



Evaluatie
Passend Onderwijs

Basisondersteuning in passend onderwijs

Verschillen tussen scholen en
samenwerkingsverbanden en de
(on)wenselijkheid van een landelijke
norm voor basisondersteuning

Margriet Heim (Kohnstamm Instituut)
Sanne Weijers (Oberon)

Basisondersteuning in passend onderwijs

Verschillen tussen scholen en
samenwerkingsverbanden en de
(on)wenselijkheid van een landelijke norm
voor basisondersteuning

Margriet Heim (Kohnstamm Instituut)

Sanne Weijers (Oberon)

met medewerking van Guuske Ledoux, Desirée Weijers (Kohnstamm Instituut),

Miriam Walraven, Rianne Exalto (Oberon)

Heim, M., Weijers, S.

Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning.

Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.

(Rapport 999, projectnummer 20689.15)

Dit is publicatie nr. 41 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN 978-94-6321-062-1

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

Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel. 020-525 1226

www.kohnstammstituut.uva.nl

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2018

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



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Onderzoeksvragen	6
1.2 Opzet van het onderzoek	6
1.3 Leeswijzer	7
2. Verschillen in basisondersteuning tussen samenwerkingsverbanden	9
2.1 Definities van basisondersteuning	9
2.2 Uitwerking van de basis- en extra ondersteuning	11
2.3 Verschillen tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden	12
2.4 Samenhang met kenmerken van samenwerkingsverbanden	13
3. Schoolondersteuningsprofielen en verschillen tussen scholen	15
3.1 Vindbaarheid en format van de schoolondersteuningsprofielen	15
3.2 Verschillen tussen scholen binnen samenwerkingsverbanden	17
4. Ervaren effecten van verschillen in basisondersteuning	19
5. Toekomstscenario's	23
5.1 Een landelijke definitie van basisondersteuning	23
5.2 De term basisondersteuning uit de wet	26
5.3 Alternatieve scenario's?	28
6. Voorlopige conclusies	29
6.1 Verschillen in basisondersteuning tussen en binnen samenwerkingsverbanden	29
6.2 Toekomstscenario	32
6.3 Ten slotte	32
Referenties	35
Bijlage 1 Probleemverkenning	37
Bijlage 2 Onderzoeksozet en verantwoording	41
Bijlage 3 Referentiekader over basisondersteuning	45
Bijlage 4 Uitkomsten vragenlijst	47
Bijlage 5 Peiling LinkedIn-groep	55
Bijlage 6 Uitkomsten focusgroepen	57

Samenvatting

Dit rapport doet verslag van de eerste fase van een onderzoek naar verschillen in de basisondersteuning en de effecten daarvan. Tevens is onderzocht wat de voor- en nadelen zouden zijn van een landelijke norm voor het niveau van basisondersteuning en van het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW) naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer.

Om verschillen in de basisondersteuning in kaart te brengen zijn de ondersteuningsplannen van tien samenwerkingsverbanden primair onderwijs en tien samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs geanalyseerd, alsmede de schoolondersteuningsprofielen van ongeveer honderd scholen van deze tien samenwerkingsverbanden. Verder is aan de directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden een digitale vragenlijst voorgelegd (95 respondenten, ruim 60%), vond er een digitale veldraadpleging plaats via LinkedIn (42 respondenten) en zijn vertegenwoordigers van de volgende stakeholders geraadpleegd via focusgroepen: directeuren/coördinatoren en bestuurders van samenwerkingsverbanden, ouders, intern begeleiders en zorgcoördinatoren, beleidsmedewerkers van OCW en Onderwijsinspectie en vertegenwoordigers van vakbonden en sectorraden.

De ondersteuningsplannen zijn goed vindbaar op de websites van de samenwerkingsverbanden, maar er is veel variatie in vorm, omvang en concreetheid. Veel ondersteuningsplannen sluiten nauw aan bij de definitie en globale uitwerking van het begrip 'basisondersteuning' in het Referentiekader van de sectorraden uit 2013. Uit de vragenlijst voor directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden blijkt dat vrijwel altijd het interventieaanbod, de ondersteuningsstructuur en het kwaliteitsniveau onderdeel uitmaken van de basisondersteuning. 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 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 het web. De meeste schoolondersteuningsprofielen zijn niet erg actueel en lijken vooral een papieren werkelijkheid te representeren. Ze spelen nauwelijks een rol in de communicatie met ouders over het ondersteuningsaanbod van de school. Uit de vragenlijst voor directeuren/coördinatoren blijkt dat er in veel samenwerkingsverbanden ruimte is voor een deels verschillende invulling van de basisondersteuning op scholen. Meestal zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken over de basisondersteuning. Bij aanvragen voor

arrangementen of toelaatbaarheidsverklaringen checken de samenwerkingsverbanden wel of de afspraken over basisondersteuning zijn nagekomen. De meeste scholen voldoen volgens de directeuren/coördinatoren aan de afspraken over de basisondersteuningsvoorzieningen of hebben 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/coördinatoren 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 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.

Ten slotte bleek uit de raadpleging van diverse betrokkenen uit het onderwijsveld dat het vaststellen van een landelijke norm voor basisondersteuning slechts kan rekenen op beperkte steun vanuit het veld. 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.

De resultaten van dit onderzoek vormen geen aanleiding tot het wijzigen van de wet. De termen basisondersteuning en extra ondersteuning bieden samenwerkingsverbanden voldoende mogelijkheden om het beleid rond passend onderwijs vorm te geven en verder te ontwikkelen.

1. Inleiding

In de Wet Passend Onderwijs is vastgelegd dat regionale 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 basisondersteuningsvoorzieningen¹ 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. Deze signalen leidden tot de wens van de Kamer om te komen tot een landelijk vastgesteld niveau voor basisondersteuning.²

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 bleef echter bij zijn conclusie 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 landelijk vastleggen van wat onder basisondersteuning valt en welke alternatieve scenario’s denkbaar zijn voor het hanteren van de begrippen basisondersteuning en extra ondersteuning. Een nadere probleemverkenning is opgenomen in Bijlage 1.

¹ In het vervolg van dit rapport gebruiken we de term ‘basisondersteuning’ om te verwijzen naar de basisondersteuningsvoorzieningen uit de wet.

² Zie Ministerie van OCW, *Elfde voortgangsrapportage passend onderwijs*; 20 juni 2017.

1.1 Onderzoeksvragen

Verschillen in basisondersteuning tussen en binnen samenwerkingsverbanden

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 naar de basisondersteuning wordt gefaseerd uitgevoerd. Deze tussentijdse rapportage doet verslag van de eerste fase van dit onderzoek waarin het accent ligt op een (voorlopige) beantwoording van onderzoeksvragen 1, 2 en een gedeelte van 3 en 4. De betekenis van verschillen in basisondersteuning voor leerlingen, ouders, leraren, scholen en schoolbesturen (vraag 3b) zal pas in de tweede fase van het onderzoek volledig aan bod komen, omdat we hiervoor gebruikmaken van data uit andere deelprojecten van de landelijke evaluatie (Integrale cases en School-klas-leerling). De resultaten daarvan zullen in het voorjaar van 2019 gerapporteerd worden.

In deze eerste fase beantwoorden we de vraag naar verschillen vanuit het perspectief van samenwerkingsverbanden, sectorraden, vakbonden, inspectie en ministerie. Ook enkele intern begeleiders, zorgcoördinatoren en ouders waren betrokken bij de eerste fase. De eerste fase bestond uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- a Analyse van ondersteuningsplannen van twintig samenwerkingsverbanden en van elk van die twintig samenwerkingsverbanden een selectie van vijf schoolondersteuningsprofielen.
- b Analyse van beschikbare data uit het evaluatieprogramma.
- c Digitale vragenlijst voor directeuren van samenwerkingsverbanden.
- d Digitale veldraadpleging via de LinkedIn-groep van het evaluatieprogramma.
- e Focusgroepen.

Meer informatie over deze activiteiten en de gebruikte onderzoeksinstrumenten is te vinden in Bijlage 2.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 tot en met 5 staan de resultaten van de eerste fase van het onderzoek. In hoofdstuk 6 geven we een beknopt (voorlopig) antwoord op de onderzoeksvragen en bespreken we de betekenis van de uitkomsten voor beleid en praktijk. In de bijlagen zijn gedetailleerde gegevens te vinden over probleemverkenning, de onderzoeksopzet en de uitkomsten van de afzonderlijke onderzoeksactiviteiten.

2. Verschillen in basisondersteuning tussen samenwerkingsverbanden

De resultaten in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit de analyse van de ondersteuningsplannen van twintig samenwerkingsverbanden en per samenwerkingsverband vijf schoolondersteuningsprofielen verdeeld over de schoolbesturen (zie Bijlage 2). Omdat de ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen een papieren werkelijkheid betreffen, geven ze beperkt inzicht in inrichting en uitvoering van de basisondersteuning in de praktijk. Daarom is de documentanalyse aangevuld met uitkomsten van de digitale vragenlijst voor directeurs/coördinatoren van samenwerkingsverbanden (zie Bijlage 4).

2.1 Definities van basisondersteuning

Alle ondersteuningsplannen zijn vindbaar via de websites van de samenwerkingsverbanden. De vorm en de omvang variëren sterk; sommige ondersteuningsplannen omvatten slechts enkele pagina's, andere meer dan honderd. Sommige ondersteuningsplannen zijn behoorlijk concreet en duidelijk, andere tamelijk vaag.

De meeste samenwerkingsverbanden sluiten in hun ondersteuningsplan nauw aan bij de definitie en globale uitwerking van het begrip 'basisondersteuning' in het Referentiekader Passend onderwijs dat de sectorraden in 2013 voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs hebben opgesteld:

“We omschrijven de basisondersteuning als het door het samenwerkingsverband afgesproken geheel van preventieve en lichte curatieve interventies die binnen de onderwijsondersteuningsstructuur van de school planmatig en op een overeengekomen kwaliteitsniveau, eventueel in samenwerking met ketenpartners, worden uitgevoerd.” (Referentiekader, p.11, zie ook Bijlage 3)

De aspecten interventieaanbod, planmatige uitvoering en overeengekomen kwaliteitsniveau worden in de meeste ondersteuningsplannen genoemd; de inzet van ketenpartners krijgt in ongeveer de helft van de geanalyseerde ondersteuningsplannen aandacht. In de ondersteuningsplannen van één samenwerkingsverband po en drie samenwerkingsverbanden vo is geen duidelijke definitie te vinden van de basisondersteuning.

In de vragenlijst voor directeurs/coördinatoren van samenwerkingsverbanden is gevraagd welke aspecten in hun samenwerkingsverbanden tot de basisondersteuning gerekend worden. Een ruime meerderheid van de respondenten rekent het aanbod aan preventieve en licht curatieve interventies, de ondersteuningsstructuur en het kwaliteitsniveau tot de basisondersteuning. De helft geeft aan dat de expertise die binnen de school aanwezig moet zijn tot de basisondersteuning behoort. Enkele respondenten geven aan dat planmatig en handelingsgericht werken in hun samenwerkingsverband tot de basisondersteuning hoort. Ook worden standaarden met indicatoren genoemd waarin men de basisondersteuning heeft uitgewerkt (zie ook § 2.2).

Extra ondersteuning wordt meestal gedefinieerd als ondersteuning die uitstijgt boven de afgesproken basisondersteuning en waarvoor het opstellen van een ontwikkelingsper-

spectief (OPP) verplicht is. Dit is conform de wet.³ De precieze grens tussen basis- en extra ondersteuning blijft echter in veel ondersteuningsplannen onduidelijk. Als echter niet duidelijk is wat precies wel onder de basisondersteuning valt en wat niet, is evenmin duidelijk wat boven de basisondersteuning uitstijgt en wanneer een ontwikkelingsperspectief nodig is. Enkele samenwerkingsverbanden vo schrijven in hun ondersteuningsplan dat alle scholen basis- en extra ondersteuning bieden waarbij de grens tussen beide ondersteuningsvormen overgelaten lijkt te zijn aan de school. Een van de samenwerkingsverbanden po schrijft expliciet in het ondersteuningsplan dat het snijvlak tussen basisondersteuning en extra ondersteuning een grijs gebied is waarin maatwerk mogelijk is. Dit samenwerkingsverband ziet dit juist als een kenmerk van de nieuwe aanpak binnen passend onderwijs.

Een enkel samenwerkingsverband geeft aan wat *niet* onder de basisondersteuning valt, bijvoorbeeld ondersteuning bij leerproblemen in combinatie met ernstige gedragsproblemen. Er is ook een samenwerkingsverband dat de grens tussen basis en extra mede laat bepalen door aspecten als groepsgrootte en –samenstelling, het effect van andere aanwezige leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, deskundigheid en beschikbaarheid van het personeel en de kosten van extra personeel. Bij een dergelijke definitie kan de basisondersteuning dus variëren tussen scholen, klassen en leraren.

Enkele respondenten van de vragenlijst merken op dat de grens tussen basis- en extra ondersteuning niet strak te formuleren is of dat men streeft naar een verschuiving van wat nu nog onder extra ondersteuning valt naar de basisondersteuning in de toekomst. Een van de respondenten geeft aan het onderscheid tussen basis en extra als knellend en theoretisch te ervaren.

Zowel bij po als bij vo omschrijft een van de geanalyseerde ondersteuningsplannen de basisondersteuning als gelijk aan het basisarrangement van de inspectie. De extra ondersteuning die de scholen kunnen bieden, moeten ze aangeven in rubrieken als *hoeveelheid aandacht / handen in de klas, aangepast lesmateriaal, aanpassingen in de ruimtelijke omgeving, beschikbare expertise en samenwerking met instanties buiten het onderwijs*. Op deze manier wordt het hoe, de manier waarop extra ondersteuning wordt gegeven concreet aangeduid in activiteiten.

Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden heeft in de afgelopen jaren wijzigingen aangebracht in de omschrijving van de basisondersteuning in het ondersteuningsplan, zo blijkt uit het vragenlijstonderzoek. Wijzigingen hebben ongeveer in gelijke mate betrekking op het aanbod aan interventies, de ondersteuningsstructuur en de benodigde expertise. Respondenten geven niet allemaal concreet aan wat er dan precies veranderd is in de ondersteuningsplannen. Respondenten die dit wel aangeven, melden dat ze de omschrijving van de basisondersteuning verbreed hebben, geconcretiseerd of scherper gemaakt, het ondersteuningsaanbod of de expertise uitgebreid hebben of de afstemming met jeugdhulp hebben bijgesteld of aangescherpt. Een vijftal samenwerkingsverbanden merkt op dat scholen vrij zijn in de manier waarop ze ondersteuning bieden. Binnen het samenwerkingsverband gelden wel dezelfde doelen voor de basisondersteuning, maar de manier waarop men de doelen bereikt, kan verschillen. Gemeenschappelijk doel is dan bijvoorbeeld dat alle leerlingen met faalangst ondersteuning krijgen. De ene school biedt faal-

³ Zie artikel 40a van de WPO en artikel 26 van de WVO.

angstreductietraining aan, de ander besteedt aandacht aan dit thema in de mentorlessen. Op de ene school krijgen alle leerlingen standaard faalangstreductietraining, op de andere school alleen als daar aanleiding toe is.

2.2 Uitwerking van de basis- en extra ondersteuning

In de uitwerking van de basisondersteuning in de ondersteuningsplannen leunen de samenwerkingsverbanden eveneens op de omschrijving die in het referentiekader gehanteerd wordt (zie Bijlage 3 voor de paragraaf uit het referentiekader over basisondersteuning). Zo is het aanbod van preventieve en licht curatieve interventies voor leerlingen met bijvoorbeeld dyslexie, dyscalculie, hoogbegaafdheid of gedragsproblemen in veel ondersteuningsplannen terug te vinden. Aspecten als de fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen, aangepaste werk- en instructieruimtes en beschikbaarheid van speciale hulpmiddelen krijgen in een minderheid van de ondersteuningsplannen aandacht. Enkele ondersteuningsplannen noemen geen concreet aanbod aan interventies. Het aspect kwaliteit van de basisondersteuning blijft in de meeste ondersteuningsplannen onderbelicht.

Alle ondersteuningsplannen verwijzen naar het waarderingskader van de inspectie.⁴ Veel samenwerkingsverbanden primair onderwijs schrijven expliciet dat ze ervan uitgaan dat scholen voldoen aan de eisen die de inspectie stelt aan de basiskwaliteit en dat zij in het bezit zijn van een basisarrangement. In sommige ondersteuningsplannen zijn daarnaast nog aanvullende eisen opgenomen vanuit het samenwerkingsverband, zoals professionalisering of afstemming met voor- en vroegschoolse educatie.

Er zijn verschillen in de insteek die samenwerkingsverbanden kiezen om de basisondersteuning te beschrijven, zoals

- vanuit probleemgebieden (gedrag, dyslexie)
- vanuit interventies en methodieken (faalangsttraining, dyslexieprogramma's als Kurzweil)
- vanuit niveaus van ondersteuning (in de klas door leerkracht, in de klas met ondersteuning van intern begeleider, (deels) buiten de klas)
- vanuit een visie op ondersteuning (thuisnabij, in of buiten de klas)
- vanuit een werkwijze (handelingsgericht, opbrengstgericht)

Enkele samenwerkingsverbanden hebben de basisondersteuning verder uitgewerkt in standaarden, niveaus, ijkpunten of thema's. Niveaus kunnen beschreven worden naar de intensiteit van de ondersteuning (bijvoorbeeld (1) ondersteuning door de leerkracht in de klas, (2) intensivering van deze ondersteuning met consultatie door intern begeleider, (3) verdere intensivering, deels buiten de groep). Soms ook worden per standaard of thema niveaus onderscheiden waarbij scholen per standaard het niveau dat ze bieden kunnen scoren. Deze standaarden kunnen vrij algemeen geformuleerd zijn, zoals *leerlingen ont-*

⁴ Dit betreft het oude waarderingskader uit 2012 of 2013. Het nieuwste waarderingskader is van juni 2017 en daarin is het vroegere kwaliteitsaspect 'ondersteuning en begeleiding' vervangen door het kwaliteitsgebied '(extra) ondersteuning' (OP4). In dit nieuwe kwaliteitsgebied wordt verwezen naar het verplichte schoolondersteuningsprofiel waarin elke school moet vastleggen "(...) wat zij onder extra ondersteuning verstaat en welke voorzieningen de school kan bieden in aanvulling op het door het samenwerkingsverband omschreven niveau van basisondersteuning." (Onderzoekskader inspectie 2017, p.16). In het vorige waarderingskader werd nog niet verwezen naar ondersteuningsplan of schoolondersteuningsprofiel (Waarderingskader Voortgezet Onderwijs 2013, versie van oktober 2015).

wikkelen zich in een veilige schoolomgeving en de school draagt leerlingen zorgvuldig over. Maar er zijn ook voorbeelden waarin concretere indicatoren zijn opgenomen voor standaarden als *planmatig werken*, *preventieve ondersteuning*, *lichte ondersteuning* en *speciale ondersteuning samen met externen*. Indicatoren zijn bijvoorbeeld ‘de school voert dyslexiebeleid’ of ‘leraren zijn didactisch competent in het realiseren van passend onderwijs’. De vraag is in hoeverre dit soort indicatoren ouders een goed beeld geven van wat de school precies te bieden heeft.

Samenwerkingsverbanden hanteren verschillende terminologie voor verschillende niveaus van ondersteuning. Zo zijn er samenwerkingsverbanden die een onderscheid maken tussen basisondersteuning, breedteondersteuning en diepteondersteuning. Andere onderscheiden basisondersteuning, extra ondersteuning en intensieve ondersteuning. Weer andere spreken van basisondersteuning, lichte en zware ondersteuning. Een aantal ondersteuningsplannen omschrijft de onderscheiden niveaus in termen van intensiteit van de ondersteuning. Het eerste niveau omvat dan bijvoorbeeld ondersteuning in de klas door de eigen leerkracht, breedteondersteuning omvat onderwijs(zorg)arrangementen, casusgerichte ondersteuning voor leerkrachten en algemene en specifieke professionalisering van leerkrachten en intern begeleiders, en diepteondersteuning is bedoeld voor leerlingen bij wie de breedteondersteuning tot onvoldoende resultaat heeft geleid. In enkele samenwerkingsverbanden vo hanteert men een ondersteuningscontinuüm met vijf niveaus: (1) onderwijs in de groep of klas, (2) ondersteuning in de groep en teamafspraken, (3) ondersteuning op school met interne deskundigen, (4) ondersteuning in en om de school met externe deskundigen, en (5) zware ondersteuning in vso. De niveaus 1 tot en met 3 behoren tot de basisondersteuning.

2.3 Verschillen tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden

Uit de analyse van de ondersteuningsplannen po blijkt dat de verschillen tussen de aangrenzende samenwerkingsverbanden vergelijkbaar zijn met de verschillen tussen niet-aangrenzende samenwerkingsverbanden. We troffen in de geanalyseerde ondersteuningsplannen van vijf koppels van aangrenzende samenwerkingsverbanden po slechts één koppel aan van samenwerkingsverbanden die beide expliciet melding maken van onderlinge afspraken over het ondersteuningsaanbod zonder verdere specificatie van die afspraken. Bij het vo lijkt iets vaker sprake van afstemming. Eén koppel samenwerkingsverbanden heeft de uitwerking van de basisondersteuning goed afgestemd en twee koppels enigszins. Bij de overige twee koppels is geen afstemming of is dit op basis van de ondersteuningsplannen niet goed te achterhalen. In het algemeen lijkt er weinig afstemming plaats te vinden tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden bij het vaststellen van de basisondersteuning.

In de vragenlijst is aan de directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden gevraagd in hoeverre het aanbod op de scholen binnen het eigen samenwerkingsverband vergelijkbaar is met dat van de scholen in aangrenzende samenwerkingsverbanden. Een derde van de respondenten antwoordt dat ze daar geen zicht op hebben. In die samenwerkingsverbanden vindt kennelijk geen of weinig onderlinge afstemming plaats. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat het aanbod grotendeels hetzelfde is. Een kleine minderheid rapporteert dat het aanbod verschillend is. En soms is het aanbod gelijk

aan het ene aangrenzende samenwerkingsverband, maar verschillend van het andere aangrenzende samenwerkingsverband.

2.4 Samenhang met kenmerken van samenwerkingsverbanden

Uit de vragenlijst blijkt dat vrijwel alle samenwerkingsverbanden middelen verschaffen aan de scholen ter versterking van de basisondersteuning. Soms gaat dat in de vorm van financiële bijdragen aan pilots en projecten, soms betreft het bijdragen aan professionalisering binnen de scholen (vaker in vo dan in po) of het beschikbaar stellen van experts (eveneens vaker in vo dan in po). In een meerderheid van de samenwerkingsverbanden is sprake van een al dan niet gefaseerde verhoging van het bedrag per leerling voor ondersteuning; dit geldt voor po in veel sterkere mate (83% van de respondenten) dan voor vo (49%). Niet precies duidelijk is welk deel van dit bedrag besteed wordt aan basisondersteuning en welk deel aan extra ondersteuning.

We hebben geen duidelijke verbanden kunnen vinden tussen de antwoorden op de enquêtevragen naar afspraken over de basisondersteuning en positieve dan wel negatieve verevening. Een eventuele samenhang tussen de invulling van de basisondersteuning en de mate waarin samenwerkingsverbanden een (de)centrale sturing hanteren, bleek op basis van de beschikbare gegevens niet eenduidig vast te stellen.

Uit de Monitor Samenwerkingsverbanden (Aarsen et al., 2017) blijkt dat de dimensies van centraal-decentraal beleid (sturing, dienstenaanbod en middelenverdeling) niet altijd in lijn zijn met elkaar. Samenwerkingsverbanden kiezen verschillende perspectieven, zoals (de)centrale sturing, een (de)centraal dienstenaanbod of een (de)centrale middelenverdeling. Samenwerkingsverbanden die in de monitor samenwerkingsverbanden een vergelijkbare positie kozen op de schaal centraal - decentraal (sturingsmodel) verschillen in de wijze waarop middelen verdeeld worden (centraal-decentraal) en de inrichting van het dienstenaanbod (centraal-decentraal).⁵ Verder is in de monitor samenwerkingsverbanden geen lineaire samenhang gevonden tussen de inschaling van respondenten op de schaal centraal-decentraal (sturingsmodel) en de onderzochte aspecten van passend onderwijs binnen het samenwerkingsverband (zorgplicht, bureaucratie, werking ondersteuningsprofielen et cetera).

In dit onderzoek bleek het evenmin goed mogelijk om verschillen in de basisondersteuning tussen samenwerkingsverbanden te relateren aan het kenmerk centraal-decentraal. Tegelijkertijd hebben wij noch in de documentanalyse, noch in de open antwoorden op de vragenlijst of in de focusgroepen aanwijzingen aangetroffen die een relatie suggereren tussen verevening en (de)centraal beleid en keuzes met betrekking tot de basisondersteuning.

⁵ Sommige samenwerkingsverbanden sluiten veel middelen direct door naar alle schoolbesturen of scholen om daarmee in de scholen een basis-plusniveau te realiseren. Dit moet de vraag naar centrale voorzieningen voor extra ondersteuning zoals arrangementen verminderen. In andere samenwerkingsverbanden krijgen schoolbesturen of scholen ook een groot deel van de middelen direct doorgesluisd, maar gebruiken zij die middelen om diensten 'in te kopen' bij het samenwerkingsverband; een dergelijk samenwerkingsverband heeft dus weinig 'eigen' middelen, maar wel een groot centraal aanbod.

3. Schoolondersteuningsprofielen en verschillen tussen scholen

De resultaten in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit de analyse van ongeveer honderd schoolondersteuningsprofielen in relatie tot de bijbehorende ondersteuningsplannen van twintig samenwerkingsverbanden (zie Bijlage 2). Deze papieren werkelijkheid is aangevuld met gegevens uit de vragenlijst voor directeurs/coördinatoren van samenwerkingsverbanden (zie Bijlage 4) en informatie uit de focusgroepen (zie Bijlage 6).

3.1 Vindbaarheid en format van de schoolondersteuningsprofielen

Voor zes van de tien onderzochte samenwerkingsverbanden po en voor vijf van de tien samenwerkingsverbanden vo zijn de schoolondersteuningsprofielen te vinden op de websites van de samenwerkingsverbanden of op een aparte website waar ze allemaal bij elkaar staan. In deze samenwerkingsverbanden is er een vast format dat alle scholen van het samenwerkingsverband (kunnen) gebruiken. In de overige vier samenwerkingsverbanden po en in vier samenwerkingsverbanden vo zijn enkele schoolondersteuningsprofielen te vinden op de websites van de scholen, maar voor veel scholen geldt dat het schoolondersteuningsprofiel online onvindbaar is. Van één samenwerkingsverband vo is geen enkel schoolondersteuningsprofiel te vinden.

De schoolondersteuningsprofielen die wél vindbaar zijn, zijn in veel gevallen niet bijgesteld sinds de eerste versie van 2013 of 2014. Dit suggereert dat deze schoolondersteuningsprofielen geen erg levende documenten zijn. Het beeld dat de schoolondersteuningsprofielen inderdaad vooral een papieren werkelijkheid representeren en dat schoolteams in eerste instantie maar beperkt betrokken zijn geweest bij het opstellen ervan komt overeen met de uitkomsten van eerdere onderzoeken van het consortium, zoals de integrale casestudies (Eimers et al., 2016) en de monitor samenwerkingsverbanden (Aarsen et al., 2017). Het beeld wordt bovendien bevestigd door de deelnemers aan de focusgroep voor ouders en onderwijsondersteuners.⁶ Ondersteuners vinden dat het veel beter werkt om met ouders om tafel te gaan zitten om te praten over wat nodig is en dat het schoolondersteuningsprofiel voor ouders weinig houvast biedt. Ouders hebben meegeemaakt dat zelfs de directeur van de school niet op de hoogte was van het eigen schoolondersteuningsprofiel en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.

De meerderheid van de respondenten van de vragenlijst geeft aan dat in hun samenwerkingsverband een vast format gebruikt wordt voor de schoolondersteuningsprofielen. Enkele andere samenwerkingsverbanden streven naar een standaard format in de toekomst. Ongeveer een vijfde van de samenwerkingsverbanden laat het aan de scholen over hoe ze hun schoolondersteuningsprofiel vorm willen geven en in een aantal andere samenwerkingsverbanden staat het scholen vrij om het wel aanwezige standaard format al dan niet te gebruiken of zelf aan te passen.

⁶ De aanduiding ‘onderwijsondersteuners’ staat in dit rapport voor functionarissen die betrokken zijn bij de vaststelling van de ondersteuningsbehoeften of de ondersteuning (van de leraren) van individuele leerlingen. Het betreft bijvoorbeeld intern begeleiders, zorgcoördinatoren of (bovenschoolse) zorgconsulenten.

In de focusgroep voor directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden en bestuurders kwam naar voren dat niet iedereen het een taak vindt van het samenwerkingsverband om te controleren of alle scholen hun schoolondersteuningsprofielen openbaar gemaakt hebben. Een bestuurder wijst er bovendien op dat vooral de kwaliteit van de geboden basisondersteuning belangrijk is en dat daarover meestal geen informatie te vinden is in de schoolondersteuningsprofielen. Er zijn volgens deze bestuurder twee werkelijkheden, de werkelijkheid van documenten en de werkelijkheid in de praktijk. Een andere deelnemer aan deze focusgroep wijst erop dat de kwaliteit van het aanbod per jaar kan verschillen, afhankelijk van personeelwisselingen; dit is lastig op papier vast te leggen.

De schoolondersteuningsprofielen die we gevonden hebben, verschillen niet alleen in vorm, maar ook inhoudelijk. 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. Als de basisondersteuning duidelijk beschreven is in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband, is alle informatie weliswaar beschikbaar, maar moeten ouders en leraren er wel naar zoeken.

In veel schoolondersteuningsprofielen is men weinig concreet over het precieze aanbod aan ondersteuning. Maar er zijn ook zeer uitgebreide concretere schoolondersteuningsprofielen waarbij het de vraag is of het ondersteuningsaanbod voor ouders nog wel op een toegankelijke manier gepresenteerd wordt. Verder valt op dat niet alle schoolondersteuningsprofielen consistent zijn met het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld als de beschrijving van de basisondersteuning in het ondersteuningsplan na evaluatie is bijgesteld, terwijl de schoolondersteuningsprofielen nog gebaseerd zijn op de oude beschrijving van de basisondersteuning.

De vindbaarheid van de schoolondersteuningsprofielen is vooral van belang voor ouders die zich willen informeren over het ondersteuningsaanbod van de school van hun keuze of die scholen met elkaar willen vergelijken op dit aspect. In de vragenlijst hebben we dan ook gevraagd naar bestaande afspraken in het samenwerkingsverband over beschikbaarheid en vindbaarheid van informatie over de basisondersteuning voor ouders. Ruim twee derde van de directeuren/coördinatoren antwoordt dat afgesproken is dat informatie over de basisondersteuning te vinden is in het schoolondersteuningsprofiel op de website van de school. De helft meldt dat deze informatie (ook) te vinden is via een link naar de website van het samenwerkingsverband. Ook de schoolgids of het schoolplan en de website van de school worden genoemd als informatiebronnen voor ouders over de basisondersteuning. Enkele samenwerkingsverbanden antwoorden dat er geen afspraken gemaakt zijn over de informatievoorziening aan ouders.

De respondenten zijn bijna allemaal van mening dat bij alle of bij de meeste scholen de informatie over de basisondersteuning ook vindbaar en beschikbaar is voor ouders. Dit is in tegenspraak met de resultaten van de documentanalyse waaruit bleek dat het bij ruim een derde van de samenwerkingsverbanden veel moeite kost om informatie over de basisondersteuning te achterhalen op de websites van de scholen.

3.2 Verschillen tussen scholen binnen samenwerkingsverbanden

Gerapporteerde verschillen

In de vragenlijst geeft een grote meerderheid van de respondenten aan dat er in hun samenwerkingsverband ruimte is voor een verschillende invulling van de basisondersteuning op scholen. De ruimte betreft het vaakst het aanbod aan interventies, gevolgd door ruimte voor verschillen in de benodigde expertise en daarna verschillen in de ondersteuningsstructuur. Iets minder dan de helft van de samenwerkingsverbanden waarin ruimte is voor een verschillende invulling van de basisondersteuning streeft wel naar een gelijke invulling in de toekomst. Dit geldt in iets sterkere mate voor de samenwerkingsverbanden po dan voor de samenwerkingsverbanden vo.

In de vragenlijst voor directeuren/coördinatoren is gevraagd of de aangesloten scholen voldoen aan de afspraken over het aanbod van basisondersteuning zoals vastgelegd in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Ongeveer een kwart antwoordt dat er scholen zijn die minder bieden dan afgesproken in het ondersteuningsplan. Een ruime meerderheid van de respondenten antwoordt dat alle scholen aan de afspraken voldoen of zelfs meer bieden dan afgesproken. In eerder onderzoek van het evaluatieprogramma is ook gevonden dat de basisondersteuning bij een meerderheid van de scholen op orde is, zowel volgens directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden (Aarsen et al., 2017), als volgens intern begeleiders en zorgcoördinatoren (Smeets & Van Veen, 2016). Uit deze onderzoeken blijkt dat men in het voortgezet onderwijs positiever is over de mate waarin de basisondersteuning volgens het schoolondersteuningsprofiel gerealiseerd kan worden, dan in het primair onderwijs. In het onderhavige onderzoek antwoorden directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden po vaker dan directeuren/coördinatoren vo dat er scholen zijn in hun samenwerkingsverband die minder bieden dan afgesproken.

Bijna alle directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden rapporteren in de vragenlijst dat de afzonderlijke schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het nakomen van de afspraken over basisondersteuning. Iets meer dan de helft geeft aan zelf een mandaat te hebben om de schoolbesturen hierop aan te spreken. Twee derde van de samenwerkingsverbanden antwoordt bovendien dat zij bij aanvragen voor arrangementen of toelaatbaarheidsverklaringen checken of de afspraken over basisondersteuning zijn nagekomen. Een kwart van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat het checken of afspraken over basisondersteuning nagekomen worden de verantwoordelijkheid is van de onderwijsinspectie via het toezichtskader op de scholen. In de open antwoorden rapporteren enkele samenwerkingsverbanden dat zij de uitvoering van de basisondersteuning regelmatig bespreken met de scholen aan de hand van een checklist als onderdeel van hun kwaliteitsbeleid. Ook wordt melding gemaakt van gesprekken over de uitvoering van de basisondersteuning tussen scholen in de vorm van overleg tussen zorgcoördinatoren of directeuren, collegiale visitatie of gerichte schoolbezoeken. Deze uitkomst komt overeen met de bevindingen van de monitor Samenwerkingsverbanden (Aarsen et al., 2017). Uit dit onderzoek kwam ook dat samenwerkingsverbanden soms zelf ondersteuners passend onderwijs in dienst hebben die actief zijn in de scholen en zo zicht kunnen houden op de kwaliteit van de basisondersteuning.

Enige impressies van feitelijke verschillen

Op basis van de analyse van vindbare schoolondersteuningsprofielen van de onderzochte samenwerkingsverbanden is het lastig algemene uitspraken te doen over feitelijke verschillen tussen scholen in de basisondersteuning. Lang niet alle schoolondersteuningsprofielen waren immers vindbaar en de profielen die we wel gevonden hebben, waren in veel gevallen niet actueel. Daarom melden we hier slechts enkele anekdotische observaties.

In het ondersteuningsplan van een van de onderzochte samenwerkingsverbanden primair onderwijs staat dat in de schoolondersteuningsprofielen beschreven dient te worden welke mogelijkheden scholen in huis hebben in termen van expertise en materialen. Dit is slechts in een van de drie gevonden schoolondersteuningsprofielen van dit samenwerkingsverband terug te vinden. In dit samenwerkingsverband verschillen de schoolondersteuningsprofielen onderling van elkaar en zijn er ook verschillen tussen het ondersteuningsplan en de schoolondersteuningsprofielen van de aangesloten scholen. Het ene schoolondersteuningsprofiel beschrijft het aanbod per diagnosegroep, terwijl een ander schoolondersteuningsprofiel juist de aanwezige expertise en de beschikbare materialen per ontwikkelingsgebied beschrijft.

Enkele vindbare schoolondersteuningsprofielen van een ander samenwerkingsverband po beschrijven clusters of arrangementen van onderwijsbehoeften waarin de interventies uit het referentiekader vertaald zijn naar een vrij concreet ondersteuningsaanbod en leeromgeving. Of er worden in de schoolondersteuningsprofielen categorieën onderscheiden zoals begaafdheid, lezen, rekenen, gedrag, veiligheid, met indicatoren per categorie (werken vanuit protocol, passende didactische middelen, ondersteunend materiaal) waarop de school het eigen ondersteuningsaanbod scoort op een schaal van 1-4.

Zowel in po als vo heeft een van de onderzochte samenwerkingsverbanden op zijn website een Excel-tabel gepubliceerd met een totaaloverzicht van de schoolondersteuningsprofielen van alle aangesloten scholen. Het aanbod aan basisondersteuningsvoorzieningen, maar ook het aanbod aan extra ondersteuning is in dit overzicht gemakkelijk te vinden, evenals overeenkomsten en verschillen in het totale ondersteuningsaanbod tussen scholen.

4. Ervaren effecten van verschillen in basisondersteuning

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van beschikbare data uit eerder verricht onderzoek in het kader van het evaluatieprogramma passend onderwijs, op de resultaten van de vragenlijst voor directeurs/coördinatoren van samenwerkingsverbanden (zie Bijlage 4), op de veldraadpleging via de LinkedIn-groep evaluatie passend onderwijs (zie Bijlage 5) en op de focusgroepen (zie Bijlage 6).

Sinds de invoering van passend onderwijs is het aan de samenwerkingsverbanden om het niveau van basisondersteuning en extra ondersteuning te omschrijven dat geldt binnen het eigen samenwerkingsverband. Deze situatie kan ertoe leiden dat een leerling met een bepaalde ondersteuningsbehoefte in aanmerking komt voor begeleiding die in het ene samenwerkingsverband valt onder extra ondersteuning, terwijl dezelfde begeleiding in het andere samenwerkingsverband valt onder basisondersteuning.

Uit de analyse van de ondersteuningsplannen en de schoolondersteuningsprofielen (zie hoofdstuk 2 en 3) blijkt dat de omschrijving van basis- en extra ondersteuning vaak vaag en globaal is en dit kan ervoor zorgen dat het voor leraren en ouders onduidelijk is wat er precies bedoeld wordt. De AOb wijst er bijvoorbeeld op dat dit tot discussie leidt op en rondom scholen: “Waarom wordt mijn kind geweigerd? Heb ik recht op extra ondersteuningsgeld vanuit het samenwerkingsverband?”⁷

In de vragenlijst meldt iets minder dan de helft van de respondenten nooit signalen te ontvangen dat het voor ouders niet duidelijk zou zijn wat wel en wat niet onder de basisondersteuning valt. 41 respondenten rapporteren dat dat een enkele keer per jaar voorkomt, elf dat dit meerdere keren per jaar voorkomt en drie respondenten antwoorden dat ze hier geen zicht op hebben. Voorbeelden die meerdere samenwerkingsverbanden noemen, zijn vragen van ouders over ondersteuning bij dyslexie, hoogbegaafdheid, rekenproblemen, sociale vaardigheden, faalangst en kinderen met het syndroom van Down. Deze vragen komen volgens de respondenten van de vragenlijst vaak voort uit het niet goed geïnformeerd zijn van ouders over welke ondersteuning scholen te bieden hebben. Soms komt dit omdat ze het schoolondersteuningsprofiel niet (volledig) hebben geraadpleegd, soms omdat de informatie niet goed vindbaar of moeilijk te begrijpen is. Uit verschillende andere onderzoeken die door het consortium zijn uitgevoerd onder ouders blijkt eveneens dat ouders (de inhoud van) het ondersteuningsprofiel van de school vaak niet kennen (Ledoux, 2017). Ouders oriënteren zich liever in een gesprek op wat de school hun kan bieden. Daarbij blijkt het gevoel dat hun kind welkom is op school en geaccepteerd wordt zoals het is, een veel belangrijkere rol te spelen dan het niveau van het ondersteuningsaanbod van de school (Van Eck & Rietdijk, 2017).

Een aantal andere voorbeelden die directeurs/coördinatoren in de vragenlijst noemen, heeft te maken met verschil van inzicht tussen ouders en school over wat onder basisondersteuning valt en wat onder extra ondersteuning. Ouders vinden bijvoorbeeld dat iets basisondersteuning is, terwijl school juist vindt dat het om extra ondersteuning gaat. An-

⁷ Zie de brief van het AOb aan de Vaste commissie OCW dd. 30 juni 2017.

dersom komt ook voor. Ook komen signalen voor dat ouders van mening zijn dat de school niet de ondersteuning wil bieden die volgens hen geschikt is.

Signalen van onduidelijkheid bij scholen (leraren, ondersteuners, et cetera) komen vaker bij de directeuren/coördinatoren terecht. Op deze vraag meldt twee derde van de respondenten dat ze dergelijke signalen een of meerdere keren per jaar ontvangen. Onduidelijkheid kan te maken hebben met een gebrek aan heldere informatie vanuit samenwerkingsverband of schoolbestuur of met onvoldoende communicatie naar de leraren over wat basisondersteuning is. Daardoor ontstaat nogal eens discussie over het grijze gebied tussen basis- en extra ondersteuning. Ook speelt de ernst van de problematiek waarvoor ondersteuning nodig is een rol bij de grens tussen basis- en extra ondersteuning. Als voorbeeld noemt een respondent een kind dat dermate ernstig dyslectisch is, dat remedial teaching en dyslexiebegeleiding niet voldoende is. De intensiteit van de benodigde ondersteuning overstijgt dan de basisondersteuning. Andere voorbeelden van onduidelijkheden die respondenten noemen, gaan over faalangsttraining voor alle leerlingen of alleen als er aanleiding toe is, samenwerking met jeugdhulp in relatie tot basisondersteuning of wanneer een ontwikkelingsperspectief precies nodig is. Ten slotte geeft een van de respondenten als voorbeeld een school met verschillende vestigingen in twee samenwerkingsverbanden. In het ene samenwerkingsverband krijgen scholen jaarlijks middelen voor basisondersteuning en extra arrangementen; in het andere samenwerkingsverband moeten arrangementen per leerling aangevraagd worden. Dit is voor onderwijsondersteuners die in beide vestigingen werken erg verwarrend.

Eveneens meer dan de helft van de respondenten rapporteert signalen over verschil van inzicht over wat wel en niet onder de basisondersteuning valt tussen ouders aan de ene kant en school of samenwerkingsverband aan de andere kant. Verschillende respondenten wijten dit aan irreële of veel te hoge verwachtingen van ouders die passend onderwijs verwarren met inclusief onderwijs.⁸ Verder komt het voor dat ouders en school verschillende opvattingen hebben over wat een kind nodig heeft. Ouders vinden dat het kind meer ondersteuning nodig heeft dan de school nodig acht. Of ouders vinden dat een kind met beperkingen sowieso recht heeft op extra ondersteuning bovenop de basisondersteuning, terwijl de school het kind prima van voldoende ondersteuning kan voorzien binnen de basisondersteuning. Maar er worden ook voorbeelden gegeven van scholen die te lang hebben 'aangemodderd' met een kind; als tijdig de juiste (basis)ondersteuning was ingezet, was verergering van de problematiek voorkomen. Uit andere onderzoeken onder ouders blijkt ook dat ouders van mening kunnen verschillen met de school over de ondersteuning die de school biedt en dat ouders passend onderwijs associëren met inclusief onderwijs (Ledoux, 2017; Van Eck & Rietdijk, 2017).

Verschillen van inzicht tussen samenwerkingsverband en schoolbesturen komen minder voor; een kwart van de directeuren/coördinatoren rapporteert dat dit een enkele keer per jaar gebeurt (vaker vo dan po) en slechts één respondent dat dit meerdere keren per jaar voorkomt. Meningsverschillen kunnen het gevolg zijn van het niet volgen van de ondersteuningsroute door scholen, maar kunnen ook bijvoorbeeld gaan over hoeveel extra inzet van intern begeleiders reëel is. Het kan ook gaan over de weigering van een reguliere

⁸ *Inclusief onderwijs* is onderwijs dat erop gericht is alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften te integreren in het reguliere onderwijs.

school om teruggeplaatste leerlingen vanuit het speciaal onderwijs aan te nemen en een enkele keer heeft het verschil van inzicht te maken met (dreigende) thuiszitters. In driekwart van de samenwerkingsverbanden komen verschillen van inzicht tussen samenwerkingsverband en schoolbesturen volgens de directeuren/coördinatoren niet voor.

Een kwart van de directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden meldt in de vragenlijst dat er wel eens onduidelijkheden of ongewenste situaties zijn die te maken hebben met verschillen in de basisondersteuning tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden. Dergelijke verschillen kunnen samenhangen met afwijkende keuzes in aangrenzende samenwerkingsverbanden voor de verdeling van de middelen. Een samenwerkingsverband dat kiest voor een scholenmodel waarbij een groot deel van de middelen voor passend onderwijs rechtstreeks doorgesluisd wordt via de schoolbesturen naar de scholen, kan een andere of geen grens hanteren tussen basis- en extra ondersteuning dan een samenwerkingsverband dat een expertise- of arrangementenmodel hanteert. Concreete voorbeelden zijn vormen van ondersteuning die bij het ene samenwerkingsverband wel bekostigd worden als extra ondersteuning, terwijl ze bij het aangrenzende samenwerkingsverband vallen onder de basisondersteuning, zoals dyslexiebegeleiding, begeleiding bij hoogbegaafdheid, NT2-ondersteuning voor nieuwkomers of dyscalculiebegeleiding. Ook genoemd is een speciale havo/vwo-onderbouwklas die in het ene samenwerkingsverband onder de basisondersteuning valt en in het andere samenwerkingsverband onder extra ondersteuning. Voor de feitelijke begeleiding maakt dit echter geen verschil.

Ongeveer dertig van de 42 personen die de LinkedIn-peiling hebben ingevuld, rapporteren onduidelijke of ongewenste situaties die te maken hebben met de basisondersteuning. Uit de toelichtingen blijkt dat nogal eens onduidelijk is wat onder basisondersteuning valt en wat niet. Ook wijst men op onduidelijkheid bij verhuizing van leerlingen naar een andere regio.

De inspecteur van de samenwerkingsverbanden vertelt dat schoolbesturen aanvankelijk soms strategisch opereerden bij het bepalen van wat in hun scholen aan extra ondersteuning geboden kan worden. Sommige besturen namen in hun ondersteuningsprofiel weinig mogelijkheden op voor extra ondersteuning om zo te veel instroom van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften te voorkomen, andere hielden de beschrijving in de schoolondersteuningsprofielen om die reden bewust vaag. Dit zorgde nogal eens voor discussies tussen ouders en school en scholen onderling. Ook de onduidelijkheid over wat nu wel en wat niet onder de basisondersteuning valt, kon leiden tot verschil van mening. De school zegt bijvoorbeeld tegen een ouder dat bepaalde ondersteuning niet in het ondersteuningsprofiel van de school zit en verwijst de ouder naar een andere school. Als die andere school vindt dat de benodigde ondersteuning onder de basisondersteuning valt, ontstaat er discussie waar ouders en kind niet mee gediend zijn. Dit soort conflicten komt volgens de inspecteur tot nu toe gelukkig niet vaak en steeds minder voor nu scholen gaandeweg ook bij twijfel steeds beter voor ogen hebben wat op het niveau van basisondersteuning van hen verwacht mag worden. Tegelijkertijd wijst hij erop dat als het samenwerkingsverband helder omschrijft wat het aanbod is aan basisondersteuning en monitort of scholen dat aanbod ook werkelijk realiseren en de scholen goed vastleggen in het schoolondersteuningsprofiel wat het aanbod is aan extra ondersteuning, dan kunnen het samenwerkingsverband en de scholen daarnaar verwijzen en kunnen discussies tussen scholen voorkomen worden.

Het belangrijkste knelpunt dat steeds opnieuw naar voren komt is onduidelijkheid voor ouders over welke ondersteuning ze wel en niet mogen verwachten van de school. Dit komt ook sterk naar voren in de publicatie van Jelle van der Meer (2016) met de veelzeggende titel *De bomen en het bos*. Passend onderwijs schept weliswaar ruimte voor flexibiliteit en maatwerk, maar de keerzijde is dat ouders gemakkelijk verdwalen in de nieuwe structuur met basisondersteuning en arrangementen voor extra ondersteuning.

5. Toekomstscenario's

Dit hoofdstuk vat de uitkomsten samen van de raadpleging van diverse betrokkenen uit het onderwijsveld over de voor- en nadelen van het landelijk vaststellen van een niveau voor basisondersteuning en het eventueel verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet. Raadpleging vond plaats via focusgroepen (zie Bijlage 6), een online vragenlijst voor directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden (zie Bijlage 4) en een korte LinkedIn-vragenlijst (zie Bijlage 5).

5.1 Een landelijke definitie van basisondersteuning

Voorstanders

Een meerderheid van de politieke partijen heeft zich in de vaste Kamercommissie van OCW voorstander getoond van het landelijk vaststellen van de basisondersteuning.⁹ Ook de Algemene Onderwijsbond (AOB) pleit voor één landelijk niveau van basisondersteuning.¹⁰ Een belangrijk argument is de veronderstelde *rechtsgelijkheid* die een wettelijk vastgesteld minimumniveau van de basisondersteuning tot gevolg zou hebben. Terwijl nu vooral mondige ouders de gewenste ondersteuning voor hun kind voor elkaar kunnen krijgen, kan een landelijke norm ervoor zorgen dat alle ouders weten waarop ze aanspraak kunnen maken. Ook zou een wettelijk vastgestelde ondersteuning het voor scholen makkelijker maken om zich te verweren tegen onterecht hoge ondersteuningseisen van ouders.

Een tweede argument dat de politiek en ook de AOB naar voren brengt, is dat een landelijk vastgesteld niveau *duidelijkheid* verschaft aan leerlingen, ouders en leraren over de ondersteuning waar leerlingen recht op hebben. Als de ondergrens van de ondersteuning die iedere school moet bieden, helder is, is het ook voor iedereen duidelijk welke ondersteuning er standaard op school aanwezig is en wanneer men een beroep kan doen op de middelen voor extra ondersteuning.

De AOB wijst nog op een derde argument; landelijke vaststelling van de basisondersteuning zou de *lerarenopleidingen* helderheid verschaffen over de eisen waaraan toekomstige leraren moeten voldoen voor de basisondersteuning. Dit argument werd ook door de politiek naar voren gebracht bij monde van D66. De vertegenwoordiger van de AOB die deelnam aan de focusgroep benadrukte eveneens dat een landelijke vaststelling in het belang is van leraren en van lerarenopleidingen. Leraren zijn nu onvoldoende op de hoogte van wat ze geacht worden te kennen en te kunnen en omdat daarvoor geen landelijke norm is, kunnen opleidingen daar ook niet op inspelen. Een leraar zou het recht moeten hebben om aan te geven dat hij of zij niet verder kan met een leerling, omdat die leerling een grotere ondersteuningsvraag heeft dan de leraar kan bieden en ook hoeft te bieden. Leraren zijn nu te weinig betrokken bij de invulling van basis- en extra ondersteuning in ondersteuningsplan en schoolondersteuningsprofiel, aldus de AOB. Hoewel de ondersteuningsplanraad, die bestaat uit een afvaardiging van de medezeggenschapsraden van de scho-

⁹ Voorstanders zijn SP, GroenLinks, CDA, D66; de VVD is tegenstander, zie *Verslagen van algemeen overleg Passend onderwijs* op 15 december 2016 en 5 juli 2017.

¹⁰ Zie de brief van het AOB aan de Vaste commissie OCW dd. 30 juni 2017.

len, instemmingsbevoegd is bij de vaststelling van het ondersteuningsplan en de medezeggenschapsraad van de school moet instemmen met het schoolondersteuningsprofiel, geeft de AOb aan dat er te weinig sprake zou zijn van medezeggenschap.

In de vragenlijst hebben 27 (29%) directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden aangegeven (overwegend) voorstander te zijn van een landelijke definitie van de basisondersteuning (zie Tabel 19 in Bijlage 4). Bij de voorstanders zijn iets meer directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden vo dan van po. Voorgeformuleerde argumenten die door de meeste respondenten werden aangekruist zijn dat een landelijke definitie meer duidelijkheid geeft voor scholen en ouders, een heldere afbakening biedt met extra ondersteuning, discussies voorkomt en samenwerkingsverbanden meer sturingsmogelijkheden geeft. Het voorkomen van verschillen tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden wordt als extra argument genoemd.

Van de 42 respondenten die de peiling op LinkedIn hebben ingevuld, is drie kwart voorstander van een landelijke definitie. Dit zijn zowel ouders, als leraren, managers en onderwijsondersteuners.

Tegenstanders

In de focusgroep voor bonden, sectorraden en beleidsmedewerkers van OCW was behalve de AOb niemand voorstander van een landelijke vaststelling van de basisondersteuning. In de beide andere focusgroepen met ondersteuners, ouders, directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden en bestuurders, was ook geen enkele voorstander van een landelijke definitie. De deelnemers aan de netwerkbijeenkomst van de PO-raad en de geïnterviewde inspecteur samenwerkingsverbanden zijn eveneens allen tegenstander van een landelijke vaststelling.

In de debatten met Tweede Kamerleden over passend onderwijs toonde toenmalig staatssecretaris Decker van OCW zich eveneens tegenstander van het landelijk vaststellen van de basisondersteuning. Als grootste nadelen van een landelijke vaststelling noemde de staatssecretaris ten eerste de verwachting dat samenwerkingsverbanden en scholen dan tevreden zullen zijn met een *laag minimumniveau* voor de basisondersteuning. Dit argument wordt onderschreven door directeuren/coördinatoren, ouders en ondersteuners die deelnamen aan de focusgroepen.

Het tweede nadeel dat de staatssecretaris noemde, is het gevaar van *eindeloze discussies* met samenwerkingsverbanden, koepels, scholen en rijksoverheid over wat tot het basisniveau zou moeten behoren. De directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden brengen dit risico in de focusgroep eveneens naar voren. Het uiteindelijke resultaat van de discussies zal vermoedelijk een vage omschrijving zijn, omdat iedereen zich erin moet kunnen vinden. De directeuren/coördinatoren vinden het belangrijker om samenwerkingsverbanden de tijd te geven om de ondersteuning goed in te richten. Volgens hen is het veld goed in staat onduidelijkheden zelf op te lossen.

Van de directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden die de vragenlijst hebben ingevuld, is een meerderheid van 71% tegenstander van een landelijke vaststelling van de basisondersteuning. Directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden po zijn sterker gekant tegen een landelijke vaststelling dan directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden vo. De argumenten dat er eindeloze discussies nodig zullen zijn

om tot een landelijke definitie te komen en dat een landelijke definitie zal leiden tot een laag minimumniveau, komen ook uit de vragenlijsten naar voren.

In de focusgroep voor samenwerkingsverbanden en ook in de bijeenkomst van de PO-raad wordt benadrukt dat het gewenste niveau van basisondersteuning *regionale verschillen* kent en dat deze verschillen een landelijke definitie onmogelijk maken. Dit argument werd ook door de VVD verwoord in een debat met de staatssecretaris. In landelijke gebieden zijn bijvoorbeeld de afstanden groter en het aantal scholen kleiner. Om toch zo thuisnabij mogelijk onderwijsondersteuning te kunnen bieden, is dan een hoger niveau van basisondersteuning in de reguliere scholen nodig. De kern van dit argument is dat de kracht van passend onderwijs is dat je biedt wat passend is bij de omgeving waarbij het steeds gaat om maatwerk. De wetgeving is gericht op differentiatie (ruimte voor lokaal maatwerk) en het is aan de samenwerkingsverbanden om daar met eigen creativiteit een goede invulling aan te geven. De Tweede Kamer moet accepteren dat er dan verschillen ontstaan, zo vinden de deelnemers aan deze focusgroepen. Volgens de focusgroep voor ondersteuners en ouders zou een landelijke definitie een dempende werking hebben op de creativiteit van scholen bij de invulling van de basisondersteuning.

De opdracht aan de samenwerkingsverbanden is een dekkend aanbod zonder thuiszitters. Een van de directeuren/coördinatoren merkt op dat ondersteuning daarvoor een middel is dat zich niet laat omschrijven in harde criteria, eigenschappen, voorwaarden of operationaliserings. In de PO-raadbijeenkomst wijst men erop dat het vooral van belang is dat de processen rond de ondersteuning goed op orde zijn en duidelijk voor betrokkenen. Een dekkend aanbod moet op het niveau van het samenwerkingsverband gerealiseerd worden, maar laat ruimte voor verschillen tussen scholen en zelfs klassen. Een afweging hierbij is wat een *haalbaar maximum* is van het aantal leerlingen met een ondersteuningsbehoefte per klas en per school in samenhang met de intensiteit van de benodigde ondersteuning. Een landelijke norm suggereert dat je op kindniveau een aanbod kunt garanderen, maar in de praktijk speelt ook hoeveel en wat voor soort leerlingen met ondersteuningsbehoeften er in een klas zitten.

Volgens veel directeuren/coördinatoren, volgens de geraadpleegde onderwijsinspecteur en ook volgens de staatssecretaris, druist het landelijk vaststellen van de basisondersteuning in tegen de *beleidsvrijheid en autonomie* van samenwerkingsverbanden en scholen binnen samenwerkingsverbanden. Het helpt niet bij het verkrijgen van draagvlak als de overheid het niveau van de basisondersteuning dwingend oplegt. De staatssecretaris wilde dan ook samen met de sector-, ouder- en vakorganisaties stimuleren dat binnen scholen en samenwerkingsverbanden (opnieuw) het gesprek gevoerd wordt over het schoolondersteuningsprofiel en het niveau van basisondersteuning.¹¹

De VO-raad pleit in de focusgroep ook voor een brede discussie over hoe je van de schoolondersteuningsprofielen *levende documenten* zou kunnen maken die laten zien wat scholen kunnen bieden. Binnen scholen zou een gesprek op gang moeten komen over wat voor school men is, wat voor leerlingen men aan kan en in welke richting de school zich wil ontwikkelen. Met een levend schoolondersteuningsprofiel heeft de school een instrument in handen om aan ouders duidelijk te maken wat de school waar kan maken, waar de school

¹¹ Elfde voortgangsrapportage passend onderwijs, 20 juni 2017.

aan werkt en welke ondersteuning men biedt. En daarmee kan de school het gesprek aangaan met ouders.

Directeuren/coördinatoren wijzen er in de focusgroep ook op dat ouders niet echt geïnteresseerd zijn in de basisondersteuning; zij willen weten wat een school maximaal kan bieden, niet wat het minimum is. Een landelijke definitie helpt daarom niet om onduidelikheden bij ouders op te lossen en evenmin bij leraren, zo merkt men ook op in de bijeenkomst van de PO-raad. Het grijze gebied tussen basis- en extra ondersteuning zal ook bij een landelijke definitie blijven bestaan. Er is eerder sprake van *schijn duidelijkheid*. In de focusgroep voor ouders en ondersteuners wordt opgemerkt dat een landelijke definitie geen oplossing vormt voor een slechte communicatie tussen ouders en school en dat het evenmin een versterking betekent van de juridische positie van ouders. Ouders willen vooral goed overleg met school zonder dat zij een beroep hoeven te doen op wettelijke regelgeving. Het gaat vooral om een goede relatie tussen school en ouders waarin openlijk besproken kan worden wat nodig is en wat wel en wat niet kan. Dit komt ook naar voren in de bijeenkomst van de PO-raad waar men erop wijst dat een landelijke definitie er niet voor zal kunnen zorgen dat er helemaal geen ontevreden ouders meer zijn. Individuele problemen zijn niet zomaar op te lossen met een generieke (structuur)maatregel. Bovendien is elk kind anders en ook dat maakt het onmogelijk om rechten of aanspraken van ouders te standaardiseren. Belangrijk is om het informeren van ouders serieus te nemen en te investeren in aandacht en het goede gesprek.

In de toelichtingen bij de antwoorden op de vragenlijst wordt genoemd dat een landelijke definitie niets verandert aan de *(on)wil van schoolbesturen* om een breed ondersteuningsaanbod te ontwikkelen. Als het niveau van de basisondersteuning opgelegd wordt door de overheid, werkt dit belemmerend bij de visieontwikkeling in samenwerkingsverbanden en schoolbesturen. Ook in de focusgroep voor ouders en ondersteuners werd dit argument geuit. Onwilligheid heeft veel meer te maken met houding en visie. De VO-raad gelooft ook niet dat een landelijke vaststelling een oplossing biedt voor samenwerkingsverbanden waar het (nog) niet goed loopt.

De vertegenwoordiger van het CNV onderstreept net als de AOb het belang van *betrokkenheid van leraren* bij het opstellen van ondersteuningsplan en schoolondersteuningsprofielen, maar zij denkt niet dat een landelijke vaststelling van de basisondersteuning niet tot een grotere betrokkenheid zal leiden. Een landelijke norm is lastig vanwege bestaande verschillen tussen scholen en verschillen tussen leraren, bijvoorbeeld als de ene leraar een bepaald kind wel kan ondersteunen en de andere niet. Volgens de VO-raad zou er ruimte moeten zijn om binnen het leraarschap te differentiëren en zo rekening te houden met sterke en zwakke punten van leraren.

5.2 De term basisondersteuning uit de wet

Voorstanders

Een minderheid van de directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden die de vragenlijst hebben ingevuld, is voorstander van het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet. In het po is iets minder dan de helft voorstander, in het vo is het 30%. De belangrijkste reden die voorstanders geven, is de onduidelijkheid van de term. De andere voorgeformuleerde argumenten zijn door ongeveer drie kwart van de voorstanders

aangekruist: de term heeft geen toegevoegde waarde voor de onderwijspraktijk, het inspectietoezicht op de basiskwaliteit vindt men voldoende en de wettelijk vastgelegde zorgplicht biedt voldoende houvast. Dat de invulling van de basisondersteuning tot ongewenste verschillen zou leiden, vormt slechts voor een kwart van de voorstanders een reden om de term uit de wet te verwijderen. Gemeld wordt verder dat het schrappen van de term nog meer ruimte geeft voor dialoog en dat het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning kunstmatig is.

In de focusgroep voor directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden vindt een van de deelnemers dat de term basisondersteuning beter geschrapt kan worden, omdat scholen de basisondersteuning strategisch invullen (bijvoorbeeld niet te veel extra voorzieningen noemen om een aanzuigende werking te voorkomen) en omdat de grens tussen basis- en extra ondersteuning sowieso vaag is.¹² Ook komt aan de orde dat de term verwarring opwekt met de term basiskwaliteit uit het inspectiekader. De laatste term is volgens sommigen voldoende voor de wet. Als scholen willen, kunnen ze de basiskwaliteit zelf inhoudelijk uitwerken.

In de focusgroep voor ouders en ondersteuners zegt een deelnemer dat de term wel uit de wet kan, omdat hij toch niks heeft opgeleverd. Ook de meeste bestuurders van samenwerkingsverbanden aanwezig op de netwerkbijeenkomst van de PO-raad vinden dat het begrip basisondersteuning uit de wet gehaald kan worden.

Tegenstanders

Twee derde van de respondenten van de vragenlijst, vaker uit vo dan uit po, is tegenstander van het schrappen van de term basisondersteuning uit de wet. Bijna alle tegenstanders vinden dat de term in de wet moet blijven omdat het helpt om het gesprek over dekking aanbod te voeren. Ook uit de andere vaak aangekruiste of zelf geformuleerde argumenten blijkt vooral dat de terminologie ondersteunend is bij het ontwikkelen van beleid over ondersteuningsaanbod, onderscheid tussen basis en extra, maatwerk en de communicatie over het ondersteuningsaanbod met ouders. De term helpt samenwerkingsverbanden bij het bespreken of elk kind op elke school de minimale ondersteuning krijgt. Een van de directeuren/coördinatoren vindt de term essentieel voor een getrappt ondersteuningsmodel, voor het vaststellen van wat het samenwerkingsverband van scholen verwacht en voor het verdeelmodel van de middelen.

Ook de meeste deelnemers aan de focusgroep voor directeuren/coördinatoren vinden het beter de wet te laten zoals hij is. De wettelijke verankering geeft samenwerkingsverbanden sturingsruimte, maar ze willen wel graag zelf blijven bepalen hoe ze de basisondersteuning invullen. De term helpt om scholen ertoe aan te zetten vast te leggen wat ze minimaal bieden en hoe dat eruitziet, wanneer een ontwikkelingsperspectief nodig is en wanneer niet. Dat legt tegelijkertijd bloot waar de kwetsbaarheden liggen. Het verwijderen van de term leidt niet tot verbetering en niemand heeft last van de term. Hij staat voor een soort bodem, maar het moet mogelijk blijven om het begrip zo licht of zo zwaar in te vullen als gewenst.

¹² Uit de integrale cases blijkt eveneens dat sommige scholen huiverig zijn om zich te profileren met specifieke ondersteuningsvoorzieningen uit angst voor een aanzuigende werking (Eimers et al., 2016).

De deelnemers aan de focusgroep voor ouders en ondersteuners zijn niet erg uitgesproken over het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet, maar de meerderheid vindt het beter om de wet te laten zoals hij is. In de discussie komt naar voren dat de term basisondersteuning scholen kan helpen bij het op orde krijgen van de ondersteuning en dat de term prikkelt om een gezamenlijk ambitieniveau af te spreken in samenwerkingsverbanden. Bovendien stimuleert de basisondersteuning samenwerkingsverbanden om aandacht te besteden aan preventie, zodat minder extra ondersteuning nodig is.

Een deel van de bestuurders aanwezig op de netwerkbijeenkomst van de PO-raad wil ook niets veranderen aan de wet, vooral om onrust te voorkomen. De geïnterviewde onderwijsinspecteur vindt dat het weghalen van het begrip basisondersteuningsvoorzieningen uit de wet geen oplossing biedt voor de ervaren onduidelijkheid. Het schrappen van de term heeft volgens hem weinig betekenis voor scholen. Voor het samenwerkingsverband betekent het weliswaar dat het ondersteuningsplan geen aandacht meer hoeft te geven aan basisondersteuning, maar voor scholen blijft het opstellen van een schoolondersteuningsprofiel verplicht. “Schoolondersteuningsprofiel en basisondersteuning zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, omdat in het schoolondersteuningsprofiel nu juist staat welke extra ondersteuning de school kan bieden. Schrappen van de term basisondersteuningsvoorzieningen heeft dus alleen maar zin als je ook het verplichte schoolondersteuningsprofiel schrapt. Waar je spreekt van extra ondersteuning, resteert overige ondersteuning; hoe zou je die dan moeten noemen?”

5.3 Alternatieve scenario's?

Echte alternatieve scenario's zijn we niet op het spoor gekomen via de veldraadpleging, al kan 'alles laten zoals het is' natuurlijk ook gezien worden als een scenario. De meerderheid van de geraadpleegde coördinatoren, bestuurders, ouders, ondersteuners en andere belanghebbenden lijkt er voorstander van voorlopig niet te tornen aan de wet. Men wil vooral tijd en ruimte om de eigen ondersteuningsstructuur verder te ontwikkelen en te implementeren.

6. Voorlopige conclusies

Op basis van de uitkomsten in deze eerste fase van het onderzoek naar de basisondersteuning formuleren we in dit hoofdstuk een aantal voorlopige conclusies. Voorlopig, omdat de betekenis van verschillen in de basisondersteuning voor ouders en leraren in deze fase slechts zijdelings aan de orde kwam. In de tweede fase van het onderzoek komen deze actoren vollediger in beeld. We eindigen dit hoofdstuk met een korte beschouwing over de verdere ontwikkeling en implementatie van basisondersteuning en extra ondersteuning.

6.1 Verschillen in basisondersteuning tussen en binnen samenwerkingsverbanden

De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen het beeld van de Tweede Kamer dat er belangrijke verschillen bestaan in de definities en de uitwerking van de basisondersteuning tussen, maar ook binnen de samenwerkingsverbanden. Daarbij lijkt het nauwelijks uit te maken of samenwerkingsverbanden aan elkaar grenzen of niet. Samenwerkingsverbanden zijn in de eerste jaren van de invoering van passend onderwijs vooral bezig geweest met het intern op orde krijgen van de inrichting van de ondersteuningsstructuur en lijken (nog) weinig aandacht te hebben voor overleg met aangrenzende samenwerkingsverbanden.

Dat samenwerkingsverbanden de basisondersteuning op een verschillende manier omschrijven is een logisch gevolg van de decentralisatie die met de Wet Passend Onderwijs beoogd werd. Samenwerkingsverbanden kregen daarmee immers de vrijheid om hun eigen beleid te voeren. De verschillen kunnen onder andere samenhangen met regionale verschillen, zoals het kleinere aantal scholen en de grotere afstanden tussen scholen in landelijke gebieden. Om in deze gebieden toch zo thuisnabij mogelijk onderwijs te kunnen bieden is een hoger niveau aan basisvoorzieningen in de reguliere scholen vereist dan in stedelijke gebieden. De kracht van passend onderwijs is maatwerk waarbij elke school kan bieden wat past bij de omgeving.

Verschillen in ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen

De ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden verschillen van elkaar in vorm, omvang en concreetheid. In sommige samenwerkingsverbanden is het ondersteuningsplan duidelijk het resultaat van veel overleg met schoolbesturen en is de informatie over de basisondersteuning concreet en actueel. In andere samenwerkingsverbanden is de omschrijving van de basisondersteuning erg vaag en geeft deze weinig inzicht in het niveau van de basisvoorzieningen en de afspraken over de ondersteuningsstructuur met de schoolbesturen. Ook het aspect kwaliteit van de basisondersteuning blijft nogal eens onderbelicht. De schoolondersteuningsprofielen zijn in veel samenwerkingsverbanden vooral een papieren werkelijkheid en vertonen eveneens grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden en tussen scholen.

In veel ondersteuningsplannen wordt geen duidelijke grens aangegeven tussen basisondersteuning en extra ondersteuning en is dus ook niet duidelijk wanneer een ontwikkelingsperspectief vereist is. Er zijn ook samenwerkingsverbanden waarin alleen de doelen

van de basisondersteuning gemeenschappelijk zijn, maar de inrichting van de ondersteuning geheel aan de scholen overgelaten wordt. In die samenwerkingsverbanden is het twijfelachtig of het niveau van de basisondersteuning in alle scholen vergelijkbaar is, zoals het uitgangspunt is van de wet. De kans op een vergelijkbaar niveau van basisondersteuning lijkt groter in scholen van samenwerkingsverbanden met een duidelijke omschrijving van de basisondersteuning in het ondersteuningsplan. Of deze veronderstelling klopt, kunnen we op basis van dit onderzoek niet met zekerheid zeggen.

Schoolondersteuningsprofielen hebben formeel een geldigheid van vier jaar. De invulling van basis- en extra ondersteuning in de scholen is echter niet in beton gegoten, de dynamiek in de scholen maakt de basisondersteuning veranderlijk. Personeelwisselingen, aanwezige specialistische expertise, draaglast en draagkracht van het team en individuele leraren en veranderingen in deskundigheid kunnen ertoe leiden dat de basisondersteuning die een school kan bieden per jaar en per groep enigszins wisselt.

Verwarrende kwesties

Volgens de wet is het opstellen van een ontwikkelingsperspectief verplicht wanneer er sprake is van extra ondersteuning. Dit lijkt voor sommige samenwerkingsverbanden aanleiding een hoog niveau voor de basisondersteuning af te spreken, zodat scholen minder ontwikkelingsperspectieven hoeven te maken en op die manier administratief ontlast worden. Dit kan echter tegelijkertijd leiden tot minder overleg met ouders over de ondersteuning van hun kind. Sinds schooljaar 2017-18 hebben ouders instemmingsrecht voor het handelingsdeel van een ontwikkelingsperspectief. Als de school de ondersteuning van een kind schaart onder de basisondersteuning, is geen ontwikkelingsperspectief nodig en dus ook geen instemming van ouders met de geboden ondersteuning. Overigens betekent dat niet dat er dan geen afstemming plaatsvindt met ouders.

In dit onderzoek kwamen we diverse voorbeelden tegen van verwarring over de begrippen basiskwaliteit, basisarrangement en basisondersteuning. Veel betrokkenen menen dat het onderzoekskader van de onderwijsinspectie al een landelijk geldend minimumniveau aangeeft voor de basisondersteuning. Maar in het nieuwe waarderingskader van de inspectie dat sinds schooljaar 2017-2018 geldt, staat dat de basiskwaliteit voor de (extra) ondersteuning (OP4) bepaald wordt door (1) de aanwezigheid van een ondersteuningsplan waarin het niveau van de basisondersteuning is vastgelegd dat geldt voor alle scholen van het samenwerkingsverband, en (2) de aanwezigheid van een schoolondersteuningsprofiel waarin de school vastgelegd heeft welke voorzieningen de school kan bieden in aanvulling op het niveau van basisondersteuning dat geldt in het samenwerkingsverband. Het oordeel 'voldoende' op grond van het geldende waarderingskader ontslaat het samenwerkingsverband en de scholen dus niet van de plicht het eigen niveau van basisondersteuning te beschrijven, evenals welke voorzieningen in het samenwerkingsverband onder de extra ondersteuning vallen. Een basisarrangement dat gebaseerd is op het vroegere waarderingskader zegt ook weinig over de kwaliteit van de basisondersteuning, omdat de inspectie op de scholen tot nu toe nog weinig aandacht heeft besteed aan passend onderwijs. De focus lag vooral op de kwaliteit van het onderwijsprogramma, het leerrendement en het leerlingvolgsysteem.

Er is nog een andere reden waarom het wonderlijk is als samenwerkingsverbanden de basisondersteuning gelijkstellen aan de basiskwaliteit volgens de inspectie. De inspectie

verstrekke een basisarrangement of geeft het oordeel voldoende voor behoorlijk onderwijs in algemene zin. Een school is zwak volgens de inspectie als de leerresultaten onvoldoende zijn. Zo'n zwakke school kan echter wel de basisondersteuning goed op orde hebben. Het omgekeerde (voldoende resultaten maar de basisondersteuning niet op orde) is uiteraard ook mogelijk.

Verschillen in de inrichting van de basisondersteuning tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden kunnen leiden tot verwarring bij ondersteuners die werken voor meerdere scholen of vestigingen die tot verschillende samenwerkingsverbanden behoren. Zo kan dezelfde ondersteuning in de ene school bekostigd worden vanuit de middelen voor basis- en extra ondersteuning die de school jaarlijks van het samenwerkingsverband krijgt, terwijl in een school vlakbij die onder een ander samenwerkingsverband valt, per leerling een arrangement aangevraagd moet worden. Dergelijke verschillen kunnen ook voor ouders in grensgebieden tussen samenwerkingsverbanden verwarrend zijn. Een kwart van de directeurs/coördinatoren van samenwerkingsverbanden maakte in dit onderzoek melding van onduidelijkheden of ongewenste situaties die samenhangen met verschillen tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden. Het belang van een goede onderlinge communicatie over dergelijke verschillen tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden is dan ook onmiskenbaar.

Het belang van informatie en communicatie

Het belang van een goede communicatie tussen school en ouders kwam in dit onderzoek veelvuldig naar voren. Onduidelijkheid bij ouders lijkt voornamelijk samen te hangen met slecht geïnformeerd zijn. Vaak omdat informatie niet vindbaar of moeilijk leesbaar is, soms ook omdat ouders het schoolondersteuningsprofiel niet hebben geraadpleegd. Dit laatste kan te maken hebben met een gebrek aan ondersteuning vanuit school bij het zoeken naar informatie. Schoolondersteuningsprofielen zouden voor ouders een eerste oriëntatie kunnen vormen om een beeld te krijgen van wat scholen te bieden hebben aan onderwijsondersteuning, zowel aan basisondersteuning als de extra ondersteuningsmogelijkheden, mits ze toegankelijk en leesbaar zijn. Maar uiteindelijk is het gesprek tussen school en ouders cruciaal om wederzijdse verwachtingen over ondersteuning goed op elkaar af te stemmen. Goed overleg met school is wat ouders vooral wensen, zo blijkt ook uit eerder onderzoek binnen het evaluatieprogramma (Ledoux, 2016; Van Eck & Rietdijk, 2017). Ouders willen vooral weten wat voor hun specifieke kind in een specifieke school en in een specifieke klas met een specifieke leraar mogelijk is. Papieren duidelijkheid over basisondersteuning helpt daarbij onvoldoende.

Verschillen van inzicht tussen samenwerkingsverband en schoolbesturen komen volgens de uitkomsten van dit onderzoek niet zo vaak voor, maar onduidelijkheid bij scholen en leraren komt wel regelmatig voor. Ook aan deze onduidelijkheid kan een gebrek aan heldere informatie vanuit het samenwerkingsverband of schoolbestuur ten grondslag liggen, maar ook onvoldoende communicatie vanuit de school of het schoolbestuur naar de leraren over wat de basisondersteuning wel en niet inhoudt en wat er van hen verwacht wordt.

Uit dit onderzoek blijkt duidelijk dat er grote verschillen zijn in definitie, invulling en uitvoering van de basisondersteuning tussen samenwerkingsverbanden en tussen schoolbesturen en scholen. Zolang voor iedereen duidelijk is hoe de ondersteuning, zowel basis als extra, in een school geregeld is, hoeft dat geen probleem te zijn. Dat vereist een goede

onderlinge afstemming binnen de school en met schoolbestuur en samenwerkingsverband en vooral een goede communicatie met leraren en ouders, zodat iedereen weet waar hij of zij aan toe is. Ook goed overleg met aangrenzende samenwerkingsverbanden en scholen of vestigingen in het grensgebied tussen samenwerkingsverbanden kan helpen bij de communicatie over wat scholen wel en niet kunnen bieden en wat de procedures zijn voor het verkrijgen van basis- dan wel extra ondersteuning.

6.2 Toekomstscenario

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het landelijk vaststellen van een norm voor de basisondersteuning slechts kan rekenen op beperkte steun vanuit het veld. De meeste 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. Het grijze gebied tussen basisondersteuning en extra ondersteuning zal volgens velen ook bij een landelijke definitie blijven bestaan. En een landelijk geldende definitie en omschrijving van een minimumniveau zal er ook niet voor zorgen dat er nooit meer ontevreden ouders zijn. Het biedt evenmin een oplossing voor een gebrek aan informatie, afstemming en communicatie. Samenwerkingsverbanden en scholen die nu niet helder communiceren met de eigen leraren en met de ouders, zullen dat niet ineens wel gaan doen als er een landelijke norm is. 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.

In tegenstelling tot de meerderheid van directeurs/coördinatoren van samenwerkingsverbanden en overige deelnemers aan de focusgroepen, spreekt een meerderheid van de 42 respondenten van de LinkedIn-peiling zich juist uit vóór een landelijke definitie. In eerder onderzoek van het evaluatieprogramma (Heim et al., 2017; Van Loon-Dijkers et al., 2017) hebben we ervaren dat kritische mensen die veranderingen willen, eerder geneigd zijn te reageren op een open online raadpleging dan mensen die tevreden zijn met de bestaande situatie. Dit verklaart waarschijnlijk het afwijkende beeld bij deze respondentengroep.

6.3 Ten slotte

Deze eerste fase van het onderzoek naar de basisondersteuning bracht verschillen in basisondersteuning tussen en binnen samenwerkingsverbanden in kaart en richtte zich vooral op de betekenis daarvan voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen. De tweede fase van het onderzoek, waarover we in 2019 zullen rapporteren, concentreert zich op de betekenis van verschillen in basisondersteuning voor leerlingen, ouders, leraren en scholen. De bevindingen in deze eerste fase van het onderzoek leiden tot enkele overwegingen die relevant zijn voor de verdere ontwikkeling en implementatie van basisondersteuning en extra ondersteuning.

Om onduidelijke situaties over basisondersteuning te voorkomen, is goed overleg tussen samenwerkingsverband, schoolbesturen en scholen cruciaal. 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. Belangrijk is om expliciet aandacht te schenken aan de relatie tussen de ondersteuningsmogelijkheden van een school en aspecten als groepsgrootte, groepssamenstelling, het effect van andere leerlingen met ondersteuningsbehoeften in de klas en deskundigheid en beschikbaarheid van (extra) personeel.

Het actief betrekken van leraren bij het ontwikkelen van ondersteuningsplan en (vooral) schoolondersteuningsprofiel kan helpen bij het creëren van duidelijkheid over en draagvlak voor het beleid rond basis- en extra ondersteuning. Het samenwerkingsverband of het schoolbestuur kan de scholen ondersteunen bij het zo concreet mogelijk formuleren waar ouders wel en niet op kunnen rekenen. Als schoolondersteuningsprofielen goed vindbaar zijn, een min of meer vaste structuur hebben en begrijpelijk zijn voor ouders, kunnen ze gebruikt worden als basis voor het gesprek met ouders en leraren en worden het misschien levende documenten. Voorwaarde is dan dat er een jaarlijkse inhoudelijke check plaatsvindt, gevolgd door actualisering als er wijzigingen zijn.

De resultaten van dit onderzoek vormen geen aanleiding tot het wijzigen van de wet. De termen basisondersteuning en extra ondersteuning bieden samenwerkingsverbanden voldoende mogelijkheden om het beleid rond passend onderwijs vorm te geven. Nog niet in alle samenwerkingsverbanden is dat beleid volledig uitgekristalliseerd, maar de meeste samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen zijn goed op weg om het ondersteuningsaanbod helder te omschrijven en om onduidelijkheden op te lossen. Daarbij helpt het als leraren nauw betrokken worden bij de verdere ontwikkeling van de basisondersteuningsvoorzieningen en de inrichting van de ondersteuningsstructuur.

Referenties

- Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
- Eck, P. van, & Rietdijk, S. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Heim, M, Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G. (2017). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Loon-Dijkers, L. van, Heurter, A., & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Meninge van po- en vo-ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van OCW (2017). *Elfde voortgangsrapportage passend onderwijs*; 20 juni 2017. www.passendonderwijs.nl.
- PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad & MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*.
- Smeets, E. & Veen, D. van (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voorgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Veen, D. van, Huizinga, P. & Steenhoven, P. van der (2016). *Passend onderwijs en de lerarenopleidingen*. Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ.

Bijlage 1 Probleemverkenning

De Wet Passend Onderwijs maakt onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning. Dit onderscheid kent verschillende aspecten, waaronder de volgende:

1. Er is in de wet een onderscheid gemaakt, maar dit onderscheid is niet nader omschreven. Wel zijn er voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs richtlijnen gegeven voor de invulling, in het door het veld zelf opgestelde Referentiekader in 2013. Samenwerkingsverbanden konden dit kader gebruiken en hebben dat ook vaak gedaan, maar ze hebben de vrijheid om zelf te kiezen wat ze onder basis- en extra ondersteuning willen verstaan en om al dan niet afspraken hierover te maken met besturen en scholen. Uit het onderzoek van het evaluatieprogramma tot nu toe (integrale cases; Eimers, Ledoux & Smeets, 2016) komt naar voren dat er vooral verschillen zijn tussen scholen in wat ze beschouwen als behorend tot hun basisondersteuning en wat niet; dit komt onder andere tot uiting in verschillen in aanvragen voor extra middelen door scholen bij het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden die dit signaleren zijn soms bezig om hun verdelingsmodel aan te passen (lopend praktijkonderzoek in Den Haag). Het is dus belangrijk om niet alleen aandacht te hebben voor verschillen tussen samenwerkingsverbanden, maar ook voor verschillen tussen scholen¹³ en voor de relatie met het gekozen verdelingsmodel van het samenwerkingsverband.
2. Op schoolniveau moet het ondersteuningsaanbod (basis en extra) vastgelegd zijn in het schoolondersteuningsprofiel (SOP). We weten echter inmiddels dat het SOP nauwelijks een rol speelt in de dagelijkse praktijk en dat leraren er soms niet eens van op de hoogte zijn (Eimers et al., 2016). Belangrijk is daarom om na te gaan hoe in die dagelijkse praktijk de begrippen binnen scholen gehanteerd worden, bij voorkeur op leerlingniveau. Bij welke problematiek/ondersteuningsvraag van een leerling ligt binnen scholen de grens tussen basis- en extra steun en in hoeverre verschillen scholen/leraren daarin? En in hoeverre is men binnen scholen met het onderscheid bezig, speelt het daar überhaupt wel een rol? Is er op dit niveau behoefte aan een nadere omschrijving, waarom wel/niet?
3. Dat er verschillen tussen scholen zijn, is voor ouders relevanter dan verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Niet veel ouders zullen immers naar een ander samenwerkingsverband gaan vanwege een ander niveau van basisondersteuning; eerder zullen ze zoeken naar een andere school binnen het eigen samenwerkingsverband. Niettemin is het wel interessant om na te gaan of er regionale verschillen zijn tussen samenwerkingsverbanden en of die zich ook voordoen bij samenwerkingsverbanden die aan elkaar grenzen. Meer inzicht hierin kan in ieder geval de discussie in de Tweede Kamer verder helpen.
4. Uit geluiden die we opvangen in onze contacten met het onderwijsveld maken we op dat er door directeuren van samenwerkingsverbanden verschillend gedacht wordt over de wenselijkheid van landelijke normen voor basisondersteuning. Argumenten tegen zijn dat dit strijdig zou zijn met het gekozen principe van decentralisatie en dat het onderscheid ook niet precies te maken valt. Argumenten voor zijn dat het zou helpen om

¹³ En zelfs verschillen *binnen scholen* spelen een rol, omdat er ook op leraarniveau variatie bestaat in wat men weet te realiseren aan ondersteuning.

met meer gezag in het samenwerkingsverband gemaakte afspraken over realisatie van basisondersteuning te bewaken en dat het houvast zou bieden voor wat verwacht mag worden van lerarenopleidingen. Meer inzicht in de (verdeling van) opvattingen over de wenselijkheid van een landelijke norm is gewenst.

5. In de motie van 6 juli 2017 is sprake van eventuele effecten voor leerlingen, ouders, leraren en scholen. Nadere beschouwing is nodig van de vraag om wat voor effecten het zou kunnen gaan. Voor ouders zal het vooral gaan om behoefte aan duidelijkheid. Die kan gevonden worden in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband (OP) en in de schoolondersteuningsprofielen (SOP's), als er tenminste sprake is van heldere omschrijvingen. Als regionale verschillen echt een rol spelen, zou dat zichtbaar moeten zijn in 'shopgedrag' van ouders tussen samenwerkingsverbanden. Echter, er kunnen ook andere redenen zijn voor aanmelding van een kind bij een school in een ander samenwerkingsverband (type voorziening, reisafstand, denominatievoorkeur e.d.) en de oorzaak hiervan zal dus zeker niet altijd liggen in een verschil in geboden basisondersteuning op het niveau van het samenwerkingsverband. Een ander mogelijk effect kan zijn dat ouders met een kind met een extra ondersteuningsbehoefte eerder afgewezen worden op scholen met een laag niveau van basisondersteuning. Dat is helaas moeilijk te onderzoeken, door gebrek aan gegevens over aanmelding van deze ouders op schoolniveau. Voor leerlingen zal het gaan om de vraag of ze op de ene school een beter aanbod krijgen dan op een andere school. Het is echter de vraag of onduidelijkheid over wat basisondersteuning is hierbij een rol speelt. En uiteraard is hierbij van belang om welke hulpvraag van het kind het gaat. Voor leraren/scholen speelt vooral de vraag wat men op de eigen school wel en niet kan aanbieden en in hoeverre de afspraken binnen het samenwerkingsverband dit sturen. Verschillen tussen samenwerkingsverbanden lijken voor leraren/scholen niet erg relevant. Wel belangrijk is de vraag welk niveau van deskundigheid nodig is om de verschillende vormen van ondersteuning te bieden; in het bijzonder de vraag of de school ervoor zorgt dat elke leraar tenminste de basisondersteuning biedt. Verder kan het aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft een rol spelen; mogelijk worden scholen terughoudend in het toelaten van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte als ze zich zwaar belast voelen door al aanwezige leerlingen die extra steun nodig hebben.
6. Een aantal samenwerkingsverbanden heeft als doelstelling de basisondersteuning te verhogen. Dit heeft mede te maken met de visie op extra ondersteuning, de daarvoor beschikbare middelen en hoe die verdeeld en ingezet worden. De discussie over basisondersteuning moet dus altijd worden gezien in relatie tot extra ondersteuning. Dat speelt binnen scholen ook in gesprekken met ouders: het gaat daar om vragen als 'wat moeten we zelf doen/kunnen, wanneer kunnen we extra ondersteuning inschakelen en wie betaalt dat'. Daarnaast worden er in de praktijk allerlei aanvullende begrippen gehanteerd zoals lichte ondersteuning en zware ondersteuning. De discussie over het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning is daarmee ook een discussie over middelen. Schoolleiders, intern begeleiders en zorgcoördinatoren hebben soms wel, soms geen inzicht in hoeveel middelen ze hebben voor de basisondersteuning en welke doelen ermee zouden moeten worden bereikt. Er zijn ook voorbeelden van strategisch gedrag, bijvoorbeeld bij scholen die als het toegekende budget voor basisondersteuning 'op' is meer aanvragen bij het samenwerkingsverband gaan doen voor extra ondersteuning.

7. In de motie wordt het niveau van de schoolbesturen niet genoemd, maar schoolbesturen spelen een essentiële rol in de discussie over basisondersteuning. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de basiskwaliteit van het onderwijs en daarmee ook voor de basisondersteuning. Zij hebben de taak om kwaliteit te bewaken en maatregelen te nemen als de kwaliteit (nog) niet op orde is.
8. Nog een aandachtspunt is dat de discussie over basisondersteuning enerzijds gaat over aanbod/voorzieningen/ondersteuningsstructuur in de school en anderzijds over de kwaliteit en benodigde competenties van leraren, en daarmee ook over de kwaliteit van de lerarenopleidingen.

Bijlage 2 Onderzoekopzet en verantwoording

De conclusie uit de probleemverkenning in Bijlage 1 is dat onderzoek naar het onderscheid basisondersteuning en extra ondersteuning verschillende actoren en niveaus moet omvatten. Dit komt tot uiting in de volgende onderzoeksactiviteiten:

- a Analyse van ondersteuningsplannen van twintig samenwerkingsverbanden en zo mogelijk per samenwerkingsverband vijf schoolondersteuningsprofielen.
- b Analyse van reeds beschikbare data uit het evaluatieprogramma.
- c Digitale vragenlijst voor directeuren van samenwerkingsverbanden.
- d Digitale veldraadpleging via de LinkedIn-groep van het evaluatieprogramma.
- e Focusgroepen.

Toelichting op de onderzoeksactiviteiten van fase 1

Ad a - Analyse van ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen van twintig samenwerkingsverbanden

Er zijn twintig samenwerkingsverbanden geselecteerd, te weten de tien samenwerkingsverbanden die behoren tot de integrale cases (vijf po, vijf vo) en tien samenwerkingsverbanden die aan deze samenwerkingsverbanden grenzen (zie Tabel 1). Informatie over het verdelingsmodel (centrale of decentrale inzet van middelen) ontleen we aan de Monitor Samenwerkingsverbanden die in 2016 is uitgevoerd (Van Aarsen et al., 2017). Van deze samenwerkingsverbanden zijn de ondersteuningsplannen geanalyseerd. Per samenwerkingsverband zijn bovendien vijf schoolondersteuningsprofielen geanalyseerd van reguliere scholen, gespreid over schoolbesturen, regio en schoolsoorten (vo) en vindbaar via internet.

Tabel 1 Geselecteerde samenwerkingsverbanden voor analyse ondersteuningsplannen met kenmerken vereveningsopdracht en verdelingsmodel

samenwerkingsverbanden integrale cases				aangrenzende samenwerkingsverbanden			
swv	regio	verevening	model	swv	regio	verevening	model
PO3004	Tilburg	Negatief	midden	PO3003	Breda	negatief	midden
PO3002	Roosendaal	Negatief	midden	PO3001	Bergen op Zoom	licht negatief	*
PO2806	Rotterdam	licht positief	decentraal	PO2805	Barendrecht	positief	midden
PO2701	Kop van NH	licht negatief	midden	PO2703	Noord- Kennemerland	negatief	midden
PO2303	Deventer	Negatief	centraal	PO2501	IJssel/Berkel	negatief	centraal
VO3106/5	Parkstad/ Maastricht	Negatief	centraal	VO3104	Westelijke mijnstreek	negatief	*
VO3007	Eindhoven	Negatief	centraal	VO3008	Helmond	negatief	centraal
VO2806	Den Haag	Positief	midden	VO2809	Delft	positief	centraal
VO2301	Almelo	Negatief	midden	VO2302	Twente Oost	negatief	*
VO2001	Groningen Stad	Positief	midden	VO2002	Groningen Ommelanden	positief	*

* Geen gegevens beschikbaar

De analyse van de ondersteuningsplannen was gericht op:

- de definitie van de grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning
- de onderdelen waaruit de basisondersteuning bestaat
- de procedures voor toekenning van beide vormen van ondersteuning
- bestuurlijke afspraken over uitvoeren en bewaken van de basisondersteuning
- eventuele veranderingen in de tijd (aanpassingen, motivering daarvan)

De analyse van de schoolondersteuningsprofielen wordt gericht op:

- herkenbaarheid van de bovenschoolse afspraken in de SOP's
- mate waarin de SOP's binnen en tussen samenwerkingsverbanden verschillen/overeenkomen in de weergave van de basisondersteuning en extra ondersteuning

De resultaten van deze analyses geven een antwoord op de onderzoeksvraag 1 en 2 (zie § 1.1) en worden beschreven in de hoofdstukken 2 en 3.

Ad b - Analyse van reeds beschikbare data uit het evaluatieprogramma

Uit rapportages van eerder onderzoek binnen het evaluatieprogramma is informatie verzameld over het onderwerp basis- en extra ondersteuning. Deze informatie is geordend naar niveau (bovenschools, school, ouders/leerlingen). Het betreft de integrale cases, ronde 2016 en 2017 (Eimers, Ledoux & Smeets, 2016), de Monitor Samenwerkingsverbanden (Van Aarsen et al., 2017), de Monitor Ondersteuningsaanbod (Smeets & Van Veen, 2016) en onderzoek bij leraren en ouders (Ledoux, 2017). Ook uitkomsten over basis- en extra ondersteuning van de thematische casestudie naar passend onderwijs in de lerarenopleidingen (Veen, Huizinga & Van der Steenhoven, 2016) zijn bij de analyse worden.

Ad c - Digitale vragenlijst voor directeurs van samenwerkingsverbanden

Deze vragenlijst bestond in totaal uit 29 vragen over de volgende onderdelen:

- de actuele stand van zaken rond de basisondersteuning
- veranderingen in de tijd en motieven daarvoor
- de mate waarin scholen aan de afspraken over de basisondersteuning voldoen
- oordelen over (on)duidelijkheid die speelt bij scholen en ouders
- ervaringen met grensverkeer en de rol van de basisondersteuning hierbij
- opvattingen over de wenselijkheid van een landelijke norm

Een conceptversie van de vragenlijst is ter becommentariëring voorgelegd aan twee beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW en aan twee directeurs van samenwerkingsverbanden.

De directeurs van alle samenwerkingsverbanden zijn uitgenodigd om de vragenlijst digitaal in te vullen. De respons op de vragenlijst was ruim 60% (zie bijlage 4). De uitkomsten van de vragenlijst zijn geanalyseerd met behulp van beschrijvende statistiek. Daarnaast is geanalyseerd in hoeverre verschillen in basisondersteuning samenhangen met de mate van verevening.

In Bijlage 4 zijn de enquêtevragen te vinden met de uitkomsten.

Ad d - Digitale veldraadpleging via de LinkedIn-groep van het evaluatieprogramma

Via de LinkedIn-groep hebben we mensen opgeroepen te reageren op twee stellingen (helemaal mee (on)eens, overwegend mee (on)eens, geen mening) en een vraag:

- Er moet een landelijke definitie komen van de minimale basisondersteuning die alle scholen in Nederland zouden moeten bieden.
- De term basisondersteuning moet uit de wet worden verwijderd.
- Heeft u weleens gemerkt dat er zich onduidelijke of ongewenste situaties voordoen die te maken hebben met basisondersteuning?

Ten slotte was er een open tekstveld waarin respondenten nog een laatste opmerking konden plaatsen voor de onderzoekers. De uitkomsten van deze veldraadpleging zijn te vinden in Bijlage 5.

Ad e - Focusgroepen

Er zijn drie focusgroepen georganiseerd waarin het vraagstuk van de wenselijkheid van een landelijke norm is voorgelegd. Het accent lag op de vraag naar de toekomstscenario's (onderzoeksvraag 4). De onderzoeksuitkomsten van de analyse van ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen werden hiervoor kort samengevat en ingebracht als input. De drie focusgroepen kenden de volgende samenstelling:

1. 4 directeuren en 1 beleidsadviseur van samenwerkingsverbanden en 1 bestuurder betrokken bij 3 samenwerkingsverbanden
2. 3 ouders van thuiszittende kinderen via Ouders & Onderwijs, 1 thema-adviseur van Ouders & Onderwijs, 2 intern begeleiders (1 namens de LBBO en 1 OPR-lid) en 1 coördinator leerlingenzorg
3. 2 vertegenwoordigers van de vakbonden (AOB en CNV), 1 vertegenwoordiger van de VO-raad, 2 vertegenwoordigers van OCW

Directeuren/coördinatoren van de twintig samenwerkingsverbanden die geselecteerd zijn voor de documentanalyse (zie hiervoor onder Ad a) zijn per e-mail uitgenodigd om deel te nemen aan de focusgroep voor directeuren/coördinatoren en bestuurders. Via deze directeuren zijn in eerste instantie ook vertegenwoordigers van ouders, scholen en besturen geworven. Dit verliep moeizaam. Via deze route hebben twee intern begeleiders, één zorgcoördinator en één bestuurder zich aangemeld. De ouders hebben zich aangemeld via Ouders & Onderwijs. De deelnemers aan de derde focusgroep werden rechtstreeks benaderd door een van de onderzoekers.

Voor de derde focusgroep zijn ook vertegenwoordigers van de inspectie uitgenodigd, maar zij waren vanwege een teamtraining niet in staat deel te nemen. Ook een aparte bijeenkomst met vertegenwoordigers van de schoolinspecteurs po en vo en de inspectie van de samenwerkingsverbanden bleek niet te organiseren binnen de onderzoeksperiode. Uiteindelijk heeft een telefonische raadpleging plaatsgevonden met de inspecteur van het onderwijs die tevens teamleider is van het toezicht samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

De PO-raad koos ervoor kort tijd in te ruimen voor discussie over de toekomstscenario's tijdens een door hen georganiseerde netwerkbijeenkomst voor bestuurders en voorzitters van samenwerkingsverbanden passend onderwijs po. Daar waren zestien deelnemers

vanuit besturen en samenwerkingsverbanden aanwezig en drie medewerkers van de PO-raad.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om ook een focusgroep te organiseren voor fractie-medewerkers van politieke partijen. Helaas was de bereidheid tot deelname bij de politieke partijen minimaal. In overleg met OCW hebben we deze focusgroep laten vervallen.

De uitkomsten van de focusgroepen zijn te vinden in Bijlage 6.

Bijlage 3 Referentiekader over basisondersteuning

Uit: PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad & MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*. p.11-12.

2.4 Basisondersteuning

Waarom basisondersteuning

Wettelijk is vastgelegd dat het samenwerkingsverband een niveau van basisondersteuning vaststelt in het ondersteuningsplan. De wet biedt ruimte om een eigen invulling te geven aan de afspraken over het niveau van basisondersteuning. Nadere definiëring is daarom noodzakelijk. Ouders moeten weten wat zij tenminste van iedere school in de regio mogen verwachten als het om onderwijsondersteuning gaat. Daarmee wordt ook duidelijk welke bekwaamheidseisen aan het personeel kunnen worden gesteld. Een verbreding van interventies in de onderwijs-ondersteuningsstructuur binnen de school heeft immers consequenties voor het handelen van professionals. De competenties en bevoegdheden die nodig zijn om meer onderwijsondersteuning binnen de school te organiseren moeten binnen de school (al dan niet met inzet van anderen) beschikbaar zijn. Het is de opdracht voor scholen en schoolbesturen om tot een continuüm van onderwijsondersteuning te komen. Basisondersteuning vormt hiervoor het fundament, zodat vervolgens de gezamenlijke besturen tot een efficiënte en transparante verdeling van onderwijsondersteuningsmiddelen komen. Basisondersteuning kan verschillen per samenwerkingsverband, maar wordt binnen één samenwerkingsverband eenduidig geformuleerd. Het is aan de schoolbesturen en het samenwerkingsverband om het ambitieniveau gezamenlijk te bepalen en in beleid te operationaliseren.

4 aspecten van basisondersteuning

We omschrijven basisondersteuning als het door het samenwerkingsverband afgesproken geheel van preventieve en lichte curatieve interventies die binnen de onderwijsondersteuningsstructuur van de school planmatig en op een overeengekomen kwaliteitsniveau, eventueel in samenwerking met ketenpartners, worden uitgevoerd. We gaan hierna op de vier aspecten van basisondersteuning in.

Preventieve en lichte curatieve interventies

Onder preventie verstaan we de basisondersteuning voor alle leerlingen die er op is gericht om tijdig leerproblemen en opgroei- en opvoedproblemen te signaleren. Vroegtijdige signalering vereist de aanwezigheid van diagnostische expertise en kan al dan niet in samenwerking met ketenpartners worden georganiseerd. Ook de zorg voor een veilig schoolklimaat (zowel voor leerlingen als medewerkers) maakt deelt uit van de basisondersteuning. In de beschrijving van basisondersteuning worden vervolgens ten minste afspraken vastgelegd over lichte curatieve interventies:

- een aanbod voor leerlingen met dyslexie of dyscalculie (conform de protocollen);
- onderwijsprogramma's en leerlijnen die zijn afgestemd op leerlingen met een meer of minder dan gemiddelde intelligentie. De begrenzing van ondersteuning voor leerlingen op basis van IQ alleen wordt vermeden;
- fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen, aangepaste werk- en instructieruimtes en de beschikbaarheid van hulpmiddelen voor leerlingen die dit nodig hebben⁹;
- (ortho)pedagogische en/of orthodidactische programma's en methodieken die gericht zijn op sociale veiligheid en het voorkomen en aanpakken van gedragsproblemen.
- een protocol voor medische handelingen en
- de curatieve zorg en ondersteuning die de school samen met ketenpartners kan bieden.

Bovengenoemde interventies zijn structureel beschikbaar voor en/of binnen de school en moeten de continuïteit in de schoolloopbaan van een leerling ondersteunen. Voor alle genoemde interventies geldt dat een diagnose behulpzaam is voor het inzetten van handelingsgerichte aanpak. Er wordt geen indicatie afgegeven die recht geeft op extra (leerlinggebonden) financiering.

⁹ Naast fysieke toegankelijkheid kan ook sprake zijn van een bredere toegankelijkheid in het kader van de Wgbh/cz.

<i>De onderwijs- ondersteunings- structuur</i>	Het tweede aspect van basisondersteuning is de inrichting van de ondersteuningsstructuur. In het ondersteuningsprofiel van de school wordt in ieder geval aangegeven wat de expertise is van het (ondersteunings)team voor wat betreft preventieve en (licht) curatieve interventies en hoe die zichtbaar worden in de onderwijsorganisatie van de school. Ook wordt aangegeven hoe de specifieke expertise van samenwerkende scholen wordt benut, met welke ketenpartners wordt samengewerkt en welke afspraken zijn gemaakt met de gemeente over de uitvoering van jeugdgerelateerde zorgtaken.
<i>Planmatig werken</i>	Het derde aspect van basisondersteuning is planmatig werken. De indicatoren Zorg en begeleiding, zoals die door de onderwijsinspectie in het toezichtkader voor po en vo zijn vastgelegd, vormen hiervoor het uitgangspunt.
<i>Kwaliteit van basisondersteuning</i>	Kwaliteit is het vierde aspect van basisondersteuning. Criterium hiervoor is het landelijk vastgestelde toezichtkader van de onderwijsinspectie waarin een minimumnorm voor basiskwaliteit wordt genoemd: de leerprestaties (po) en opbrengsten (vo) van de school zijn tenminste voldoende en daarnaast voldoen het Onderwijsleerproces of de Zorg en begeleiding aan de gestelde norm.
<i>Niveau basisondersteuning</i>	<p>Het niveau van basisondersteuning wordt door het bestuur van het samenwerkingsverband vastgesteld. Het niveau van basisondersteuning heeft betrekking op de hiervoor beschreven aspecten van basisondersteuning. Bij de bepaling van het ambitieniveau hanteren we de combinatie van het hiervoor beschreven ondersteuningsaanbod en de onderwijskwaliteit. Meer specifiek gaat het dan om:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de school heeft, binnen de door het samenwerkingsverband gestelde marge, een ondersteuningsaanbod voor preventieve en (licht) curatieve (onderwijs)ondersteuning; 2. de school hanteert voor haar onderwijsondersteuning de eisen die het toezichtkader van de onderwijsinspectie stelt aan Zorg en begeleiding en 3. het onderwijsondersteunend en onderwijsgevend personeel voldoet aan de professionele eisen zoals o.a. vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen (2005).
<i>Definitie basisondersteuning</i>	<p>Samenvattend verstaan we onder basisondersteuning de door het samenwerkingsverband afgesproken preventieve en licht curatieve interventies die:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ eenduidig geldend voor het gehele samenwerkingsverband; ▪ binnen de ondersteuningsstructuur van de school; ▪ onder regie en verantwoordelijkheid van de school; ▪ waar nodig met inzet van expertise van andere scholen; ▪ soms met inzet van ketenpartners; ▪ zonder indicatiestelling en ▪ op het overeengekomen kwaliteitsniveau <p>planmatig worden uitgevoerd.</p> <p>Een hoog niveau van basisondersteuning laat onverlet dat een deel van de kinderen en jongeren extra ondersteuning en/of jeugdzorg nodig heeft. Zij kunnen gebruik maken van onderwijs- en zorgarrangementen. Voor alle vormen van onderwijs- ondersteuning die de basisondersteuning overstijgen hanteren wij het begrip 'extra onderwijsondersteuning'.</p>

Bijlage 4 Uitkomsten vragenlijst

Respons

Alle directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden po en vo hebben per email een uitnodiging ontvangen om de online vragenlijst in te vullen.

Tabel 2 Respons vragenlijst

Respons	benaderd	Respons	
	N	N	%
Samenwerkingsverbanden primair onderwijs	77	48	62,3%
Samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs	75	47	62,7%
Totaal	152	95	62,5%

Actuele stand van zaken in uw samenwerkingsverband

Tabel 3 Afspraken over basisondersteuning

Over welke aspecten zijn er in uw samenwerkingsverband afspraken gemaakt? (n=95)	po	vo	totaal
De ondersteuningsstructuur in de scholen (hoe de basisondersteuning in de scholen van uw samenwerkingsverband is georganiseerd)	81%	81%	81%
De basiskwaliteit (extra) ondersteuning (voorheen Zorg en Begeleiding) zoals de Inspectie hanteert	81%	79%	77%
Het aanbod aan preventieve en licht curatieve interventies	71%	72%	75%
De voor de basisondersteuning benodigde expertise in de scholen	48%	51%	49%
Anders	21%	6%	14%

Tabel 4 Format schoolondersteuningsprofielen

Is er in het samenwerkingsverband een standaard format voor de beschrijving van de basisondersteuning in de schoolondersteuningsprofielen (SOP)? (n=95)	po	vo	totaal
Ja, alle scholen hanteren hetzelfde format	67%	64%	62%
Nee, scholen gebruiken een eigen format	17%	21%	19%
Nee, maar we streven in de toekomst naar een standaard format	6%	6%	6%
Daar heb ik geen zicht op	6%	-	3%
Anders	2%	-	1%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 5 Verschillende invulling basisondersteuning door scholen

Is er binnen uw samenwerkingsverband ruimte voor een verschillende invulling van de basisondersteuning door scholen? (n=95)	geen		
	ja	nee	zicht op
Aanbod interventies	78%	19%	3%
Ondersteuningsstructuur	64%	34%	2%
Benodigde expertise	69%	28%	2%

Tabel 6 Streven naar gelijke invulling

Streeft uw samenwerkingsverband in de toekomst naar een gelijke invulling van de basisondersteuning (n=75)	po	vo	totaal
Ja	45%	38%	41%
Nee	55%	62%	59%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 7 Extra middelen

Ontvangen scholen extra middelen van het samenwerkingsverband voor versterking van de basisondersteuning? (n=95)	po	vo	totaal
Nee	0%	4%	2%
Anders	21%	21%	21%
Ja, in de vorm van pilots en projecten	42%	49%	45%
Ja, indirect, door bij te dragen aan professionalisering binnen de scholen	38%	55%	46%
Ja, indirect, door het beschikbaar stellen van expertise (menskracht)	52%	70%	61%
Ja, door (gefaseerde) verhoging van het bedrag per leerling voor ondersteuning	83%	49%	66%

Veranderingen in de tijd

Tabel 8 Wijzigingen ondersteuningsplan

Is de omschrijving van de basisondersteuning in het ondersteuningsplan van uw samenwerkingsverband in de afgelopen jaren gewijzigd? (n=95)	geen			
	Ja	Nee	zicht op	n.v.t.
Aanbod interventies	35%	59%	1%	5%
Ondersteuningsstructuur	32%	66%	0%	2%
Benodigde expertise	33%	58%	3%	6%

Mate waarin scholen aan afspraken voldoen

Tabel 9 Afspraken

Voldoen scholen aan de afspraken over het aanbod van basisondersteuning zoals vastgelegd in het ondersteuningsplan (OP)? (n=95)	po	vo	totaal
Daar heb ik geen zicht op	8%	4%	6%
Anders	17%	28%	22%
Nee, er zijn scholen die minder bieden dan afgesproken in het OP	33%	23%	28%
Ja, alle scholen voldoen aan de afspraken rond de basisondersteuning	44%	38%	41%
Ja, er zijn scholen die meer interventies bieden dan afgesproken in het OP	44%	49%	46%

Tabel 10 Verantwoordelijk voor nakomen afspraken

Wie is verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken over basisondersteuning binnen uw samenwerkingsverband? (n=95)	po	vo	totaal
Anders	10%	21%	16%
Dat is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinspectie via het toezichtskader op de scholen	17%	30%	23%
Het samenwerkingsverband heeft mandaat om schoolbesturen hierop aan te spreken	56%	53%	55%
Het samenwerkingsverband checkt of de afspraken over basisondersteuning zijn nagekomen bij aanvragen voor arrangementen en/of toelaatbaarheidsverklaringen	65%	72%	68%
Dat is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke schoolbesturen	94%	87%	91%

(On)duidelijkheid

Tabel 11 Informatie voor ouders

Zijn er afspraken tussen samenwerkingsverbanden en scholen over waar ouders informatie kunnen vinden over de basisondersteuning? (n=95)	po	vo	totaal
Dat weet ik niet	0%	2%	1%
Nee	13%	11%	12%
Ja, in de schoolgids/schoolplan	35%	26%	31%
Ja, op de website van de school	42%	51%	46%
Ja, via een link naar de website van het samenwerkingsverband	52%	49%	51%
Ja, in het SOP op de website van de school	69%	72%	71%

Tabel 12 Vindbaarheid informatie

Is de informatie daar ook daadwerkelijk te vinden? (n=87)	po	vo	totaal
Ja, bij alle scholen	29%	21%	25%
Ja, bij de meeste scholen	60%	69%	64%
Ja, bij een klein deel van de scholen	12%	10%	11%
Nee, bij geen enkele school	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 13 Signalen onduidelijkheid bij ouders

Ontvangt u wel eens signalen van ouders dat voor hen niet duidelijk is wat wel en niet onder de basisondersteuning valt? (n=95)	po	vo	totaal
Nee, nooit	42%	43%	42%
Ja, een enkele keer per jaar	44%	43%	43%
Ja, meerdere keren per jaar	10%	13%	12%
Daar heb ik geen zicht op	4%	2%	3%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 14 Signalen onduidelijkheid bij scholen

Ontvangt u wel eens signalen van scholen dat voor hen niet duidelijk is wat wel en niet onder de basisondersteuning valt? (n=95)	po	vo	totaal
Nee, nooit	40%	32%	36%
Ja, een enkele keer per jaar	38%	45%	41%
Ja, meerdere keren per jaar	23%	21%	22%
Daar heb ik geen zicht op	0%	2%	1%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 15 Signalen verschil van inzicht met ouders

Ontvangt u wel eens signalen dat er verschil van inzicht is tussen ouders en scholen of samenwerkingsverband over wat wel en niet onder basisondersteuning valt? (n=95)	po	vo	totaal
Nee, nooit	38%	36%	37%
Ja, een enkele keer per jaar	48%	47%	47%
Ja, meerdere keren per jaar	8%	11%	9%
Daar heb ik geen zicht op	6%	6%	6%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 16 Verschil van inzicht met scholen

Heeft u wel eens een verschil van inzicht met een school (bestuur) over wat wel en niet onder basisondersteuning valt? (n=95)	po	vo	totaal
Nee, nooit	77%	68%	73%
Ja, een enkele keer per jaar	17%	30%	23%
Ja, meerdere keren per jaar	0%	2%	1%
Daar heb ik geen zicht op	6%	0%	3%
Totaal	100%	100%	100%

Grensverkeer

Tabel 17 Vergelijkbaarheid aanbod aangrenzende samenwerkingsverbanden

In hoeverre is het aanbod aan basisondersteuning op de scholen in uw samenwerkingsverband vergelijkbaar met het aanbod op de scholen van (het) aangrenzende samenwerkingsverband? (n=95)	po	vo	totaal
Het aanbod is verschillend	77%	66%	72%
Het aanbod is grotendeels hetzelfde	15%	28%	21%
Het aanbod komt helemaal overeen	0%	0%	0%
Daar heb ik geen zicht op	2%	4%	3%
Anders	6%	2%	4%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 18 Onduidelijkheden door verschillen met aangrenzende samenwerkingsverbanden

Doen zich wel eens onduidelijkheden of ongewenste situaties voor die te maken hebben met verschillen in de basisondersteuning tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden? (n=95)	po	vo	totaal
Nee	77%	66%	72%
Ja, soms	15%	28%	21%
Ja, vaak	0%	0%	0%
Dit verschilt per aangrenzend samenwerkingsverband	2%	4%	3%
Daar heb ik geen zicht op	6%	2%	4%
Totaal	100%	100%	100%

Scenario's

Tabel 19 Mening over landelijke definitie

Er moet een landelijke definitie komen van de basisondersteuning met een landelijk vastgesteld minimaal niveau (n=95)	po	vo	totaal
helemaal oneens	56%	38%	47%
overwegend mee oneens	21%	28%	24%
overwegend mee eens	17%	17%	17%
helemaal eens	6%	17%	12%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 20 Argumenten die een rol spelen bij de directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden die (overwegend) voorstander zijn van een landelijke definitie

Argumenten voor een landelijke definitie (n=27)	
Een landelijke definitie geeft meer duidelijkheid voor scholen.	96%
Een landelijke definitie geeft meer duidelijkheid voor ouders en leerlingen.	93%
Een landelijke definitie zorgt voor een heldere afbakening met extra ondersteuning.	81%
Een landelijke definitie voorkomt veel discussie.	70%
Een landelijke definitie geeft samenwerkingsverbanden meer sturingsmogelijkheden.	59%
Anders:	37%

In de categorie 'anders' zijn de volgende argumenten genoemd:

- een landelijke definitie voorkomt verschillen in basisondersteuning tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden;
- normering van het reguliere passende aanbod geeft duidelijkheid over wat Nederland beoogt met passend onderwijs;
- een landelijke definitie zou analoog zijn aan het wettelijk toezichtskader van de inspectie waarbij de uitvoering per school mag verschillen afhankelijk van het pedagogisch-didactisch concept;
- een landelijke definitie helpt om een minimumgrens af te spreken.

Tabel 21 Argumenten die een rol spelen bij de directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden die (overwegend) tegenstander zijn van een landelijke definitie (n=68)

Argumenten tegen een landelijke definitie (n=68)	
Een landelijke definitie is in strijd met het streven naar lokaal maatwerk.	93%
Een landelijke definitie druist in tegen de beleidsvrijheid van het samenwerkingsverband.	91%
Een landelijke definitie is overbodig, het Referentiekader en het waarderingskader van de inspectie geven voldoende houvast.	88%
Een landelijke definitie is in strijd met de decentralisatie.	87%
Een landelijke definitie vergroot de bureaucratie.	78%
Anders:	49%

In de categorie 'anders' zijn de volgende argumenten tegen een landelijke vaststelling naar voren gebracht:

- een bovenschools niveau is per definitie een minimumniveau waardoor het overgrote deel van de scholen niet uitgedaagd zal worden meer te bieden;
- het druist in tegen de autonomie van de samenwerkingsverbanden en het belang van het verkrijgen van draagvlak in plaats van iets dat opgelegd wordt door de overheid;
- opdracht is een dekkend aanbod zonder thuiszitters; ondersteuning is daarin een middel dat zich niet laat omschrijven in harde criteria, eigenschappen, voorwaarden, operationalisering;
- een landelijke definitie gaat niets veranderen aan de wil of onwil van schoolbesturen om een breed ondersteuningsaanbod te ontwikkelen;
- een landelijke definitie zal de discussie over het grijze gebied tussen basis- en extra ondersteuning niet opheffen;
- schept geen duidelijkheid, maar zorgt voor regeldruk en dat is niet in het belang van de ondersteuning voor kinderen;
- een landelijke definitie houdt visieontwikkeling tegen;
- een landelijke definitie biedt schijn duidelijkheid en een onwenselijke inmenging van de overheid in de inrichting van de ondersteuning;
- een landelijke definitie lost niets op, omdat de uitvoering altijd anders is.

Tabel 22 Mening over verwijdering term basisondersteuning uit de wet

De wettelijke term basisondersteuning moet uit de Wet Passend Onderwijs worden verwijderd (n=95)	po	vo	totaal
helemaal oneens	25%	36%	31%
overwegend mee oneens	31%	34%	33%
overwegend mee eens	25%	17%	21%
helemaal eens	19%	13%	16%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 23 Argumenten die een rol spelen bij de directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden die (overwegend) voorstander zijn van het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet

Argumenten voor het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet (n=35)	
De term basisondersteuning is onduidelijk.	86%
De term basisondersteuning heeft geen toegevoegde waarde voor de onderwijspraktijk.	77%
De inspectie ziet al toe op basiskwaliteit, dat is voldoende.	74%
De wettelijk vastgelegde zorgplicht is voldoende.	74%
Anders:	47%
De invulling van basisondersteuning zorgt voor ongewenste verschillen	28%

Onder de categorie ‘anders’ zijn de volgende argumenten genoemd:

- basisondersteuning kan gewoon onder de basiskwaliteit vallen;
- het schrappen van de term basisondersteuning geeft nog meer ruimte voor dialoog;
- samenhang in visie, beleid van school, gemeente en samenwerkingsverband is niet vast te leggen in iets als basisondersteuning;
- het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning is kunstmatig.

Tabel 24 Argumenten die een rol spelen bij de directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden die (overwegend) tegenstander zijn van het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet

Argumenten tegen het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet (n=60)	
De term basisondersteuning helpt ons om het gesprek over dekkend aanbod te voeren.	95%
Door het verwijderen van basisondersteuning uit de Wet Passend Onderwijs, wordt de grens met extra ondersteuning onduidelijk.	87%
De omschrijving van de basisondersteuning is belangrijk binnen ons samenwerkingsverband.	85%
De omschrijving van de basisondersteuning biedt mogelijkheden voor maatwerk door scholen.	78%
De omschrijving van de basisondersteuning biedt houvast voor ouders.	70%
Anders:	30%

Argumenten die genoemd zijn onder de categorie ‘anders’:

- de term helpt bij het bespreken of elk kind op elke school de minimale ondersteuning krijgt;
- de term geeft enig houvast bij het bepalen van de extra ondersteuning;
- de term is essentieel voor een getrappt ondersteuningsmodel, voor het vaststellen van wat we van scholen verwachten en voor het verdeelmodel van de middelen;
- de term basisondersteuning helpt scholen bij het invullen van hun schoolondersteuningsprofiel;
- de term basisondersteuning maakt duidelijk waarvoor een ontwikkelingsperspectief opgesteld moet worden en waarvoor niet.

Bijlage 5 Peiling LinkedIn-groep

Respondenten

Respondentgroepen	N
Ouders	4
Leraren	3
Management (directeuren/coördinatoren swv, schoolleiders)	15
Onderwijsondersteuners (intern begeleiders, zorgcoördinatoren, ab'ers)	16
Overigen (onderzoekers, adviseur, inspecteur)	4
Totaal	42

Stellingen

Er moet een landelijke definitie komen van de minimale basisondersteuning die alle scholen in Nederland zouden moeten bieden	N	%
Helemaal oneens	6	14%
Overwegend oneens	4	10%
Overwegend eens	13	31%
Helemaal eens	19	45%
Geen mening	-	-
Totaal	42	100%

De term basisondersteuning moet uit de wet worden verwijderd	N	%
Helemaal oneens	7	17%
Overwegend oneens	19	45%
Overwegend eens	6	14%
Helemaal eens	6	14%
Geen mening	4	10%
Totaal	42	100%

Er moet een landelijke definitie komen van de minimale basisondersteuning die alle scholen in Nederland zouden moeten bieden	geen			totaal
	oneens	eens	mening	
Ouders	1	3	0	4
Leraren	1	2	0	3
Management (directeuren/coördinatoren swv, schoolleiders)	4	11	0	15
Onderwijsondersteuners (ib'ers, zorgcoördinatoren, ab'ers)	4	12	0	16
Overigen (onderzoekers, adviseur, inspecteur)	0	4	0	4

De term basisondersteuning moet uit de wet worden verwijderd	geen			totaal
	oneens	eens	mening	
Ouders	2	1	1	4
Leraren	1	1	1	3
Management (directeuren/coördinatoren swv, schoolleiders)	9	5	1	15
Onderwijsondersteuners (ib'ers, zorgcoördinatoren, ab'ers)	11	5	0	16
Overigen (onderzoekers, adviseur, inspecteur)	3	0	1	4

Onduidelijkheden

Heeft u weleens gemerkt dat er zich onduidelijke of ongewenste situaties voordoen die te maken hebben met basisondersteuning?	N	%
Ja, vaak	14	33%
Ja, soms	16	38%
Nee	12	29%
Totaal	42	100%

Wilt u hier een voorbeeld van geven?

- Er bestaan (grote) verschillen over wat onder 'basisondersteuning' verstaan wordt tussen verschillende samenwerkingsverbanden, zo valt de inzet van een ambulante begeleider bij het ene samenwerkingsverband onder de basisondersteuning, terwijl het bij een ander samenwerkingsverband onder de extra ondersteuning valt en er een OPP voor opgesteld moet worden.
- Er bestaan verschillen in wat binnen de basisondersteuning valt tussen scholen van eenzelfde samenwerkingsverband.
- Docenten van dezelfde school kunnen verschillende opvattingen hebben over de verschillende niveaus van ondersteuning.
- Er is onduidelijkheid over wat wel en wat niet onder de basisondersteuning valt, bijvoorbeeld over begeleiding bij dyslexie of begeleiding bij hoogbegaafdheid.
- Ouders en school verschillen van opvatting over de ondersteuning die een leerling nodig heeft.
- Conflictsituaties tussen school en ouders, waarbij ouders met behulp van een advocaat de gewenste ondersteuning voor hun kind proberen te krijgen.
- Ouders die irreële verwachtingen hebben van de ondersteuning die een reguliere school kan bieden.
- Scholen beschikken over onvoldoende kennis en ervaring om goede ondersteuning te bieden binnen de klas.

Overige opmerkingen voor de onderzoekers:

- Basisondersteuning moet landelijk uniformer maar wel realistisch haalbaar onder huidige omstandigheden in scholen geformuleerd worden.
- Moeilijk te bepalen wat basis is en wat extra omdat iedere school dit vorm geeft op een wijze die past bij de doelgroep die de school in huis heeft. Dit is een kracht voor de scholen en die moet niet verloren gaan door standaardisering van het begrip basisondersteuning.
- Het vaststellen van landelijke criteria voor de basisondersteuning neemt de discussie over waartoe samenwerkingsverbanden toe op aarde zijn niet weg. Het kan wel (bijvoorbeeld in de vorm van een minimumcriteria) meer richting geven en zorgen voor verduidelijking.
- Basisondersteuning zou gewoon moeten vallen onder basiskwaliteit. De waarderingskaders omvatten dan de reguliere en de preventieve en lichtcuratieve ondersteuning. Alles waar een ontwikkelingsperspectief voor nodig is, wordt dan extra ondersteuning met of zonder hulp van het samenwerkingsverband.
- Objectief beschrijven minimumbasisondersteuning (inspanningsverplichting voor alle scholen). Als dit niet mogelijk is, dan begrip basisondersteuning uit de wet!

Bijlage 6 Uitkomsten focusgroepen

Focusgroep directeuren/coördinatoren samenwerkingsverbanden en bestuurders

22 maart 2018

Aanwezig: vier directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden, een bestuurder van een groot schoolbestuur met scholen po, s(b)o, vo en praktijkonderwijs in verschillende samenwerkingsverbanden en een beleidsadviseur van een samenwerkingsverband.

Introductie

De bijeenkomst startte met een korte introductie van het onderzoek en een presentatie van de voorlopige resultaten van de analyse van ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen. Deze resultaten waren voor alle deelnemers herkenbaar. Men erkende de verwarring die kan ontstaan door een verschillend gebruik van termen als *licht*, *matig*, *ernstig* en door verschillen tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden in wat wel en niet onder basisondersteuning valt. Ook wees men erop dat wat opgeschreven staat niet altijd betekent dat scholen er hetzelfde onder verstaan. Er blijven interpretatieverschillen.

Een van de directeuren/coördinatoren vindt het niet de taak van het samenwerkingsverband om te controleren of alle scholen hun schoolondersteuningsprofiel openbaar maken. Een andere directeur meldt dat in zijn samenwerkingsverband is afgesproken dat alle schoolondersteuningsprofielen op de website van het samenwerkingsverband staan. Als een school dat weigert, zijn er consequenties. Uitgangspunt in dit samenwerkingsverband is dat het schoolondersteuningsprofiel leesbaar moet zijn voor ouders. De schoolbestuurder wijst erop dat de kwaliteit van de geboden basisondersteuning essentieel is, maar dat je daarover bijna geen informatie vindt in de schoolondersteuningsprofielen. Hij brengt naar voren dat er meestal twee werkelijkheden zijn, een papieren werkelijkheid en de werkelijkheid van de praktijk. Volgens een van de directeuren/coördinatoren kan de kwaliteit van het aanbod bovendien per jaar verschillen afhankelijk van personeelwisselingen en dit valt niet vast te leggen op papier. Men vraagt zich af of de schoolondersteuningsprofielen ouders helpen bij hun schoolkeuze of om erachter te komen welke ondersteuning de school hun kind kan bieden. De dynamiek in de scholen maakt basisondersteuning fluïde. Gesprekken tussen school en ouders geven ouders een beter beeld hoe passend de school en het ondersteuningsaanbod is voor hun kind.

Vervolgens is gediscussieerd over voor- en nadelen en verwachte effecten van een landelijke definitie voor minimale basisondersteuning en het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet.

Argumenten tegen een landelijke definitie

Niemand is voorstander van een landelijke definitie, men is zelfs uitgesproken tegen. De deelnemers geven daarvoor de volgende argumenten:

- De wetgeving is gericht op differentiatie. Het is een uitdaging voor de samenwerkingsverbanden om daar invulling aan te geven.
- Laat het aan de creativiteit van de samenwerkingsverbanden over hoe ze de basisondersteuning willen vormgeven en laat ze vervolgens laten zien dat dat werkt.

- De kracht van het systeem is dat je biedt wat passend is bij de omgeving en dat je maatwerk biedt, de Tweede Kamer moet accepteren dat er verschillen zijn.
- Geef samenwerkingsverbanden tijd om de ondersteuning goed in te richten, ga niet meteen weer aan de wet zitten morrelen. Uiteindelijk worden onduidelijkheden wel door het veld zelf opgelost.
- Landelijke vaststelling leidt tot enorme discussies en vervolgens een vage omschrijving, want iedereen moet zich erin kunnen vinden.
- Regionale verschillen maken een landelijk geldende definitie onmogelijk.
- Het gaat erom dat je de doelen van passend onderwijs realiseert en dat wordt niet bevorderd door een landelijke vaststelling.
- Dekkend aanbod heeft te maken met extra ondersteuning en volume (aantal leerlingen met ondersteuningsbehoefte). Bijna alle scholen bieden voldoende voor de grootste groep leerlingen.
- Ouders vinden basisondersteuning niet interessant; ze willen weten wat het maximum is dat een school kan bieden, niet het minimum.
- Een landelijke definitie helpt niet om onduidelijkheden bij leraren op te lossen.

Argumenten tegen het verwijderen van basisondersteuning uit de wet

Over het verwijderen van de term uit de wet is men minder uitgesproken, maar de meerderheid vindt het beter om de wet te laten zoals hij is, met de volgende argumenten:

- Laat de term in de wet, maar laat het aan de samenwerkingsverbanden over *hoe* de basisondersteuning wordt ingevuld. De wettelijke verankering geeft samenwerkingsverbanden sturingsruimte.
- De term helpt om de verwachting naar scholen te formuleren dat ze vastleggen wat ze minimaal bieden en hoe dat eruitziet. Laat de term in de wet, maar laat ruimte aan de samenwerkingsverbanden om er een passende invulling aan te geven en accepteer als overheid dat het soms schuurt.
- Verwijderen uit de wet kan ertoe leiden dat samenwerkingsverbanden zo min mogelijk gaan aanbieden om een bepaalde populatie aan te trekken of juist te weren.
- Het weglaten van de term leidt niet tot verbetering.
- Niemand heeft last van de term. Het staat voor een soort bodem, maar het moet mogelijk blijven om de term zo licht of zo zwaar in te vullen als gewenst.
- De term basisondersteuning zorgt ervoor dat scholen nadenken over welke ondersteuning zij wel en welke ondersteuning zij niet kunnen en willen bieden. Dit legt ook bloot waar de kwetsbaarheden liggen.

Argumenten voor het verwijderen van basisondersteuning uit de wet

- De term is niet van belang, scholen vullen de basisondersteuning strategisch in en de grens tussen basis- en extra ondersteuning is vaag.
- De term wekt verwarring op met de term basiskwaliteit. Deze laatste term is voldoende. Als scholen er behoefte aan hebben, kunnen ze zelf de basiskwaliteit inhoudelijk uitwerken.

Focusgroep ouders en onderwijsondersteuners

22 maart 2018

Aanwezig: drie ouders, een thema-adviseur van Ouders & Onderwijs, een intern begeleider tevens namens de Landelijke Beroepsgroep voor Begeleiders in het Onderwijs (LBBO) en een intern begeleider tevens lid van de Ondersteuningsplanraad (OPR) van het samenwerkingsverband en een coördinator leerlingenzorg van het landelijke samenwerkingsverband vo.

Introductie

De bijeenkomst startte met een korte introductie van het onderzoek en een presentatie van de voorlopige resultaten van de analyse van ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen. Deze resultaten vormden aanleiding voor een discussie over het nut van de schoolondersteuningsprofielen voor ouders. Een van de intern begeleiders merkt op dat het schoolondersteuningsprofiel een papieren tijger is en dat het beter is als ouders met school rond de tafel gaan om te praten over wat er nodig is. Ook de coördinator leerlingenzorg vindt dat er te veel papierwerk nodig is voordat de ondersteuning zelf tot stand komt. De thema-adviseur merkt op dat het idee van passend onderwijs was dat ouders niet meer met een kind langs scholen hoefden te leuren, maar dat veel ouders nog steeds van school naar school gestuurd worden.

Een van de ouders heeft ervaren dat de directeur van de school de inhoud van het ondersteuningsplan en het eigen schoolondersteuningsprofiel niet kent. Op haar vraag aan het bestuur naar welke arrangementen er beschikbaar zijn, kreeg ze geen antwoord. Het samenwerkingsverband meldde dat er geen passende plek was voor haar kind en dat ze dus in een ander samenwerkingsverband moest gaan kijken. De thema-adviseur wijst erop dat er grote verschillen zijn tussen samenwerkingsverbanden en dat er ook voorbeelden zijn van samenwerkingsverbanden waarin juist sterk samen met ouders wordt opgetrokken. Een van de ouders moest zelf vragen aan school om een ontwikkelingsperspectief op te stellen.

In het landelijke samenwerkingsverband vo zitten de aangesloten scholen verspreid over het land. Het is in die scholen veel vanzelfsprekender om leerlingen binnen de reguliere school te houden dan bij regionale samenwerkingsverbanden waar speciaal onderwijs dichtbij beschikbaar is.

Vervolgens is gediscussieerd over voor- en nadelen en verwachte effecten van een landelijke definitie voor minimale basisondersteuning en het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet.

Argumenten tegen een landelijke definitie

Niemand denkt dat een landelijke definitie een oplossing is voor de hierboven geschetste problemen met de onderwijsondersteuning. Deelnemers noemen de volgende argumenten:

- Basisondersteuning versmallen door het concreet in de wet te vast te stellen doet geen recht aan kinderen; er is bij scholen een bereidheid nodig om alles uit de kast te halen om het kind te helpen volwassen te worden.

- Een landelijke definitie dempt de creativiteit van scholen bij de invulling van basisondersteuning en die dient juist behouden te blijven.
- Landelijke vaststelling leidt tot scholen die niet meer doen dan het minimumvereiste.
- Een landelijke definitie is geen oplossing voor gebrek aan maatwerk.
- De basiskwaliteit van het inspectiekader functioneert al als landelijk minimumniveau. Dat is voldoende. Nadeel is dat de inspectie maar eens in de vier jaar kijkt of scholen aan de basiskwaliteit voldoen.
- Een landelijke definitie is geen oplossing voor slechte communicatie tussen ouders en scholen.
- Een landelijke definitie maakt de juridische positie van ouders niet sterker.
- Een landelijke definitie biedt geen oplossing voor onwilligheid bij samenwerkingsverbanden, besturen of scholen. Dat hangt veel meer samen met houding en visie.

Argumenten tegen het verwijderen van basisondersteuning uit de wet

Over het verwijderen van de term uit de wet is men niet erg uitgesproken, maar de meerderheid vindt het beter om de wet te laten zoals hij is.

- De term helpt scholen bij het op orde krijgen van de basisondersteuning.
- De term prikkelt samenwerkingsverbanden om een gezamenlijk ambitieniveau af te spreken.
- De basisondersteuning stimuleert samenwerkingsverbanden om aandacht te besteden aan preventie, zodat minder extra ondersteuning nodig is.

Argumenten voor het verwijderen van basisondersteuning uit de wet

- De term heeft niks opgeleverd en mag dus uit de wet.

De ouders benadrukken dat goed passend onderwijs naar hun idee vooral te maken heeft met een goede algemene informatievoorziening naar ouders en een goede en open communicatie tussen ouders en school over de vaststelling en uitvoering van de concrete benodigde ondersteuning. Zij hebben niet het idee dat een wettelijk vastgesteld minimumniveau daarbij zou helpen en zijn hier dus ook geen voorstander van. De thema-adviseur pleit wel voor stappen die moeten leiden tot de invoering in het onderwijs van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Focusgroep voor vakbonden, sectorraden en OCW

27 maart 2018

Aanwezig: twee vertegenwoordigers van de vakbonden CNV en AOb, een vertegenwoordiger van de VO-raad en twee beleidsmedewerkers van OCW.

Introductie

De bijeenkomst startte met een korte introductie van het onderzoek en een presentatie van de voorlopige resultaten van de analyse van ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen. De resultaten vormden aanleiding voor een discussie over hoe je van de schoolondersteuningsprofielen levende documenten zou kunnen maken die laten zien wat de scholen kunnen bieden. Hoe kunnen we scholen verleiden meer werk van de schoolondersteuningsprofielen te maken? Binnen scholen zou een gesprek op gang moeten komen over: wat voor school zijn wij, wat voor leerlingen kunnen we aan en wat zouden we willen, waarin willen we ons ontwikkelen? Als een schoolondersteuningsprofiel zo is beschreven dat het een levend document is, dan heb je voor ouders en docenten een instrument in handen om duidelijk te maken wat je in de school waar kunt maken, waar je aan werkt en welke ondersteuning je biedt. Daarmee kun je als school het gesprek aangaan met ouders. Ook zou er ruimte moeten zijn om binnen het leraarschap te differentiëren en zo rekening te houden met de sterke en zwakke kanten van leraren. Leraren zouden duidelijker betrokken moeten zijn en medezeggenschap moeten hebben bij de invulling van basis- en extra ondersteuning in ondersteuningsplan en schoolondersteuningsprofielen.

Vervolgens is gediscussieerd over voor- en nadelen en verwachte effecten van een landelijke definitie voor minimale basisondersteuning.

Argumenten voor een landelijke definitie

Alleen de vertegenwoordiger van de AOb is sterk voorstander van een landelijke vaststelling van de basisondersteuning met als belangrijkste argumenten:

- Kinderen en ouders hebben behoefte aan eenduidigheid en rechtsgelijkheid. Een landelijke definitie verschaft ouders helderheid over wat ze mogen verwachten van een school en wanneer er iemand van buiten ingeschakeld mag worden voor extra ondersteuning.
- Leraren zijn nu niet op de hoogte van wat ze geacht worden te kunnen en te kennen. Opleidingen kunnen daar dus ook niet op inspelen. Een landelijke vaststelling geeft duidelijkheid over wat een leraar moet kunnen en kennen en wanneer hij of zij zijn of haar handen ervan af moet houden en andere expertise in moet of mag roepen. Een leraar moet het recht hebben om te zeggen dat hij/zij niet verder kan met een kind, dat dat kind een grotere zorgvraag heeft dan wat hij/zij kan bieden.
- De decentralisatie is te ver doorgeschoten, er is te veel autonomie bij de schoolbesturen.
- Het argument dat het lastig is om de basisondersteuning landelijk te definiëren, geldt ook voor het huidige regionale niveau van de samenwerkingsverbanden. Het definitieprobleem is daarmee verlegd naar de samenwerkingsverbanden.

- Samenwerkingsverbanden die de basisondersteuning en de extra ondersteuning goed beschreven hebben kunnen als voorbeeld dienen voor een landelijke vaststelling.

Argumenten tegen een landelijke definitie

De meeste deelnemers zijn tegenstander van een landelijke definitie met de volgende argumenten:

- Het vaststellen van een landelijk niveau voor basisondersteuning kan misschien wel duidelijkheid scheppen voor leraren, maar het is een indirecte oplossing voor de beperkte betrokkenheid van leraren bij de schoolondersteuningsprofielen.
- Landelijke vaststelling is lastig vanwege bestaande verschillen tussen scholen. Waar leg je dan de lat?
- Het vastleggen van de basisondersteuning wordt ook bemoeilijkt door verschillen tussen leraren. Het lukt de ene leraar bijvoorbeeld wel om een bepaalde ondersteuning te bieden en de andere niet. Dit moet bij elk kind met een ondersteuningsvraag opnieuw bekeken worden.
- Er bestaat al een minimumlijn in het waarderingskader van de inspectie.
- Er is gekozen voor decentralisatie en dat betekent dat er ook (regionale) verschillen kunnen zijn. Een landelijke definitie past niet bij de gekozen richting van decentralisatie.
- Dat kinderen het op de ene school wel redden en op de andere niet, ligt niet zozeer aan de basisondersteuning, maar meer aan hoe een school haar zaken georganiseerd heeft.
- Een landelijke vaststelling biedt geen oplossing voor samenwerkingsverbanden waar het (nog) niet goed loopt.
- Een landelijke vaststelling leidt tot meer administratieve lasten, omdat er bij een laag vastgesteld niveau eerder sprake zal zijn van extra ondersteuning en dus de verplichting van een ontwikkelingsperspectief.
- Het zal heel veel tijd kosten om de basisondersteuning te beschrijven op een niveau dat kan rekenen op voldoende draagvlak in het veld.

Netwerkbijeenkomst PO-raad voor bestuurders en voorzitters samenwerkingsverbanden

22 maart 2018

Aanwezig waren zestien deelnemers vanuit besturen en samenwerkingsverbanden en drie medewerkers van de PO-raad.

Tijdens de bijeenkomst is kort tijd ingeruimd voor een discussie over drie stellingen:

1. Verschillen tussen regio's nemen toe zolang er geen landelijke definitie van minimale basisondersteuning komt.
2. Een landelijke definitie van minimale basisondersteuning zal passend onderwijs juist laten mislukken.
3. De term basisondersteuning moet uit de wet worden verwijderd.

Niet elke stelling is afzonderlijk aan bod geweest, men reageerde in het algemeen. Er was geen enkele voorstander van een landelijke definitie. De argumenten tegen zijn hieronder samengevat.

Er is gedecentraliseerd, laat het daar:

- Regionale verschillen moet je regionaal oplossen.
- Het is aan het samenwerkingsverband om een dekkend netwerk te realiseren.
- Decentralisatie was toch de keuze van de overheid?
- Geef de sector de kans en de tijd om het zelf te doen, er is ontwikkeling gaande, laat ons met rust.

Welk probleem (wiens probleem) los je er eigenlijk mee op?

- Het veld (= de aanwezigen) zit niet te wachten op een wettelijke norm.
- De 5% ontevreden ouders ga je ook hiermee niet bereiken/bedienen (je krijgt nooit iedereen tevreden).
- Ouders zijn niet geholpen met een definitie.
- Het begrip passend onderwijs werkt verwarrend, maar dat definieer je niet weg met een landelijke norm.
- Je kunt individuele problemen niet oplossen met een generieke (structuur)maatregel.

Het valt niet te definiëren

- Zie alleen al het begrip 'minimale basisondersteuning', is er dan ook een maximale variant? Daar kom je nooit uit.
- De term werkt verwarrend, blijf er zo ver mogelijk vandaan.

Het is een fout idee

- Er is geen jas die iedereen past.
- Er zijn verschillen tussen regio's en tussen scholen, maar dat is niet erg.
- Elk kind is weer anders, je kunt daarom geen rechten of aanspraken van ouders standaardiseren. De inzet moet zijn gesprek tussen ouders en school om te bezien wat mogelijk is.
- Het gaat erom of je je processen goed op orde hebt.

- Het suggereert dat je op kindniveau een aanbod kunt garanderen, maar in de praktijk speelt ook hoeveel en wat voor zorgleerlingen er in een klas zitten.

Wat kan er eventueel wel verbeterd worden?

- Je moet vanuit het samenwerkingsverband wel duidelijk zijn over het dekkend aanbod.
- Op schoolniveau: communiceer helder over wat je wel en niet kan en waarom.
- Informatie voor ouders moet serieus genomen worden, investeer in aandacht en het goede gesprek, maak bijvoorbeeld een praktische handleiding hiervoor.

Moet het begrip uit de wet?

Ja, volgens de meeste aanwezigen. Niet iedereen vindt dat, een deel wil de wet gewoon de wet laten om onrust hierover te voorkomen.

Telefonisch interview met de teamleider toezicht samenwerkingsverbanden passend onderwijs van de onderwijsinspectie

23 april 2018

In het telefonische interview kwamen de voor- en nadelen van een landelijke definitie voor minimale basisondersteuning aan de orde en het verwijderen van de term basisondersteuning uit de wet.

Volgens de inspecteur is een landelijke definitie een onbegaanbare weg. Het grijpt in op de vrijheid van inrichting van passend onderwijs en de autonomie van de schoolbesturen. Schoolbesturen bepalen wat in hun scholen aan extra ondersteuning geboden kan worden. Het ene bestuur doet dat heel zuinig om te veel instroom te voorkomen en de andere school houdt de beschrijving in het schoolondersteuningsprofiel bewust vaag. Zo kan er discussie ontstaan tussen ouders en school en tussen scholen onderling. Als een school tegen een ouder zegt dat de benodigde ondersteuning onder de extra ondersteuning valt en dat dat niet in hun pakket zit, kunnen ze verwijzen naar een andere school. Maar als die andere school vindt dat de gevraagde ondersteuning wel onder de basisondersteuning valt en daarover in discussie gaat met de eerste school, dan ontstaat er dus een discussie over de rug van het kind. Gelukkig komt dat op dit moment niet vaak voor. Maar als je als samenwerkingsverband hebt vastgelegd wat tot de basisondersteuning behoort en als school in je schoolondersteuningsprofiel wat je aanbod is aan extra ondersteuning, dan kun je daar tenminste naar verwijzen.

Het is vreemd dat samenwerkingsverbanden nogal eens verwijzen naar het basisarrangement van de inspectie, want dit is irrelevant voor de vaststelling van de basisondersteuning. Het niveau van basisondersteuning is omschreven in het ondersteuningsplan en van extra ondersteuning in de schoolondersteuningsprofielen. Dat kan afwijken van de standaarden in het waarderingskader van de inspectie. Omdat alle scholen binnen een samenwerkingsverband moeten voldoen aan de basisondersteuning, bepaalt de minst goed presterende school het feitelijk niveau van de basisondersteuning. Het afgesproken niveau van basisondersteuning kan hoger liggen. In dat geval is er voor het samenwerkingsverband en het schoolbestuur van de betreffende school werk aan de winkel. Het ondersteuningsniveau moet dan naar het minimaal afgesproken niveau worden opgekrikt. Bovendien krijgen scholen vanaf dit schooljaar geen basisarrangement meer omdat de inspectie dit oordeel niet meer geeft.

De inspectie weet dat samenwerkingsverbanden soms rapporteren dat alle aangesloten scholen een schoolondersteuningsprofiel hebben, terwijl deze niet of moeilijk vindbaar zijn. De inspectie controleert alleen als er reden is tot twijfel, als er een signaal komt dat er iets niet klopt of als er een bepaalde casus speelt rond onderwijsondersteuning. De inspecteurs die de scholen bezoeken richten zich steeds meer op passend onderwijs en de ondersteuning die daarbij hoort. Tijdens een inspectiebezoek komen echter niet altijd alle standaarden aan bod. Het schoolbestuur en de inspectie bepalen samen, onder meer aan de hand van een eventuele zelfevaluatie door het schoolbestuur, waar de inspectie haar onderzoek op richt. Er gaan wel stemmen op om bij inspectiebezoeken structureel aandacht te gaan besteden aan de basis- en extra ondersteuning en bijvoorbeeld ook aan de ontwikkelingsperspectieven die een school gemaakt heeft. Ouders hebben sinds augustus 2017 instemmingsrecht op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief. Maar als

er geen ontwikkelingsperspectief gemaakt wordt, kunnen ouders dus ook geen (formele) rechten laten gelden met betrekking tot de ondersteuning van hun kind. Om de administratieve last te ontlopen die gemoeid is met het opstellen van ontwikkelingsperspectieven, zijn er ook voorbeelden van samenwerkingsverbanden die juist heel veel ondersteuning onder de basisondersteuning laten vallen. In het uiterste geval valt extra ondersteuning dan samen met een aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs.

Volgens de inspecteur is het heel belangrijk dat het bestuur van het samenwerkingsverband de kwaliteit van de basisondersteuning en de extra ondersteuning 'toetst' vooral door het gesprek te voeren over wat het niveau zou moeten of kunnen zijn. Niet in alle samenwerkingsverbanden verloopt de samenwerking met en tussen de schoolbesturen op dit onderdeel goed. Het begrip basisondersteuning weghalen uit de wet biedt geen oplossing. Dat roept alleen maar vragen op, want hoe noem je dan de ondersteuning die niet tot de extra ondersteuning hoort?



KOHNSTAMM
INSTITUUT
Kohnstamm

Oberon
onderzoek | advies