sup>4</sup>

Het project school-klas-leerling is een longitudinale studie, bestaande uit twee metingen met een interval van twee jaar, op enkele tientallen scholen voor regulier basis- en voortgezet onderwijs. Daarin zijn data verzameld over schoolfactoren, leraar kenmerken, klaskenmerken, leerlingkenmerken en leerresultaten. In dit project is in de tweede meting (2018) een extra instrument opgenomen ten behoeve van het onderhavige onderzoek, namelijk een vragenlijst met vignetten waarmee onderzocht is wat voor onderwijsbehoeften van leerlingen door intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren worden gerekend tot de basisondersteuning dan wel extra ondersteuning op hun school. Tevens bevat dit project data van een ander onderzoeksinstrument, het zogenoemde zorgprofiel, waarmee (onder meer) gegevens zijn verzameld over welke onderwijsbehoeften leraren meer en minder zwaar vinden om te hanteren in hun klas en wat zij rekenen tot basisondersteuning of extra ondersteuning. Deze data zijn eveneens benut voor dit onderzoek.<sup>5</sup>

De Monitor scholen (uitgevoerd najaar 2018) is een brede bevraging van scholen in het basis-, voortgezet en speciaal (basis)onderwijs over verschillende thema's van passend onderwijs. In dit onderzoek is eveneens het vignetteninstrument ingezet, om te kunnen beschikken over een grotere hoeveelheid data over dit onderwerp dan wat alleen met het project school-klas-leerling bereikt kon worden. In het onderhavige onderzoek benutten we dus zowel de data die dit instrument heeft opgeleverd vanuit de Monitor scholen als vanuit het project school-klas-leerling. Tevens gebruiken we vanuit de monitor scholen de uitkomsten van enkele andere vragen over basis- en extra ondersteuning, gesteld aan intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren.<sup>6</sup> In fase 2 is aldus, aanvullend op fase 1, zowel meer diepte-informatie opgenomen (vanuit de integrale casestudies) als meer informatie over hoe in scholen en door leraren over het

---

<sup>4</sup> Zie voor meer informatie over dit onderzoek Eimers et al (2016) en [www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl).

<sup>5</sup> Zie voor meer informatie over dit onderzoek Smeets et al (2019).

<sup>6</sup> Zie voor meer informatie over dit onderzoek Ledoux et al (2019).

onderscheid tussen beide soorten ondersteuning wordt gedacht. Daarmee verkrijgen we aanvullende antwoorden op de onderzoeksvragen, vanuit andere bronnen.

### 1.3 Leeswijzer

Deze rapportage betreft alleen de resultaten van fase 2.

In hoofdstuk 2 wordt nader uiteengezet welke informatie uit de drie genoemde projecten gebruikt is en op welke wijze deze informatie is geanalyseerd. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de integrale casestudies. Hoofdstuk 4 gaat over de uitkomsten van het project school-klas-leerling en de Monitor Scholen, voor wat betreft het onderwerp basisondersteuning-extra ondersteuning. In hoofdstuk 5 geven we beknopt antwoord op de onderzoeksvragen (aanvullend op wat al in fase 1 is gerapporteerd) en bespreken we de betekenis van de uitkomsten voor beleid en praktijk. In de bijlagen is een samenvatting van de bevindingen van fase 1 opgenomen en nog wat achtergrondinformatie over de onderzoeksprojecten waaraan we de data ontleen.

## 2. Methode

Zoals vermeld is het onderhavige onderzoek gebaseerd op informatie die in drie andere onderzoeken uit het NRO-onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs is verzameld, namelijk het onderzoek 'Integrale casestudies passend onderwijs', het project school-klas-leerling en de Monitor Scholen. We beschrijven hier kort om welke gegevens het gaat en via welke methoden die verkregen zijn.

### 2.1 Integrale casestudies passend onderwijs

De integrale casestudies zijn meerjarige casestudies in vijf samenwerkingsverbanden primair onderwijs, vijf samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs en vijf mbo-instellingen. Jaarlijks worden hiervoor interviews gehouden met verschillende groepen betrokkenen, van directeur samenwerkingsverband/centraal management mbo-instelling tot leraren. De interviews gaan over verschillende aspecten van passend onderwijs. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de data van de tien samenwerkingsverbanden po en vo uit 2018. In dat jaar zijn specifieke vragen gesteld over basis- en extra ondersteuning aan verschillende groepen respondenten (bovenschools niveau, schoolniveau, leraarniveau). Van de interviews wordt elk jaar per case een caseverslag gemaakt. Voor dit onderzoek zijn de caseverslagen uit 2018 gebruikt. Er is een analysekader opgesteld met daarin het onderscheid tussen po en vo. Het analysekader is gebaseerd op de onderzoeksvragen en bestond uit de volgende onderdelen:

- Definitie van basisondersteuning
- Grens met extra ondersteuning
  - Dilemma's bij toewijzing en verwijzing
  - Strategisch gedrag scholen bij aanvragen
  - Duidelijkheid voor ouders van het onderscheid basis- en extra ondersteuning
- Rol van schoolbesturen bij de gemaakte afspraken over het niveau van basisondersteuning
  - Duidelijkheid voor scholen welk budget bestemd is voor basisondersteuning
- Verschillen in basisondersteuning tussen scholen
- Vermelding van basisondersteuning in het schoolondersteuningsprofiel
- Uitvoering van de basisondersteuning
- Professionalisering van docenten in verband met passend onderwijs
- Wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning

De informatie uit de caseverslagen is conform dit analysekader geordend. Vervolgens is een cross-case analyse gemaakt (Miles en Huberman, 1994), waarin specifiek aandacht is besteed aan verschillen tussen po en vo.

Meer informatie over de aard en de selectie van de integrale cases is te vinden in bijlage 1.

### 2.2 School-klas-leerling en Monitor scholen

Hieronder worden de onderdelen uit deze projecten die we voor het onderhavige onderzoek hebben benut kort besproken. In bijlage 1 is een volledige beschrijving van de onderzoeksopzet van de onderzoeken weergegeven.

### *Vignetten*

In de tweede meting van school-klas-leerling en in de Monitor Scholen zijn aan intern begeleiders in het basisonderwijs en zorg/ondersteuningscoördinatoren in het voortgezet onderwijs vignetten voorgelegd. Het doel van de vignetten is om zicht te krijgen op de mogelijkheden die intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren zien om leerlingen met verschillende soorten ondersteuningsbehoeften op hun school onderwijs en de benodigde ondersteuning te geven.

In de vignetten staan korte omschrijvingen van fictieve leerlingen met specifieke beperkingen of vormen van problematiek waardoor zij extra ondersteuningsbehoeften hebben. Zie Tabel 2.1 voor een overzicht van de typen problematiek die in de vignetten zijn opgenomen. Er zijn twee versies van het vignetteninstrument: één voor het basisonderwijs en één voor het voortgezet onderwijs.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> De Monitor Scholen omvat ook scholen voor speciaal (basis)onderwijs. De vignetten zijn echter alleen geschikt voor regulier onderwijs en daarom in de Monitor Scholen niet voorgelegd aan respondenten uit het speciaal (basis)onderwijs.

**Tabel 2.1 Problematiek in vignettenlijsten**

Problematiek/categorie	Basis- of voortgezet onderwijs
<i>Lichamelijke beperkingen</i>	
Visuele handicap	Allebei
Auditieve handicap	Allebei
Taalontwikkelingsstoornis	Allebei
Motorische handicap/Overige fysieke beperking	Allebei
<i>Moelijk lerend/overig</i>	
Lichte verstandelijke beperking	Allebei
Downsyndroom	Basisonderwijs
<i>Gedragsproblemen</i>	
ADHD/ADD	Allebei
Autisme of verwante stoornis	Allebei
Opstandig of antisociaal gedrag (ODD)/Agressief gedrag	Allebei
<i>Leerproblemen</i>	
Dyslexie	Allebei
Dyscalculie	Allebei
<i>Sociaal-emotionele problemen</i>	
Depressieve klachten	Allebei
Angststoornis/fobie	Allebei
Faalangst	Voortgezet onderwijs
<i>Hoogbegaafdheid</i>	Allebei

Er zijn voor zowel het basis- als voortgezet onderwijs 42 vignetten ontworpen. Daarbij zijn per type beperking vignetten met drie gradaties in ernst van problematiek gemaakt:

- Versie A: er is sprake van enkelvoudige problematiek;
- Versie B: naast deze problematiek is er sprake van een (flinke) leerachterstand;
- Versie C: naast deze problematiek en (flinke) leerachterstand, is er sprake van psychosociale of gedragsproblemen.

Bij elke beschrijving (vignet) is de volgende vraag gesteld:

*Kunt u deze leerling opnemen op uw school?*

- ja, met basisondersteuning
- alleen met extra ondersteuning
- niet mogelijk
- geen ervaring mee / weet ik niet

In Tabel 2.2 staat een voorbeeld voor categorie ADHD/ADD in het basisonderwijs in de drie versies.



**Tabel 2.2 Voorbeeld vignet ADHD/ADD in het basisonderwijs**

<p>Versie A: Thijs heeft grote problemen met stilzitten. Daardoor leidt hij ook andere kinderen af. Ook als hij apart les krijgt, is hij gauw afgeleid. Hij is niettemin redelijk bij met de lesstof. Thijs is goed met gym en vooral bij de andere jongens is hij redelijk populair.</p>
<p>Versie B: Chantal heeft ADHD en gebruikt medicijnen tegen haar ongeconcentreerdheid en drukte. Niettemin heeft zij nog steeds concentratieproblemen en haar leerprestaties zijn zwak. Met de andere leerlingen in de klas kan zij het redelijk vinden.</p>
<p>Versie C: Ricky zit nooit stil en is erg impulsief. Hij kan ook nogal plotseling uitvallen, waarbij hij zichzelf en soms andere kinderen blesseert. Eigenlijk ontbreekt hem iedere concentratie om iets te leren en hij heeft een grote leerachterstand. Zowel de leraar als de andere kinderen ergeren zich voortdurend aan hem.</p>

### *Vragenlijst intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren*

In de Monitor Scholen zijn aan intern begeleiders van het basisonderwijs, intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren van het sbo-so-vso, en aan zorg/ondersteuningscoördinatoren van het voortgezet onderwijs ook nog andere vragenlijsten voorgelegd. Aan de respondenten in po en vo is onder meer gevraagd wat hun school kan bieden qua basisondersteuning en extra ondersteuning aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

### *Zorgprofielen*

In de tweede meting van school-klas-leerling is aan leerkrachten in het basisonderwijs en mentoren in het voortgezet onderwijs verzocht om het zogeheten zorgprofiel in te vullen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in hun groep of mentorklas, op individueel niveau (dus per leerling). Daarin zijn vragen opgenomen over de volgende thema's:

- aard en omvang van de problematiek of beperkingen van de leerling;
- inzet van interne en externe ondersteuning voor de leerling;
- mate waarin de leraar van mening is de leerling onderwijs en ondersteuning te kunnen geven;
- mate waarin de leerling volgens de leraar een belasting voor leraar en klasgenoten vormt.

Dit instrument is gebaseerd op het zorgprofiel dat is ontwikkeld voor en gebruikt tijdens de laatste meting van het PRIMA-onderzoek (Smeets et al., 2007) en dat vervolgens in iets aangepaste vorm is gebruikt tijdens drie opeenvolgende metingen van COOL5-18 (Driessen, Mulder, Ledoux, Roeleveld, & Van der Veen, 2009; Driessen, Mulder, & Roeleveld, 2012; Driessen, Elshof, Mulder, & Roeleveld, 2015). Specifiek voor het onderhavige onderzoek is in 2018 ook gevraagd of de aan de leerling geboden ondersteuning volgens de leerkracht/mentor behoort tot de basisondersteuning of tot de extra ondersteuning.

## 3. Resultaten Integrale casestudies passend onderwijs

In dit hoofdstuk van de rapportage bespreken we de bevindingen uit de integrale casestudies passend onderwijs. Omdat in deze casestudies verschillende niveaus van passend onderwijs (bovenschools, school) bevraagd zijn en ook gevraagd is naar standpunten over de scenario's, volgen we in dit hoofdstuk de lijn van de onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 1), meer in het bijzonder de lijn van het analysekader (zie 2.1.). Het gaat zoals vermeld om data uit tien samenwerkingsverbanden po en vo. Daar waar bevindingen tussen po en vo aanwijzingen geven voor verschillen, lichten we deze toe.

De data die we hier gebruiken zijn afkomstig uit ronde 3 van de dataverzameling integrale cases. In deze ronde zijn interviews gehouden met (1) de directeuren van de samenwerkingsverbanden, (2) schoolbestuurders die participeren in het bestuur van het samenwerkingsverband, (3) schoolondersteuners die door het samenwerkingsverband zijn ingezet op hun scholen, (4) leden van commissie van deskundigen die oordelen over toelaatbaarheid tot het speciaal (basis)onderwijs en soms over toekenning van arrangementen voor extra steun, (5) schoolleiders en intern begeleiders (po) of zorg/ondersteuningscoördinatoren (vo) op drie van de scholen binnen elke case (in totaal dis 30 scholen). Bij al deze respondenten is het onderwerp basisondersteuning-extra ondersteuning aan bod geweest in de interviews. Voor de analyse is gebruik gemaakt van de caseverslagen die van elke case per ronde worden opgesteld en waarin de gegevens van de verschillende soorten respondenten zijn gebundeld.

In fase 1 van het onderzoek zijn van deze samenwerkingsverbanden ook ondersteuningsplannen geanalyseerd en schoolondersteuningsprofielen. Hierover is al gerapporteerd in het rapport over fase 1, deze gegevens worden hier niet herhaald<sup>8</sup>. Het gaat hier om de verdiepende informatie die de interviews hebben geboden.

### 3.1 Verschillen tussen samenwerkingsverbanden

#### *Definitie van basisondersteuning*

Binnen ieder samenwerkingsverband is een definitie opgesteld voor de basisondersteuning en deze is meestal opgenomen in het ondersteuningsplan. Het verschilt per samenwerkingsverband hoe duidelijk en concreet deze definities geformuleerd zijn. Uit de caseverslagen blijkt dat bij één po- en drie vo-samenwerkingsverbanden sprake is van inhoudelijke bijstelling van de definiëring van de basisondersteuning. Zo is bij één van de vo-samenwerkingsverbanden recent afgesproken dat een orthopedagoog als onderdeel van het ondersteuningsteam van de school is opgenomen in de basisondersteuning. Bij een ander vo-samenwerkingsverband had de inspectie vastgesteld dat de definiëring van de basisondersteuning verbeterd moest worden.

---

<sup>8</sup> Zie voor een samenvatting van de resultaten van fase 1 bijlage 2.

In 2018 is binnen dit samenwerkingsverband een commissie aan de slag gegaan met het formuleren van criteria waaraan basisondersteuning moet voldoen. Bij één po- en drie vo-samenwerkingsverbanden wordt aangegeven dat het niveau van de basisondersteuning verhoogd is en meer omvattend is geworden.

### *Onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning*

Wat onder de basisondersteuning valt is binnen de samenwerkingsverbanden vastgesteld. In de praktijk blijkt het echter moeilijk om concreet te omschrijven welke ondersteuning onder de basisondersteuning valt en wat extra ondersteuning is. Bij vrijwel alle samenwerkingsverbanden geven meerdere respondenten aan dat het voor scholen niet altijd duidelijk is wat er precies wordt verwacht binnen de basisondersteuning en wanneer er sprake is van extra ondersteuning. Dit geldt niet alleen voor schoolleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren, maar ook bestuurders, schoolondersteuners en zelfs één leidinggevende van een samenwerkingsverband geven aan dat het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning in de praktijk niet duidelijk is. Leidinggevend en ondersteuners vanuit het samenwerkingsverband geven iets vaker dan respondenten van de scholen aan dat het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning wel duidelijk is. Verheldering en bewustwording van het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning blijkt een proces waar tijd voor nodig is. Verschillende respondenten in de integrale cases geven aan dat de grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning wel steeds duidelijker wordt. Hier wordt bij twee cases ook actief aan gewerkt binnen het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld met behulp van een memo dat het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning nader uiteenzet. Desalniettemin zijn er volgens scholen, ondersteuners, besturen en samenwerkingsverbanden nog steeds scholen waar het niet altijd duidelijk is wat er precies wordt verwacht binnen de basisondersteuning en wanneer er sprake is van extra ondersteuning. Dat komt enerzijds doordat de definitie niet helder genoeg is en anderzijds doordat er een grijs gebied is tussen wat basisondersteuning en wat extra ondersteuning is. Scholen lopen er in de praktijk tegenaan dat bijvoorbeeld de ene leerling met dyslexie ondersteuning kan krijgen vanuit de basisondersteuning, maar dat dezelfde ondersteuning voor een andere leerling met dyslexie wellicht niet toereikend is en er ook extra ondersteuning ingezet moet worden. Wanneer de grens bereikt is in wat scholen moeten bieden binnen de basisondersteuning, is vaak onduidelijk. Dit leidt ook tot verschillen tussen scholen.

### *Zicht op realisatie van basisondersteuning*

Hoewel de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de afspraken omtrent de basisondersteuning, blijken bij alle tien de cases de samenwerkingsverbanden ook een rol te vervullen in het zicht houden op de mate waarin scholen de basisondersteuning op orde hebben. Samenwerkingsverbanden hebben vooral een signalerende functie; zij spreken de scholen of schoolbesturen er op aan wanneer de geboden basisondersteuning op een school onvoldoende is. Bij twee cases gebeurt dit zelfs op nadrukkelijk verzoek van bestuurders die vinden dat zijzelf te weinig zicht hebben op de realisatie van de basisondersteuning binnen hun scholen.

De samenwerkingsverbanden krijgen op verschillende manieren zicht op de basisondersteuning in de scholen. De twee meest genoemde manieren zijn via de

schoolondersteuners die vanuit de samenwerkingsverbanden op de scholen ingezet worden en via de commissies van deskundigheid die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen of extra ondersteuning.

De schoolondersteuners signaleren dat de basisondersteuning niet op orde is aan de hand van de vragen die aan hen gesteld worden vanuit scholen, bijvoorbeeld vragen over dyslexie, lezen, spelling (onderdelen die vallen onder de basisondersteuning).

De commissie van deskundigen signaleert dat de basisondersteuning niet op orde is aan de hand van de aanvragen die zij ontvangt, bijvoorbeeld wanneer onvoldoende kan worden aangetoond dat er binnen de school alles aan is gedaan om de leerling te begeleiden. Er zijn twee samenwerkingsverbanden die op een meer kwantitatieve manier door middel van een vragenlijst cq. monitor informatie verzamelen over het niveau van de basisondersteuning op de scholen.

### *Professionalisering*

In de interviews is gevraagd of er sprake is van toename van deskundigheid van leraren bij het realiseren van de basisondersteuning. Bij zeven samenwerkingsverbanden worden door verschillende respondenten (directeuren van samenwerkingsverbanden, bestuurders, ondersteuners en schooldirecteuren) voorzichtige uitspraken gedaan over een toename van de professionaliteit van leraren. Bij de meeste van deze cases wordt niet duidelijk waaruit de respondenten dit afleiden. Bij drie cases wordt aangegeven dat een verandering in mindset bij de leraren wordt bemerkt. Bestuurders geven aan dat een deel van de leraren meer bereid is om een rol te vervullen in passend onderwijs en zich daarin wil ontwikkelen. Daarnaast wordt binnen twee cases opgemerkt dat docenten beter in staat zijn te signaleren wanneer ze hulp van een zorgcoördinator of ondersteuningsteam moeten inschakelen.

In vrijwel alle cases zijn verschillende respondenten van mening dat verdere professionalisering van leraren wenselijk blijft, met name het versterken van handelingsbekwaamheid vraagt aandacht. Er zijn echter ook respondenten die hier een kanttekening bij plaatsen; er is volgens hen namelijk wel een grens aan wat men nog van leraren kan vragen. *"Professionalisering van docenten is belangrijk en docenten vormen zeker een belangrijke schakel in de ondersteuning, maar tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat de docent niet alles kan oplossen"* (bestuurder voortgezet onderwijs). Verschillende geledingen noemen dat er individuele verschillen tussen leraren zijn en dat daarmee ook de professionaliseringsbehoefte van leraren verschilt.

De professionalisering van leraren valt onder de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Desalniettemin biedt een aantal samenwerkingsverbanden ook scholingsmogelijkheden aan of mogelijkheden om kennis tussen scholen te delen. *"Er is best veel expertise op scholen aanwezig, maar de expertise is vaak te zeer verspreid en niet altijd bekend. Het swv zet – door daar middelen voor beschikbaar te stellen – zwaarder in op het ontwikkelen van arrangementen en het delen van deskundigheid die op de verschillende scholen aanwezig is"* (directeur samenwerkingsverband vo). De meerderheid van de samenwerkingsverbanden doet dit niet of niet meer. Het professionaliseringsaanbod van schoolbesturen richt zich vaak op bredere vaardigheden zoals differentiëren en klassenmanagement en niet specifiek op passend onderwijs.

Binnen drie cases wordt door ondersteuners, scholen en besturen specifiek genoemd dat het lerarentekort drukt op de professionaliseringsruimte van leraren (ook om van collega's (op andere scholen) te leren). Door het tekort aan leraren is het moeilijk om leraren tijd te geven voor scholing. Het lerarentekort zet niet alleen de professionaliseringsruimte onder druk, ook de kwaliteit van het onderwijs en daarmee de basisondersteuning komt volgens respondenten van in ieder geval zes cases onder druk te staan. Door het lerarentekort komen bijvoorbeeld onbevoegden voor de klas, en worden extra handen gemist. Soms is er binnen de school wel de juiste kennis en expertise aanwezig, maar kan dit niet benut worden omdat de leraren of begeleiders voor de klas moeten staan. *"Er is wel expertise in huis op de scholen, in de vorm van leerkrachten die een master hebben gehaald, maar dat dit vaak niet uit de verf komt omdat die persoon alleen voor de klas staat"* (bestuurder samenwerkingsverband po). Dat het lerarentekort een prangende kwestie is die een rol speelt in de realisatie van passend onderwijs wordt in het primair onderwijs vaker genoemd dan in het voortgezet onderwijs.

### 3.2 Verschillen tussen scholen

#### *Verschillen in uitvoering*

Binnen alle tien de samenwerkingsverbanden zijn er verschillen tussen scholen in de uitvoering van de basisondersteuning. Alle geledingen zien deze verschillen, maar het lijkt vooral inzichtelijk te zijn voor de ondersteuners vanuit het samenwerkingsverband of de commissies van de samenwerkingsverbanden die toelaatbaarheidsverklaringen of arrangementen toekennen.

Voorbeelden van verschillen tussen scholen zijn:

- verschillen in de grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning;
- verschillen in welke leerlingen binnen een school voldoende ondersteund kunnen worden;
- verschillende invulling van de basisondersteuning of lichte ondersteuning (bijvoorbeeld op klassikaal niveau of gericht op een individuele leerling).

Verschillen tussen scholen komen weleens aan het licht bij de toewijzing van arrangementen. *"Alle scholen bieden Kurzweil (ondersteunende dyslexiesoftware) aan binnen de basisondersteuning. Een aanvraag van een school voor extra ondersteuning hiervoor is echter nog wel gehonoreerd"* (toewijzers samenwerkingsverband po). Ook vallen verschillen op in het aantal aanvragen dat scholen doen. *"Sommige scholen doen veel binnen de basisondersteuning, ze rekken de basisondersteuning op. Dit bleek een reden waarom scholen weinig aanvragen voor extra ondersteuning deden."* Een van de redenen die genoemd wordt voor het feit dat sommige scholen meer bieden in de basisondersteuning is grotere regionale spreiding tussen scholen, waardoor er minder voorzieningen in de nabije omgeving zijn. Een andere reden betreft het verschil in populatie, middelen en personeel. Zo wordt bij een van de cases genoemd dat de professionaliteit en de bereidheid om leerlingen de benodigde ondersteuning te bieden op het vmbo groter is dan op havo-vwo scholen.

Verschillen in de basisondersteuning hebben ook te maken met de groepssamenstelling, de ervaring van de leerkracht en de ernst van de problematiek van een leerling. *"Welke zorg er aan een leerling geboden kan worden, hangt af van de deskundigheid van een leerkracht. En of een kind nog op de school kan blijven, hangt mede af van het pedagogisch klimaat in de klas. Dit klimaat verschilt echter ook per leerkracht"* (schooldirecteur po).

*"lichte gedragsproblematiek kunnen de scholen succesvol oppakken, maar wanneer de gedragsproblematiek ernstiger vormen aanneemt wordt het, in het bijzonder in combinatie met grote en/of drukke klassen, lastig om mee om te gaan en redt een docent dat in zijn klas niet."*

Tot slot verschillen scholen ook in de invulling van de basisondersteuning. Binnen een samenwerkingsverband zet bijvoorbeeld de ene school voornamelijk in op klassenverkleining terwijl bij de andere school het mentoraat centraal staat in de basisondersteuning. Dergelijke verschillen zijn een gevolg van een zekere mate van ruimte die samenwerkingsverbanden gecreëerd hebben binnen de definiëring van basisondersteuning. Uit deel 1 van het onderzoek weten we dat verschillende samenwerkingsverbanden in hun ondersteuningsplan benadrukken dat het 'wat' wordt bepaald in de definiëring van basisondersteuning op het niveau van het samenwerkingsverband en het 'hoe' door de scholen wordt ingevuld. Het schoolondersteuningsprofiel leent zich als instrument voor scholen om uiteen te zetten hoe zij invulling geven aan de basisondersteuning.

#### *Schoolondersteuningsprofielen*

Bij in ieder geval vijf cases geven diverse respondenten aan dat wat beschreven staat in het schoolondersteuningsprofiel (SOP) weleens verschilt met wat er in de praktijk gebeurt. Meerdere respondenten noemen dat de scholen, op basis van het SOP, niet van elkaar lijken te verschillen, terwijl er in de praktijk wel degelijk verschillen zijn tussen de scholen. Deze verschillen worden door verschillende geledingen gesignaleerd. Bij twee cases wordt als verklaring gegeven dat scholen zich niet willen onderscheiden van elkaar uit angst overvraagd te worden door een bepaalde doelgroep. Bij twee andere samenwerkingsverbanden wordt het gebrek aan onderscheid in SOP's toegeschreven aan de verwachtingen van het samenwerkingsverband ten aanzien van de wijze waarop de basisondersteuning beschreven dient te worden.

Bij in ieder geval drie cases wordt opgemerkt dat het moeilijk is om de ondersteuning van de hele school te vangen in één document, mede omdat er binnen een school verschillen kunnen zijn afhankelijk van de leerkracht. Omdat de SOP's geen duidelijk beeld geven van de daadwerkelijke ondersteuning op school, biedt het SOP volgens verschillende respondenten ook geen duidelijkheid voor ouders.

#### *Duidelijkheid voor ouders*

Volgens een aantal respondenten is er voor ouders weinig duidelijkheid over welke ondersteuning een school kan bieden. Zowel in de basisondersteuning als de extra ondersteuning. Hiervoor worden verschillende oorzaken genoemd:

- Doordat het SOP vaak verschilt van de daadwerkelijke situatie op school, biedt het schoolondersteuningsprofiel ouders weinig duidelijkheid.

- Er is een grijs gebied tussen basisondersteuning en extra ondersteuning, dit noemen vooral de scholen (schoolleiding en leraren).
- Het kan binnen een school verschillen welke ondersteuning een leraar wel of niet kan bieden aan een leerling. Dit is afhankelijk van de leraar, maar ook van contextuele factoren zoals de andere leerlingen in de groep.

Zoals ook nadrukkelijk uit deel 1 van het onderzoek naar voren komt, wordt binnen de meeste cases benadrukt dat ouders in gesprek moeten gaan met de scholen om te kijken wat het beste bij het kind past en wat de school wel of niet kan bieden aan ondersteuning. Over de mate waarin het SOP een rol kan spelen in het verduidelijken van de ondersteuning verschillen respondenten van mening. Bij twee cases wordt door enkele respondenten van scholen opgemerkt dat een SOP een rol kan vervullen in het inzichtelijk maken van het ondersteuningsaanbod van de school mits scholen meer vrijheid krijgen in het beschrijven van wat ze bieden. Bij de meeste cases is men van mening dat een SOP zich niet leent om concreet te maken wat een school te bieden heeft. Binnen één case heeft men er vooralsnog voor gekozen om de schoolondersteuningsprofielen niet openbaar te maken.

### 3.3 Landelijke norm

De vraag of een landelijke norm voor basisondersteuning wenselijk wordt geacht was alleen opgenomen in de gespreksleidraden van de leidinggevende van het samenwerkingsverband, de besturen en de ondersteuners van het samenwerkingsverband. Bij een enkele case is deze vraag ook gesteld aan schooldirecteuren. De overgrote meerderheid van de respondenten is tegen een landelijke norm van basisondersteuning. Men noemt hiervoor de volgende argumenten:

- Een landelijke norm biedt geen ruimte voor de regionale context. "Passend onderwijs is iets van de regio en daar moet het ook aan worden overgelaten.
- De regio kan de situatie beter inschatten" (directeur samenwerkingsverband vo);
- Een landelijke norm gaat niet uit van de expertise en verantwoordelijkheid van scholen. Het straalt wantrouwen uit richting het veld en roept een gevoel op dat het als 'controlemiddel' ingezet zal worden. "*Je moet niet meer lijstjes maken en controlemiddelen bedenken. Het is goed als scholen een kader hebben, 'maar dat moet niet door iemand achter een bureau bedacht worden'.*" (ondersteuners samenwerkingsverband po).
- Het vastleggen van een landelijke norm wil niet zeggen dat dit dan ook in de praktijk geborgd is. Er is vaak sprake van een grijs gebied, dat moeilijk vast te leggen is op papier. Daarom zou een landelijke norm een 'papieren tijger' worden die geen oplossingen biedt. "*Het is een illusie dat als er landelijke normen worden afgesproken dat het overal op dezelfde manier wordt geïmplementeerd*" (directeur samenwerkingsverband vo).

Een klein aantal respondenten zou een landelijke richtlijn wel prettig vinden, maar dit moet geen instrument of meetlat zijn waar elke school langs wordt gelegd. De voorstanders van een landelijke norm noemen de volgende argumenten:

- Een landelijke norm zorgt voor meer duidelijkheid. Scholen moeten hier dan aan voldoen en dan kan er ook gemeten worden of hieraan wordt voldaan. Daarmee kan landelijk de kwaliteit gewaarborgd worden.
- Een landelijke norm zorgt wellicht voor een duidelijker visie en werkwijze in de scholen, waardoor leraren beter weten waar ze aan toe zijn en minder onder druk staan.

Een enkele respondent voegt hier wel aan toe dat een landelijke norm alleen mogelijk is als er een goed onderscheid komt tussen basisondersteuning en extra ondersteuning.





## 4. Resultaten vignetten, vragenlijsten en zorgprofielen

Hieronder worden resultaten beschreven die gaan over de basisondersteuning en extra ondersteuning in scholen, afkomstig uit het vignettenonderzoek, de vragenlijst onder intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren en de zorgprofielen die zijn gebruikt in de projecten school-klas-leerling en Monitor Scholen. Het gaat hier alleen om onderzoeksvraag 2, over mogelijke verschillen tussen scholen. In het bijzonder wordt hierbij ingezoomd op wat blijkens dit onderzoek wel en niet onder basisondersteuning (en extra ondersteuning) valt of kan vallen, volgens enerzijds intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren en anderzijds leraren. Het is een beschrijving op hoofdlijnen, details staan in de bijlagen.

### 4.1 Vignetten

Het vignettenonderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Welke leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften kunnen scholen met basisondersteuning dan wel extra ondersteuning een passend aanbod bieden, en bij welke leerlingen kan men dit naar eigen oordeel niet?
2. Verschillen scholen in draagkracht als het gaat om de begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften? Zijn er scholen die meer 'aan kunnen' onder de basisondersteuning, wat betreft de ernst van de problematiek en het type problematiek bij leerlingen?

#### *Respondenten*

De vragenlijst voor het basisonderwijs is ingevuld door 275 intern begeleiders. De data zijn verzameld bij 52 intern begeleiders in het voorjaar van 2018 en aanvullend bij 223 intern begeleiders in het najaar van 2018. Hiervan hebben 247 intern begeleiders (90%) alle vignetten ingevuld. De overige intern begeleiders (10%), hebben een deel van de vignetten ingevuld (6 tot 41 vignetten).

De vragenlijst voor het voortgezet onderwijs is ingevuld door in totaal 108 zorg/ondersteuningscoördinatoren. De data zijn verzameld bij 32 zorgcoördinatoren in het voorjaar van 2018 en aanvullend 76 zorgcoördinatoren in het najaar van 2018. Hiervan hebben 100 zorgcoördinatoren (93%) alle vignetten ingevuld. De overige 8 zorgcoördinatoren (7%) hebben de vragenlijst deels ingevuld (9 tot 41 vignetten).

De zorgcoördinatoren waren afkomstig van scholen voor praktijkonderwijs tot en met havo/vwo.

#### 4.1.1 Ondersteuningsmogelijkheden van scholen

Bij elk vignet is de vraag voorgelegd: kan op uw school deze leerling worden opgevangen in de basisondersteuning, in de extra ondersteuning, of niet? Voor het geval dat een respondent geen enkele ervaring heeft met een voorgelegde problematiek van een leerling

kon ook geen ervaring/niet van toepassing worden aangegeven. In bijlage 3 staan, afzonderlijk voor basis- en voortgezet onderwijs, alle uitkomsten, ingedeeld naar type problematiek van een leerling en naar ernst van die problematiek (tabel 4.1.1 en 4.1.2; zie voor toelichting op indeling hoofdstuk 2). Hieronder vatten we de uitkomsten samen.

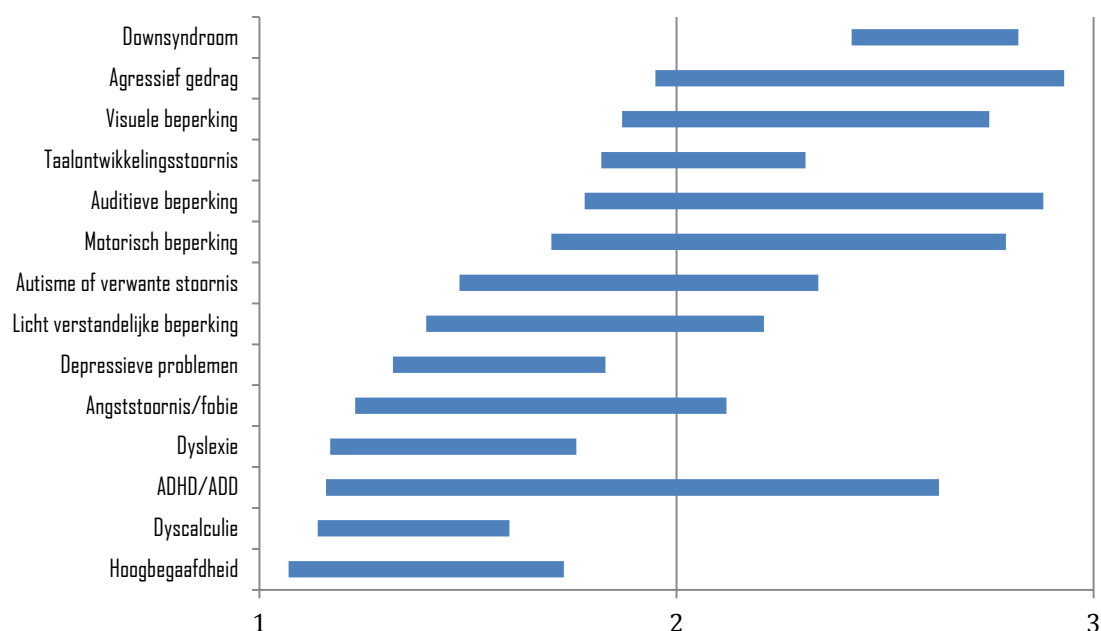
### *Basisonderwijs*

Op het grootste deel van de basisscholen kunnen leerlingen opgevangen worden binnen de basisondersteuning wanneer er sprake is van een taalontwikkelingsstoornis, een licht verstandelijke beperking, dyslexie, dyscalculie, depressieve problemen, angststoornis/fobie en hoogbegaafdheid.

Leerlingen met een visuele beperking, auditieve beperking, motorische beperking, het downsyndroom, ODD/agressief gedrag kunnen op de meeste scholen alleen opgevangen worden met extra ondersteuning. Als er bij deze leerlingen sprake is van meervoudige problematiek waarbij ook psychosociale problemen aan de orde zijn, is op de meeste scholen opvang niet mogelijk.

Bij elk vignet is ook de gemiddelde score op de ondersteuningsmogelijkheid berekend, waarna de afzonderlijke vignetten behorende bij eenzelfde type probleem zijn samengevoegd. Voor elk probleem zijn zo drie gemiddelden gemaakt, namelijk één voor versie A (enkelvoudig probleem), één voor versie B (naast het kernprobleem ook leerproblemen), en één voor versie C (naast het kernprobleem zowel leerproblemen als psychosociale problemen). De balkjes in onderstaand figuur 4.1.3 geven het bereik van deze drie gemiddelden weer. De linkerkant van het balkje is de gemiddelde score op ondersteuningsmogelijkheid voor het eenvoudigste vignet (A) en de rechterkant het gemiddelde van het meeste gecompliceerde vignet (C). Hoe langer het balkje, hoe meer de gemiddelden uit elkaar liggen. Een groter balkje betekent dat de mogelijkheid om een kind op te vangen in grotere mate afhankelijk is van verzwarende factoren, zoals een leerachterstand en psychosociale problematiek. Een korter balkje betekent dat verzwarende factoren relatief weinig uitmaken voor de mogelijkheid een kind op te vangen.

**Figuur 4.1.3 Ondersteuningsmogelijkheden op school; basisonderwijs; bereik op basis van vignetgemiddelden per problematiek (1 = basisondersteuning; 2 = extra ondersteuning, 3 = niet mogelijk)**



De figuur laat zien dat intern begeleiders vrij eenstemmig van mening zijn dat leerlingen met depressieve problemen, dyslexie, dyscalculie en hoogbegaafde leerlingen onder de basisondersteuning vallen en leerlingen met Downsyndroom juist helemaal niet, ongeacht eventuele aanpalende problemen. Bij alle andere soorten problematiek is het beeld meer gemengd en hangt opvang binnen de basisondersteuning dan wel extra ondersteuning dan wel geen ondersteuning mogelijk juist wel af van de aanwezigheid van aanpalende problemen. Dat geldt het sterkst voor leerlingen met ADHD/ADD.

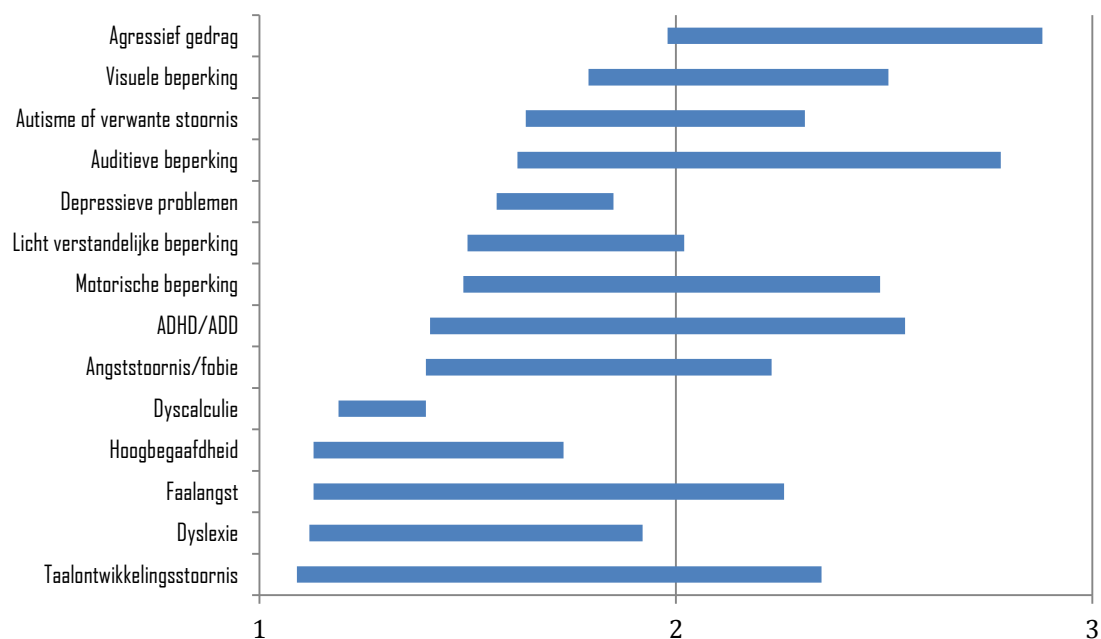
#### *Voortgezet onderwijs*

In het voortgezet onderwijs kunnen de meeste scholen leerlingen opvangen in hun basisondersteuning bij wie sprake is van een taalontwikkelingsstoornis, een licht verstandelijke beperking<sup>9</sup>, ADHD/ADD, dyslexie, dyscalculie, faalangst en hoogbegaafdheid. Met extra ondersteuning kunnen ze in de meeste gevallen leerlingen opvangen met autisme of verwante stoornis, een visuele of auditieve beperking, opstandig of antisociaal gedrag, depressieve klachten en angstklachten. Ook in het voorgeven scholen aan dat de grens tussen wel en niet kunnen opvangen vooral ligt bij aanwezigheid van psychosociale problematiek naast de andere problematiek. Als dat laatste het geval is denken ze met name leerlingen met gedragsproblemen en motorische, visuele en auditieve beperkingen niet meer te kunnen opvangen.

<sup>9</sup> De data laten geen uitsplitsing naar vo-type toe, maar aangenomen mag worden dat dit niet geldt voor havo/vwo scholen/afdelingen.

Op dezelfde wijze als voor het basisonderwijs, is bij elk vignet de gemiddelde score op de ondersteuningsmogelijkheid berekend, waarna de afzonderlijke vignetten behorende bij eenzelfde type probleem zijn samengevoegd. De balkjes in figuur 4.1.4 geven weer het bereik van deze drie gemiddelden weer.

**Figuur 4.1.4** Ondersteuningsmogelijkheden op school; voortgezet onderwijs; bereik op basis van vignetgemiddelden per problematiek (1 = basisondersteuning; 2 = extra ondersteuning, 3 = niet mogelijk)



De figuur laat zien dat zorgcoördinatoren bepaalde problematiek lastiger vinden op te vangen dan andere problematiek. Zo ligt het balkje voor agressief gedrag ver naar rechts, wat betekent dat zowel leerlingen die dit probleem in lichte mate hebben als leerlingen die dit probleem in ernstige mate hebben nauwelijks met behulp van basisondersteuning kunnen worden opvangen en vaker geen plaats kunnen krijgen op de school. Voor leerlingen met ADHD of een motorische beperking, maar ook met een taalontwikkelingsstoornis, is de ondersteuningsmogelijkheid die de school hen te bieden heeft meer afhankelijk van de ernst van de problematiek. Leerlingen met de lichtste vorm kunnen vaker met basisondersteuning worden opgevangen, en leerlingen met de ernstigste vorm (dat wil zeggen combinatie met andere soorten problemen) kunnen vaker niet opgevangen worden op de school. Helemaal links liggen de balkjes voor dyscalculie, dyslexie en hoogbegaafdheid: dit kunnen scholen dus altijd wel opvangen, ongeacht bijkomende problematiek.

## 4.1.2 De draagkracht van scholen

In 4.1.1. is geschetst welk type problemen van leerlingen scholen *gemiddeld* zeggen te kunnen opvangen binnen de basisondersteuning, de extra ondersteuning, of helemaal niet. In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre scholen *verschillen* in wat ze rekenen tot de basisondersteuning et cetera.

In bijlage 3 zijn figuren opgenomen over het aantal A-, B- en C-vignetten dat door scholen wordt gerekend tot de basisondersteuning (figuren 4.1.5 en 4.1.6). Deze laten voor het basisonderwijs een duidelijk en te verwachten patroon te zien. Hoe ernstiger de problematiek bij een leerling, hoe minder scholen deze leerlingen met basisondersteuning van passend aanbod kunnen voorzien. Er zijn hierin verschillen tussen scholen, maar het grootste deel van de scholen kan 'A-leerlingen' (lichtste vorm van problematiek) met basisondersteuning opvangen: 59% van de scholen geeft aan de helft of meer van de A-versie vignetten tot de basisondersteuning te rekenen. Het aantal scholen dat 'B-leerlingen' met basisondersteuning kan opvangen is kleiner: 18% van de scholen geeft aan de helft of meer van de B-versie vignetten tot de basisondersteuning te rekenen. De verschillen tussen scholen zijn kleiner als het gaat om leerlingen met de meest ernstige vorm van problematiek. De meeste scholen kunnen deze 'C- leerlingen' niet met basisondersteuning van passend aanbod voorzien: 49% van de scholen geeft aan (bijna) geen, dat wil zeggen 0 tot 10%, C-versie vignetten tot de basisondersteuning te rekenen.

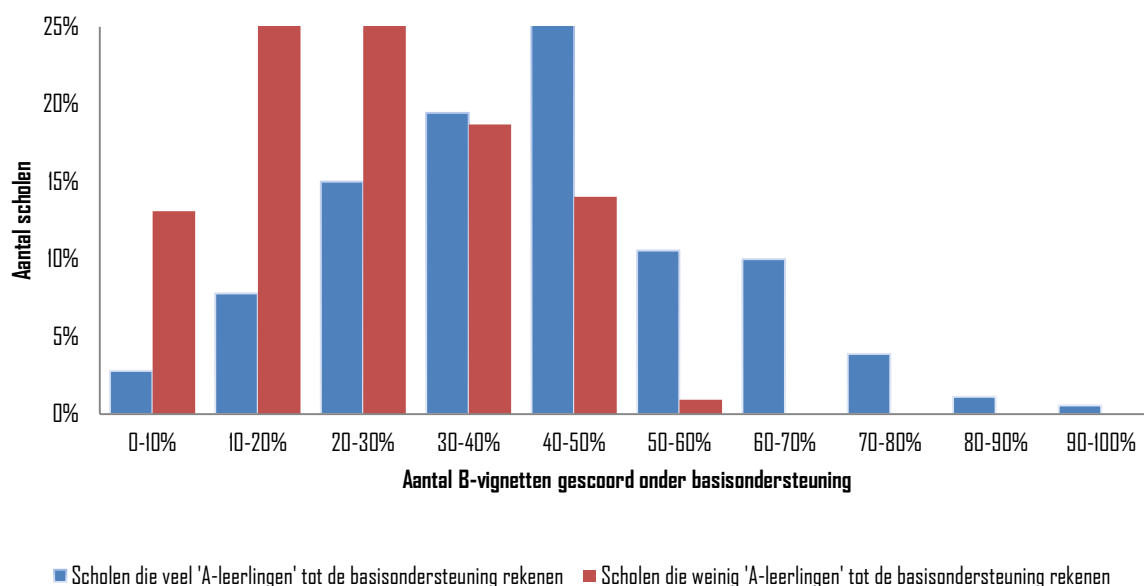
De grootste verschillen in wat basisscholen denken aan te kunnen in de basisondersteuning zitten bij de B-vignetten: situaties waarin een leerling naast het kernprobleem ook leerproblemen heeft.

In figuur 4.1.7 is te zien dat basisscholen met meer draagkracht wat betreft de A-vignetten<sup>10</sup> in vergelijking met scholen met minder draagkracht vaker 'B-leerlingen' ook tot de basisondersteuning rekenen. Ongeveer een kwart van de scholen die veel 'A-leerlingen' tot de basisondersteuning rekenen, schaaft namelijk de helft of meer van de B-versie vignetten ook onder de basisondersteuning. Van de scholen die weinig 'A-leerlingen' tot de basisondersteuning rekenen, doet slechts 1% dit.

---

<sup>10</sup> *Veel draagkracht*: dit zijn scholen die veel, 50% of meer, van de A-versie vignetten tot de basisondersteuning rekenen. *Weinig draagkracht*: dit zijn scholen die weinig, minder dan 50%, van de A-versie vignetten tot de basisondersteuning rekenen.

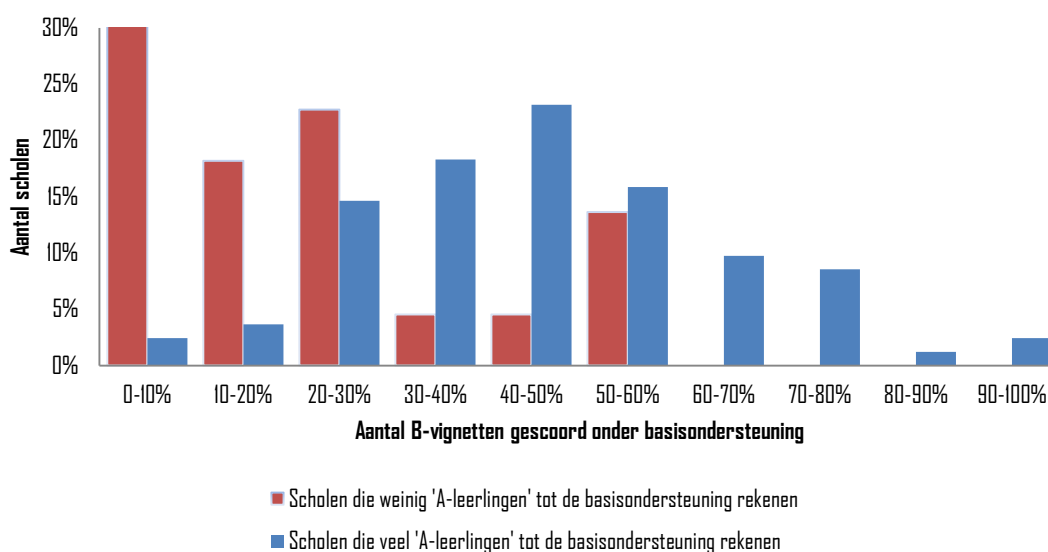
**Figuur 4.1.7 Aantal 'B-leerlingen' dat een school tot de basisondersteuning rekent voor scholen met veel (N=180) en weinig (N=78) 'A-leerlingen onder de basisondersteuning; basisonderwijs.**



Ook in het voortgezet onderwijs zien we dat hoe ernstiger (complexer) de problematiek bij een leerling is, hoe minder scholen deze leerlingen onder de basisondersteuning rekenen (zie figuren 4.1.6 in bijlage 3). Hier geeft 68% van de scholen aan de helft of meer van de A-versie vignetten tot de basisondersteuning te rekenen. Het aantal scholen dat aangeeft de helft van de 'B-leerlingen' met basisondersteuning te kunnen opvangen, is kleiner: 31%. De verschillen tussen scholen zijn het kleinst als het gaat om leerlingen met de ernstigste vorm van problematiek. De meeste scholen kunnen 'C-leerlingen' (ernstigste vorm van problematiek) niet met basisondersteuning van passend aanbod voorzien; zo geeft 40% van de scholen aan (bijna) geen, 0 tot 10%, C-versie vignetten tot de basisondersteuning te rekenen.

In figuur 4.1.8 laten we ook voor het voortgezet onderwijs zien dat scholen die veel 'A-leerlingen' tot de basisondersteuning rekenen (scholen met veel draagkracht) in vergelijking met scholen die dit weinig doen (scholen met weinig draagkracht), vaker 'B-leerlingen' tot de basisondersteuning rekenen. Bijna 40% van de scholen met veel draagkracht, schaarde de helft of meer van de B-versie vignetten onder de basisondersteuning. Van de scholen met weinig draagkracht, doet 13% dit.

**Figuur 4.1.8** Aantal 'B-leerlingen' dat een school tot de basisondersteuning rekent voor scholen met veel (N=82) en weinig (N=22) draagkracht; voortgezet onderwijs.



## 4.2 Vragenlijst intern begeleiders en zorgcoördinatoren<sup>11</sup>

In de Monitor scholen is de vignettenlijst voorgelegd, maar is ook een algemene vragenlijst gebruikt waarin oordelen van intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren zijn gevraagd over enkele thema's die relevant zijn voor passend onderwijs. Twee thema's gaan over de basisondersteuning en extra ondersteuning op scholen. Hieronder worden deze thema's en resultaten hierop beschreven.

### *Ondersteuningsmogelijkheden van scholen*

De intern begeleiders in het basisonderwijs en de zorg/ondersteuningscoördinatoren in het voortgezet onderwijs zijn drie stellingen voorgelegd over de mate waarin het volgens hen op school lukt om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben, namelijk:

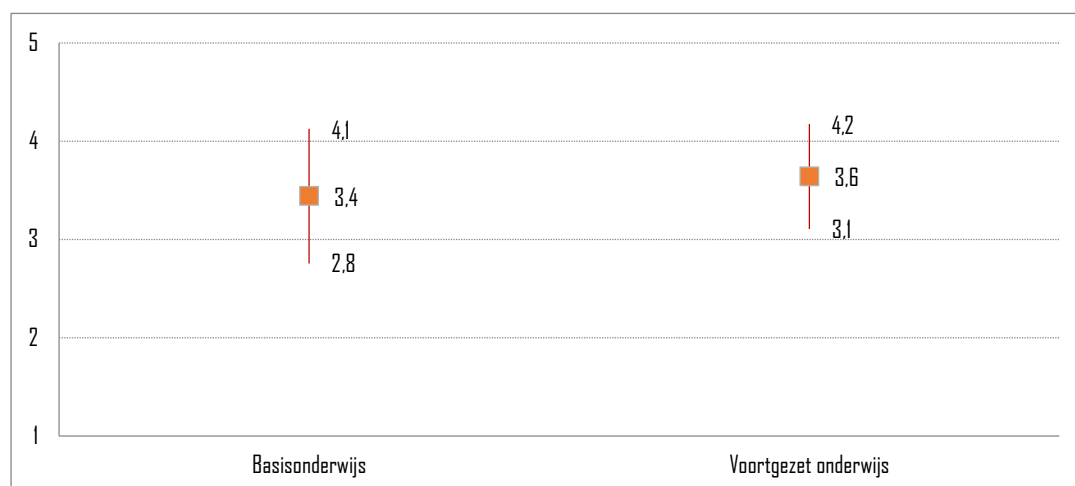
1. Op onze school lukt het om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te bieden wat zij nodig hebben;
2. Op onze school lukt het om ondersteuning van leerlingen in te passen in het onderwijs;
3. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn bij ons op school goed op hun plek.

Deze items zijn geclusterd in een samengestelde variabele. Figuur 4.2.1 toont de resultaten.

<sup>11</sup> De gegevens in deze paragraaf zijn ook te vinden in het rapport van de Monitor Scholen. Zie Ledoux et al, 2019.



**Figuur 4.2.1** Mate waarin het volgens intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren op school lukt leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften de juiste ondersteuning te geven (samengestelde variabele)



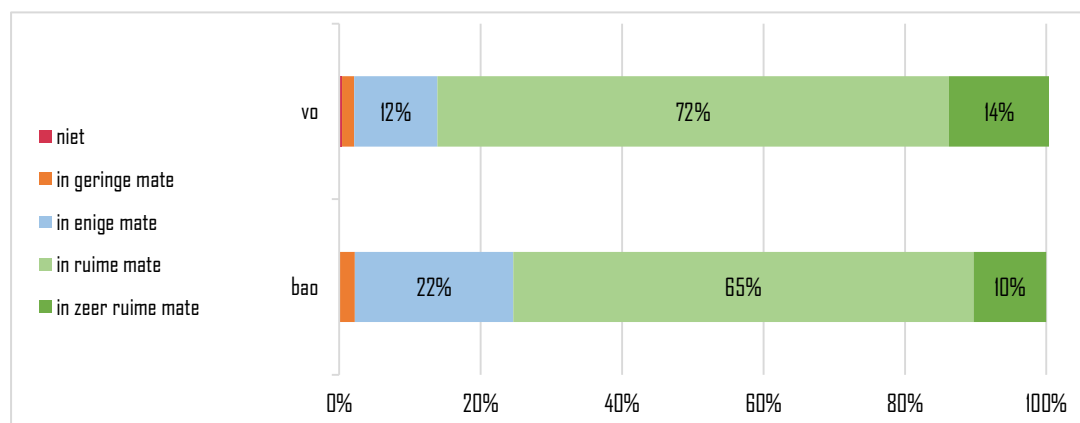
*Toelichting: De grafiek toont het gemiddelde en het gemiddelde plus en min één standaarddeviatie. Antwoordmogelijkheden variëren van 1 ('zeer oneens') tot 5 ('zeer eens').*

De figuur laat zien dat de respondenten tamelijk veel vertrouwen hebben in de mogelijkheden van de school om leerlingen de extra ondersteuning te geven die zij nodig hebben. In het voortgezet onderwijs (niet in de figuur) is 67% het eens of zeer eens met de stelling dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften bij hen op school goed op hun plek zijn; in het basisonderwijs is 53% die mening toegedaan. In het voortgezet onderwijs is 71% het eens of zeer eens met de stelling dat het op hun school lukt om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te bieden wat zij nodig hebben; in het basisonderwijs geldt dat voor 55%.

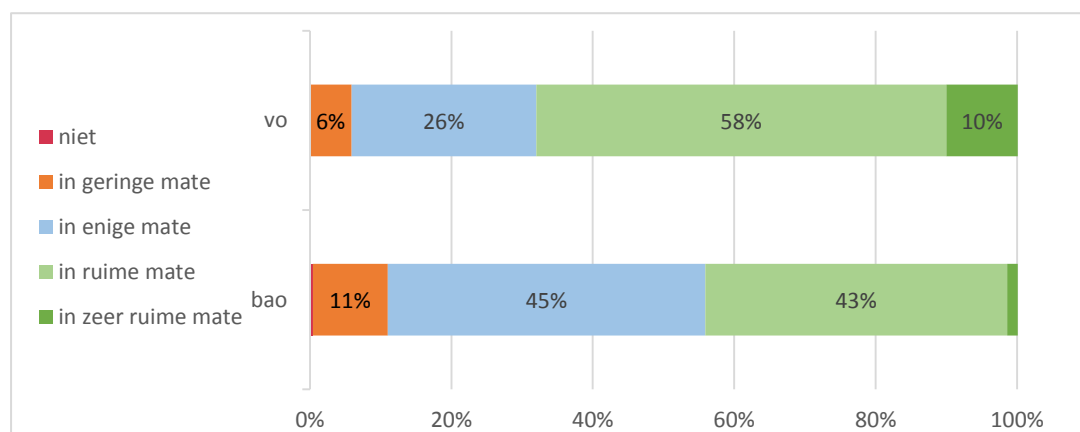
#### *Realiseren van de basisondersteuning en extra ondersteuning*

Tevens is aan de intern begeleiders in het basisonderwijs en de zorg/ondersteuningscoördinatoren in het voortgezet onderwijs gevraagd in welke mate het dit schooljaar op hun school lukt de basisondersteuning en extra ondersteuning te realiseren zoals die in het schoolondersteuningsprofiel is beschreven. Figuur 4.2.2 en 4.2.3 tonen de resultaten.

**Figuur 4.2.2** Mate waarin dit schooljaar de basisondersteuning kan worden gerealiseerd



**Figuur 4.2.3** Mate waarin dit schooljaar de extra ondersteuning kan worden gerealiseerd



In het basisonderwijs (niet in de figuur) kan volgens 75% van de intern begeleiders de basisondersteuning in ruime of zeer ruime mate worden gerealiseerd. In het voortgezet onderwijs is dat het geval volgens 87% van de zorgcoördinatoren. Voor de extra ondersteuning zijn die percentages respectievelijk 44 en 68.

### 4.3 Zorgprofielen

Het zorgprofiel is een vragenlijst waarin een leerkracht (po) of mentor (vo) *per leerling* aangeeft wat voor type problematiek bij die leerling speelt en wat voor soort ondersteuning aan die leerling wordt geboden. Het zorgprofiel is ontwikkeld in het Prima cohortonderzoek<sup>12</sup> en binnen de evaluatie passend onderwijs ingezet in het onderzoek school-klas-leerling. Het wordt ingevuld voor leerlingen die extra ondersteuningsbehoeften hebben, gedefinieerd als: een leerling die een specifiek probleem of beperking heeft, en/of

<sup>12</sup> Smeets et al, 2007.

voor wie speciale zorg of aandacht nodig is, en/of voor wie een ontwikkelingsperspectief is opgesteld. Gemiddeld rekenen leraren 20-25% van hun leerlingen tot deze groep. Voor een (random) deel van die leerlingen zijn in het onderzoek school-klas-leerling zorgprofielen ingevuld. Speciaal voor het onderzoek naar basisondersteuning zijn in de laatste meting van school-klas-leerling ook vragen opgenomen over dit onderwerp. We presenteren hier de uitkomsten hiervan; ze betreffen de vraag voor hoeveel en welke leerlingen volgens hun leraren basis- dan wel extra ondersteuning geboden is. Anders dan in de vorige paragrafen, gaat het hier dus om oordelen van *leraren* over wat volgens hen wel en niet onder de basisondersteuning van hun school valt.<sup>33</sup>

#### 4.3.1 Basisonderwijs

Er zijn 537 zorgprofielen ingevuld voor leerlingen in het basisonderwijs. Van 41 van deze leerlingen is door de leerkracht niet aangegeven of de ondersteuning die zij krijgen tot de basisondersteuning of tot de extra ondersteuning wordt gerekend (zie Tabel 4.3.1). Deze leerlingen zijn bij de hier beschreven analyses buiten beschouwing gelaten. Er resteren 495 zorgprofielen waarbij zowel informatie over de aard van de problematiek als over de aard van de ondersteuning is verkregen.

**Tabel 4.3.1 Behoort de ondersteuning die de leerling krijgt bij de basisondersteuning of bij de extra ondersteuning? (n=537)**

	Aantal	% van de zorgprofielen
Basisondersteuning	274	51%
Extra ondersteuning	222	41%
Weet ik niet	41	8%

Van de items in het zorgprofiel die betrekking hebben op de aard en omvang van de problematiek kon een deel worden geclusterd in samengestelde variabelen. Het betreft externaliserende problematiek (5 items), internaliserende problematiek (5 items), problematische werkhouding (2 items), leerachterstand (3 items) en lichamelijke beperking (4 items).

Bij de samengestelde variabelen is nagegaan of er bij de onderliggende items minstens één maal de score 2 ('in behoorlijke mate') of 3 ('in ernstige mate') is gegeven. In aanvulling hierop is bij een aantal niet-geclusterde variabelen nagegaan of de score 2 of 3 is gegeven. Tabel 4.3.2 toont de resultaten.

---

<sup>33</sup> Zie voor het project school-klas-leerling tweede meting Smeets et al, 2019.

**Tabel 4.3.2 Aandeel van de zorgprofielen waarbij de genoemde problematiek in behoorlijke of ernstige mate aanwezig is (aantal en percentage) (n=495)**

	Aantal	% van de zorgprofielen
Externaliserende problematiek	159	32%
Internaliserende problematiek	121	24%
Problematische werkhouding	232	47%
Leerachterstand	240	49%
Lichamelijke problematiek	34	7%
Autisme	35	7%
Taalontwikkelingsstoornis	76	15%
(Zeer) moeilijk lerend	33	7%
Hoogbegaafdheid	26	5%

Voor de in tabel 4.3.2 opgenomen typen problematiek is nagegaan of de ondersteuning die de desbetreffende leerling krijgt deel uitmaakt van de basisondersteuning of van de extra ondersteuning. De resultaten van deze analyse zijn in tabel 4.3.3 opgenomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat combinaties van verschillende typen problematiek in deze tabel buiten beschouwing zijn gebleven. Deze komen later aan bod. Uit de tabel blijkt dat bij zeven van de negen onderscheiden typen problematiek de ondersteuning bij ongeveer de helft van de leerlingen tot de basisondersteuning wordt gerekend. Bij externaliserende problematiek ligt dit percentage het hoogst (57%) en bij autisme (46%) het laagst. Bij twee typen problematiek is in mindere mate sprake van ondersteuning die tot de basisondersteuning wordt gerekend: (zeer) moeilijk lerend (30%) en een taalontwikkelingsstoornis (32%). Hier gaat het dus vooral om extra ondersteuning.

**Tabel 4.3.3 Bij welk deel van de leerlingen bij wie de genoemde problematiek in behoorlijke of ernstige mate aanwezig is, behoort de ondersteuning tot de basisondersteuning en bij welk deel tot de extra ondersteuning? (n=495)**

	Aantal	% in de basisondersteuning	% in de extra ondersteuning
Externaliserende problematiek	159	57%	43%
Internaliserende problematiek	121	52%	48%
Problematische werkhouding	232	53%	47%
Leerachterstand	240	48%	53%
Lichamelijke problematiek	34	53%	47%
Autisme	35	46%	54%
Taalontwikkelingsstoornis	76	32%	68%
(Zeer) moeilijk lerend	33	30%	70%
Hoogbegaafdheid	26	50%	50%

Op basis van de inschatting van de omvang en ernst van de problematiek is de variabele 'zorgzwaarte' geconstrueerd. Dit is de somscore over de 28 items, waarbij rekening is gehouden met de mate waarin de problematiek volgens de leerkracht voorkomt (1=in lichte mate, 2=in behoorlijke mate, 3=in ernstige mate).<sup>14</sup> De aldus verkregen score varieert van 1 tot 48 (met een gemiddelde van 11.3 en een standaarddeviatie van 7.5). Tabel 4.3.4 laat de samenhang zien tussen zorgzwaarte en de vraag of de ondersteuning tot de basisondersteuning wordt gerekend. De tabel laat zien dat het percentage leerlingen dat extra ondersteuning krijgt, toeneemt naarmate de zorgzwaarte toeneemt.<sup>15</sup> Dat is niet verrassend. Anderzijds is te zien dat zelfs bij een score van 15 of meer de ondersteuning voor de leerling in bijna de helft van de gevallen tot de basisondersteuning wordt gerekend.

**Tabel 4.3.4 Samenhang tussen zorgzwaarte en de vraag of de ondersteuning tot de basisondersteuning behoort? (n=495)**

	Aantal	% in de basisondersteuning	% in de extra ondersteuning
Score 1-5	115	63%	37%
Score 6-9	119	60%	40%
Score 10-14	127	54%	46%
Score ≥ 15	134	46%	54%

Tabel 4.3.5 laat de gemiddelde scores bij zorgzwaarte zien voor de leerlingen voor wie de ondersteuning tot de basisondersteuning wordt gerekend en de leerlingen voor wie deze tot de extra ondersteuning wordt gerekend. In de groep met extra ondersteuning is de zorgzwaarte significant hoger dan in de groep met basisondersteuning.<sup>16</sup> De tabel laat echter ook zien dat er leerlingen zijn met een hoge score bij zorgzwaarte bij wie de ondersteuning tot de basisondersteuning wordt gerekend en leerlingen met een lage score bij zorgzwaarte waar de ondersteuning tot de extra ondersteuning wordt gerekend.

**Tabel 4.3.5 Gemiddelde zorgzwaarte bij leerlingen met basisondersteuning en bij leerlingen met extra ondersteuning (n=495)**

	minimum	maximum	Gemiddeld	std.dev.
Basisondersteuning	1	39	10.6	6.9
Extra ondersteuning	1	48	12.3	8.1

Tabel 4.3.6 toont het percentage leerlingen bij wie de ondersteuning volgens het ingevulde zorgprofiel tot de basisondersteuning wordt gerekend bij een aantal relatief veel voorkomende combinaties van problematiek en enkele vormen van enkelvoudige problematiek. Daaruit blijkt dat een grote meerderheid van de leerlingen met alleen internaliserende problematiek (92%), alleen externaliserende problematiek, alleen een

<sup>14</sup> Deze kan in theorie variëren van 1 (één van de 28 soorten problematiek is in lichte mate aanwezig) tot 84 (alle 28 soorten problematiek zijn in ernstige mate aanwezig).

<sup>15</sup> De samenhang is significant ( $\text{Chi}^2=7.97$ ;  $p<.05$ ).

<sup>16</sup>  $F=6.78$ ;  $p<.01$ .

problematische werkhouding of een combinatie van externaliserende problematiek en een problematische werkhouding (72%) binnen de basisondersteuning wordt ondersteund. Ook bij leerlingen met alleen een leerachterstand (61%) of met een combinatie van externaliserende en internaliserende problematiek en een problematische werkhouding (60%) is in meer dan de helft van de gevallen alleen basisondersteuning van toepassing. Is er bij de laatstgenoemde groep ook sprake van een leerachterstand, dan krijgt de helft basisondersteuning en de andere helft extra ondersteuning. Bij een taalontwikkelingsstoornis, al dan niet in combinatie met een leerachterstand, wordt meestal extra ondersteuning gegeven (> 70%).

**Tabel 4.3.6 Basisondersteuning / extra ondersteuning bij enkelvoudige problematiek en bij combinaties van problematiek (n=495)**

	Aantal	% in de basisondersteuning	% in de extra ondersteuning
Alleen internaliserende problematiek	12	92%	8%
Externaliserende problematiek / problematische werkhouding of combinatie	79	72%	28%
Alleen leerachterstand	70	61%	39%
Externaliserend +internaliserend + problematische werkhouding	15	60%	40%
Externaliserend +internaliserend + problematische werkhouding + leerachterstand	34	50%	50%
Taalontwikkelingsstoornis + leerachterstand	17	29%	71%
Alleen Taalontwikkelingsstoornis	14	14%	86%

*Toelichting: Bij de problematiek in de tabel gaat het uitsluitend om problematiek die volgens de leerkracht in behoorlijke of ernstige mate aanwezig is bij de leerling.*

Tabel 4.3.7 en 4.3.8 laten respectievelijk de interne en de externe ondersteuning zien die wordt gegeven aan de leerlingen voor wie een zorgprofiel is ingevuld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen leerlingen met basisondersteuning en leerlingen met extra ondersteuning. Bij alle tien onderscheiden vormen van ondersteuning is het percentage leerlingen dat die ondersteuning krijgt significant hoger bij de leerlingen met extra ondersteuning dan bij de leerlingen met basisondersteuning. Opmerkelijk is dat slechts de helft van de leerlingen met extra ondersteuning volgens de leerkracht een OPP heeft. Bij de leerlingen met basisondersteuning is dat nog veel minder het geval (15%).

**Tabel 4.3.7 Interne ondersteuning; aantallen en percentages van alle ingevulde zorgprofielen bij leerlingen met basisondersteuning en leerlingen met extra ondersteuning (n=473 tot 495)**

	Basisondersteuning		Extra ondersteuning		Chi <sup>2</sup>	p
	aantal	%	aantal	%		
OPP	39	15%	110	52%	76.31	<.001
Eigen leerlijn	38	14%	76	34%	28.83	<.001
Individuele leerhulp / remedial teaching	75	28%	157	71%	91.96	<.001
Individuele coaching door lid schoolteam	25	9%	69	31%	38.25	<.001
Speciale hulpklas binnen school	10	4%	44	20%	32.89	<.001
Speciale aanpassingen lokaal / gebouw	22	8%	29	13%	3.32	<.05

*Indien de respondent 'weet ik niet' heeft ingevuld, is het desbetreffende item als 'missing value' gerekend.*

**Tabel 4.3.8 Externe ondersteuning; aantallen en percentages van alle ingevulde zorgprofielen bij leerlingen met basisondersteuning en leerlingen met extra ondersteuning (n=444 tot 492)**

	Basisondersteuning		Extra ondersteuning		Chi <sup>2</sup>	p
	aantal	%	aantal	%		
Ambulante begeleiding vanuit sbo/so	3	1%	22	10%	20.17	<.001
Ambulante begeleiding vanuit het samenwerkingsverband	27	10%	74	34%	43.43	<.001
Extra geld vanuit het samenwerkingsverband	11	4%	54	30%	55.76	<.001
Onderwijs in een speciale voorziening buiten school	7	3%	16	7%	6.25	<.05

*Indien de respondent 'weet ik niet' heeft ingevuld, is het desbetreffende item als 'missing value' gerekend.*

### 4.3.2 Voortgezet onderwijs

Er zijn 218 zorgprofielen ingevuld voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. Van 42 van deze leerlingen is niet bekend of de ondersteuning die zij krijgen tot de basisondersteuning of tot de extra ondersteuning wordt gerekend (zie tabel 4.3.9). Deze leerlingen zijn bij de hier beschreven analyses buiten beschouwing gelaten, waardoor maximaal 176 zorgprofielen resteren voor de analyses.

**Tabel 4.3.9 Behoort de ondersteuning die de leerling krijgt bij de basisondersteuning of bij de extra ondersteuning? (n=218)**

	N	% van de zorgprofielen
Basisondersteuning	90	41%
Extra ondersteuning	86	39%
Weet ik niet	42	19%

Ook hier kon een deel van de items in het zorgprofiel worden geclusterd in samengestelde variabelen. De samenstelling van deze variabelen komt nagenoeg overeen met de samenstelling van de corresponderende variabelen in het basisonderwijs. Het betreft externaliserende problematiek (5 items), internaliserende problematiek (5 items), problematische werkhouding (2 items), leerachterstand (2 items) en lichamelijke beperking (4 items).

Bij de samengestelde variabelen is nagegaan of er bij de onderliggende items minstens één maal de score 2 ('in behoorlijke mate') of 3 ('in ernstige mate') is gegeven. Daarnaast is bij enkele niet-geclusterde variabelen nagegaan of de score 2 of 3 is gegeven. Tabel 4.3.10 toont de resultaten voor de meestgenoemde typen problematiek.<sup>17</sup>

**Tabel 4.3.10 Aandeel van de zorgprofielen waarbij de genoemde problematiek in behoorlijke of ernstige mate aanwezig is (aantal en percentage) (n=176)**

	N	% van de zorgprofielen
Externaliserende problematiek	58	33%
Internaliserende problematiek	61	35%
Problematische werkhouding	81	46%
Leerachterstand	29	16%
Lichamelijke problematiek	12	7%
Autisme	29	16%
Dyslexie	29	16%

Voor de in tabel 4.3.10 opgenomen typen problematiek is nagegaan of de ondersteuning die de desbetreffende leerling krijgt deel uitmaakt van de basisondersteuning of van de extra ondersteuning (zie tabel 4.3.11). Daarbij gaat het alleen om de vraag of de leerling de genoemde problematiek in behoorlijke of ernstige mate heeft. Combinaties van verschillende typen problematiek zijn in deze tabel buiten beschouwing gelaten, maar komen later aan bod. De tabel laat zien dat de ondersteuning deel uitmaakt van de basisondersteuning bij iets minder dan de helft van de leerlingen met behoorlijke of ernstige externaliserende of internaliserende problematiek, een problematische werkhouding, autisme of dyslexie (44% tot 48%). Als er een behoorlijke of ernstige mate

<sup>17</sup> Daarom zijn de bij de basisschoolleerlingen in de analyses betrokken vormen van problematiek 'taalontwikkelingsstoornis', '(zeer) moeilijk lerend' en 'hoogbegaafdheid' in het voortgezet onderwijs buiten beschouwing gelaten en is 'dyslexie' toegevoegd.



van lichamelijke problematiek of leerachterstand is, behoort de ondersteuning in de meeste gevallen tot de extra ondersteuning (respectievelijk 92% en 72%).

**Tabel 4.3.11 Bij welk deel van de leerlingen bij wie de genoemde problematiek in behoorlijke of ernstige mate aanwezig is, behoort de ondersteuning tot de basisondersteuning en bij welk deel tot de extra ondersteuning? (n=176)**

	N	% in de basisondersteuning	% in de extra ondersteuning
Externaliserende problematiek	58	48%	52%
Internaliserende problematiek	61	44%	56%
Problematische werkhouding	81	47%	53%
Leerachterstand	29	28%	72%
Lichamelijke problematiek	12	8%	92%
Autisme	29	45%	55%
Dyslexie	29	45%	55%

Ook voor de zorgprofielen in het voortgezet onderwijs is de variabele 'zorgzwaarte' geconstrueerd, als indicatie van de ernst van de problematiek. Dit is de gewogen somscore over de 28 items, waarbij rekening is gehouden met de mate waarin de problematiek volgens de leerkracht voorkomt (1=in lichte mate, 2=in behoorlijke mate, 3=in ernstige mate).<sup>18</sup> De scores variëren van 1 tot 54 (met een gemiddelde van 10.6 en een standaarddeviatie van 8.4). Tabel 4.3.12 toont de samenhang tussen zorgzwaarte en de vraag of de ondersteuning tot de basisondersteuning wordt gerekend. Evenals in het primair onderwijs neemt het percentage leerlingen dat extra ondersteuning krijgt significant toe naarmate de zorgzwaarte toeneemt.<sup>19</sup> Hier valt op dat van de leerlingen met een zorgzwaarte van 10 of meer de meerderheid qua ondersteuning tot de extra ondersteuning wordt gerekend. Bij een score van 15 of meer geldt dat voor 64%.

**Tabel 4.3.12 Samenhang tussen zorgzwaarte en de vraag of de ondersteuning tot de basisondersteuning behoort (n=175)**

	N	% in de basisondersteuning	% in de extra ondersteuning
Score 1-5	53	66%	34%
Score 6-9	44	57%	43%
Score 10-14	34	41%	59%
Score ≥ 15	44	36%	64%

Tabel 4.3.13 laat de gemiddelde scores bij zorgzwaarte zien voor de leerlingen voor wie de ondersteuning tot de basisondersteuning wordt gerekend en voor de leerlingen voor wie

<sup>18</sup> Deze kan in theorie variëren van 1 (één van de 28 soorten problematiek is in lichte mate aanwezig) tot 84 (alle 28 soorten problematiek zijn in ernstige mate aanwezig).

<sup>19</sup>  $\chi^2=10.47$ ;  $p<.05$ .

deze tot de extra ondersteuning wordt gerekend. Evenals in het primair onderwijs is de zorgwaarde significant hoger in de groep met extra ondersteuning dan in de groep met basisondersteuning<sup>20</sup> en is te zien dat er leerlingen zijn met een hoge score bij zorgwaarde bij wie de ondersteuning tot de basisondersteuning wordt gerekend en leerlingen met een lage score bij zorgwaarde waar de ondersteuning tot de extra ondersteuning wordt gerekend.

**Tabel 4.3.13 Gemiddelde zorgwaarde bij leerlingen met basisondersteuning en bij leerlingen met extra ondersteuning (n=175)**

	minimum	maximum	Gemiddeld	std.dev.
Basisondersteuning	1	27	8.5	6.2
Extra ondersteuning	1	54	12.7	9.7

Tabel 4.3.14 toont het percentage ondersteuning dat tot de basisondersteuning wordt gerekend bij een aantal enkelvoudige vormen van problematiek en enkele combinaties van problematiek. Doordat er minder zorgprofielen zijn ingevuld dan in het primair onderwijs, zijn er minder combinaties te maken die in een voldoende groot aantal voorkomen. Uit de tabel blijkt dat een problematische werkhouding of de combinatie van externaliserende problematiek en een problematische werkhouding in de meeste gevallen (>70%) in de basisondersteuning wordt opgevangen. We kunnen dus constateren dat bij problematiek die leraren als erg belastend ervaren vaak geen extra ondersteuning aan de orde is. Dit ligt echter anders als er alleen sprake is van (een behoorlijke of ernstige mate van) internaliserende problematiek. Bij deze leerlingen wordt er meestal extra ondersteuning ingezet (65%). Ook als de leerling alleen dyslectisch is, zonder bijkomende problematiek, wordt in meer dan de helft van de gevallen extra ondersteuning ingezet.

**Tabel 4.3.14 Basisondersteuning / extra ondersteuning bij enkelvoudige problematiek en bij combinaties van problematiek (n=175)**

	N	% in de basisondersteuning	% in de extra ondersteuning
Alleen problematische werkhouding	13	77%	23%
Externaliserende problematiek + problematische werkhouding	14	71%	29%
Internaliserend + problematische werkhouding (+externaliserend)	16	63%	38%
Alleen dyslexie	10	40%	60%
Alleen internaliserende problematiek	17	35%	65%

*Toelichting: Bij de problematiek in de tabel gaat het uitsluitend om problematiek die volgens de mentor in behoorlijke of ernstige mate aanwezig is bij de leerling.*

<sup>20</sup> F=11.92; p<.005.

Tabel 4.3.15 en 4.3.16, tot slot, laten respectievelijk de interne en de externe ondersteuning zien die wordt gegeven aan de leerlingen voor wie een zorgprofiel is ingevuld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen leerlingen met basisondersteuning en leerlingen met extra ondersteuning.

Evenals in het primair onderwijs is bij alle tien onderscheiden vormen van ondersteuning het percentage leerlingen dat die ondersteuning krijgt significant hoger bij de leerlingen met extra ondersteuning dan bij de leerlingen met basisondersteuning. In vergelijking met het basisonderwijs is het aandeel leerlingen met een OPP hoger (69% van de leerlingen met extra ondersteuning en 34% van de leerlingen met basisondersteuning). Ook hier is er echter een groep van substantiële omvang die extra ondersteuning krijgt, terwijl er volgens de mentor geen OPP is.

**Tabel 4.3.15 Interne ondersteuning; aantallen en percentages van alle ingevulde zorgprofielen bij leerlingen met basisondersteuning en leerlingen met extra ondersteuning (n=164 tot 175)**

	Basisondersteuning		Extra ondersteuning		Chi <sup>2</sup>	p
	N	%	N	%		
OPP	28	34%	56	69%	20.56	<.001
Eigen leerlijn	4	5%	17	21%	9.99	<.005
Individuele leerhulp / remedial teaching	28	31%	50	60%	14.18	<.001
Individuele coaching door lid schoolteam	46	51%	55	65%	3.31	<.05
Speciale hulpklas binnen school	6	7%	19	23%	8.81	<.005
Speciale aanpassingen lokaal / gebouw	11	12%	24	28%	7.01	<.01

*Indien de respondent 'weet ik niet' heeft ingevuld, is het desbetreffende item als 'missing value' gerekend.*

**Tabel 4.3.16 Externe ondersteuning; aantallen en percentages van alle ingevulde zorgprofielen bij leerlingen met basisondersteuning en leerlingen met extra ondersteuning (n=129 tot 173)**

	Basisondersteuning		Extra ondersteuning		Chi <sup>2</sup>	p
	N	%	N	%		
Ambulante begeleiding vanuit het voortgezet speciaal onderwijs	1	1%	8	10%	6.72	<.05
Ambulante begeleiding vanuit het samenwerkingsverband	3	4%	38	46%	41.78	<.001
Extra geld vanuit het samenwerkingsverband	9	12%	14	26%	4.16	<.05
Onderwijs in een speciale voorziening buiten school	3	3%	6	7%	12.45	<.005

*Indien de respondent 'weet ik niet' heeft ingevuld, is het desbetreffende item als 'missing value' gerekend.*

## 5. Conclusie en discussie

In dit rapport hebben we opnieuw (na fase 1) de blik gericht op vragen rondom de basisondersteuning. Dit keer met meer accent op de praktijk in scholen: hoe speelt het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning in scholen, in hoeverre zijn er verschillen tussen scholen? In dit hoofdstuk trekken we conclusies uit de resultaten die in de vorige hoofdstukken gerapporteerd zijn en beantwoorden we, aanvullend op wat al in het eerste onderzoeksrapport naar voren is gebracht, de onderzoeksvragen.

### *De samenwerkingsverbanden*

De eerste onderzoeksvraag, over de rol van en verschillen tussen samenwerkingsverbanden, is in het eerste onderzoeksrapport al uitvoerig aan bod gekomen en behoeft hier dus niet veel aandacht meer (zie voor de samenvatting van het eerste onderzoeksrapport bijlage 2). Toch kunnen we, vanuit de interviews die in de integrale cases zijn gehouden, nog wat aanvullende conclusies formuleren. De volgende:

- Niet overal, maar in een aantal gevallen is in de onderzochte samenwerkingsverbanden sprake van aanscherping van de omschrijving van de basisondersteuning en in twee gevallen gaat het hierbij ook om een verhoging van het beoogde niveau van basisondersteuning. Met andere woorden, op het niveau van het samenwerkingsverband is het begrip basisondersteuning niet altijd vastomlijnd en is er soms sprake van voortschrijdend inzicht.
- Directeuren van samenwerkingsverbanden en ook ondersteuners die vanuit het samenwerkingsverband worden ingezet op scholen vinden zelf meestal de afbakening tussen basis- en extra ondersteuning zoals gemaakt in het samenwerkingsverband wel helder, maar ze onderkennen dat dat binnen scholen niet altijd het geval is. Acties om dit verder te verduidelijken worden her en der ondernomen. Dit geeft aan dat er nogal wat communicatie nodig is binnen het samenwerkingsverband om de gemaakte afspraken voldoende te laten landen in de praktijk. Het komt nog regelmatig voor dat een school niet precies weet of voor een bepaalde leerling wel of niet extra ondersteuning mogelijk is vanuit het samenwerkingsverband.
- Er zijn verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de mate waarin ze zicht hebben op de realisatie van de basisondersteuning in scholen. Daar waar gebruik gemaakt wordt (in het gekozen organisatiemodel) van ondersteuners die in scholen actief zijn, lijkt sprake te zijn van een beter zicht hierop. Ook commissies van deskundigen die moeten oordelen over toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal onderwijs en/of aanvragen voor arrangementen kunnen dit mede beoordelen. Samenwerkingsverbanden beschouwen het wel als hun taak om toezicht te houden op de realisatie van de basisondersteuning, zij laten dit niet alleen maar bij de schoolbesturen.

- Veel minder houden samenwerkingsverbanden zich bezig met professionalisering van leraren en intern begeleiders of zorg/ondersteuningscoördinatoren binnen scholen, bijvoorbeeld in het licht van bewaking van de kwaliteit van basis- en extra ondersteuning. Slechts enkele samenwerkingsverbanden hebben hierop een eigen beleid; in de overige gevallen is dat alleen de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Dit patroon komt ook naar voren uit ander onderzoek binnen het evaluatieprogramma.<sup>21</sup> Verschillende respondenten wijzen er op dat het lerarentekort professionaliseringsmogelijkheden bedreigt, vooral in het primair onderwijs.

Bij deze punten moet wel bedacht worden dat ze gebaseerd zijn op tien cases en dus niet zonder meer gegeneraliseerd kunnen worden naar alle samenwerkingsverbanden. De waarde van deze bevindingen ligt in meer diepgang (ten aanzien van motiveringen, mechanismen) ten opzichte van de bredere bevraging van samenwerkingsverbanden die in fase 1 heeft plaatsgevonden.

#### *Basis- en extra ondersteuning binnen scholen*

Uit de integrale cases komt naar voren dat er allerm minst sprake is van een strak onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning op scholen binnen een samenwerkingsverband. Scholen spreken van een grijs gebied. Ze verschillen mede daardoor in de mate waarin ze een beroep doen op het samenwerkingsverband voor het verkrijgen van middelen voor extra ondersteuning. De ene school heeft een brede basisondersteuning en doet dat dus weinig, de andere school vindt sneller dat extra middelen nodig zijn om een passend aanbod te kunnen bieden. Dat heeft soms te maken met historische verschillen in aanbod tussen scholen. Ook wordt er op gewezen dat er wel afspraken kunnen zijn over welke ondersteuningsbehoeften binnen een samenwerkingsverband onder de basisondersteuning vallen (bijvoorbeeld onderwijs aan leerlingen met dyslexie), maar dat er in de praktijk variatie is in de mate van ondersteuningsbehoefte: ernstiger vormen van een bepaald probleem (in dit geval dyslexie) of een combinatie van problemen kan een school dan (naar eigen oordeel) toch niet in de basisondersteuning opvangen. Scherpe grenzen zijn daardoor niet mogelijk en het oordeel over wat kan en niet kan verschilt tussen scholen. Zelfs binnen scholen is het soms niet mogelijk om eenduidige afspraken te hanteren, want de ene klas is de andere niet (qua grootte, dynamiek) en de ene leraar is de andere niet (qua vaardigheden). Wat wel en niet kan varieert dus ook met omstandigheden. Dat is er mede de oorzaak van dat de schoolondersteuningsprofielen die scholen hebben opgesteld in de praktijk weinig houvast bieden.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ledoux et al, 2019.

<sup>22</sup> Zie voor meer informatie over de rol van de ondersteuningsprofielen het rapport over fase 1: Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.

### *Wat kunnen scholen wel en niet aan?*

Het vignettenonderzoek (zie hoofdstuk 4) laat zien wat voor soort problematiek van leerlingen scholen gemiddeld overwegend wel of niet aankunnen binnen hun basisondersteuning, volgens hun intern begeleiders of zorg/ondersteuningscoördinatoren.

*Overwegend wel* kunnen scholen binnen de basisondersteuning overweg met leerlingen die:

- een lichte verstandelijke beperking hebben (po)
- ADHD hebben, ook in combinatie met leerachterstand (po, vo)
- een autistische stoornis hebben (alleen po)
- dyslexie of dyscalculie hebben, ook in combinatie met leerachterstand (po, vo)
- depressieve klachten of een angststoornis hebben (po, in vo wat diffuus)
- hoogbegaafd zijn (po, vo)
- een taalontwikkelingsstoornis hebben (alleen vo)
- een motorische beperking hebben (alleen vo)
- faalangst hebben (vo, niet gevraagd in po)

*Overwegend niet* kunnen scholen binnen de basisondersteuning leerlingen opvangen die:

- een visuele of auditieve beperking hebben (po, vo)
- een taalontwikkelingsstoornis hebben (alleen po)
- een motorische beperking hebben (alleen po)
- syndroom van Down hebben (po, niet gevraagd in vo)
- opstandig of agressief gedrag vertonen (po, vo)
- een autistische stoornis hebben (alleen vo)

Leerlingen met ondersteuningsbehoeften op deze gebieden kunnen scholen gemiddeld nog wel aan binnen de *extra* ondersteuning, zolang er sprake is van enkelvoudige problematiek. Maar als het gaat om een leerling met een *combinatie* van problemen (naast het betreffende probleem ook nog leerachterstand/en of psychosociale problematiek) wordt vaak aangegeven dat onderwijs aan zo'n leerling buiten de mogelijkheden van de school valt. Over het algemeen geldt: hoe meervoudiger de problematiek bij een leerling, hoe minder scholen deze leerlingen met basisondersteuning of zelfs met extra ondersteuning van een passend aanbod kunnen voorzien. Daarbij doen zich bij sommige soorten problematiek van leerlingen verschillen voor, zoals boven vermeld. Een duidelijke verklaring daarvoor is niet vanuit het onderzoek te geven.

### *Verschillen tussen scholen*

Deze gegevens betreffen gemiddelden. Het vignettenonderzoek heeft echter ook laten zien dat er behoorlijke verschillen zijn tussen scholen in wat ze menen te kunnen opvangen binnen de basisondersteuning. De sterkste verschillen doen zich voor bij leerlingen die naast hun 'primaire' probleem ook een leerachterstand hebben. Voor sommige scholen valt dit buiten de grens van hun basisondersteuning, voor andere scholen er binnen. Dit doet zich in het vo nog sterker voor dan in het po. Verder zijn er ook verschillen in typen problematiek van de leerling: voor sommige typen zijn de verschillen tussen scholen (is de spreiding) veel groter dan voor andere typen. Veel spreiding zien we in het po bij agressief gedrag, auditieve beperkingen, motorische beperkingen en ADHD. In het vo is dat beeld hetzelfde, maar is er ook veel spreiding bij taalontwikkelingsstoornis. In hoeverre de gevonden verschillen tussen scholen echt schoolgebonden zijn dan wel een weerspiegeling van verschillen tussen besturen, kunnen we op grond van dit onderzoek niet vaststellen.

### *Oordelen van leraren*

Het vignettenonderzoek is gebaseerd op het oordeel van intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren over fictieve gevalbeschrijvingen. Het kan daarbij dus gaan om 'gevallen' waar men niet zelf daadwerkelijk ervaring heeft of heeft gehad. Naast het vignettenonderzoek zijn voor dit onderzoek naar onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning ook de uitkomsten van het onderzoek met de zorgprofielen gebruikt. Hier gaat het om oordelen van leraren over concrete leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in hun klas (zie hoofdstuk 4). De uitkomsten van beide onderzoeken lijken erg op elkaar. Ook uit het onderzoek met de zorgprofielen komt naar voren dat naarmate de problematiek van een leerling zwaarder, dat wil zeggen ernstiger en/of meervoudiger is (in dit onderzoek benoemd als 'zorgzwaarte'), die leerling minder vaak door hun leraar gerekend wordt tot de basisondersteuning. Maar ook hier blijkt dat er behoorlijke verschillen zijn tussen leraren: er zijn leerlingen met een hoge score bij zorgzwaarte bij wie de ondersteuning tot de basisondersteuning wordt gerekend en leerlingen met een lage score bij zorgzwaarte waar de ondersteuning tot de extra ondersteuning wordt gerekend.

Verder is gebleken dat er significante verschillen zijn tussen leerlingen die volgens hun leraar vallen onder de basisondersteuning of onder extra ondersteuning in de mate waarin specifieke acties worden ondernomen. Leerlingen die getypeerd worden als 'extra steun' leerlingen hebben (veel) vaker een ontwikkelingsperspectiefplan en/of een eigen leerlijn en ontvangen (veel) vaker individuele leerhulp of coaching dan leerlingen die onder de basisondersteuning vallen.

Gemiddeld geven leraren aan dat één van de vijf leerlingen in hun klas een leerling is met extra ondersteuningsbehoeften. De helft daarvan valt volgens hen onder de basisondersteuning en 40% onder de extra ondersteuning. Bij de overige leerlingen, circa 10% ontbreekt dit gegeven. Leraren kunnen dus in de meeste gevallen goed aangeven of het om een leerling gaat die basis- dan wel extra steun ontvangt.

### *Realisatie van de basis- en extra ondersteuning*

Volgens intern begeleiders in het basisonderwijs en de zorgcoördinatoren in het voortgezet onderwijs lukt het behoorlijk goed om de leerlingen op hun school de ondersteuning te geven die zij nodig hebben, al is er nog wel een deel dat daar anders over denkt. Verder vinden zij in grote meerderheid dat op hun school de basisondersteuning in ruime mate wordt gerealiseerd en in iets minder grote meerderheid dat de extra ondersteuning in ruime mate wordt gerealiseerd (hoofdstuk 4). Op scholen bestaat dus overwegend een positief beeld van de realisatie van geboden steun, althans bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren.

### *Gevolgen van verschillen tussen scholen*

Eén van de vragen voor dit onderzoek is wat de gevolgen zijn van verschillen tussen scholen (en leraren) in de verhouding basisondersteuning – extra ondersteuning. Levert dat onduidelijke situaties op, voor wie? Informatie hierover komt weer vooral uit de integrale cases.

Zoals eerder vermeld is het voor respondenten in de scholen van de cases soms lastig om het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning goed te maken, vooral daar waar voor extra steun een beroep moet of kan worden gedaan op het samenwerkingsverband wat betreft het verstrekken van extra middelen (arrangementenmodel). Er zijn dan wel afspraken op het niveau van het samenwerkingsverband over wat basisondersteuning inhoudt, maar dat is ofwel niet specifiek genoeg voor de school (zie wat gezegd is over het grijze gebied) of onvoldoende bekend/duidelijk. Dit maakt hen onzeker over wat wel en niet van hen verwacht wordt.

Verder kan het ongelijkheid tussen scholen opleveren: scholen met een brede basisondersteuning lossen meer zelf op en vragen minder extra middelen aan dan scholen met een smalle basisondersteuning.<sup>23</sup>

Voor ouders hebben de verschillen tussen scholen ook consequenties.

Schoolondersteuningsprofielen zijn voor hen weinig informatief en bieden weinig duidelijkheid over wat scholen wel en niet kunnen bieden, zo is geconcludeerd in het eerste rapport over basisondersteuning. Aanvullend is in dit onderzoek gebleken dat dit onder meer komt doordat gebruikte formats leiden tot eenvormige informatie of doordat scholen zich liever niet te veel willen profileren op hun aanbod, omdat ze bang zijn daardoor te veel leerlingen met ondersteuningsbehofeten naar zich toe te trekken.<sup>24</sup> Het is ook moeilijk om in schoolondersteuningsprofielen voldoende specifieke informatie te geven, vanwege het grijze gebied. Extra complicatie zijn de verschillen tussen leraren: omdat niet alle leraren hetzelfde kunnen, kunnen scholen ook moeilijk algemene beloften doen aan ouders. Het blijft dus zoeken naar maatwerk, in directe communicatie tussen ouders en school.

### *Is een landelijke norm voor basisondersteuning gewenst?*

Deze vraag heeft in fase 1 van het onderzoek al een duidelijk antwoord gekregen: er bestaat in het onderwijsveld slechts beperkte steun voor zo'n landelijke norm. In dit tweede deel van het onderzoek wordt dit bevestigd: een meerderheid van de respondenten aan wie dit gevraagd is in de integrale cases (directeuren samenwerkingsverband, bestuurders, ondersteuners) is tegen een landelijke norm. Hun argumenten zijn identiek aan wat gevonden is in het vorige onderzoek: een landelijke norm biedt geen ruimte voor de regionale context; een landelijke norm gaat niet uit van de expertise en verantwoordelijkheid van scholen en het grijze gebied zorgt ervoor dat een norm niet eenduidig valt op te stellen.

Bij een minderheid is er wel steun voor een landelijke norm. Verwacht wordt dat die zorgt voor meer duidelijkheid voor scholen, leraren en samenwerkingsverbanden en meer mogelijkheden biedt voor kwaliteitsbewaking. Een conditie is dan wel, zo merkt een enkele respondent op, dat er een helder onderscheid komt tussen basis- en extra ondersteuning.

### *Ten slotte*

In de Wet op passend onderwijs is het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning geïntroduceerd. Beide begrippen zijn echter niet nader omschreven; het is aan het onderwijsveld om daarin zelf keuzes te maken. Gaandeweg zijn geluiden ontstaan (in de Tweede Kamer, bij vakbonden) dat dit zou leiden tot onduidelijkheid en ongelijkheid. Wat kan nu gevraagd worden van scholen/leraren? Waar kunnen ouders op rekenen en is wat ze kunnen verwachten wel overal hetzelfde? Dit onderzoek heeft laten zien dat de invulling van de basisondersteuning, ook op schoolniveau, een behoorlijke variatie kent. Het heeft tevens laten zien dat scholen zelf niet altijd scherp hebben wat onder de basisondersteuning valt binnen de afspraken die op het niveau van het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Op het niveau van de samenwerkingsverbanden worden die afspraken over het algemeen wel duidelijk gevonden, maar ook daar ziet men dat de toepassing op scholen niet overal hetzelfde is of kan zijn. Bevestigd kan dus wel worden dat er sprake is van onduidelijkheid.

Dat wordt versterkt door het feit dat schoolondersteuningsprofielen die duidelijkheid nog

---

<sup>23</sup> Zie voor een specifiek voorbeeld: Van der Vegt, A. (2019). *Pilot extra ondersteuning swv Zuid-Holland West*. Utrecht: Oberon.

<sup>24</sup> Zie ook Eimers et al, 2016.



weinig bieden. In het rapport over fase 1, waarin schoolondersteuningsprofielen zijn geanalyseerd, is al gewezen op het belang van het up to date houden van deze profielen en zorgen voor een goede vindbaarheid voor ouders. Dat belang is ook na dit onderzoek onverminderd aanwezig.

Verder is in het rapport over fase 1 geconcludeerd dat er weinig steun is in het onderwijsveld voor het in de wet vastleggen van een minimumnorm voor basisondersteuning. Dat komt ook in dit onderzoek weer naar voren. Zo'n minimumnorm zou niet alleen op gespannen voet staan met de beleidsvrijheid die aan samenwerkingsverbanden is gegeven in het stelsel, maar is in de praktijk ook moeilijk hanteerbaar. Immers, ondersteuningsbehoeften van leerlingen zijn er velerlei, in aard en gradatie, en het is niet goed voorstelbaar dat er een norm opgesteld zou kunnen worden die voorziet in beslissingen in het grijze gebied. Ook doet zo'n norm geen recht aan verschillen tussen scholen in verschillende omstandigheden en aan verschillen tussen leraren. Het risico is reëel dat zo'n landelijke norm dan een papieren tijger wordt.<sup>25</sup>

Wel mag van samenwerkingsverbanden verwacht worden dat zij zicht houden op de toepassing van gemaakte afspraken over basisondersteuning in de scholen. De meeste samenwerkingsverbanden uit het onderzoek integrale cases doen dat ook. Soms doen ze dat zelfs op verzoek van en in plaats van schoolbesturen, wat opmerkelijk genoemd mag worden omdat het hier toch primair om een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen gaat. Wellicht speelt hierbij een rol dat samenwerkingsverbanden (in de betreffende gevallen) beter toegerust zijn voor die taak. Ze beschikken bijvoorbeeld over ondersteuners die vanuit het samenwerkingsverband ingezet worden op scholen en die als 'ogen en oren' kunnen functioneren. Ook een systeem waarin bij het samenwerkingsverband arrangementen voor extra ondersteuning aangevraagd moeten worden blijkt behulpzaam te zijn; in zo'n geval toetsen commissies van deskundigen of voldaan wordt aan afspraken over wat scholen zelf uit de basisondersteuning moeten kunnen bieden. Daar waar in samenwerkingsverbanden andere modellen worden gehanteerd, met meer autonomie voor besturen en scholen in middelenbesteding, is dit wellicht moeilijker te organiseren en moeten andere wegen worden bewandeld.

---

<sup>25</sup> Vóór passend onderwijs werd wel met landelijke normen geïndiceerd of een leerling in aanmerking kwam voor extra ondersteuning (rugzak, lwoo). Ook toen werd echter veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om van de normen af te wijken, als dat nodig werd gevonden door de indicatiecommissies. Er was dus ook toen sprake van een grijs gebied wat betreft het bepalen van onderwijsbehoeften. Alleen speelde toen het rekening houden met verschillen tussen scholen of leraren geen rol.

## Referenties

- Driessen, G., Mulder, L., Ledoux, G., Roeleveld, J. & Veen, I. van der (2009). *Cohortonderzoek COOL<sup>5-18</sup>. Technisch rapport basisonderwijs, eerste meting 2007/08*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen/Kohnstamm Instituut: KBA.
- Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
- Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor Scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA.
- Ministerie van OCW, *Elfde voortgangsrapportage; 20 juni 2017*.
- Smeets, E., Van der veen, I., Derriks, M., & Roeleveld, J. (2007). *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.
- Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dijkers, L. (2019). *Passend onderwijs in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.
- Van der Vegt, A. (2019). *Pilot extra ondersteuning swv Zuid-Holland West*. Utrecht: Oberon.



# Bijlage 1

In dit hoofdstuk geven we beknopt achtergrondinformatie over de onderzoeksopzet van de onderzoeken 'Integrale casestudies passend onderwijs', 'Passend onderwijs op school, in de klas en bij de leerling' en 'Monitor scholen'.

## Integrale casestudies passend onderwijs

Het doel van de integrale casestudies passend onderwijs is om inzicht te krijgen in de werking van processen en mechanismen die optreden vanwege passend onderwijs en in de samenhang en interacties tussen verschillende niveaus en actoren. In dit onderzoek wordt er gekeken naar alle relevante aspecten die te maken hebben met de invoering en toepassing van passend onderwijs.

Aan dit onderzoek nemen 10 samenwerkingsverbanden (vijf primair onderwijs en vijf voortgezet onderwijs) en vijf mbo-instellingen deel. Sinds 2016 worden deze samenwerkingsverbanden intensief gevolgd door jaarlijks verschillende respondenten binnen het samenwerkingsverband te interviewen. In het voorjaar 2019 zal de laatste dataverzamelingsronde plaats vinden. Door de cases over tijd te volgen, is het mogelijk om ook naar de ontwikkeling binnen de cases te kijken. Voor het huidige onderzoek hebben we de resultaten van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs uit het voorjaar 2018 gebruikt.

### **Respondenten**

De volgende respondentgroepen zijn in het voorjaar 2018 geïnterviewd:

- Directeur of coördinator van het samenwerkingsverband;
- Commissie van Toewijzing van het samenwerkingsverband;
- Schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband;
- Bestuurders van het samenwerkingsverband;
- Schoolleiders;
- Ib-ers/zorgcoördinatoren.

### **Typering van de samenwerkingsverbanden**

In tabel 1 geven we een korte typering van de deelnemende samenwerkingsverbanden.

**Tabel 1** Typering samenwerkingsverbanden Integrale casestudies passend onderwijs.

	Aantal aangesloten schoolbesturen	Vereveningsopdracht	Decentraal/centraal model*
<b>Primair onderwijs</b>			
Deventer	13	Negatief	-
Kop van Noord-Holland	12	Negatief	Midden
Roosendaal	8	Negatief	Midden
Rotterdam	23	Positief	Centraal
Tilburg	16	Negatief	Midden
<b>Voortgezet onderwijs</b>			
Almelo	10	Negatief	Midden
Eindhoven/Kempenland	19	Negatief	Centraal
Groningen Stad	10	Positief	Midden
Parkstad en Maastricht	11	Negatief	Centraal
Zuid-Holland-west	17	Positief	Decentraal

\* In de monitor samenwerkingsverbanden van 2018 is aan de leidinggevende van de samenwerkingsverbanden gevraagd om voor de drie aspecten 'middelenverdeling', 'dienstenaanbod' en 'sturing' hun samenwerkingsverband te plaatsen op een as decentraal (1) – centraal (10). De drie items vormen samen een betrouwbare schaal die iets zegt over de mate van decentraal of centraal beleid.

## Passend onderwijs op school, in de klas en bij de leerling en Monitor scholen

Het onderzoek 'Passend onderwijs op school in de klas en bij de leerling' en 'Monitor scholen' maken deel uit van de landelijke langetermijnevaluatie passend onderwijs. De onderzoeken liggen gedeeltelijk in in elkaars verlengde, in die zin dat in de Monitor Scholen op enkele onderdelen dezelfde vragen zijn gesteld als in Passend onderwijs op school, in de klas en bij de leerling, maar dan bij een grotere steekproef.

### *Passend onderwijs op school, in de klas en bij de leerling*

Het doel van het onderzoek, met een eerste meting in 2016 en een tweede meting in 2018, is tweeledig. In de eerste plaats wordt beoogd een aantal factoren te identificeren die belangrijke voorwaarden vormen voor passend onderwijs en na te gaan in hoeverre in de onderwijspraktijk aan die voorwaarden wordt voldaan. In de tweede plaats wordt beoogd om resultaten op cognitief en sociaal-emotioneel gebied in kaart te brengen bij leerlingen met en leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften, waarbij tevens wordt nagegaan welke samenhangen er zijn tussen genoemde resultaten en de randvoorwaarden voor passend onderwijs enerzijds en andere achtergrondvariabelen anderzijds. Een derde doel is vaststellen of er sinds de eerste meting (in 2016) veranderingen zijn op deze gebieden.

Het onderzoek richt zich in het basisonderwijs op intern begeleiders en op groepsleerkrachten en leerlingen van groep 2, 4, 6 en 8 en in het voortgezet onderwijs op ondersteuningscoördinatoren en op mentoren en docenten in de vakken Nederlands, Engels en wiskunde en leerlingen van leerjaar 1 en 3. In dit onderzoek zijn verschillende instrumenten ingezet waaronder: vragenlijsten, zorgprofielen, vignetten en lesobservaties. Verder zijn achtergrondgegevens en toetsresultaten van de leerlingen verzameld.

Voor het onderzoek is uit het landelijke bestand met basisscholen en het landelijke bestand met locaties voortgezet onderwijs een random steekproef getrokken van scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Voor meting 2 is een aanvullende steekproef getrokken. We maken hier gebruik van de data van meting 2, waaraan 48 basisscholen en 40 scholen (of afdelingen) voor voortgezet onderwijs hebben deelgenomen. Het gaat om de data over de zorgprofielen, deze zijn namelijk niet in Monitor Scholen opgenomen en dus uitsluitend vanuit dit onderzoek beschikbaar.

Voor meer gegevens over de opzet, representativiteit en uitkomsten van dit onderzoek verwijzen we naar Smeets e.a., 2019 (te verschijnen).

### Monitor scholen

Het onderzoek 'Monitor Scholen' geeft een beeld van de stand van zaken op het gebied van passend onderwijs in scholen voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Hoofdthema's in het onderzoek zijn: beleid, randvoorwaarden op school, ondersteuning van leerlingen en ouders, communicatie en medezeggenschap, en externe samenwerking en invloed.

In het kader van deze monitor zijn in het schooljaar 2018/19 vragenlijsten afgenomen bij schoolleiders, intern begeleiders, zorg/ondersteuningscoördinatoren. Voor de werving van de respondenten zijn er uit het landelijke bestand met basisscholen en het landelijke bestand met locaties voortgezet onderwijssteekproeven getrokken. Zie Tabel 4.2.1 voor de resultaten.

**Tabel 2 Steekproeven en respons**

	Schoolleider			Ib'er / zorgcoördinator		
	steekproef	n respons	% respons	steekproef	n respons	% respons
Vragenlijstonderzoek						
• Basisonderwijs	1594	213	13%	1595	275	17%
• Speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs	278	114	41%	277	137	50%
• Voortgezet onderwijs	386	118	31%	355	119	34%

*Toelichting: Bij de vragenlijst schoolleiders zijn de bij de steekproef vermelde aantallen inclusief 48 basisscholen en 40 vo-locaties die aan het onderzoek naar passend onderwijs op school, in de klas en bij de leerling hebben deelgenomen.*

Aan de monitor scholen ontleen we voor dit onderzoek de data over het vignetteninstrument en de vragenlijsten voor intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren.

## Bijlage 2

Hier geven we een korte samenvatting van de opzet en de uitkomsten van deel 1 van het onderzoek naar basisondersteuning (fase 1, uitgevoerd in voorjaar 2018).

Om verschillen in de basisondersteuning in kaart te brengen zijn in 2018 de ondersteuningsplannen van tien samenwerkingsverbanden primair onderwijs en tien samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs geanalyseerd, alsmede de schoolondersteuningsprofielen van ongeveer honderd scholen uit deze tien samenwerkingsverbanden (willekeurige selectie). Verder is aan de directeurs van alle 152 samenwerkingsverbanden po en vo een digitale vragenlijst voorgelegd (respons ruim 60%), vond er een digitale veldraadpleging plaats via LinkedIn (42 respondenten) en zijn vertegenwoordigers van de volgende stakeholders geraadpleegd via focusgroepen: directeurs/coördinatoren en bestuurders van samenwerkingsverbanden, ouders, intern begeleiders en zorg/ondersteuningscoördinatoren, inspectie en vertegenwoordigers van vakbonden en sectorraden.

Uit de analyse van de plannen is gebleken dat de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden goed vindbaar zijn op de websites van de samenwerkingsverbanden. Ook is gebleken dat er veel variatie is in vorm, omvang en concreetheid. Veel ondersteuningsplannen sluiten nauw aan bij de definitie en globale uitwerking van het begrip basisondersteuning in het Referentiekader dat door de sectorraden in 2013 is opgesteld.

Uit de vragenlijst voor directeurs van samenwerkingsverbanden blijkt dat vrijwel altijd het interventieaanbod, de ondersteuningsstructuur en het kwaliteitsniveau onderdeel uitmaken van de basisondersteuning in hun samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden kiezen verschillende perspectieven om de basisondersteuning te beschrijven in hun ondersteuningsplan: vanuit probleemgebieden, vanuit interventies en methodieken, vanuit niveaus van ondersteuning, vanuit een visie op ondersteuning of vanuit een werkwijze. Extra ondersteuning wordt meestal gedefinieerd als ondersteuning die uitstijgt boven het afgesproken niveau van basisondersteuning, maar de precieze grens tussen basis en extra wordt niet geconcretiseerd. Het aspect kwaliteit van de basisondersteuning blijft in de meeste ondersteuningsplannen onderbelicht. Verschillen tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden bestaan en zijn vergelijkbaar met de verschillen tussen niet-aangrenzende samenwerkingsverbanden. Slechts enkele koppels van samenwerkingsverbanden maken melding van onderlinge afspraken over het ondersteuningsaanbod.

De schoolondersteuningsprofielen van de scholen zijn in iets meer dan de helft van de onderzochte samenwerkingsverbanden goed te vinden op de website van het samenwerkingsverband. In de andere helft dus niet. De meeste schoolondersteuningsprofielen zijn niet erg actueel en soms nog gebaseerd op oude beschrijvingen in het ondersteuningsplan van hun samenwerkingsverband. Ze variëren sterk in hun omschrijving van het ondersteuningsaanbod van de school. Zo beschrijven

sommige schoolondersteuningsprofielen hoe scholen uitvoering geven aan de basisondersteuning en de extra ondersteuning, maar staat in andere schoolondersteuningsprofielen alleen informatie over de extra ondersteuning die de school kan bieden en geen informatie over de basisondersteuning.

Uit de vragenlijst voor directeuren blijkt dat er in veel samenwerkingsverbanden ruimte is voor een deels verschillende invulling van de basisondersteuning op scholen.

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken over de basisondersteuning; iets meer dan de helft van de directeuren geeft aan dat zij gemandateerd zijn om schoolbesturen hierop aan te spreken.

Bij aanvragen voor arrangementen of toelaatbaarheidsverklaringen checken de samenwerkingsverbanden wel of de afspraken over basisondersteuning zijn nagekomen.

De meeste scholen voldoen volgens de directeuren aan de afspraken over de basisondersteuningsvoorzieningen of hebben zelfs een groter ondersteuningsaanbod dan afgesproken. Een kwart van de directeuren/coördinatoren rapporteert dat er in hun samenwerkingsverband scholen zijn die minder bieden dan afgesproken.

Iets meer dan de helft van de directeuren van de samenwerkingsverbanden geeft aan wel eens signalen te ontvangen dat het voor ouders niet goed duidelijk is wat onder de basisondersteuning valt, maar dat betreft nergens grote aantallen. Meestal komt de onduidelijkheid volgens de directeuren voort uit het niet goed geïnformeerd zijn van de ouders of uit een gebrek aan goede communicatie tussen ouders en school. Soms ook is er sprake van verschil van inzicht tussen ouders en school, zoals wanneer ouders hogere verwachtingen hebben van de ondersteuning dan de school nodig vindt of kan bieden. Ook signalen over onduidelijkheid bij scholen over de basisondersteuning komen voor. Vaak hangen deze samen met discussies over het grijze gebied tussen basis- en extra ondersteuning in relatie tot de ernst van de problematiek waarvoor ondersteuning nodig is. Ten slotte meldt een kwart van de directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden dat er onduidelijkheden voorkomen die samenhangen met verschillen in de basisondersteuning tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden.

Uit de raadpleging van diverse betrokkenen uit het onderwijsveld (in de focusgroepen) blijkt dat het vaststellen van een landelijke norm voor basisondersteuning slechts kan rekenen op zeer beperkte steun. De meeste geraadpleegde betrokkenen willen de wet laten zoals die is, inclusief de terminologie van basisondersteuning en extra ondersteuning. De belangrijkste argumenten zijn dat een landelijke norm indruist tegen de beleidsvrijheid en autonomie van samenwerkingsverbanden en scholen, leidt tot eindeloze discussies over wat de landelijke norm zou moeten zijn en geen recht doet aan regionale verschillen. Niet een landelijke norm voor basisondersteuning, maar goede informatie en communicatie lijken een oplossing te vormen voor vermeende rechtsongelijkheid en onduidelijkheid bij ouders en leraren. Concreet geformuleerde en duidelijke afspraken over wat wel, maar ook wat niet onder de basisondersteuning valt, zorgen voor duidelijkheid bij ouders over wat ze wel en niet kunnen verwachten van de school en duidelijkheid bij leraren over wat er van hen verwacht wordt.



## Bijlage 3

### Overzicht resultaten vignettenonderzoek, basisonderwijs.

Tabel 4.1.1 Antwoorden op de vraag 'Kunt u deze leerling opnemen op uw school?' in percentages (N = maximaal 275). Grootste groep is grijs gemarkeerd (indien minimaal 10% verschil met andere groepen)

Vignet	Ja, met basisondersteuning	Alleen met extra ondersteuning	Niet mogelijk	Geen ervaring mee/weet ik niet
<b>Lichamelijke beperkingen</b>				
<i>Visuele beperking</i>				
A. Relatief gunstig	15.3	72.4	3.6	8.7
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	1.8	43.6	29.3	25.3
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	0	20.4	62.7	16.9
<i>Auditieve beperking</i>				
A. Relatief gunstig	21.6	69.4	1.6	7.5
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	1.8	35	40.5	22.6
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	0.4	9.3	74.7	15.6
<i>Taalontwikkelingsstoornis</i>				
A. Relatief gunstig	23.5	69	5.6	1.9
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	6.8	87.2	5.6	0.8
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	3.9	60	33.7	2.4
<i>Motorische beperking/overige fysieke beperking</i>				
A. Relatief gunstig	38.2	42.1	10.8	8.9
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	10.4	53.3	20.8	15.4
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	0.8	14.7	61.1	23.4
<b>Moelijk lerend/overig</b>				
<i>Licht verstandelijke beperking</i>				
A. Relatief gunstig	60.9	37.2	1.2	0.8
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	54.1	41.3	4.2	0.4
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	13.8	49.6	34.3	2.4
<i>Downsyndroom</i>				
A. Relatief gunstig	1.6	44	35.4	19.1
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	1.1	41.4	38.1	19.4
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	0.4	13.9	67.6	18.1

Vignet	Ja, met basisondersteuning	Alleen met extra ondersteuning	Niet mogelijk	Geen ervaring mee/weet ik niet
<b>Gedragsproblemen</b>				
<i>ADHD/ADD</i>				
A. Relatief gunstig	84.7	15.4	0.7	0
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	57.8	41.4	0.7	0
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	3.5	28.6	63.5	4.3
<i>Autisme of verwante stoornis</i>				
A. Relatief gunstig	52.9	38.4	3.5	5.1
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	6.3	51.9	31	10.8
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	8.2	45	39.8	7.1
<i>Opstandig of antisociaal gedrag (ODD)/Agressief gedrag</i>				
A. Relatief gunstig	26.9	49.6	22	1.5
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	15.3	42.2	39.2	3.4
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	0.8	4.8	88.9	5.6
<b>Leerproblemen</b>				
<i>Dyslexie</i>				
A. Relatief gunstig	83.1	16.9	0	0
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	69.7	29.9	0.4	0
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	35.5	51.6	12.1	0.7
<i>Dyscalculie</i>				
A. Relatief gunstig	85.6	14.4	0	0
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	70.3	29.7	0	0
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	43.5	52.5	3.5	0.4
<b>Sociaal-emotionele problematiek</b>				
<i>Depressieve klachten</i>				
A. Relatief gunstig	67.5	29.1	1.1	2.2
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	53.4	45.9	0.8	0
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	30.3	52.8	14.2	2.8
<i>Angststoornis/fobie</i>				
A. Relatief gunstig	70.9	20.9	8.1	0
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	29	63.7	3.4	3.8
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	11	60.8	22	6.3
<b>Hoogbegaafdheid</b>				
<i>Hoogbegaafdheid</i>				
A. Relatief gunstig	93.2	6.8	0	0
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	88.8	11.2	0	0
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	34.1	48.8	9.3	7.8

## Overzicht resultaten vignettenonderzoek, voortgezet onderwijs

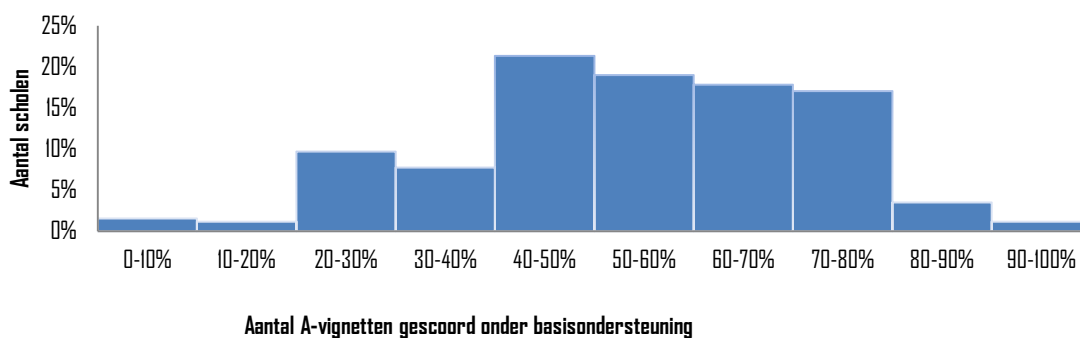
**Tabel 4.1.2** Antwoorden op de vraag 'Kunt u deze leerling opnemen op uw school?' In percentages ( $N = 108$ ). Grootste groep is grijs gemarkeerd (indien minimaal 10% verschil met andere groepen)

Vignet	Ja, met basisondersteuning	Alleen met extra ondersteuning	Niet mogelijk	Geen ervaring mee/weet ik niet
<b>Lichamelijke beperkingen</b>				
<i>Visuele beperking</i>				
D. Relatief gunstig	21.3	71.3	1.9	5.6
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	2.8	48.1	37	12
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	1.9	39.4	47.1	11.5
<i>Auditieve beperking</i>				
D. Relatief gunstig	39.8	54.4	2.9	2.9
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	9.3	41.7	33.3	15.7
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	1.9	14.8	68.5	14.8
<i>Taalontwikkelingsstoornis</i>				
D. Relatief gunstig	91.5	6.6	0.9	0.9
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	24	57.7	11.5	6.7
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	2	56.9	34.3	6.9
<i>Motorische beperking/overige fysieke beperking</i>				
D. Relatief gunstig	58.7	29.8	8.7	2.9
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	29.5	40	20	10.5
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	6.7	30.5	48.6	14.3
<b>Moeilijk lerend/overig</b>				
<i>Licht verstandelijke beperking</i>				
D. Relatief gunstig	59	29.5	9.5	1.9
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	61	21.9	15.2	1.9
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	22.3	47.6	24.3	5.9
<b>Gedragsproblemen</b>				
<i>ADHD/ADD</i>				
D. Relatief gunstig	62	35.2	2.8	0
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	40.6	50.0	9.4	0
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	6.7	30.8	60.6	1.9
<i>Autisme of verwante stoornis</i>				
D. Relatief gunstig	40.4	50	5.8	3.8
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	24.5	45.3	15.1	15.1

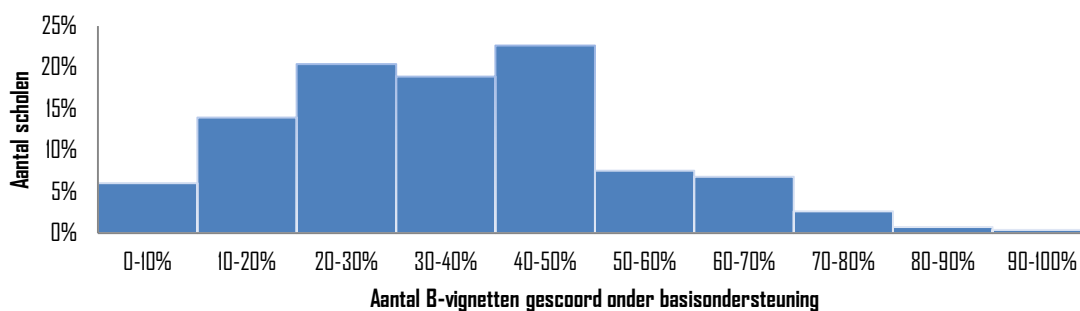
Vignet	Ja, met basisondersteuning	Alleen met extra ondersteuning	Niet mogelijk	Geen ervaring mee/weet ik niet
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	7.4	50	36.1	6.5
<i>Opstandig of antisociaal gedrag (ODD)/Agressief gedrag</i>				
D. Relatief gunstig	21.9	57.1	20	1
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	15.1	50.9	31.1	2.8
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	1	9.8	87.3	2
<b>Leerproblemen</b>				
<i>Dyslexie</i>				
D. Relatief gunstig	87.5	9.6	1	1.9
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	84.3	13.9	1.9	0
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	26.9	50	19.4	3.7
<i>Dyscalculie</i>				
D. Relatief gunstig	81.9	17.1	1	0
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	72.1	24	1.9	1.9
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	64.7	29.4	4.9	1
<b>Sociaal-emotionele problematiek</b>				
<i>Depressieve klachten</i>				
D. Relatief gunstig	45.3	52.8	1.9	0
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	41	53.3	4.8	1
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	4.5	58.8	10.8	5.9
<i>Angststoornis/fobie</i>				
D. Relatief gunstig	57.7	30.8	2.9	8.7
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	20	66.7	10.5	2.9
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	6.7	61.5	28.8	.9
<i>Faalangst</i>				
A. Relatief gunstig	87.5	11.5	1	0
B. In combinatie met een flinke leerachterstand	43.8	34.3	20	1.9
C. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	10.6	51	35.6	2.9
<b>Hoogbegaafdheid</b>				
<i>Hoogbegaafdheid</i>				
D. Relatief gunstig	88.7	4.7	3.8	2.8
E. In combinatie met een flinke leerachterstand	79.6	13.9	1.9	4.6
F. Als B, maar ook nog met psychosociale problematiek	32.4	41.9	9.5	16.2

## Overzicht van A-, B-, C-vignetten onder de basisondersteuning, basisonderwijs

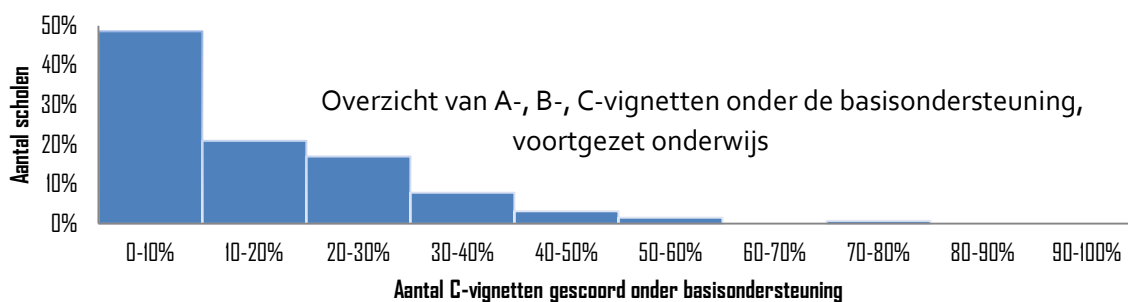
Figuur 4.1.5A A-vignetten onder de basisondersteuning (N=258)



Figuur 4.1.5B B-vignetten onder de basisondersteuning (N=265)

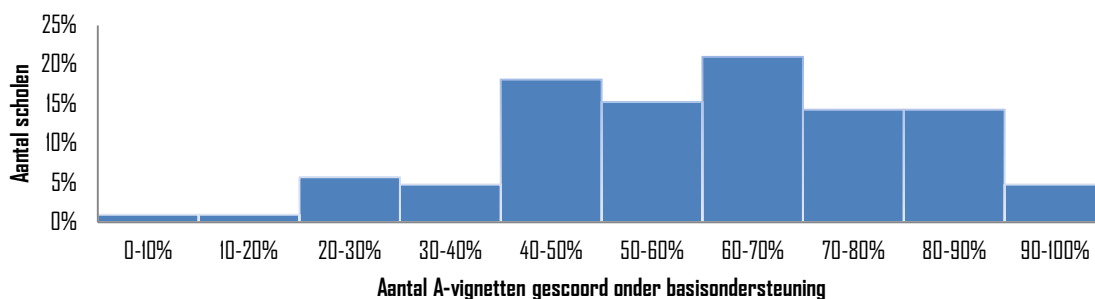


Figuur 4.1.5C C-vignetten onder de basisondersteuning (N=253)

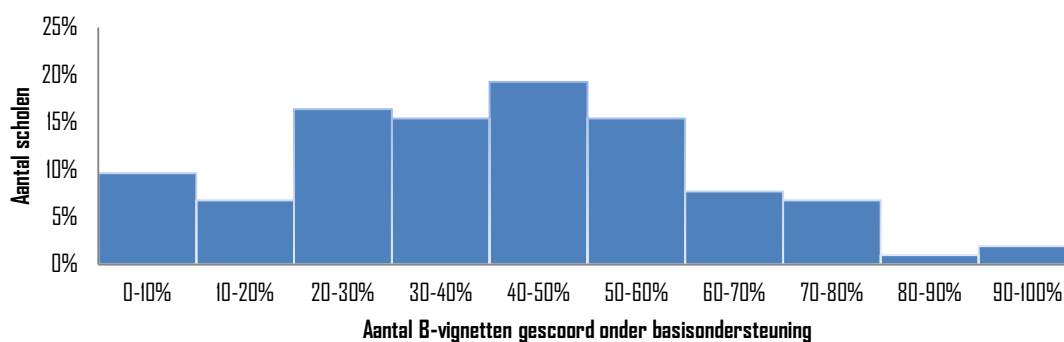


## Overzicht van A-, B-, C-vignetten onder de basisondersteuning, voortgezet onderwijs

**Figuur 4.1.6A** A-vignetten onder de basisondersteuning (N=105)



**Figuur 4.1.6B** B-vignetten onder de basisondersteuning (N=104)



**Figuur 4.1.6C** C-vignetten onder de basisondersteuning (N=104)

