



Inspectie van het Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

## **VERANDERINGEN IN DE SAMENSTELLING VAN DE LEERLINGENPOPULATIE IN HET SPECIAAL ONDERWIJS TUSSEN 2014 EN 2018**

Een beeld van de landelijke cijfers en de ervaringen van  
besturen en scholen

December 2019



## Voorwoord

Van leraren en het onderwijs in het algemeen wordt veel verwacht. Dat is met de invoering van passend onderwijs niet minder geworden. Sterker nog, we krijgen veel signalen dat er sinds passend onderwijs sprake is van een verandering en verzwaring van de leerlingpopulatie in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook vanuit het regulier onderwijs horen we dat er meer leerlingen met een complexe ondersteuningsvraag in de klas zitten.

Wij voeren verschillende (meerjarige) onderzoeken uit naar het functioneren van het stelsel sinds de invoering van passend onderwijs. Dit verkennend onderzoek richt zich op veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs. In het schooljaar 2019/2020 voeren we vergelijkbaar onderzoek uit binnen het voortgezet speciaal onderwijs. Ook starten we dan met meerjarig onderzoek naar effecten van verschillen tussen samenwerkingsverbanden op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

Voor dit onderzoek analyseerden we (veranderingen in) leerlingenstromen in het speciaal onderwijs. Vervolgens hielden we via een aselecte steekproef telefonische interviews met dertig schoolbesturen en deden verdiepend onderzoek op vijftien scholen van verschillende onderwijstypen.

Uit het onderzoek blijkt dat het grootste deel van de besturen veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie ervaart. Slechts een klein deel van de besturen kan deze veranderingen cijfermatig onderbouwen. Vaker baseren besturen hun beeld op wat zij horen van de scholen. De veranderingen die worden ervaren zijn op landelijke niveau beperkt zichtbaar. Landelijk zien we een toename van het aantal leerlingen dat instroomt in het speciaal onderwijs en een toename van leerlingen die voor hun stap naar het speciaal onderwijs minstens één keer van school zijn gewisseld.

Met dit rapport willen we benadrukken dat schoolbesturen scherper naar hun leerlingenpopulatie kunnen kijken. Bijvoorbeeld door kenmerken en criteria te ontwikkelen die inzicht geven in de complexiteit van de ondersteuningsvraag. Pas dan kunnen ze leraren goed ondersteunen en kan de samenwerking met jeugdzorg verbeteren. Want scholen ervaren een verzwaring, maar het wordt nog lang niet altijd duidelijk waardoor dit komt.

Wij bedanken de besturen en scholen voor hun openheid, het enthousiasme waarmee we werden ontvangen en de constructieve gesprekken die we voerden. Het was geen uitzondering dat besturen of scholen nog gegevens of analyses nastuurden om meer inzicht te bieden in de specifieke situatie op de school.

Monique Vogelzang  
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

December 2019

## INHOUD

### **Voorwoord 3**

### **Samenvatting 5**

### **Inleiding 7**

- 1.1 Achtergrond 7
- 1.2 Doelstelling 7
- 1.3 Centrale vragen 8
- 1.4 Onderzoekopzet 8
- 1.5 Leeswijzer 8

### **2 Resultaten 9**

- 2.1 Veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie volgens besturen 9
- 2.2 Scholen aan het woord 10
  - 2.2.1 Verlate instroom: toename instroom bovenbouw 10
  - 2.2.2 Toename van kleuters in speciaal onderwijs 13
  - 2.2.3 Toename van leerlingen met gedragsproblematiek en een licht verstandelijke beperking 14
  - 2.2.4 Algemeen: toename complexiteit ondersteuningsvraag 15
- 2.3 Algemene strategieën in afstemming op verandering 18

### **3 Conclusie 20**

### **Bijlage I 22**

### **Bijlage II 25**

## Samenvatting

Sinds de invoering van de Wet passend onderwijs in 2014, krijgt de Inspectie van het Onderwijs veel meldingen van scholen en besturen uit het speciaal onderwijs die ervaren dat hun leerlingenpopulatie verandert. Het gaat volgens besturen vaak om een verzwaring van de problematiek van de leerlingen.

We onderzochten in het schooljaar 2018/2019 deze veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Hierbij keken we naar landelijke cijfers en leerlingenstromen, interviewden besturen over de veranderingen die zij ervaren en we spraken met scholen over de manier waarop deze veranderingen doorwerken in het onderwijs en hoe zij hiermee omgaan. In het schooljaar 2019/2020 voeren we vergelijkbaar onderzoek uit bij besturen en scholen in het voortgezet speciaal onderwijs. Ook onderzoeken we de komende jaren de verschillen tussen de samenwerkingsverbanden en de effecten hiervan op de leerlingen.

### **Wat ervaren besturen?**

Bijna alle onderzochte besturen ervaren een verandering in de samenstelling van leerlingenpopulaties in het speciaal onderwijs. De overgrote meerderheid vindt dit een verzwaring. Het passend onderwijs en de decentralisatie van jeugdzorg worden vaak als oorzaak genoemd. Enkele veelgenoemde ervaringen of beelden van besturen over de verandering zijn:

- Er komen meer leerlingen met complexe problematiek, zoals (externaliserende) gedragsproblemen of gedragsproblemen gecombineerd met een licht verstandelijke beperking, op school.
- Leerlingen stromen later in. Ze worden (te) laat doorverwezen en blijven daardoor te lang met beperkte ondersteuning in het regulier onderwijs.
- Het aantal kleuters dat instroom neemt toe.
- Er is een toename van leerlingen dat tijdens het hele schooljaar instroomt.

De ondervraagde besturen onderbouwen hun ervaringen op verschillende manieren. Enkele besturen analyseren kwantitatieve gegevens en trekken daar verschillende conclusies uit, zoals meer leerlingen met meerdere schoolwisselingen voor instroom. Vaker baseren besturen zich op wat zij horen van hun schoolteams. Ook denken ze dat er regionale verschillen zijn door verschillen tussen samenwerkingsverbanden.

### **Wat ervaren de scholen?**

Ook spraken we op vijftien scholen met schoolteams over de veranderingen die zij ervaren. Zij zien onder meer een toename van het aantal kleuters, leerlingen in groep 8 en leerlingen die tijdens het jaar instromen. Daarnaast ervaren zij onder meer een toename van leerlingen met complexe ondersteuningsvragen en gedragsproblematiek en verschilt de mate waarin de veranderingen volgens de scholen voorkomen. Scholen kunnen niet alle ervaringen onderbouwen met cijfers.

Net zoals de besturen, noemen ook de scholen het passend onderwijs en de jeugdzorg vaak als oorzaak. Daarnaast werden bijvoorbeeld ook de inzet van meer tijdelijk personeel door het personeelstekort, minder financiële middelen en verwachtingen van ouders over de (leer)mogelijkheden die de school kan bieden (maar niet altijd kan worden waargemaakt) vaak genoemd.

### **Beeld uit landelijke cijfers**

Uit de landelijke cijfers en leerlingenstromen blijkt onder meer dat er na 2015 een toename van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs zichtbaar is, waardoor

het aantal in 2017 hoger ligt dan voor de invoering van het passend onderwijs. Ook zien we in 2015 en 2016 een relatieve stijging van het aandeel kleuters (vier- en vijfjarigen), maar geen stijging van leerlingen op latere leeftijd. Dit kan wel per school verschillen. Tot slot zien we een toename van leerlingen die voor hun stap naar het speciaal onderwijs minstens één keer van school gewisseld zijn.

### **Strategieën van scholen voor goed onderwijs**

Scholen hanteren verschillende strategieën om (de kwaliteit van) het onderwijs af te stemmen op de veranderingen die zij ervaren:

- Ze richten het pedagogisch klimaat zo in dat het aansluit bij de behoeften van alle leerlingen
- Scholen investeren in de professionalisering van de leraren om zo beter met de vernieuwde doelgroep om te kunnen gaan.
- Er wordt geïnvesteerd in nieuwe materialen, maar ook in het organiseren van zindelijkheidstrainingen. Zo zorgen scholen dat alle voorwaarden om te leren zo optimaal mogelijk zijn.
- Het onderwijs wordt anders ingericht, door onder meer een-op-een begeleiding en onderwijszorgklassen.
- Scholen investeren ook in de samenwerking met gemeenten, samenwerkingsverbanden en zorgaanbieders, bijvoorbeeld voor extra passende ondersteuning.

### **Conclusie**

De grote meerderheid van de besturen en scholen ervaart veranderingen in de samenstelling van leerlingenpopulaties. Omdat de veranderingen verschillen in aard, omvang, oorzaak en impact, is het niet mogelijk om veel van de genoemde ervaringen direct of enkel aan het passend onderwijs te relateren. Daarnaast spelen de decentralisatie van jeugdzorg, de inzet van tijdelijk personeel en verwachtingen van ouders een rol.

De manier waarop besturen en scholen hun ervaringen onderbouwen verschilt sterk. Besturen kunnen het zicht op de samenstelling van hun leerlingenpopulaties versterken, bijvoorbeeld door duidelijker te maken hoe zij leerlingen definiëren en onderwijs- en ondersteuningsvragen als complexer typeren. Daarmee kunnen besturen en scholen duidelijker aantonen wanneer er sprake is van verzwaring en wat dit voor gevolgen heeft op de ontwikkeling en resultaten van de leerling.

Ongeacht de onderbouwing is het een feit dat leraren vinden dat de leerlingenpopulatie verandert en complexer wordt. Dit heeft invloed op de mate waarin zij zichzelf geschikt voelen om onderwijs af te stemmen op de leer- en ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Ondersteuning, bijvoorbeeld door professionalisering, is daarin van belang. Diverse scholen realiseren hierin inmiddels mooie voorbeelden.

## Inleiding

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs van kracht. Een van de doelstellingen van passend onderwijs is dat alle leerlingen een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden. Regionale samenwerkingsverbanden hebben de opdracht om ervoor te zorgen dat alle scholen in de regio dezelfde basisondersteuning bieden en dat er een dekkend netwerk is voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Inmiddels bestaat passend onderwijs vier jaar en onderzoekt de inspectie de kwaliteit van dit stelsel. In dit onderzoek staat de vraag hoe leerlingen en studenten de benodigde onderwijsondersteuning kunnen krijgen centraal. In dit kader lopen verschillende (meerjarige) onderzoeken, waaronder het onderzoek naar kwetsbare groepen leerlingen in het stelsel en het onderzoek naar leerlingen met extra ondersteuning.

### 1.1 Achtergrond

Voor de sector speciaal onderwijs is 'in, door- en uitstroom' als stelselthema gekozen vanwege de vele meldingen van besturen en scholen die verzwaring en verdichting van de problematiek ervaren. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Scholen geven zelf aan dat ze sinds de invoering van passend onderwijs een verschuiving zien in hun populatiesamenstelling, waarbij meer leerlingen meer ondersteuning nodig hebben om tot leren te komen. Ook zien sommige scholen een verschuiving in het moment van instroom: leerlingen zouden worden volgens scholen bijvoorbeeld later naar het speciaal onderwijs verwezen met grotere leerachterstanden als gevolg. In dit onderzoek, dat in schooljaar 2018/2019 is uitgevoerd, zoeken we verklaringen en onderbouwingen voor deze vermeende veranderingen en verzwaring. In het schooljaar 2019/2020 voeren wij een vergelijkbaar onderzoek uit bij scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Daarnaast doen wij in 2019/2020 vervolgonderzoek naar de verschillen tussen samenwerkingsverbanden in (dis)continuïteit in schoolloopbanen. Op basis van de resultaten van deze onderzoeken doen we vervolgens meerjarig onderzoek naar de effecten van deze verschillen tussen samenwerkingsverbanden op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (LEO's) en leerlingen en leraren in het regulier onderwijs.

### 1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om op stelselniveau in beeld te brengen of en hoe de samenstelling van de leerlingenpopulatie op scholen voor speciaal onderwijs sinds passend onderwijs is veranderd. Ook keken we of de hypothese dat er een landelijke verzwaring van de problematiek is, met data kunnen onderbouwen. Vervolgens brachten we met een aselecte steekproef onder dertig besturen in beeld welk aandeel van hen sinds het passend onderwijs veranderingen in leerlingpopulatie ziet, of dit volgens hen een verzwaring is en of het als probleem wordt gezien.

Vervolgens deden we binnen een selectie van vijftien scholen verdiepend onderzoek naar hoe scholen de mogelijke veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie onderbouwen, welke gevolgen dit volgens hen heeft voor de onderwijskwaliteit en -organisatie en wat succesvolle en belemmerende factoren zijn om de onderwijsinrichting op deze veranderingen af te stemmen.

### **1.3 Centrale vragen**

Dit onderzoek kent drie centrale hoofdvragen:

- I. Welke kwantitatieve veranderingen zijn er sinds de invoering van passend onderwijs op landelijk niveau zichtbaar in de samenstelling van schoolpopulaties binnen het speciaal onderwijs?
- II. Welk aandeel van de schoolbesturen met scholen voor speciaal onderwijs ziet sinds passend onderwijs dat er sprake is van veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie en hoe hangt deze verandering samen met de ervaren verzwaring?
- III. Wat zijn volgens de scholen de oorzaken en gevolgen van deze verandering(en)? Wat zijn de succes- en belemmerende factoren om het onderwijs en de onderwijskwaliteit op deze veranderingen aan te passen en te bewaken? Welke contextfactoren op het gebied van samenwerking, personeel en de inrichting en organisatie van zorg, zijn mogelijk van invloed op de ervaren verandering?

Deze centrale hoofdvragen zijn vertaald naar deelvragen. De antwoorden op deze vragen presenteren we in samenhang in hoofdstuk 2 (Resultaten).

### **1.4 Onderzoeksopzet**

Het onderzoek bestond uit drie delen. Deel I betrof een analyse van de landelijke leerlingenstromen. In dit deel van het onderzoek toetsten we verschillende hypothesen over veranderingen in de leerlingenpopulatie. Om meer zicht te krijgen op de veranderingen hielden we in deel II een telefonisch interview onder een aselechte steekproef van dertig besturen. Tijdens dit interview spraken we over de veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Op basis van deze resultaten selecteerden wij voor deel III van dit onderzoek vijftien scholen met verschillende onderwijstypen en veranderingen voor verdiepend onderzoek. Hierbij brachten we op schoolniveau in beeld welke veranderingen zij zien, of zij deze veranderingen als verzwaring ervaren, hoe zij deze onderbouwen en wat volgens scholen belemmerende en bevorderende factoren zijn om het onderwijs op deze veranderingen af te stemmen.

### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 bespreken wij de onderzoeksresultaten in samenhang. We beginnen met een weergave van welke veranderingen besturen ervaren en hoe zij dit onderbouwen. Vervolgens gaan we dieper in op enkele veelgenoemde (samengestelde vormen van) veranderingen die naar voren komen uit het verdiepend onderzoek bij de scholen en de analyse van de landelijke cijfers.



## 2 Resultaten

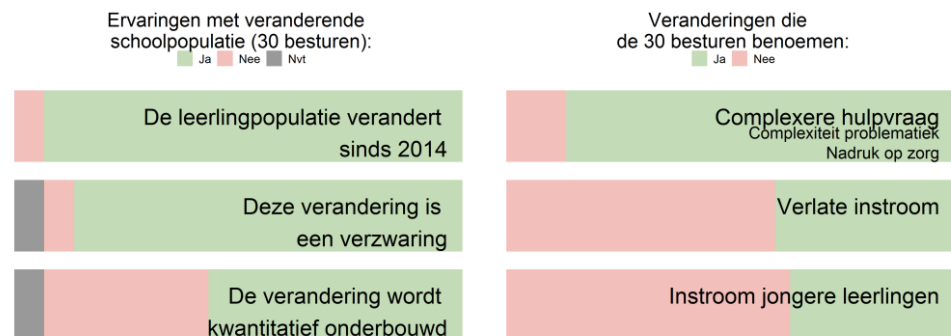
### 2.1 Veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie volgens besturen

*Hoeveel besturen zien veranderingen, ervaren een verzwaring en wat is volgens hen de oorzaak?*

Uit het onderzoek blijkt dat 28 van de 30 besturen zeggen verandering in de samenstelling van de leerlingenpopulatie sinds de invoering van passend onderwijs in 2014 te zien. Het grootste deel van de besturen ervaart de verandering als een verzwaring. Ook zien 26 van deze 28 besturen passend onderwijs als een oorzaak van de genoemde veranderingen. Hogere verwachtingen van ouders (9 van de 28 besturen), veranderende financiële prikkels (5 van de 28 besturen) en veranderingen in de zorg (6 van de 28) zijn andere oorzaken die regelmatig genoemd worden.

*Welke veranderingen ervaren de besturen?*

**Figuur 2.1.a Overzicht bestuurservaringen met verandering leerlingpopulatie**



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Bijna alle besturen (26 van de 30) geven aan dat ze steeds vaker te maken hebben met leerlingen met een complexe ondersteuningsaanvraag. Ten eerste is er een toename van leerlingen met complexe problematiek (relatief hoog IQ gecombineerd met sociaal-emotionele problemen, psychiatrische problematiek en gedragsproblemen). Ten tweede komt school eerder in beeld bij leerlingen die meer zorg en/of behandeling nodig hebben. Dit zijn leerlingen die voorheen langer klinisch werden behandeld of leerlingen die geen onderwijs volgden, bijvoorbeeld door een ernstige meervoudige beperking.

Ook geven bijna alle besturen aan dat, sinds de invoering van passend onderwijs, de ondersteuningsbehoeften van leerlingen meer variëren, bijvoorbeeld door een toename van leerlingen die voorheen naar een ander onderwijstype zouden gaan. Ook geeft een deel van de besturen aan dat het instroommoment verandert. Zij zien een toename van jonge leerlingen (11 van de 30) en een verlate instroom (12 van de 30).

*Hoe onderbouwen schoolbesturen de genoemde veranderingen?*

Meer dan de helft van de besturen (17 van de 28) zegt de genoemde veranderingen kwantitatief te kunnen onderbouwen. Dit doen zij op verschillende manieren. Een zeer beperkt aandeel van de besturen doet dit bijvoorbeeld met een analyse van de

instroomkenmerken (8 van de 26). In de praktijk blijken de onderbouwingen vooral gebaseerd op kwalitatieve gegevens, zoals gesprekken met scholen.

Enkele besturen voerden op basis van signalen over veranderingen in de leerlingeninstroom, uitgebreide analyses uit. Zo deed een bestuur onderzoek naar de ervaringen van ouders en leraren met de veranderingen in de instroom. Dit gebeurde onder meer door te analyseren hoeveel schoolwisselingen een leerling had voor instroom, het aantal en soort diagnoses, het aantal leerlingen met overschrijding van onderwijstijd en de momenten van instroom. Een ander bestuur bracht in beeld bij welke leerlingen er volgens de school sprake is van verzwarende van problematiek en wat deze dossiers overeenkomstig hebben. Een groot bestuur deed longitudinaal onderzoek naar veranderingen in de kenmerken van de leerlingenpopulatie sinds passend onderwijs. Ze vergeleken bijvoorbeeld demografische gegevens en gerapporteerde typen problematiek. De conclusies van deze onderzoeken zijn niet eenduidig, maar schetsen een beeld van verschillende variabelen die een rol spelen bij de ervaren verandering. Zo zijn er verschillen tussen de problematiek die ouders en leraren rapporteren.

## **2.2 Scholen aan het woord**

Op basis van de genoemde veranderingen selecteerden wij vijftien scholen (van de dertig bevroegde besturen) van verschillende onderwijssoorten en waar verschillende veranderingen spelen. Vervolgens deden wij verdiepend onderzoek naar de veranderingen die scholen ervaren, hoe zij hun onderwijs hierop afstemmen en wat hierbij belemmerende en bevorderende factoren zijn.

Binnen de verschillende veranderingen die scholen beschrijven, zijn veel overeenkomsten te vinden. Wij presenteren daarom vier (samengestelde) vormen van veranderingen die bestaan uit elementen die de scholen beschrijven. Per verandering gaan wij in op wat de verandering inhoudt, wat we ervan terugzien in de landelijke cijfers en wat de scholen vertellen over hoe zij ermee omgaan.

### **2.2.1 Verlate instroom: toename instroom bovenbouw**

#### *Wat houdt de verandering in?*

Scholen voor speciaal onderwijs ervaren dat leerlingen, sinds de invoering van passend onderwijs, langer in het regulier onderwijs blijven. De ondersteuning van deze leerlingen schiet volgens de scholen vaak tekort. Ze stromen vaak in na meer schoolwisselingen en de ondersteuningsbehoeften zijn regelmatig nog niet duidelijk. Het gaat volgens scholen vaak om leerlingen die aanvankelijk minder opvallen en verbaal voldoende vaardig lijken. Deze groep zou voor de invoering van passend onderwijs sneller in het speciaal onderwijs terecht zijn gekomen. Volgens de scholen zijn deze leerlingen in het regulier onderwijs te lang overvraagd. Vaak wordt het verschil met leeftijdsgenoten vanaf negenjarige leeftijd te groot en gaat het dan op sociaal en emotioneel gebied slechter met deze leerlingen. Kenmerkend is ook dat deze instroom het hele jaar door plaatsvindt. De instroommomenten zijn volgens de scholen sterker gespreid. Daarnaast is er volgens de scholen een groep leerlingen met het downsyndroom die op latere leeftijd instroomt.

Bij de leerlingen die later instromen, is volgens de scholen sprake van een achterstand. Deze achterstand kan zowel cognitief als sociaal en emotioneel zijn. Leerlingen die (te) laat instromen komen met veel negatieve ervaringen op school en hebben weinig vertrouwen in zichzelf of de school. De leerlingen zijn minder gewend om binnen een groep te functioneren en vertonen vaker problematisch

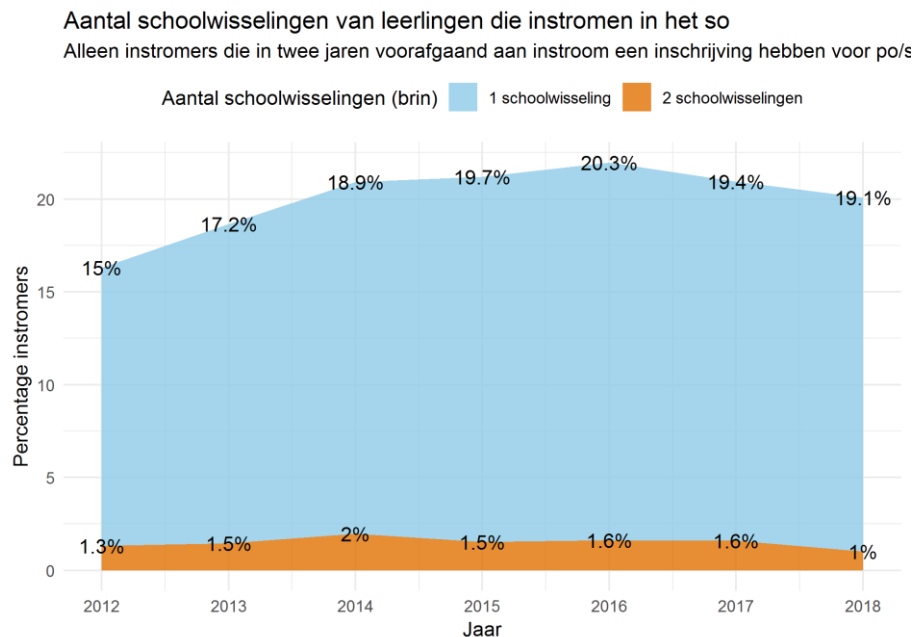
gedrag. Scholen beschrijven dat de zelfstandigheid en de taak- en werkhouding van de leerling afwijkt van de andere leerlingen in de groep. Dit heeft invloed op de groepsdynamiek. Ook heeft de gespreide instroom volgens de scholen een (negatief) effect op deze dynamiek.

De informatie over deze instroomleerlingen is in sommige gevallen beperkt. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat de leerling thuis kwam te zitten of doordat de problematiek zo gestapeld is waardoor de oorzaak niet meer zichtbaar is.

#### *Wat zeggen de landelijke cijfers?*

Op landelijk niveau zien we geen grote veranderingen (zie tabel 2.2.2a) in het aandeel leerlingen dat voor het eerst instroomt in het speciaal onderwijs op latere leeftijd. Wel zien we landelijk een toename van leerlingen met verschillende schoolwisselingen. In figuur 1 is een toename te zien van het percentage leerlingen dat in de twee jaren voor hun overstap naar het speciaal onderwijs al minstens een keer van school is gewisseld. In 2012 ging dit nog om ongeveer 17 procent van de instromende leerlingen, in 2016 was dit ongeveer 22 procent en in 2018 20 procent.

**Figuur 2.2.1.a Aantal schoolwisselingen in de twee jaar voor de instroom in het speciaal onderwijs, 2012/2013 tot en met 2017/2018**



Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

Hoewel op landelijk niveau niet zichtbaar is dat het aandeel leerlingen dat op een latere leeftijd instroomt stijgt, zien we wel verschillen tussen regio's en op het niveau van individuele scholen. In het schooljaar 2019/2020 doen wij vervolgonderzoek naar verschillen en veranderingen tussen samenwerkingsverbanden in de (dis)continuïteit van schoolloopbanen sinds de invoering van passend onderwijs. Over de resultaten hiervan rapporteren we in de Staat van het Onderwijs 2020.

#### *Om hoeveel leerlingen gaat het?*

Op schoolniveau laten scholen zien dat de instroom in de bovenbouw (licht) is gegroeid. Het varieert van een genoemde toename van 3 procent tot 50 procent.

Hoewel de cijfermatige onderbouwing soms beperkt is en het om een groeischatting van de scholen gaat, benadrukken scholen dat de impact op de groep groot is. De impact is vooral groot wanneer het bijvoorbeeld gaat om de instroom in groep 8. Scholen laten zien dat er leerlingen tijdens het jaar instromen en ze hebben de indruk dat deze groep is gegroeid met de ingang van het passend onderwijs. Deze gegevens worden door scholen niet altijd structureel vergeleken, waardoor de school de groei niet altijd in cijfers kan uitdrukken.

*Waar wordt de verandering door veroorzaakt?*

Scholen beschrijven verschillende soms samenhangende factoren die de verandering veroorzaken. Zo is het volgens sommige scholen onderdeel van het beleid van het samenwerkingsverband om leerlingen later te verwijzen naar het speciaal onderwijs. Ook denken scholen te constateren dat leerlingen langer in het regulier onderwijs blijven en hier niet altijd de benodigde ondersteuning krijgen. Hierdoor verergert de problematiek. Een enkele keer wordt bij de uiteindelijke verwijzing de problematiek verkeerd ingeschat en blijkt op de school voor speciaal onderwijs andere problematiek bovenliggend. Andere scholen noemen de decentralisatie van de jeugdzorg als oorzaak, waardoor jongeren minder snel de juiste ondersteuning krijgen. Ook spelen verwachtingen van ouders soms een rol. Scholen geven aan dat ouders van leerlingen met het syndroom van Down, ook door passend onderwijs, hoge verwachtingen hebben van het regulier onderwijs over de ondersteuningsmogelijkheden. Deze verwachtingen blijken niet altijd te worden waargemaakt.

*Gevolgen voor (afstemming in) het onderwijs*

Alle scholen stellen dat een sterk pedagogisch klimaat nodig is om de leerlingen tot leren te laten komen. Werken aan leervoorwaarden vraagt volgens de scholen veel aandacht. Daarom vinden scholen het belangrijk om expertise onderling te delen en leraren te professionaliseren in hoe ze invulling geven aan het pedagogisch klimaat. Daarnaast investeren leraren in het winnen van het vertrouwen van de leerling en het maken van succeservaringen. De commissie voor de begeleiding heeft de belangrijke rol om de leraren hierin te ondersteunen en de onderwijsbehoeften van leerlingen in beeld te brengen. Ook vinden de scholen het belangrijk om te investeren in het contact met ouders. Vooral omdat zij vaak veel negatieve ervaringen hebben met school of omdat hun kinderen soms al even niet naar school gaan.

*Geen vast aanspreekpunt voor de school*

Enkele scholen hebben hun onderwijs anders ingericht, bijvoorbeeld met een onderwijszorgklas, een structuurklas of een individueel programma. Ook passen de scholen hun visie op onderwijs aan door bijvoorbeeld meer te differentiëren of een ander didactisch model te introduceren. De organisatie van extra leerlingondersteuning is niet altijd vanzelfsprekend, mogelijk door wachtlijsten in de jeugdzorg of veranderingen in de aanbesteding van zorg. Hierdoor heeft de school geen vast aanspreekpunt meer of moeten samenwerkingsstructuren opnieuw worden ingericht.

*Samenwerken helpt*

De scholen vinden ook de samenwerking met bijvoorbeeld het samenwerkingsverband en de verwijzende school belangrijk. Een school is in samenwerking met de gemeente een pilot gestart, waarin leraren in het regulier onderwijs worden bijgestaan om beter in te spelen op de ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Scholen vinden het belangrijk dat er in de samenwerking sprake is van een duidelijke regie. Dit is niet altijd het geval.

## 2.2.2 Toename van kleuters in speciaal onderwijs

### *Wat houdt de verandering in?*

Scholen voor speciaal onderwijs (so) signaleren een instroomtoename van kleuters met verschillende ondersteuningsbehoeften. Op sommige scholen is er bijvoorbeeld sprake van een toename van leerlingen met een ernstig meervoudige beperking. Op andere scholen gaat het om een toename van leerlingen die instromen vanuit het medisch kinderdagverblijf. Dit kan te maken hebben met een veranderde werkwijze, zoals inkorting van een behandelduur.

Deze kleuters zijn vaak minder goed voorbereid op een lessituatie en welk gedrag daarin van hen wordt verwacht. Dit kan betekenen dat ze nog niet zindelijk zijn, nog niet gewend zijn aan de omgang met andere leerlingen of aan het functioneren binnen een kleine lesgroep. Ook kan er door de jonge leeftijd nog geen diagnose worden gesteld en is het onduidelijk wat er precies aan de hand is. Enkele scholen noemen een groeiende instroom van kleuters die vóór het passend onderwijs naar een cluster 2-school zouden zijn gegaan of daar langer hadden gebleven.

### *Wat zeggen de landelijke cijfers?*

Op landelijk niveau zien we een lichte toename van het aandeel van jongeren tussen de vier en vijf jaar oud dat voor de eerste keer wordt ingeschreven in het speciaal onderwijs, met een piek in 2015/2016. Daarnaast zien we landelijk sowieso een toename van de instroom van leerlingen in het speciaal onderwijs.

**Tabel 2.2.2.a Aantal en percentage leerlingen dat voor het eerst in speciaal onderwijs instroomt**

|                  | 2013 |       | 2014 |       | 2015 |       | 2016 |       | 2017 |       | 2018 |       |
|------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| 5 jaar of jonger | 39,1 | 2724  | 37,4 | 2507  | 42,9 | 2535  | 40,5 | 2687  | 40,0 | 2943  | 39,7 | 3016  |
| 6                | 9,9  | 688   | 10,9 | 734   | 10,0 | 594   | 10,8 | 720   | 10,5 | 770   | 11,8 | 895   |
| 7                | 10,7 | 748   | 10,0 | 672   | 10,5 | 619   | 10,9 | 723   | 10,7 | 786   | 11,1 | 846   |
| 8                | 10,5 | 734   | 10,7 | 721   | 9,5  | 564   | 10,6 | 701   | 10,7 | 789   | 10,4 | 793   |
| 9                | 10,6 | 737   | 10,4 | 696   | 9,7  | 574   | 9,4  | 627   | 10,3 | 756   | 10,1 | 771   |
| 10 jaar of ouder | 19,1 | 1.332 | 20,5 | 1.378 | 17,4 | 1.029 | 17,8 | 1.180 | 17,8 | 1.307 | 16,9 | 1.285 |
| Totaal           | 100  | 6.963 | 100  | 6.708 | 100  | 5.915 | 100  | 6.638 | 100  | 7.351 | 100  | 7.606 |

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

### *Om hoeveel leerlingen gaat het?*

Scholen vertellen over een aanzienlijke groei, variërend van een stijging tussen de 10 procent en 40 procent tot het inrichten van nieuwe kleuterklassen.

### *Waar wordt de verandering door veroorzaakt?*

De scholen onderscheiden verschillende oorzaken voor de toename van het aantal kleuters in het speciaal onderwijs:

- De behandelduur bij het medisch kinderdagcentrum is korter, waardoor leerlingen eerder het onderwijs instromen.
- Ouders zijn zich sinds passend onderwijs meer bewust van de onderwijsmogelijkheden voor hun kind en de zorgplicht van de scholen.
- Het beleid van samenwerkingsverbanden is meer gericht op een bewuste keuze voor een school op jonge leeftijd en op vroegsignalering, waardoor leerlingen eerder instromen.

- Scholen verwachtten zelf een krimp en hebben er daarom bewust voor gekozen om de doelgroep te verbreden.

#### *Gevolgen voor (afstemming in) het onderwijs*

Volgens de scholen hebben kleuters die instromen andere ondersteunings- en onderwijsbehoeften. Dit betekent dat de school het onderwijsprogramma opnieuw inricht en afstemt. Een school richt een professionaliseringstraject in voor leraren, dat toegespitst is op het geven van onderwijs aan leerlingen die nog niet onderwijsrijp zijn. Bij dit traject hoort de aanschaf van methoden en materialen die aansluiten bij de populatie. Scholen geven aan meer tijd te besteden aan de voorwaarden om tot leren te komen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de inzet van ondersteunende assistenten en zorgmedewerkers of door zindelijkheidsstrainingen. Voor sommige leerlingen is er door de commissie voor de begeleiding een ingroei-traject in de onderwijzorggroep vastgesteld. De school geeft dit traject samen met een zorgpartner vorm. De extra ondersteuning die nodig is, wordt gefinancierd door de gemeente.

In het afstemmen van het onderwijs ervaren de scholen soms barrières. Een voorbeeld hiervan is de aanvraag van een hogere bekostigingscategorie. Daarnaast is het volgens scholen een tijdrovend traject om met alle betrokkenen te overleggen. Scholen ervaren veel druk en hoge verwachtingen. Ook zijn de ruimtes van de school niet altijd toereikend, terwijl de school juist rust- en spelmomenten wil bieden. Leraren willen tegen ouders graag duidelijk zijn over hoe hun kinderen profiteren van het onderwijs. De grens tussen onderwijs en zorg is voor leraren soms onduidelijk.

Voor een succesvolle afstemming van onderwijs moet een helder onderwijsconcept met duidelijke afspraken centraal staan. Op basis hiervan kunnen leraren zowel pedagogisch als didactisch eenduidig handelen. Bovendien noemen scholen de samenwerking met het kinderdagcentrum en naschoolse opvang als een belangrijke factor. Ook deskundigheid is volgens de scholen doorslaggevend. Zo nam een school een leerkracht aan die eerder in het dagcentrum werkte.

### **2.2.3 *Toename van leerlingen met gedragsproblematiek en een licht verstandelijke beperking***

#### *Wat houdt de verandering in?*

Scholen met zeer moeilijk opvoedbare en lerende kinderen (zmlokers) als doelgroep beschrijven een toename van leerlingen met gedragsproblematiek, bijvoorbeeld uit het (voormalig) cluster 4-onderwijs. Deze leerlingen hebben vaak hogere cognitieve vermogens dan de oorspronkelijke populatie, maar een grotere sociale en emotionele achterstand. Volgens de scholen zijn dit leerlingen die het niet redden binnen het voormalig cluster 4-onderwijs of een school voor speciaal basisonderwijs. Daarom hebben deze leerlingen baat bij het pedagogisch klimaat dat de voormalig cluster 3-school biedt.

#### *Wat zeggen de landelijke cijfers?*

In de landelijke cijfers hebben we geen gegevens over deze specifieke groep, omdat deze groep niet op deze manier geregistreerd is. Wel zien we in het algemeen een toename van de verwijzingen naar het speciaal onderwijs en blijkt uit het rapport 'Trends in passend onderwijs 2011- 2018' (DUO, 2019) een toename in het (voormalig) cluster 3 onderwijs.

*Om hoeveel leerlingen gaat het?*

Scholen vertellen over een groei van tussen de 5 en 10 procent.

*Waar wordt de verandering door veroorzaakt?*

De scholen onderscheiden verschillende oorzaken voor de toename van het aantal zeer moeilijk opvoedbare en lerende kinderen in het speciaal onderwijs:

- De leerling redt het niet in het cluster 4-onderwijs.
- Het is beleid van het samenwerkingsverband om onderwijs aan te bieden aan leerlingen op de grens van cluster 3 en 4.
- Het speciaal basisonderwijs stuurt deze leerlingen snel door en geeft aan dat ze overvraagd zijn.
- Een cluster 4-school in de directe (woon)omgeving van de leerling is recentelijk gesloten.
- Omliggende scholen weten niet waar de leerlingen heen moeten en een verwijzing naar het speciaal onderwijs voorkomt thuiszitters.

*Gevolgen voor (afstemming in) het onderwijs*

Scholen beschrijven dat het schoolbeeld verandert met de komst van zmolkers. Het lijkt onrustiger in de klas, leerlingen zijn sneller gefrustreerd en er is sprake van heftiger externaliserend gedrag, bijvoorbeeld op het schoolplein. Leraren vertellen dat het pedagogische klimaat soms onder druk komt te staan bij een toename van zmolkers. Dit is problematisch, omdat juist het klimaat zo belangrijk is voor de (oorspronkelijke) populatie. Leraren hebben andere vaardigheden nodig om desondanks een constructief pedagogisch klimaat en een positieve groepsdynamiek te realiseren. Ook zijn didactische aanpassingen nodig, omdat de cognitieve vermogens van deze instroomleerlingen hoger zijn. Scholen beschikken vaak niet over lesmethoden die aansluiten bij het onderwijsniveau van deze leerlingen. Met deze achterliggende reden schaffen de scholen nieuwe methodes aan.

Verschillende scholen kozen ervoor om leraren beter voor te bereiden op alle ondersteunings- en onderwijsbehoeften van leerlingen. Leraren maken gebruik van een vergelijkbare methodiek en bieden structuur, duidelijkheid en veiligheid. Ook op het gebied van veiligheid vinden er gerichte scholingen plaats, bijvoorbeeld in het omgaan met agressie en de inzet van time-outs. Bovendien is volgens scholen nabijheid belangrijk voor deze leerlingen. Daarom kiezen de scholen er soms ook voor om een assistent in te zetten, zodat deze de leraar kan ondersteunen. Tot slot is bewust nadenken over de samenstelling van de klassen belangrijk om het evenwicht te bewaren tussen de verschillende leerlingen. De commissie voor de begeleiding bestudeert de ondersteuningsbehoeften en besluit in overleg met de leraren in welke klas de leerlingen worden geplaatst. Daarbij wordt nagedacht over de wenselijke klassengrootte. Soms kiest de commissie voor de begeleiding ervoor om elke twee maanden een multidisciplinair overleg te houden om de ontwikkeling van de leerling te volgen.

Het lukt niet alle scholen om het onderwijs af te stemmen op deze veranderingen. Soms ontbreekt het aan de pedagogische en didactische expertise om deze leerlingen goed onderwijs te bieden.

#### **2.2.4 Algemeen: toename complexiteit ondersteuningsvraag**

*Wat houdt de verandering in?*

Naast de hiervoor besproken veranderingen noemen scholen ook nog een groot aantal andere veranderingen die bijdragen aan het beeld dat de ondersteuningsvraag van instroomleerlingen complexer is geworden. Vaak gaat het om de al beschreven toename van een combinatie van problemen, bijvoorbeeld de

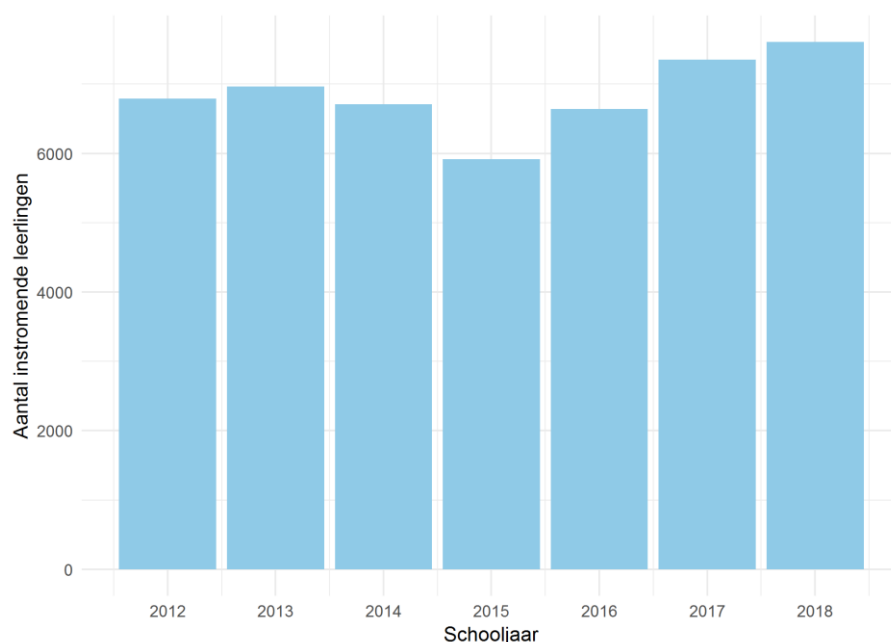
toename van langdurig zieke leerlingen met leer- en gedragsproblemen. Ook beschrijven scholen een toename van bepaalde diagnoses of psychiatrische problemen, zoals traumatische ervaringen of een hechtingsstoornis. In het algemeen benoemen scholen dat de maatschappij complexer is geworden. Daarnaast zijn ook de thuissituaties problematischer, waardoor de problematiek van de leerlingen complexer is.

Bovendien zijn er enkele veranderingen die sterk lijken samen te hangen met de specifieke context van de school, bijvoorbeeld een toename van leerlingen die met een machtiging worden geplaatst. Dit kan komen doordat er geen andere geschikte plaats is of er een toename is van leerlingen waarvan verwacht wordt dat ze korte tijd in Nederland zijn, voordat ze terugkeren naar het land van herkomst.

#### *Wat zeggen de landelijke cijfers?*

Uit de landelijke cijfers kunnen we niet rechtstreeks afleiden of er een toename is van leerlingen met een complexere ondersteuningsvraag. Om een beter beeld te krijgen, formuleerden we verschillende hypothesen over hoe de toegenomen complexiteit zichtbaar kan zijn in de landelijke leerlingenstromen. Een hypothese was dat een verzwaring van de leerlingenpopulatie zichtbaar is in een (relatieve) afname van de verwijzingen naar het speciaal onderwijs. Deze hypothese veronderstelt dat alleen leerlingen met zeer complexe problematiek worden verwezen. Dit zien we niet terug in de cijfers (figuur 2). Na een aantal jaren van licht dalende instroom, stroomden er in 2017 meer leerlingen in dan in het jaar voor de invoering van het passend onderwijs. Dat een complexere ondersteuningsvraag op landelijk niveau niet zichtbaar is, kan komen door de sterke verschillen samenwerkingsverbanden of zelfs tussen de scholen. Wel zou de aanname dat de maatschappij gecompliceerder is geworden, en er dus meer leerlingen met complexere ondersteuningsbehoeften zijn, kunnen kloppen met de groei van het speciaal onderwijs. Ook kan het zijn dat het regulier onderwijs onder druk is komen te staan van het lerarentekort waardoor verwijzing naar het speciaal onderwijs weer meer optreedt.

**Figuur 2.2.4.b Aantal instromende leerlingen, 2012-2018**

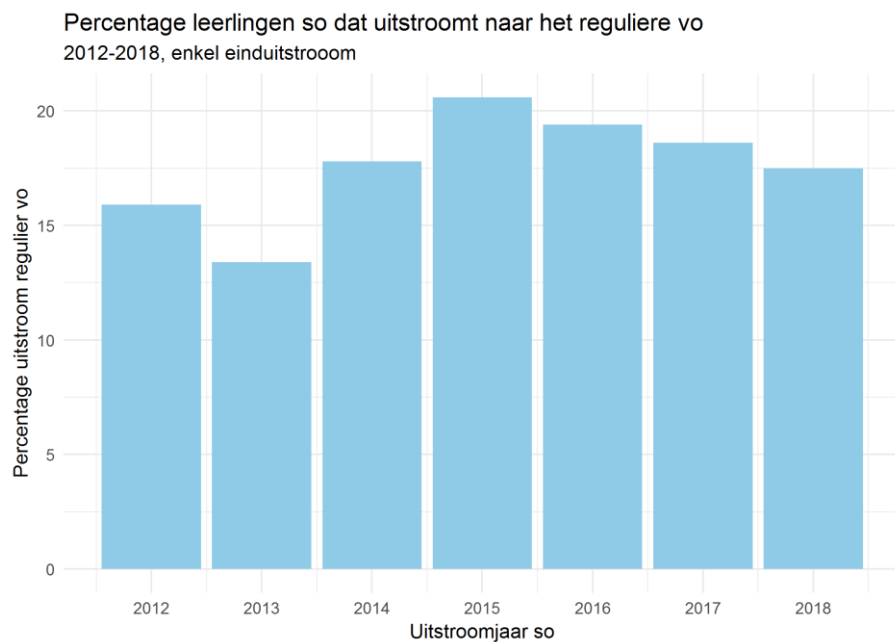


Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*



Een andere hypothese was dat door de toegenomen complexiteit minder leerlingen uitstromen naar het voortgezet onderwijs en meer naar het voortgezet speciaal onderwijs. We zien na uitstroomjaar 2015 inderdaad een lichte afname van leerlingen die uitstromen naar het regulier voortgezet onderwijs. Dit is in 2018 ongeveer gelijk aan het jaar van de invoering van passend onderwijs.

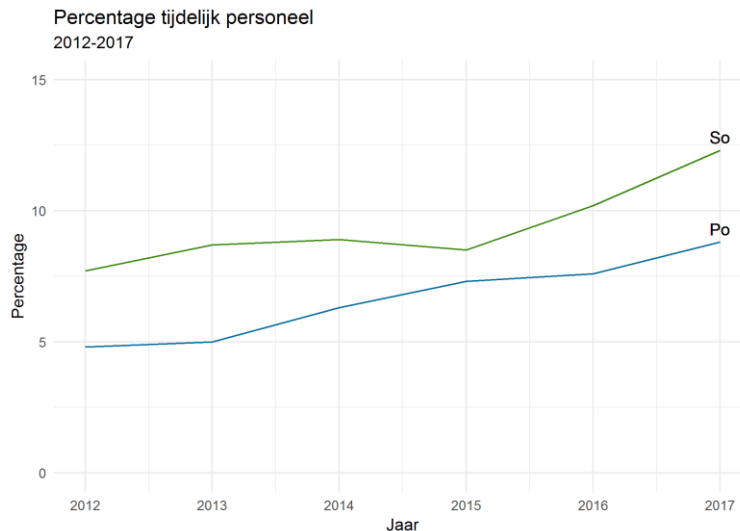
**Figuur 2.2.4.c Percentage uitstromers speciaal onderwijs naar regulier voortgezet onderwijs, 2012-2018**



Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

De ervaren complexiteit kan ook samenhangen met andere factoren. Zo kan de organisatie van continuïteit van het onderwijsgevend personeel een rol spelen. Op basis hiervan formuleerden we de hypothese dat de inzet van tijdelijk personeel invloed heeft op de ervaring van toegenomen complexiteit. Dit komt doordat er meer tijd besteed wordt aan overdrachten. Ook hebben wisselingen in wie er voor de klas staat invloed op het pedagogisch klimaat. Figuur 2.2.4.c laat zien dat er sprake is van een toename van de inzet van tijdelijk personeel en dat deze toename de laatste jaren groter is dan in het regulier onderwijs. De inzet van tijdelijk personeel is volgens de besturen een gevolg van het lerarentekort.

**Figuur 2.2.4.d Percentage tijdelijk personeel in primair onderwijs en speciaal onderwijs, 2012-2017**



Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2019*

#### *Om hoeveel leerlingen gaat het?*

Omdat er geen duidelijke definitie is van een complexere ondersteuningsvraag, is er een onduidelijk beeld van de aantallen. Bovendien vertoont de beschrijving overlap met leerlingen uit de andere genoemde veranderingen: de ondersteuningsvraag is complexer, bijvoorbeeld omdat de leerlingen (te) laat instromen. Krimpende scholen illustreerden op basis daarvan de verdichting van de problematiek. Bij hen bleven alleen de leerlingen met de meest complexe hulpvragen op school. In de volgende paragraaf bespreken we welke (algemene) strategieën scholen beschrijven in de afstemming van het onderwijs.

### **2.3 Algemene strategieën in afstemming op verandering**

Hoewel er een groot aantal verschillende veranderingen zijn, gebruikten de bezochte scholen in de afstemming van het onderwijs per domein algemene strategieën. Bij de school die geen verandering in de samenstelling van de leerlingenpopulatie ervoer, werden dezelfde principes op het gebied van pedagogisch klimaat en kwaliteitszorg genoemd.

De beschreven strategieën worden hieronder opgesomd:

- Een onderbouwd inzicht in de kenmerken van de leerlingenpopulatie als basis voor de visie op goed onderwijs:
  - De school heeft structureel zicht op de kenmerken van de leerlingenpopulatie die volgens de school belangrijk zijn voor de inrichting van het onderwijs en het behalen van de geplande resultaten.
  - Naast zicht op deze kenmerken en mogelijke veranderingen hierin heeft de school aandacht voor de ervaring van leraren en ondersteunt leraren in hun professionele handelen.
- De inrichting van het aanmeldingstraject:
  - Een uitgebreide intake met onder andere een huisbezoek.
  - Goed overleg met de school van herkomst en betrokken (externe) deskundigen.

- Vanaf de start met de ouders werken aan educatief partnerschap en scheppen van duidelijke verwachtingen.
- Keuzes in het personeelsbeleid en professionalisering:
  - Inzet van deskundigen, waardoor ook preventief gewerkt wordt.
  - Diversiteit aan leerkrachten voor een gevarieerd team.
  - Professionalisering gericht op de ondersteuningsbehoeften van de veranderende leerlingenpopulatie.
- Het belang van het pedagogisch klimaat:
  - Er is een heldere visie op het pedagogisch klimaat en hoe dit is afgestemd op de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen nodig.
  - Het pedagogisch klimaat is de verantwoordelijkheid voor de gehele school. Daarvoor moeten heldere doelen worden gemaakt.
- Het maken van goede samenwerkingsafspraken met:
  - de scholen in het samenwerkingsverband over verwijzing, aanbod in de omgeving en manier van verantwoording;
  - ouders om te werken aan de betrokkenheid en het uitbreiden van de mogelijkheden van de leerling;
  - samenwerkingspartners met een duidelijke regie en een gedeelde visie. De samenwerking is ingebed in een samenwerkingsstructuur en op basis hiervan spreken samenwerkingspartners elkaar aan. De gedeelde visie heeft in ieder geval betrekking op de integrale aanpak en de rol die ieder daarin heeft.

### 3 Conclusie

#### **Verschillende oorzaken zijn lastig te koppelen aan speciaal onderwijs**

De meerderheid van de besturen en scholen in het speciaal onderwijs ervaart dat de samenstelling van de populatie verandert. De genoemde veranderingen zijn verschillend van aard: meer instroom, eerdere of latere instroom en een complexere achtergrond en problematiek van de leerlingen. Hoewel bijna alle besturen de indruk hebben dat deze veranderingen sinds het passend onderwijs merkbaar zijn, worden ook andere oorzaken genoemd. Bijvoorbeeld de decentralisatie van de jeugdzorg, eigen keuzes in het aannamebeleid van de school, (hoge) verwachtingen van (mondige) ouders of een complexere samenleving in het algemeen. Doordat de genoemde veranderingen verschillend van aard en omvang zijn, kunnen we veel van de genoemde veranderingen niet direct of enkel aan het passend onderwijs relateren. In enkele gevallen wordt dit wel aannemelijk gemaakt, bijvoorbeeld wanneer de verandering direct samenhangt met het beleid van het samenwerkingsverband. Zo kan het beleid van het samenwerkingsverband zich richten op vroegsignalering, waardoor leerlingen eerder op jongere leeftijd worden doorverwezen naar het speciaal onderwijs.

We zien de veranderingen beperkt terug in de landelijke cijfers. Mogelijk komt dit doordat samenwerkingsverbanden verschillend beleid voeren. Hierdoor merken scholen wel diverse veranderingen, maar blijft het landelijk beeld vergelijkbaar met de periode voor het passend onderwijs. Dit beeld blijkt ook uit de regionale analyses in het rapport 'Trends in passend onderwijs 2011- 2018' (DUO, 2019). In het schooljaar 2019/2020 onderzoeken wij daarom de verschillen tussen samenwerkingsverbanden in (dis)continuïteit van onderwijsloopbanen. Daarnaast voeren wij onderzoek uit naar veranderingen in de samenstelling binnen het voortgezet speciaal onderwijs. Op basis van deze resultaten doen we komende jaren verder onderzoek naar de effecten van verschillen in (beleids)keuzes tussen samenwerkingsverbanden op leerlingen en hun leerresultaten. Hierin nemen we ook de resultaten van andere onderzoeken mee, waaronder de landelijke evaluatie van passend onderwijs.

#### **Factoren die de impact van de verandering en ervaring van verzwaring beïnvloeden**

De impact van de verandering en de ervaring van de verzwaring kan ook samenhangen met de context, bijvoorbeeld door meer inzet van tijdelijk personeel, veranderingen in de financiering of doordat ambulante en thuisnabije zorg toeneemt. Daarnaast hangt de impact van de verandering niet direct samen met de omvang van de verandering. Zo kan volgens leraren één leerling met psychiatrische problemen de groepsdynamiek enorm beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor de instroom in groep 8. Twee leerlingen die tijdens het schooljaar instromen, kunnen veel invloed hebben op het pedagogisch klimaat.

#### **Binnen de kwaliteitszorg veranderingen beperkt in beeld**

De manier waarop scholen en besturen de vermeende veranderingen van de samenstelling van de leerlingenpopulatie in beeld hebben, verschilt sterk. Enkele besturen monitoren de leerlingenstromen en hun achtergronden. Dit doen ze bijvoorbeeld aan de hand van het aantal schoolwisselingen, diagnoses en de financiering in de vorm van de hoogte van de toegekende toelaatbaarheidsverklaringen. De meerderheid van de besturen heeft dit soort gegevens beperkt in beeld, waardoor de indruk van de verzwaring van de leerlingenpopulatie sterk gebaseerd is op de gesprekken met de schoolteams.

Binnen de kwaliteitszorg kunnen besturen de manier waarop zij de samenstelling van hun leerlingenpopulatie in beeld hebben, versterken. Dit kunnen zij doen door duidelijker te maken op basis van welke variabelen en kenmerken zij leerlingen als complexer definiëren. Daarmee kan zowel beter worden aangetoond wanneer er sprake is van een verzwaring en kan de school in haar opbrengstanalyse ook explicieter laten zien wat de gevolgen hiervan zijn op de behaalde leerresultaten.

### **Ondersteuning en professionalisering leraren belangrijk**

Tegelijk is het een feit dat schoolteams de leerlingenpopulatie in veel gevallen als veranderd en complexer ervaren. Ongeacht de kwantitatieve of kwalitatieve onderbouwing van deze opvatting, is het belangrijk dat leraren hierin worden ondersteund. Zij moeten omgaan met (complexe) problematiek van leerlingen. Zij zijn hier niet goed op voorbereid of hebben onvoldoende middelen om de leerlingen passend onderwijs te bieden. Het is in dit verband minder relevant of de leerlingenpopulatie daadwerkelijk veranderd is. De ervaring van leraren beïnvloedt de mate waarin zij zich handelingsbekwaam voelen en ruimte ervaren om het onderwijs af te stemmen op de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van de leerlingen.

### **Een impuls voor kwaliteitsverbetering en maatwerk**

De verandering in de samenstelling van de leerlingenpopulatie is ook een impuls om mooie maatwerktrajecten in te richten die aansluiten op de individuele leerling. Wij zagen hier verschillende mooie voorbeelden van, zoals: een sterk pedagogisch klimaat dat is afgestemd op de behoeften van alle leerlingen, leraren die worden ondersteund in hun ontwikkeling in de vorm van verdere professionalisering, het delen van expertise en het organiseren van extra ondersteuning door een constructieve samenwerking met bijvoorbeeld een behandelinstelling en ouders. Op alle scholen worden het pedagogisch klimaat en de kwaliteitscultuur als belangrijke factoren genoemd om het onderwijs af te stemmen op de leerlingen. Hierbij is het van belang dat de school een heldere visie heeft op wat zij belangrijk vindt voor de leerlingen. Daarnaast moet ook helder zijn welke kenmerken van leerlingen de school doorslaggevend vindt voor de inrichting van het onderwijs.

## Bijlage I

Er is met dertig besturen een telefonisch interview afgenomen over de ervaren populatieverandering. Hieronder worden een aantal gecategoriseerde antwoorden van deze gesprekken weergegeven.

**Tabel 1. Ervaren verandering in samenstelling van leerlingpopulatie**

|  |        | %     | n  |
|--|--------|-------|----|
| Het bestuur ervaart veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie sinds passend onderwijs | Nee    | 6,7   | 2  |
|  | Ja     | 93,3  | 28 |
|  | Totaal | 100,0 | 30 |

**Tabel 2. Genoemde veranderingen van leerlingpopulatie**

|   |              | %     | n  |
|---|--------------|-------|----|
| Verandering: meer jongere leerlingen                          | Niet genoemd | 60,7  | 17 |
|   | Genoemd      | 39,3  | 11 |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Verandering: meer leerlingen met complexere hulpvraag         | Niet genoemd | 7,1   | 2  |
|   | Genoemd      | 92,9  | 26 |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Verandering: externaliserende gedragsproblematiek             | Niet genoemd | 42,9  | 12 |
|   | Genoemd      | 57,1  | 16 |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Verandering: internaliserende gedragsproblematiek             | Niet genoemd | 89,3  | 25 |
|   | Genoemd      | 10,7  | 3  |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Verandering: latere instroom                                  | Niet genoemd | 57,1  | 16 |
|   | Genoemd      | 42,9  | 12 |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Verandering: meer leerlingen met problematische thuissituatie | Niet genoemd | 78,6  | 22 |
|   | Genoemd      | 21,4  | 6  |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Verandering: overig   | Niet genoemd | 32,1  | 9  |
|   | Genoemd      | 67,9  | 19 |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |

**Tabel 3. Genoemde oorzaken veranderingen**

|                            |              | %   | n |
|----------------------------|--------------|-----|---|
| Oorzaak: passend onderwijs | Niet genoemd | 7,1 | 2 |

|                                 |                 |       |    |
|---------------------------------|-----------------|-------|----|
|                                 | Genoemd         | 92,9  | 26 |
|                                 | Totaal          | 100,0 | 28 |
| Oorzaak: krimp                  | Niet<br>genoemd | 92,9  | 26 |
|                                 | Genoemd         | 7,1   | 2  |
|                                 | Totaal          | 100,0 | 28 |
| Oorzaak: wachtlijsten jeugdzorg | Niet<br>genoemd | 96,4  | 27 |
|                                 | Genoemd         | 3,6   | 1  |
|                                 | Totaal          | 100,0 | 28 |
| Oorzaak: overig                 | Niet<br>genoemd | 25,0  | 7  |
|                                 | Genoemd         | 75,0  | 21 |
|                                 | Totaal          | 100,0 | 28 |

**Tabel 4. Verzwaring en problematiek**

|  |        | %     | n  |
|--|--------|-------|----|
| Het bestuur ervaart de veranderingen als een verzwaring van de leerlingpopulatie   | Nee    | 17,9  | 5  |
|  | Ja     | 82,1  | 23 |
|  | Totaal | 100,0 | 28 |
| Het bestuur ervaart de veranderende leerlingpopulatie als een probleem   | Nee    | 53,6  | 15 |
|  | Ja     | 46,4  | 13 |
|  | Totaal | 100,0 | 28 |
| Volgens het schoolondersteuningsprofiel moet het bestuur in staat zijn onderwijs aan de veranderende populatie te bieden | Nee    | 8,3   | 2  |
|  | Ja     | 91,7  | 22 |
|  | Totaal | 100,0 | 24 |

**Tabel 5. Onderbouwing ervaren verandering**

|   |                 | %     | n  |
|---|-----------------|-------|----|
| Beeld verandering gebaseerd op kwalitatieve gegevens            | Niet<br>genoemd | 3,6   | 1  |
|   | Genoemd         | 96,4  | 27 |
|   | Totaal          | 100,0 | 28 |
| Beeld verandering gebaseerd op gesprekken met directeuren       | Niet<br>genoemd | 3,6   | 1  |
|   | Genoemd         | 96,4  | 27 |
|   | Totaal          | 100,0 | 28 |
| Beeld verandering gebaseerd op indrukken tijdens schoolbezoeken | Niet<br>genoemd | 85,7  | 24 |
|   | Genoemd         | 14,3  | 4  |
|   | Totaal          | 100,0 | 28 |
| Beeld verandering gebaseerd andere kwalitatieve gegevens        | Niet<br>genoemd | 78,6  | 22 |
|   | Genoemd         | 21,4  | 6  |
|   | Totaal          | 100,0 | 28 |
| Beeld verandering gebaseerd op kwantitatieve gegevens           | Niet<br>genoemd | 39,3  | 11 |
|   | Genoemd         | 60,7  | 17 |
|   | Totaal          | 100,0 | 28 |

|   |              |       |    |
|---|--------------|-------|----|
| Beeld verandering gebaseerd op tevredenheidsonderzoeken               | Niet genoemd | 92,9  | 26 |
|   | Genoemd      | 7,1   | 2  |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Beeld verandering gebaseerd op analyse van cijfers rondom opbrengsten | Niet genoemd | 85,7  | 24 |
|   | Genoemd      | 14,3  | 4  |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Beeld verandering gebaseerd op analyse kenmerken instroom             | Niet genoemd | 71,4  | 20 |
|   | Genoemd      | 28,6  | 8  |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Beeld verandering gebaseerd op analyse klassengrootte                 | Niet genoemd | 96,4  | 27 |
|   | Genoemd      | 3,6   | 1  |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |
| Beeld verandering gebaseerd op andere kwantitatieve gegevens          | Niet genoemd | 67,9  | 19 |
|   | Genoemd      | 32,1  | 9  |
|   | Totaal       | 100,0 | 28 |



## Bijlage II

Hieronder worden de tabellen weergegeven, die behoren bij de figuren in dit rapport.

In onderstaande tabel zijn alleen leerlingen opgenomen enkel leerlingen met een geldige inschrijving in de twee jaren voorafgaand aan instroom speciaal onderwijs.

**Tabel 6. Percentage leerlingen met 1 of 2 schoolwisselingen in de twee jaren voordat een leerling instroomt in het speciaal onderwijs (n 2018=)**

|                     | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                     | %     | %     | %     | %     | %     | %     | %     |
| 1 schoolwisseling   | 14,98 | 17,20 | 18,95 | 19,67 | 20,33 | 19,35 | 19,08 |
| 2 schoolwisselingen | 1,32  | 1,46  | 1,98  | 1,54  | 1,63  | 1,60  | 1,02  |

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

**Tabel 7. Aantal instromende leerlingen in het speciaal onderwijs, 2012-2018**

|                               | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Aantal instromende leerlingen | 6.792 | 6.963 | 6.708 | 5.915 | 6.638 | 7.351 | 7.606 |

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

**Tabel 8. Percentage leerlingen dat uitstroomt naar het voortgezet speciaal onderwijs (vso), regulier voortgezet onderwijs (vo) en praktijkonderwijs (pro), 2012-2018**

|             | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|
|             | %    | %    | %    | %    | %    | %    | %    |
| Vso         | 78,3 | 81,8 | 76,6 | 73,3 | 74,4 | 76,1 | 76,9 |
| Regulier vo | 15,9 | 13,4 | 17,8 | 20,6 | 19,4 | 18,6 | 17,5 |
| Pro         | 5,7  | 4,8  | 5,7  | 6,1  | 6,3  | 5,4  | 5,6  |

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

**Tabel 9. Percentage tijdelijk personeel in speciaal onderwijs (so) en primair onderwijs (po), 2012-2017**

|    | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----|------|------|------|------|------|------|
|    | %    | %    | %    | %    | %    | %    |
| So | 7,7  | 8,7  | 8,9  | 8,5  | 10,2 | 12,3 |
| Po | 4,8  | 5,0  | 6,3  | 7,3  | 7,6  | 8,8  |

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019