



Evaluatie
Passend Onderwijs

Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs Deel I

Onderzoek naar de werking van zorgplicht,
werken met ontwikkelingsperspectieven, en de
positie van ouders in passend onderwijs

*Guske Ledoux
Corien van der Linden, Heleen van der Stege & José van der Hoeven
Pauline van Eck & Rianne Exalto
Sietske Waslander (red.)*

Ledoux, G., Linden, C. van der, Stege, H. van der, Hoeven, J. van der, Eck, P. van & Exalto, R.
Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel I: Onderzoek over de werking van zorgplicht,
werken met ontwikkelingsperspectieven en de positie van ouders in passend onderwijs
Amsterdam / Rotterdam / Utrecht: Kohnstamm Instituut / CED Groep / Oberon
(Rapport 1025, projectnummer 20689.05)

Dit is publicatie nr. 51 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-085-0

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

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

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Plantage Muidersgracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel. 020-525 1226
www.kohnstammstituut.uva.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2019

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

De werking van zorgplicht in passend onderwijs

Guuske Ledoux

1	Inleiding	1
2	Wat houdt de zorgplicht precies in?	2
3	De werking van zorgplicht in de praktijk	4
3.1	Wordt de zorgplicht nageleefd?	4
3.2	Wat betekent de zorgplicht voor ouders?	7
3.3	Heeft het samenwerkingsverband een rol?	9
3.4	De pro's en contra's van doorzettingsmacht	10
4	Thuiszitters	11
4.1	Hoeveel thuiszitters zijn er eigenlijk?	11
4.2	Wie zijn de thuiszitters?	14
4.3	Over interventies en effecten	15
5	Conclusies	17
6	Reflectie	18
	Referenties	20

Werken met het ontwikkelingsperspectiefplan en de bijlage bij de onderwijsovereenkomst

Corien van der Linden, Heleen van der Stege & José van der Hoeven

1.	Inleiding	1
2.	Achtergrond	2
3.	Wanneer wordt een OPP of bijlage bij de OOK opgesteld?	5
4.	Opbrengstgericht werken	8
5.	Communicatie met ouders	10
6.	Verantwoording en bureaucratie	10
7.	Indicaties voor onbedoelde effecten	11
8.	Conclusies	13
	Referenties	15

De positie van ouders in passend onderwijs

Pauline van Eck & Rianne Exalto

1.	Inleiding	1
2.	Gemiddeld tevreden, maar de ene ouder is de andere niet	3
3.	Meer flexibiliteit en minder bureaucratie	4
4.	Onduidelijkheid en kwetsbaarheid	5
5.	Medezeggenschap	7
6.	Conclusies	8
7.	Reflectie	9
	Referenties	11

Lijst met afkortingen

Voorwoord

Na een lange periode van discussies en voorbereiding, werd in augustus 2014 de Wet passend onderwijs van kracht. Het beleid is veelomvattend. Direct of indirect raakt het iedereen die te maken heeft met het primair, voortgezet, speciaal of middelbaar beroepsonderwijs. Om te onderzoeken welke impact het beleid heeft, op wie en waarom, werd een evaluatieprogramma opgezet. Net als het beleid, is ook de Evaluatie Passend onderwijs veelomvattend. De onderzoeken variëren van analyses op bestaande data en monitor-onderzoeken, tot longitudinale case-studies van samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen, gedetailleerde studies van leerlingen en studenten met complexe problematiek, tot praktijkgericht, journalistiek en juridisch onderzoek. Over al die onderzoeken wordt afzonderlijk gerapporteerd (www.evaluatiepassendonderwijs.nl).

Een aantal thema's vormen samen de kern van passend onderwijs. Deze thema's komen in verschillende onderzoeken steeds weer aan de orde. Aan de hand van een thema kunnen we de bevindingen uit al het beschikbare onderzoek bij elkaar brengen. In deze bundel doen we dat voor drie thema's: de werking van zorgplicht, met speciale aandacht voor thuiszitters; werken met het ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) en de bijlage bij de onderwijsovereenkomst; en de positie van ouders. Artikelen over andere thema's verschijnen later dit jaar. De artikelen zijn gebaseerd op onderzoek uit de periode van 2015 tot februari 2019. Het evaluatieprogramma loopt ondertussen verder door.

Guuske Ledoux laat in het artikel over de zorgplicht zien dat de introductie van de zorgplicht niet kan voorkomen dat ouders langs scholen blijven 'shoppen' op zoek naar een geschikte school voor hun kind met een ondersteuningsbehoefte. Voor ouders is belangrijk dat ze het gevoel hebben dat hun kind welkom is op school. Dat gevoel kan niet met regels en afspraken worden afgedwongen. Voor het terugdringen van het aantal thuiszitters geldt iets vergelijkbaars. Bij thuiszitters is vaak sprake van complexe problematiek waarbij regels en afspraken afdwingen lang niet altijd werken.

Passend onderwijs introduceerde in het primair en voortgezet onderwijs het ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) en in het middelbaar beroepsonderwijs de bijlage bij de onderwijsovereenkomst. **Corien van der Linden, Heleen van der Stege en José van der Hoeven** beschrijven hoe de implementatie van deze documenten gepaard gaat met nieuwe manieren van werken en nieuwe partijen om mee samen te werken. Dat vraagt niet alleen tijd om nieuwe dingen te leren, maar ook om gewoontes af te leren.

Ouders hebben heel verschillende ervaringen met onderwijs. Dat geldt ook voor ervaringen met passend onderwijs. **Pauline van Eck en Rianne Exalto** laten zien dat ouders gemiddeld tevreden zijn over passend onderwijs, maar dat de verschillen groot zijn. In algemene zin hebben scholen meer flexibiliteit gekregen om ondersteuning te bieden. Vooral bij lichte ondersteuningsbehoeften zijn ouders daar blij mee, ook omdat het minder bureaucratie met zich meebrengt. De keerzijde is dat het voor ouders onduidelijker is geworden wat ze van scholen mogen vragen en verwachten.

Als de drie artikelen in deze bundel één ding duidelijk maken, dan is het wel dat de praktijk zich niet eenvoudig laat sturen door wetten en regels. De praktijk van passend onderwijs is ruim vier jaar na de beleidswijziging volop in ontwikkeling. Bestaande vraagstukken, zoals de thuiszitters, hebben meer aandacht gekregen. Nieuwe vraagstukken, zoals de spanning tussen maatwerk voor leerlingen en duidelijkheid voor ouders, doemen op. Passend onderwijs heeft ook een scala aan nieuwe afkortingen geïntroduceerd. In de bijlage is een lijst met afkortingen opgenomen. De redactie van de bundel was in handen van **Sietske Waslander**.¹

¹ Sietske Waslander is hoogleraar sociologie bij TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

De werking van zorgplicht in passend onderwijs

Guuske Ledoux¹

De zorgplicht passend onderwijs, die sinds 2014 van kracht is voor primair en voortgezet onderwijs, heeft drie doelen: verantwoordelijkheden helder beleggen, ouders ontlasten en thuiszitten voorkomen.

Scholen en besturen zijn zich bewust van hun nieuwe taken. In die zin heeft de zorgplicht verantwoordelijkheden duidelijk belegd. Wel is er ruimte voor 'wegadviseren' in de fase waarin ouders zich oriënteren op de schoolkeuze en er nog geen sprake is van een formele aanmelding. Of de zorgplicht ouders ontlast is minder duidelijk. Ouders zijn vaak niet op de hoogte van de zorgplicht. Bovendien kan de zorgplicht niet voorkomen dat ouders 'shoppen'. Ouders willen zelf de regie houden over de schoolkeuze en een geschikte school (blijven) zoeken waarin zij zichzelf en hun kind welkom voelen.

De zorgplicht heeft (nog) niet gezorgd voor vermindering van het aantal thuiszitters. Bij leerlingen die thuis komen te zitten is sprake van complexe problematiek, die scholen ondanks grote inzet niet alleen kunnen oplossen.

Samenwerkingsverbanden hebben geen formele rol bij de vervulling van de zorgplicht, maar kunnen wel condities daarvoor scheppen (zorgen voor dekkend aanbod, voorlichting aan ouders) en zo nodig bemiddelen/ondersteunen. De vraag is of samenwerkingsverbanden hierin een grotere rol zouden moeten vervullen.

1 Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs in 2014 is een zorgplicht voor schoolbesturen van kracht geworden. De zorgplicht is een van de beleidsinstrumenten die de overheid heeft ingezet om verbeteringen tot stand te brengen in het stelsel voor ondersteuning van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De zorgplicht houdt in dat een schoolbestuur bij een leerling die wordt aangemeld op een school die onder hun gezag valt, moet nagaan of de school kan voorzien in een passend aanbod voor die leerling. Mocht dat niet het geval zijn, dan heeft het bestuur de plicht om uit te zoeken op welke andere school of instelling dat passend aanbod wel verzorgd kan worden en een onderwijsinstelling te vinden die de leerling wil plaatsen. De bedoeling hiervan is driedig:

¹ Guuske Ledoux is wetenschappelijk directeur van het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam en coördinator van de Evaluatie Passend Onderwijs.

- *De zorgplicht moet er voor zorgen dat verantwoordelijkheden helder belegd zijn: het moet duidelijk zijn wie de taak heeft om te zorgen voor een passende plek voor elk kind met specifieke onderwijsbehoeften;*
- *De zorgplicht moet voorkomen dat ouders met hun kind langs verschillende scholen moeten ‘shoppen’ om zelf een school te vinden die hun kind kan plaatsen;*
- *De zorgplicht moet voorkomen dat (leerplichtige) kinderen thuis zitten, omdat er geen school gevonden wordt die het kind wil opnemen.*

De zorgplicht geldt voor het primair en voortgezet onderwijs, inclusief het speciaal onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) gelden andere wetten en andere regels. Mbo-instellingen mogen leerlingen die over de juiste vooropleiding beschikken niet weigeren en moeten nagaan welke ondersteuning ze kunnen bieden aan leerlingen die dat nodig hebben.

In dit artikel brengen we de bevindingen over de werking van zorgplicht bij elkaar. We beschrijven eerst wat de zorgplicht passend onderwijs eigenlijk precies inhoudt (§ 2). Vervolgens kijken we hoe de zorgplicht in de praktijk werkt (§ 3), door in te gaan op naleving van de zorgplicht door scholen, de betekenis van de zorgplicht voor ouders, de rol van het samenwerkingsverband, en de voor- en nadelen van doorzettingmacht. Daarbij besteden we ook aandacht aan onbedoelde effecten. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de zorgplicht leidt tot een inperking van de keuzevrijheid van ouders, als deze zich zouden moeten voegen naar het aanbod dat hen wordt gedaan. Denkbaar is ook dat de zorgplicht bijdraagt aan juridisering: oplossingen zoeken langs juridische weg voor conflicten tussen ouders en scholen/schoolbesturen over wat wel en niet mogelijk is aan extra ondersteuning of plaatsing. In dit artikel staan we expliciet stil bij het thema thuiszitten (§ 4). Het terugdringen van thuiszitten is een van de beoogde effecten van de invoering van de zorgplicht. Bovendien speelt het verschijnsel thuiszitters een centrale rol in discussies over passend onderwijs, zowel in de landelijke politiek als in lokaal beleid en in de media. Het artikel sluit af met conclusies (§ 5) en een reflectie op de bevindingen (§ 6).

2 Wat houdt de zorgplicht precies in?

De voornaamste aanleiding om de zorgplicht in te voeren in het primair (po) en voortgezet onderwijs (vo) lag in de wens om te voorkomen dat ouders met hun kind ‘van het kastje naar de muur’ gestuurd worden als zij een plek in het onderwijs zoeken voor hun kind (21). Het accent in het denken over de zorgplicht is daardoor vooral komen te liggen op het proces van schoolkeuze en plaatsing. Echter, de zorgplicht heeft ook betrekking op situaties waarin een school een leerling die al op school zit wil verwijderen of verwijzen en op het opstellen van een ontwikkelingsperspectief bij leerlingen bij wie sprake is van extra ondersteuning.² Ook bij een besluit tot verwijdering of verwijzing dient een school er voor

² Zie ook het artikel “Werken met het ontwikkelingsperspectiefplan en de bijlage bij de onderwijsovereenkomst” in deze bundel.

te zorgen dat een andere school of instelling de leerling wil en kan opnemen (4). We spreken hier over 'school', omdat het in het dagelijks handelen de school is die moet zorgen voor de uitvoering van de zorgplicht. Formeel geldt de zorgplicht voor het schoolbestuur dat als bevoegd gezag eindverantwoordelijk is. In de praktijk is het in de eerste plaats de school die het gesprek voert over aanmelding of verwijdering en die moet onderzoeken of de school zelf een passend aanbod kan doen of niet, na onderzoek van wat nodig zou zijn.

De zorgplicht bij toelating geldt pas als er sprake is van daadwerkelijke, dat wil zeggen schriftelijke aanmelding. Er zijn echter ook situaties waarin de zorgplicht bij aanmelding niet geldt. Een leerling mag zonder nader onderzoek de toelating worden geweigerd als:

- de voor het voortgezet onderwijs aangemelde leerling niet voldoet aan het vereiste niveau om in te stromen in de gewenste opleiding;
- de school vol is en het bevoegd gezag op dit punt een consequent en transparant toelatingsbeleid voert;
- er een wachtlijst is. De zorgplicht geldt dan pas op het moment dat de leerling vanwege zijn positie op de wachtlijst aan de beurt is of, als sprake is van een lotingssysteem, de leerling wordt ingeloot;
- de ouders informatie weigeren te geven over de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Om de ondersteuningsbehoefte van een leerling vast te stellen, mag een school aan de ouders vragen informatie te overleggen over handicaps of beperkingen in de onderwijsparticipatie van de leerling. Als ouders die informatie onvoldoende geven kan van het bevoegd gezag niet worden verwacht dat het waar nodig een andere school voor de leerling zal vinden.

De zorgplicht ligt weliswaar bij de school, maar de ouders moeten het de school wel mogelijk maken om die plicht te vervullen. Daarnaast zijn er legitieme redenen voor een school om niet op een aanmelding in te gaan (4).

Aan de andere kant moeten scholen de nodige inspanningen doen als een aanmelding in behandeling moet worden genomen, en ook als een besluit tot verwijdering of verwijzing wordt genomen. Bij aanmelding heeft de school de plicht om te onderzoeken of het een leerling betreft met specifieke onderwijsbehoeften. Als dat het geval is en de school kan de leerling naar eigen oordeel niet zelf plaatsen, dan moet dit onderbouwd zijn met deugdelijk onderzoek en motivering en er moet een concreet alternatief worden geboden. Een simpel advies aan ouders om zich elders te oriënteren is onvoldoende. Evenmin mag worden volstaan met alleen de mededeling dat men zelf geen passende plek kan bieden. Ook worden eisen gesteld aan de argumenten die men mag aanvoeren voor weigering tot plaatsing. Een beroep op een beperkte capaciteit voor het opnemen van leerlingen die extra steun nodig hebben volstaat niet, evenmin als een beroep op beperkte financiële middelen. In dergelijke gevallen moet er overleg plaatsvinden met het samenwerkingsverband (4).

Bij verwijdering of verwijzing moet altijd goed, zelfs meermaals, overleg plaatsvinden met de ouders. Ook in deze gevallen moet de school onderbouwen waarom zij niet (meer) in

staat is om de benodigde begeleiding te bieden en/of, in het geval van wangedrag van de leerling of van de ouders, de ernst van het wangedrag duidelijk uiteenzetten en aangeven waarom herstel van de verhoudingen niet te verwachten is. Als een school dit allemaal naar behoren heeft gedaan, maar de ouders wensen geen gebruik te maken van de aangeboden andere school, dan kan dit de school van inschrijving niet worden verweten. In die gevallen zijn de ouders zelf verantwoordelijk voor het vinden van een onderwijsplek als de leerling nog leerplichtig is (4).

In het mbo liggen de verplichtingen om deelnemers passend onderwijs te bieden geheel bij de instellingen zelf. Dat geldt ook voor beleid ten aanzien van toelating of verwijdering. De zorgplicht van de mbo-instelling voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften is verankerd in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en/of chronische ziekte. Deze omvat in essentie het waarborgen dat deelnemers met een handicap of een chronische ziekte op voet van gelijkheid met anderen kunnen worden toegelaten en kunnen deelnemen aan het onderwijs van de instelling. Dit omvat mede de plicht tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen, tenzij die een onevenredige belasting vormen voor de onderwijsinstelling. In 2017 werd de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo ingevoerd. Deze regelt dat in beginsel elke student die aan vooropleidingseisen voldoet moet worden toegelaten. Uitzonderingen zijn alleen mogelijk als de opleiding een begrensde capaciteit heeft, als het arbeidsmarktperspectief te laag is, of als (niet meer leerplichtige) studenten meerdere malen negatieve studieadviezen hebben gehad in eerdere mbo-opleidingen of al zes jaar of langer ingeschreven hebben gestaan zonder een diploma te halen. Beperkingen of specifieke onderwijsbehoeften vormen geen grond om toelating te weigeren. Veel minder dan in het po en vo is geregeld hoe mbo-instellingen moeten omgaan met onderzoek naar een passend aanbod op de eigen instelling, zowel bij toelating als bij verwijdering. Ook is er voor het mbo geen Geschillencommissie passend onderwijs. Bij klachten moeten deelnemers en hun ouders zich wenden tot de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs of het College voor de Rechten van de Mens (4).

3 De werking van zorgplicht in de praktijk

3.1 Wordt de zorgplicht nageleefd?

Er zijn geen kwantitatieve gegevens over de mate waarin scholen en besturen de zorgplicht naleven bij toelatingsbeslissingen. Incidenten of klachten over verkeerde toepassing worden niet centraal geregistreerd en voor zover bekend ook niet op decentraal niveau (bij samenwerkingsverbanden). Data hierover zijn ook moeilijk te verzamelen, omdat niet eenvoudig is vast te stellen wanneer een school of bestuur daadwerkelijk de zorgplicht ontwijkt.

Het grijze gebied tussen oriënteren en aanmelden

De zorgplicht geldt pas na schriftelijke aanmelding van een leerling bij een school. Ouders oriënteren zich vaak eerst bij een of meer scholen van hun keuze. Zo ontstaat een grijs gebied tussen oriëntatie en formele aanmelding. In dat grijze gebied kunnen scholen

ouders in een vroeg stadium verwijzen naar andere scholen, met het argument dat die geschikter zouden zijn, of omdat de school de gevraagde ondersteuning niet kan bieden. De kans bestaat dat scholen het grijze gebied bewust benutten om opname van een leerling met specifieke onderwijsbehoeften, dan wel de zorgplicht voor die leerling, te voorkomen.

Volgens directeuren van samenwerkingsverbanden gaat het overwegend goed met de naleving van de zorgplicht in hun samenwerkingsverband. Niettemin is een substantiële minderheid (33%) van mening dat scholen en/of besturen calculerend gedrag vertonen in de omgang met de zorgplicht, dan wel afspraken hierover niet voldoende nakomen (22%; dit betreft data uit 2016) (1). Volgens directeuren komt dit deels voort uit onwennigheid. Het duurt enige tijd voor scholen goed voor ogen hebben wat van hen verwacht wordt. Er zou sprake zijn van verbetering. Ook in ander, kwalitatief onderzoek is verbetering van naleving gemeld, niet alleen door directeuren van samenwerkingsverbanden maar ook door scholen zelf (25). Niettemin zijn er blijkens dit onderzoek ook in 2017 nog gevallen van zorgplichtontwijking. Argumenten die scholen daarbij hanteren zijn bijvoorbeeld dat klassen te vol zijn, of al te veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften tellen, of dat ze strikte grenzen hebben voor wat ze als school kunnen bieden (bijvoorbeeld geen leerlingen kunnen/willen toelaten voor wie onder schooltijd medisch handelen nodig is). Ook komt het voor dat scholen bang zijn voor een negatieve beoordeling door de Inspectie wanneer ze veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften opnemen, omdat die leerlingen de resultaten negatief zouden beïnvloeden. Een ander argument is dat scholen proberen een plaatsing te voorkomen omdat ze vrezen dat de leerling later alsnog verwezen moet worden naar een andere school (bijvoorbeeld speciaal onderwijs). Zo'n verwijzing is op dat moment misschien moeilijk te realiseren, of financieel nadelig voor de school (want soms is het beleid in samenwerkingsverbanden dat verwijzende scholen meebetalen aan een verwijzing) (7, 8, 25). Volgens vertegenwoordigers van ouderorganisaties en Onderwijsconsulenten zijn er ook scholen die tegen ouders zeggen dat ze vol zijn. Dit is een legitieme grond voor het niet vervullen van de zorgplicht (zie § 2), maar het is voor ouders moeilijk te controleren of het ook klopt. Ook geeft het hen al direct het gevoel niet welkom te zijn op die school (32).

De omvang van zorgplichtontwijking is moeilijk te bepalen. Een groot samenwerkingsverband in het po spreekt over tien casussen per jaar (32), maar dit zijn situaties die het samenwerkingsverband bereiken. In 2018 hebben schoolleiders in een kwantitatief onderzoek gemeld dat zij zelf goed aan de zorgplicht voldoen, maar ook dat het volgens hen voorkomt dat schoolleiders van andere scholen proberen de zorgplicht te ontwijken, of dat 'enigszins' doen. Een meerderheid van de schoolleiders vindt dat het soms verstandig is om ouders vóór aanmelding te verwijzen naar een andere school. De gedachte dat het goed kan zijn om leerlingen in het grijze gebied tussen oriënteren en aanmelden 'weg te adviseren' leeft kennelijk op grote schaal (41).

Knelpunten bij de uitvoering van zorgplicht

Voor een goede vervulling van de zorgplicht is het nodig dat scholen goed op de hoogte zijn van elkaars aanbod. Als ze een leerling niet zelf kunnen opnemen, moeten ze immers een andere school vinden die dat wel kan. Samenwerkingsverbanden zijn hierbij soms

behulpzaam, via voorzieningen als plaatsingstafels. Ze handelen hierin verschillend: sommige samenwerkingsverbanden bieden actief hulp aan, andere zijn terughoudend en bemiddelen alleen op verzoek (25). Verder zijn scholen afhankelijk van goede informatie van zowel ouders als van scholen die leerlingen naar hen verwijzen. Vooral in het vo komt het volgens zeggen van scholen voor dat ouders en/of verwijzende scholen informatie over de leerling achterhouden, om zo te bevorderen dat de school van aanmelding ook gaat plaatsen. Strikt genomen zou dit een grond zijn voor het niet gelden van zorgplicht (zie § 2), maar in de praktijk weten scholen natuurlijk meestal niet welke informatie niet is doorgespeeld en komen ze daar pas na plaatsing achter (7, 25, 28). Om deze situaties te kunnen reguleren komt het voor dat samenwerkingsverbanden afspraken maken over toelatingsprocedures, zowel bij de overgang po-vo als binnen het po en binnen het vo (25). Een knelpunt dat zich op sommige plaatsen voordoet bij verwijzingen naar het speciaal onderwijs is dat daar een wachtlijst bestaat. De school die verwijst kan daardoor niet het passende aanbod doen. Dat kan leiden tot ongewenst langer verblijf van de leerling op de verwijzende school, of tot thuiszitten (24). Een ander knelpunt bij zorgplichtvervulling is dat ouders zich soms op meerdere scholen tegelijk aanmelden. Dan is onduidelijk welke school de zorgplicht heeft (25). Verder komt het voor dat ook in het speciaal onderwijs geen school kan worden gevonden die past bij de ondersteuningsbehoeften van het kind. Dan kan een impasse ontstaan, die ook kan leiden tot thuiszitten (8). Een ontwikkeling die soms expliciet door samenwerkingsverbanden wordt gecreëerd of bevordert, is dat vaker dan voorheen gebruik gemaakt wordt van proefplaatsingen. De school waar de leerling vandaan komt houdt dan nog even de zorgplicht, en als de proefplaatsing niet slaagt kan de leerling terug naar de oorspronkelijke school. Dit vergroot de bereidheid bij scholen om een leerling met ondersteuningsbehoeften op te nemen. Vooral bij terugplaatsingen van speciaal (basis)onderwijs naar een reguliere school kan dit goed werken (32).

Toelating in het mbo

In het mbo kunnen studenten gezien de bestaande wetgeving eigenlijk niet geweigerd worden. Expliciet weigeren komt volgens de instellingen zelf dan ook zelden voor (9, 10). Opleidingen zien zich echter wel geconfronteerd met dilemma's. Ze twijfelen over wat te doen met studenten die een beperking hebben die hen misschien niet verhindert om het onderwijs op de instelling te volgen, maar wel problemen kan opleveren in de stage en in het latere beroep. De vraag die dan speelt is of het eerlijk is een student toe te laten die later waarschijnlijk zal vastlopen. Daarbij speelt ook de verantwoordelijkheid die de opleidingen voelen om goede vakmensen af te leveren (8, 10). Een ander vraagstuk waar de opleidingen over twijfelen is of het altijd toelaten van studenten met beperkingen een negatieve invloed zou kunnen hebben op het te behalen rendement. Waar in het po en vo sprake is van angst voor negatieve beoordelingen door de Inspectie, worden instellingen in het mbo ook financieel afgerekend op het rendement.

Deze dilemma's zorgen ervoor dat ook in het mbo een grijs gebied bestaat in intakeprocedures. Het komt ook hier voor dat opleidingen proberen studenten 'weg te adviseren' of de toegang selectiever te maken door instrumenten in te zetten als motivatiebrieven, proefstages en tests. Net als in het po en vo is onbekend in welke mate dit voorkomt en in hoeverre dit leidt tot daadwerkelijke beperking van de toegang (8, 10). Studenten met extra ondersteuningsbehoeften in het mbo rapporteren in meerderheid

dat ze hiermee geen problemen hebben ondervonden. Een minderheid geeft aan dat ze nogal wat moeite hebben moeten doen om op de door hen gewenste opleiding toegelaten te worden (25%) en/of de toelating niet als prettig en soepel te hebben ervaren (20%) (27).

3.2 Wat betekent de zorgplicht voor ouders?

Een van de doelen van de zorgplicht is te voorkomen dat ouders langs verschillende scholen moeten 'shoppen' om een passende plek voor hun kind te vinden. Door de verantwoordelijkheid voor het vinden van die plek bij het schoolbestuur te leggen, zou dit verschijnsel tot het verleden moeten gaan behoren. Gaat dat nu in de praktijk ook zo, en hoe ervaren ouders de toepassing van de zorgplicht?³

Een eerste bevinding is dat ouders meestal helemaal niet op de hoogte zijn van het bestaan van de zorgplicht en scholen daar dus ook niet direct op aanspreken. Ouders weten vaak niet dat ze zich eerst formeel moeten aanmelden bij een school. Ook is het voor hen moeilijk om goede informatie te vinden over wat een school kan bieden, terwijl die informatie nodig is om te kunnen besluiten tot een aanmelding (7, 13, 19, 28). In de praktijk zijn ouders zich eerst aan het oriënteren in hun zoektocht naar een geschikte school. Daarbij laten ze zich leiden door hun voorkeuren, maar ook door de manier waarop ze door scholen te woord worden gestaan. Minstens zo belangrijk als de deskundigheid van de school is daarbij voor hen dat de school zich positief opstelt en met hen meedenkt (7).⁴

Een tweede bevinding is dat de zorgplicht van de school/het schoolbestuur voor ouders weinig betekenis heeft. Als de school van hun keuze hun kind niet kan of wil opnemen maar – volgens de voorschriften vanwege de zorgplicht – hen wel een passend alternatief biedt, is het zeker niet zo dat ouders dat alternatief ook altijd willen opvolgen. Voor ouders is belangrijk dat zij zelf een keuze kunnen maken waar ze zich goed bij voelen. Dat betekent dat ze ook zelf op zoek gaan naar een andere school als plaatsing op de eerste school van voorkeur niet lukt (7). Ze willen niet gedwongen worden tot een keuze die een ander voor hen heeft gemaakt. Ze hebben ook geen vertrouwen in een school die hun kind 'verplicht' zou moeten opnemen, bijvoorbeeld omdat dat de uitkomst is van overleg binnen het samenwerkingsverband. Ze willen een school die er uit eigen motieven voor kiest. Ouders blijven daardoor toch 'shoppen'. Dit wordt ook door scholen gemeld (7, 8). Waarschijnlijk geldt dit niet voor alle ouders in dezelfde mate. Vooral hoogopgeleide, mondige ouders hebben de vaardigheden om zelf hun weg te vinden naar een voor hen best passende plek. Deze ouders geven ook zelf aan dat dit mogelijk niet voor alle ouders is weggelegd (7, 24, 32). Tegelijkertijd wijst het onderzoek er op dat lager opgeleide ouders

³ Deze paragraaf verwijst naar de zorgplicht zoals die geldt in het po, vo en so. In het mbo is sprake van een andere situatie; daarover zijn bovendien minder gegevens beschikbaar van ouders en mbo-instellingen.

⁴ Zie ook het artikel "De positie van ouders in passend onderwijs" in deze bundel.

meer tevreden zijn met de steun die zij krijgen van scholen, zowel wat betreft de plaatsing van hun kind als de ondersteuning die daarna wordt geboden (27). Dit zou er op kunnen wijzen dat hoogopgeleide ouders niet alleen vaardiger, maar ook kritischer zijn bij het zoeken naar een school voor hun kind. Om dit alles in perspectief te plaatsen: de meeste ouders met een kind met extra ondersteuningsbehoeften vinden het schoolkeuzeprocess niet moeilijk, ongeacht welke rol de zorgplicht daarbij speelt (24, 27).

Risico's van zorgplicht

Bij de totstandkoming van de Wet passend onderwijs is gewezen op een aantal risico's van de zorgplicht. Ten eerste zou de zorgplicht de keuzevrijheid van ouders kunnen bedreigen, bijvoorbeeld omdat denominatievoorkeuren niet altijd meegenomen kunnen worden in het aanbod van een passende school (21). Denominatievoorkeur blijkt echter nauwelijks een rol te spelen in het zoekgedrag van ouders (27). Wat meer speelt, is dat er voor sommige ouders weinig te kiezen valt, omdat de beperkingen van hun kind te zwaar zijn en er daarom niet meerdere scholen zijn met een passend aanbod. Ook reisafstand kan er toe leiden dat er weinig keuze is (7).

Een tweede risico van de zorgplicht zou zijn dat er meer conflicten tussen ouders en scholen zouden ontstaan, met meer zaken voor geschilbeslechting als gevolg (21). Of dit zich voordoet is moeilijk te bepalen. Zowel Onderwijsconsulenten als de Geschillencommissie passend onderwijs hebben te maken met een toename in het aantal zaken dat door ouders aan hen wordt voorgelegd (4, 17). Deze stijging kan ook voortvloeien uit groeiende bekendheid met deze voorzieningen. Door beide organisaties wordt gemeld dat van hun hulp, respectievelijk uitspraken, een lerend effect uitgaat op de partijen die in een conflict betrokken zijn. Ouders leren er bijvoorbeeld van dat de zorgplicht niet betekent dat ze altijd recht hebben op plaatsing dan wel handhaving van hun kind op de school van hun keuze; iets wat sommige ouders wel denken. Scholen, besturen en samenwerkingsverbanden leren er van hoe ze zorgvuldig moeten handelen in het gesprek met ouders en hoe ze hun beslissingen moeten onderbouwen (4).

Niet alleen scholen (zie § 3.1), ook ouders vertonen soms strategisch gedrag bij het zoeken naar een geschikte school. Genoemd is al het inschrijven bij verschillende scholen tegelijk (wat onduidelijk maakt waar de zorgplicht ligt) en het achterhouden van relevante informatie over de beperking van hun kind. Soms vragen ouders aan de basisschool informatie niet door te geven bij de overgang naar het voortgezet onderwijs. Samenwerkingsverbanden reageren hierop met het maken van onderlinge afspraken om dubbele aanmeldingen te voorkomen, en/of niet elkaars leerlingen zomaar over te nemen, en/of procedures vast te leggen bij overgangen en schoolwisselingen (8). Over de mate waarin strategisch gedrag van ouders voorkomt hebben we geen gegevens.

De zorgplicht betekent niet dat ouders net zo lang geholpen moeten worden tot een school is gevonden waar zij ook mee instemmen. Als de school/het bestuur aan alle zorgvuldigheidseisen heeft voldaan, en ouders een passend aanbod niet willen accepteren, dan ligt de verantwoordelijkheid voor het vinden van een geschikte school (of een andere oplossing) weer bij de ouders (4).

3.3 Heeft het samenwerkingsverband een rol?

Wettelijk gezien heeft het samenwerkingsverband geen verantwoordelijkheden bij het vervullen van de zorgplicht. De zorgplicht is immers belegd bij schoolbesturen. Het samenwerkingsverband heeft wel een verwante verplichting, namelijk zorgen voor een dekkend aanbod van voorzieningen. Dit kan gezien worden als een conditie voor de vervulling van de zorgplicht voor scholen/besturen. Verder hangt het van het beleid van samenwerkingsverbanden zelf af of zij zichzelf een taak toebedelen bij het vervullen van de zorgplicht in hun gebied. Genoemd is al dat sommige samenwerkingsverbanden – vooral in het vo – overlegorganen in het leven hebben geroepen om in lastige gevallen gezamenlijk te bespreken wat de beste onderwijsplek zou zijn voor een leerling (zorgtafels, plaatsingstafels) (25). Scholen kunnen hier een beroep op doen. Verder zal het samenwerkingsverband vaak in beeld zijn bij oplossingen die financieel gezien te zwaar zijn voor een individuele school. Een schoolbestuur mag niet zomaar op financiële gronden een plaatsing weigeren; in die gevallen is overleg met het samenwerkingsverband de logische route (4).

Door ons geraadpleegde deskundigen (32) geven aan dat samenwerkingsverbanden eigenlijk altijd een actieve rol zouden moeten nemen. Alleen al omdat het samenwerkingsverband vaak beter zicht heeft op wat mogelijk is dan een individuele school. Ze benadrukken bovendien dat het belangrijk is om dat in een vroeg stadium te doen, dat wil zeggen voordat er eventuele impasses zijn ontstaan in het contact met ouders. Het samenwerkingsverband kan een onafhankelijke rol nemen en daarmee “*de smeerolie zijn om de uitvoering van de zorgplicht mogelijk te maken*”.

Een andere taak die samenwerkingsverbanden op zich (kunnen) nemen is het geven van goede voorlichting aan ouders. Veel ouders weten niet wat de zorgplicht inhoudt en/of waar ze informatie kunnen vinden over het aanbod van scholen. Het komt, zoals eerder vermeld, voor dat ouders menen dat zorgplicht inhoudt dat elke school een plaatsingsplicht heeft, hetgeen in het po en vo niet het geval is. In het mbo hebben studenten wel recht op toelating. Begrippen als plaatsingsgarantie en plaatsingsplicht worden nogal eens verwisseld en de belofte van passend onderwijs doet sommige ouders denken dat scholen nu alles kunnen bieden (24).

In de praktijk vervullen samenwerkingsverbanden een verschillende rol in relatie tot de zorgplicht. Het ene samenwerkingsverband benoemt nadrukkelijk de gezamenlijke verantwoordelijkheid, het andere vindt juist dat de zorgplicht tot de autonomie van de scholen/besturen behoort. Dat leidt tot verschillen in inspanning van het samenwerkingsverband. In het ene geval gaat bijvoorbeeld een trajectmedewerker van het samenwerkingsverband helpen een andere school te zoeken bij een leerling die door een school verwijderd is, in het andere geval vervult het samenwerkingsverband hooguit de rol van bemiddelaar als men er niet uitkomt (8). Op meerdere plaatsen zijn binnen het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over toelatingsprocedures en wordt gewerkt aan (centraal te vinden) informatie voor ouders.

Of het samenwerkingsverband een rol wil en kan spelen, hangt mede af van beleidskeuzes in het samenwerkingsverband en mogelijk ook van het organisatiemodel dat gekozen is. Als sprake is van een sterk schoolmodel, waarin zoveel mogelijk middelen direct naar de scholen gaan, blijft er weinig capaciteit over bij het samenwerkingsverband om zelf taken op zich te nemen of oplossingen financieel te ondersteunen.

3.4 De pro's en contra's van doorzettingsmacht

Voordat de Wet passend onderwijs in werking trad, zijn er vooral vanuit de politiek zorgen geuit over het ontbreken van 'doorzettingsmacht' (39). Gevreesd werd dat er situaties zouden kunnen ontstaan waarin partijen er onderling niet uitkomen bij het vinden van een passende onderwijsplek. Bijvoorbeeld als ouders en professionals verschillende perspectieven hebben op wat nodig en mogelijk is, of als gemaakte afspraken in de praktijk niet worden nageleefd. In zulke gevallen zou in een samenwerkingsverband, bij een persoon of instantie de macht belegd moeten worden om een knoop door te hakken en een beslissing of afspraak af te dwingen, zo werd bepleit. In de Tweede Kamer is discussie ontstaan over de wenselijkheid om het regelen van doorzettingsmacht te verplichten, dat wil zeggen die plicht in de wet op te nemen. In 2016 werd een motie aangenomen waarin de (toenmalige) staatssecretaris is verzocht de samenwerkingsverbanden dringend te verzoeken om doorzettingsmacht te regelen. Sindsdien is het politieke debat hierover voortgezet en is voorgesteld om doorzettingsmacht te beleggen bij de afdelingen leerplicht van de gemeenten, vooral als instrument om thuiszitten te voorkomen (39).

Het landelijk (willen) voorschrijven welke partij de doorzettingsmacht heeft, staat op gespannen voet met de beleidsvrijheid van samenwerkingsverbanden waar met de Wet passend onderwijs voor gekozen is. Samenwerkingsverbanden wijzen daar ook op; zij geven aan dat zij het beste zelf kunnen beoordelen of doorzettingsmacht voor hen een bruikbaar instrument is. In 2016 had circa 60% van de samenwerkingsverbanden voor een vorm van doorzettingsmacht gekozen, 40% dus niet (1). In 2017 en 2018 is dit beeld nauwelijks veranderd (16, 42). Dit onderstreept dat er verschillend gedacht wordt over de wenselijkheid om doorzettingsmacht te beleggen. Argumenten om daar niet voor te kiezen zijn dat het onnodig is, omdat men in de praktijk altijd wel in goed overleg tot een oplossing weet te komen. Ook vindt men het onwenselijk, omdat een afgedwongen beslissing in de praktijk niet werkt. Ouders die het met zo'n beslissing niet eens zijn gaan zich er niet aan houden, zo is de ervaring. Ouders willen ook geen school die een taak opgelegd krijgt, omdat ze daar geen vertrouwen in hebben (zie § 3.2). Daar waar samenwerkingsverbanden wel voor doorzettingsmacht gekozen hebben, benadrukt men dat er zelden gebruik van wordt gemaakt, om dezelfde reden (de onwenselijkheid van iets dat afgedwongen wordt). Vrijwel overal geeft men de voorkeur aan een goed overleg tussen alle partijen; dat blijkt in de meeste gevallen ook te werken (8, 25).

Buiten de samenwerkingsverbanden zijn meer voorstanders te vinden van doorzettingsmacht. Zo bepleiten sommige onderwijsconsulenten om dit aan samenwerkingsverbanden op te leggen, omdat ze vinden dat samenwerkingsverbanden

zich actiever zouden moeten opstellen in situaties van conflict tussen ouders en school of bestuur (4). Ook een enkele ouderorganisatie is er voor, maar dit geldt niet voor alle ouderorganisaties (32). Doorzettingsmacht zou juist voor scholen een uitvlucht kunnen creëren om zelf niet te hoeven handelen, zo stelt één van hen.

Een complicatie waar verschillende betrokkenen verder op wijzen is dat in situaties waarin ook zorg of jeugdhulp aan de orde is bij een leerling, het onderwijsveld anderen nodig heeft om tot een goede oplossing te kunnen komen. De zorgplicht alleen, met of zonder doorzettingsmacht, is niet altijd voldoende om tot een passend aanbod te komen. Ook andere partijen moeten meewerken. In de praktijk treedt hier soms stagnatie op, zo is de ervaring, met name rond de vraag wie welk deel van de oplossing moet betalen (32). Omdat bij complexe problematiek vaak veel partijen betrokken zijn, is recent gepleit voor een regionale casusregisseur onderwijs en zorg, en regionale doorbraakteams waarin niet alleen onderwijs, maar ook jeugdhulpverlening, jeugdgezondheidszorg, Raad voor de Kinderbescherming, Veiligheidshuis en jeugdbescherming betrokken zijn (43).

4 Thuiszitters

De zorgplicht heeft onder meer tot doel thuiszitten te voorkomen. De zorgplicht moet voorkomen dat ouders met hun kind van het kastje naar de muur worden gestuurd, met thuiszitten als mogelijk gevolg. De (impliciete) aanname achter die verwachting is dat thuiszitten (vooral) wordt veroorzaakt doordat scholen niet de verantwoordelijkheid nemen om voor een passend aanbod voor elk kind te zorgen. Naast de zorgplicht zou ook het samenwerken in de samenwerkingsverbanden tot verbetering moeten leiden. Vanaf de start van passend onderwijs heeft het onderwerp ‘thuiszitters’ veel aandacht getrokken. Daar zijn verschillende redenen voor: het terugdringen van thuiszitters (‘leerlingen tussen wal en schip’) is al bij de motivering voor de stelselwijziging als belangrijk doel genoemd (21). Het is bovendien een doel dat als meetbaar en concreet wordt beschouwd. Verder zijn leerlingen die thuiszitten in de praktijk van samenwerkingsverbanden, maar ook in de media, een makkelijk te vinden en te presenteren ‘gezicht’ van passend onderwijs. Mede daardoor is er ook veel aandacht voor thuiszitters in de debatten in de Tweede Kamer (39). De ruime aandacht voor het onderwerp ten spijt, is er naar thuiszitten nog niet veel systematisch onderzoek gedaan. Wat er tot nu toe over bekend is, brengen we in de onderstaande paragrafen bijeen.

4.1 Hoeveel thuiszitters zijn er eigenlijk?

Om een beeld te krijgen van aantallen thuiszitters, is het eerst nodig vast te stellen wanneer een leerling een thuiszitter is. Het Ministerie van OCW heeft twee ‘soorten’ thuiszitters gedefinieerd:

- Kinderen die leerplichtig zijn maar niet op een school zijn ingeschreven (absoluut verzuim, langer dan vier weken);

- Kinderen die wel op een school zijn ingeschreven maar langdurig (meer dan vier weken) niet aanwezig zijn bij de lessen (langdurig relatief verzuim).

Het Ministerie rapporteert over landelijk cijfers en trends wat betreft thuiszitters in de zogenoemde ‘verzuimbrieven’ aan de Tweede Kamer. De laatste dateert van 2019 en bevat cijfers tot en met het schooljaar 2017/18 (44). Het aantal absolute verzuimers is sinds 2013 gedaald en hetzelfde geldt voor het relatief verzuim (30, 44). De afgelopen jaren zijn registraties opgeschoond en fouten hersteld; hetgeen betekent dat deze daling niet zomaar toegeschreven kan worden aan lokaal beleid.

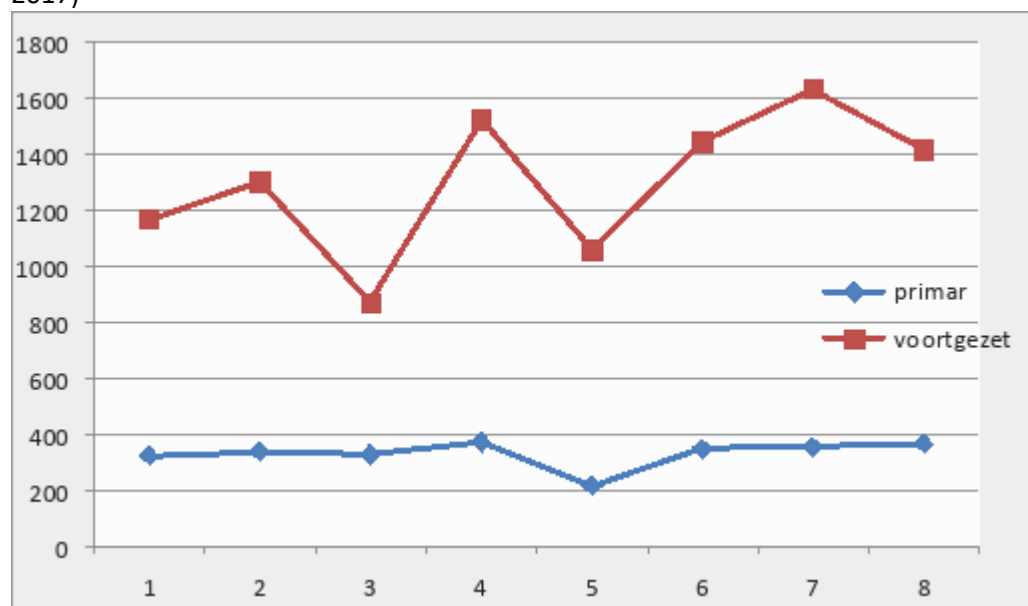
Thuiszitten langer dan drie maanden neemt echter toe: in 2013/14 ging het om ruim 3200 leerlingen en in 2017/18 om 4486 leerlingen. Dit betreft dus de optelsom van langdurig absoluut verzuim en langdurig relatief verzuim. Deze stijging wordt ten dele toegeschreven aan verbeterde registratie: sinds de invoering van passend onderwijs zijn samenwerkingsverbanden en besturen vaker en nauwkeuriger het aantal thuiszitters in hun eigen regio en scholen in kaart gaan brengen.

Bovendien is sprake van een toename van het aantal vrijstellingen van de leerplicht die door leerplichtafdelingen van gemeenten worden afgegeven. Voor passend onderwijs zijn vooral zogenoemde vrijstellingen onder 5a relevant. Bij vrijstellingen onder 5a gaat het om situaties waarin een leerling vanwege lichamelijke of psychische redenen niet in staat is een school te bezoeken. Ouders kunnen een verzoek tot vrijstelling van de leerplicht indienen bij de gemeente en moeten daarbij een verklaring van een arts overleggen (30, 3, www.ingrado.nl). Het aantal vrijstellingen onder 5a is gestegen van circa 4400 in 2013/14 naar circa 5500 in 2017/18. Na een stijging in de eerste jaren lijkt recent sprake van een lichte daling. Als mogelijke verklaring voor de genoemde stijging is gewezen op leerplichtambtenaren die te gemakkelijk dergelijke verklaringen zouden afgeven. Dat is echter volgens leerplichtambtenaren zelf niet het geval. Zij wijzen er op dat zij zo’n vrijstelling ‘van rechtswege’ moeten verlenen als ouders daarom verzoeken en daarbij een medische verklaring overleggen. Vanwege het medisch beroepsgeheim worden zij over de gronden voor het vrijstellingsverzoek niet altijd geïnformeerd. Uiteraard kunnen ze ook zelf de ernst van een aandoening niet beoordelen (3).

Het is niet helemaal duidelijk waardoor de groei in het aantal vrijstellingen wordt veroorzaakt. Deels lijkt ook deze groei te maken te hebben met verbeterde registratie en de toegenomen aandacht voor thuiszitters, ook bij gemeenten. Daarnaast signaleren sommige leerplichtambtenaren een toename van psychische problemen bij oudere leerlingen (3). Ook is denkbaar dat steeds meer ouders deze weg naar een vrijstelling weten te vinden en op de hoogte zijn van het feit dat die van rechtswege verleend moet worden als aan de voorwaarden is voldaan.

De cijfers die vermeld worden in de verzuimbrieven zijn afkomstig van DUO, de dienst die voor het Ministerie van OCW onderwijscijfers verzamelt.⁵ Thuiszitters zijn in die databestanden leerlingen die op enig moment in een schooljaar langer dan drie maanden absoluut of relatief verzuimen. Het gaat dus niet om het aantal leerlingen dat op een actueel moment thuiszitter is, dat aantal ligt lager. De Inspectie van het Onderwijs vraagt bij de samenwerkingsverbanden sinds 2015 om de paar maanden naar het aantal bij hen geregistreerde thuiszitters. Daarmee wordt het aantal actuele thuiszitters dichter benaderd. Onderstaande figuur laat zien hoeveel thuiszitters de Inspectie rapporteert (16).⁶

Figuur 1: Aantallen thuiszitters tussen meetmoment 1 (nov 2015) en meetmoment 8 (juni 2017)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2018). *Thuiszittersregistratie samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Derde analyse.*

De figuur laat zien dat er grote verschillen zijn tussen primair en voortgezet onderwijs: in het po gaat het om circa 300 thuiszitters per meetmoment en in het vo om circa 1300 thuiszitters per meetmoment. Thuiszitten komt dus veel meer voor bij oudere leerlingen. Bezien we dit per samenwerkingsverband, dan is thuiszitten in het po eigenlijk alleen een incidenteel verschijnsel met hooguit enkele leerlingen in het samenwerkingsverband per

⁵ In de beginjaren van passend onderwijs waren deze cijfers niet erg betrouwbaar, doordat registraties van gemeenten onvoldoende gestandaardiseerd waren. Ook leverden niet alle scholen nauwkeurige gegevens aan bij de gemeenten. Inmiddels is door DUO gewerkt aan een betere standaardisatie en registratie. De gegevens van meer recente jaren zijn daardoor vermoedelijk betrouwbaarder. Bij het signaleren van trends moet rekening worden gehouden met verschillen in registratie.

⁶ Ook voor de data van de Inspectie geldt dat oudere data mogelijk minder betrouwbaar zijn omdat samenwerkingsverbanden hun registraties nog niet goed op orde hadden. Daarom vermelden we alleen de gegevens uit het meest actuele jaar.

meetmoment. In het vo is thuiszitten een substantiëler verschijnsel, met gemiddeld ruim vijftien leerlingen per samenwerkingsverband per meetmoment.

Dat roept de vraag op hoe groot het probleem van de thuiszitters is ten opzichte van de totale doelgroep van passend onderwijs. Berichten in de media suggereren dat het om een ernstig vraagstuk gaat (“Duizenden kinderen zitten onnodig thuis”, 6, 39). Uiteraard gaat achter elke thuiszitter een verdrietig verhaal schuil (13, 15). Echter, het aantal leerlingen dat specifieke ondersteuning nodig heeft in het onderwijs overtreft het aantal thuiszitters verre. Leraren rapporteren dat ongeveer 20% van alle leerlingen een ondersteuningsbehoefte heeft (24). Bij thuiszitters gaat het om circa 0,14% van alle leerlingen (30). Als we de actuele aantallen als uitgangspunt nemen (zoals verzameld door de Inspectie), dan is dit percentage nog lager. Thuiszitters vormen in het po en vo maar een fractie van het totale aantal leerlingen waar passend onderwijs voor bedoeld is.

Voor het mbo zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal thuiszitters vanuit de verzuimbrieven van het Ministerie of vanuit de Inspectie. Wel is bekend hoeveel leerlingen die nog leerplichtig of kwalificatieplichtig waren vanuit het mbo voortijdig schoolverlater zijn geworden. Voor leerplichtige leerlingen (tot 16 jaar) gaat het om een verwaarloosbaar aantal (N=6), voor kwalificatieplichtige leerlingen (16-18 jaar) gaat het om 650 leerlingen in het schooljaar 2016/17.⁷

4.2 Wie zijn de thuiszitters?

Betrouwbare cijfers over de aard van de problematiek die schuilgaat achter het verschijnsel thuiszitten zijn moeilijk te vinden. Duidelijk is wel dat er heel verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Het gaat vaak om leerlingen waar ingewikkelde problematiek speelt, zoals angsten, depressies, pesten, ouders die hun leven niet op orde hebben, ouders die een verwijzing niet accepteren, leerlingen die uit (semi)residentiële instellingen komen. Inzet van jeugdhulp is bij thuiszitters vaak aan de orde, wat wijst op bredere problematiek bij leerlingen en gezinnen (8, 15). Bovendien is er een grijs gebied tussen verzuim en ziekmeldingen. Ouders melden een kind soms ziek terwijl er andere dingen aan de hand zijn (8, 13). Ze vinden bijvoorbeeld dat hun kind niet veilig is op school of dat de school geen passend aanbod heeft (19). Uit een onderzoek naar thuiszitters in het vo in Utrecht, waarin dossiers van 50 thuiszitters zijn geanalyseerd, komt naar voren dat er in het vo ruwweg twee groepen thuiszitters zijn. In de eerste plaats (vooral) jongens uit het voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en vmbo-b, veelal met gedragsproblemen en soms ook met (vaak pas laat gediagnostiseerde) psychische problemen. In de tweede plaats leerlingen in andere schooltypen, overwegend met psychische problematiek (20). De Onderwijsraad wijst er op dat er nog onvoldoende passend aanbod is voor autistische leerlingen met een hoog cognitief niveau en voor leerlingen met een combinatie van verstandelijke en psychiatrische beperkingen (35).

⁷ Bron: DUO, VSV Scanner, openbare portal van DUO, landelijke cijfers.

Verder vinden sommige ouders dat er te weinig specifiek aanbod is voor (hun) hoogbegaafde kinderen (13).

Psychische en psychiatrische problemen, die vooral naar voren komen bij de overgang naar het voortgezet onderwijs (maar soms al een voorgeschiedenis kennen) lijken bij thuiszitters een hoofdrol te spelen (15). De problemen maken dat kinderen zich niet veilig of erkend voelen op school en zich terugtrekken. Hun ouders geven soms aan dat het onderwijs in hun ogen niet voldoende inspeelt op de problemen van hun kind (13, 15), maar de oorzaak van thuiszitten lijkt toch zelden specifiek te liggen in tekortschietende of onwillige scholen. Het beeld dat thuiszitten wordt veroorzaakt door scholen die de deur gesloten houden voor complexe leerlingen is niet juist. In tegendeel, scholen doen vaak opvallend veel moeite (8, 15, 28). Thuiszitters zijn leerlingen met problemen waar zowel ouders als scholen mee worstelen en bij wie soms een lange zoektocht naar een passende oplossing of verbetering aan de orde is.

4.3 Over interventies en effecten

Passend onderwijs ging gepaard met het decentraliseren van bevoegdheden, zodat op lokaal niveau oplossingen gevonden kunnen worden. Om het aantal thuiszitters terug te dringen, werden ook landelijke interventies ingezet.

Alternatieve trajecten

Een jaar na de invoering van passend onderwijs deed de Kinderombudsman onderzoek naar knelpunten in de uitvoering, met als doel suggesties voor verbetering te geven. In dit vroege stadium werd al gesignaleerd dat het onderwijs alleen niet voldoende maatwerk kan bieden voor complexe gevallen. Bij een belangrijk deel van deze leerlingen heeft jeugdhulp een rol of zou die meer moeten nemen. Daarnaast moet volgens de Kinderombudsman gezocht worden naar mogelijkheden buiten de publiek bekostigde onderwijsinstellingen, zoals plaatsing in particulier onderwijs, onderwijs in zorgvoorzieningen en thuisonderwijs. Binnen het onderwijs zouden verder meer mogelijkheden voor deeltijdonderwijs gezocht moeten worden. Wet- en regelgeving staan hierbij echter in de weg. Daarom wordt de route naar vrijstellingen soms bewandeld. Hoewel dit een uitkomst kan bieden, is dat uiteindelijk geen oplossing aldus de Kinderombudsman (18).

Inmiddels zijn er in de praktijk bijzondere onderwijstrajecten ontstaan waar in overleg tussen ouders, scholen, Onderwijsconsulenten, leerplichtambtenaren en Inspectie is gezocht naar alternatieven voor (volledig) schoolgaan. Deze zogenoemde 'Miep Ziek-contracten' maken het mogelijk dat onderwijs thuis wordt geboden waarbij de school een rol houdt. Soms is terugkeer naar school een doel, maar lang niet altijd. Onderkend wordt in deze trajecten dat er kinderen zijn bij wie regulier schoolgaan niet lukt (13).

Thuiszitterspact

Het onderzoek van de Kinderombudsman, in combinatie met signalen dat het aantal thuiszitters eerder lijkt te stijgen dan te dalen en de zorg daarover in de Tweede Kamer,

hebben geleid tot aanvullend beleid van de landelijke overheid. In 2016 werd een Thuiszitterspact gesloten tussen de PO-Raad, de VO-raad, de VNG en drie ministeries: OCW, VWS en VenJ. De partijen committeerden zich aan de ambitie dat er in 2020 geen thuiszitters meer zouden zijn. Dit moet bereikt worden door in samenwerkingsverbanden regionale 'pacts' te sluiten met gemeenten over een sluitende aanpak. Er is een aanjager aangesteld om dit te bevorderen (18, 36). Bovendien wordt jaarlijks een Thuiszitterstop georganiseerd. Daarnaast bundelen landelijke organisaties hun krachten om allerlei soorten ondersteuning te bieden (11). Ook zijn er richtlijnen opgesteld voor het inrichten van doorzettingsmacht (5). Verder bereidt het Ministerie van OCW een wetsvoorstel voor om samenwerkingsverbanden te betrekken bij de totstandkoming van vrijstellingen onder 5a. Erkend wordt dat de toegang tot vrijstellingen te eenzijdig belegd is bij artsen en dat zij niet voldoende de mogelijkheden kennen voor oplossingen op maat binnen het onderwijs en van onderwijs-zorgcombinaties. Leerplichtambtenaren bevestigen dit (3, 30).

De Inspectie spreekt samenwerkingsverbanden aan op hun taak om een structureel thuiszittersbeleid te voeren. Daarvoor is volgens de Inspectie in de eerste plaats een goede registratie nodig van zowel het aantal thuiszitters als de redenen voor het thuiszitten. Verder vindt de Inspectie dat het de taak is van samenwerkingsverbanden om scholen te helpen bij het zoeken naar oplossingen en het handhaven van afspraken (16). De Inspectie benadrukt het belang van vroege betrokkenheid van het samenwerkingsverband, om te voorkomen dat zaken escaleren. Op het gebied van registratie is er zeker al vooruitgang geboekt, aldus de Inspectie: de bij hen aangeleverde cijfers en gegevens laten een toenemende kwaliteit zien. Maar wat betreft overig beleid constateert de Inspectie nog substantiële verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Dit betreft vooral de keuze voor een eigen actieve rol versus het overlaten van de aanpak aan de schoolbesturen (16). Ook de Kinderombudsman en Onderwijsconsulenten zijn van mening dat samenwerkingsverbanden zich nog niet allemaal voldoende aanbieden als gesprekspartner voor de ouders (18, 4).

Deze aanmerkingen ten spijt is het beeld van het moment dat er binnen samenwerkingsverbanden allerlei activiteiten worden ondernomen om thuiszitten te bestrijden, met behulp van de stimulansen en instrumenten vanuit de Inspectie, landelijke ondersteuningsorganisaties en het Thuiszitterspact.

Effecten

Leerlingen die thuiszitten staan overal hoog op de agenda binnen het geheel van passend onderwijs. Over de effecten daarvan is nog niet veel, maar wel iets bekend. Een belangrijk gegeven is dat de kans om thuiszitten op te lossen samenhangt met de duur van het thuiszitten: bij een korte duur (minder dan drie maanden) lukt het beter om de weg terug naar het onderwijs te vinden dan bij een langere duur (14, 20). Dit onderstreept de noodzaak van snelle interventie. Kort durende cases kenmerken zich doordat het gaat om relatief jonge leerlingen (13-15 jaar), vooral in havo/vwo, bij wie het samenwerkingsverband in een vroeg stadium betrokken is. Langer durende cases betreffen vaker leerlingen uit het vmbo en het speciaal onderwijs, wat oudere leerlingen (14-17 jaar) en vaker leerlingen met complexe dossiers, waarbij steeds verschillende organisaties en professionals betrokken zijn (14, 20). Dat wijst er op dat het moeilijk is in

deze gevallen het thuiszitten (nog) op te lossen. De Inspectie meldt dat het in tweederde van de gevallen lukt om thuiszittende leerlingen terug te leiden naar het onderwijs; in een derde van de gevallen lukt dat niet (16). In het onderzoek naar thuiszitters in het vo in Utrecht bleek dat in het merendeel van de 50 onderzochte cases het schoolgaan zich niet binnen een jaar hersteld had (20). Leerplichtorganisaties geven aan dat zelfs het (voortgezet) speciaal onderwijs soms geen oplossing-op-maat kan bieden, hetgeen illustreert dat het voor een deel van de thuiszitters uitermate lastig is om nog een vorm van schoolgaan te realiseren (14). Als het wel lukt, is het meestal ook geen terugkeer naar de school van herkomst (37). Bovenschoolse voorzieningen die in samenwerkingsverbanden gecreëerd zijn (speciale hulpklassen, time out trajecten) bieden soms uitkomst (8, 15).

Vanuit scholen wordt gemeld dat ze belemmeringen ondervinden bij het zoeken naar goede oplossingen, zoals gebrekkige afspraken met jeugdhulp, wachtlijsten voor behandeling, en ouders of leerlingen zelf die (in hun ogen) niet te bewegen zijn om weer opnieuw voor (een) school te kiezen of mee te werken aan een verwijzing (8, 25). Ook samenwerkingsverbanden signaleren dat gebrekkige samenwerking met jeugdhulp (wachtlijsten, onvoldoende casusregie, te veel wisseling van personen) zich nog voordoet (40).

5 Conclusies

De invoering van de zorgplicht heeft drie doelen: verantwoordelijkheden helder beleggen, ouders ontlasten en thuiszitten voorkomen. Scholen en besturen in het po en vo weten, na een periode van leren over die nieuwe verantwoordelijkheden, overwegend goed wat van hen wordt verwacht. In die zin heeft de zorgplicht verantwoordelijkheden duidelijk belegd. Daar waar er nog conflicten zijn over toepassing van de zorgplicht zorgen Onderwijsconsulenten en de Geschillencommissie passend onderwijs voor mediation en het scheppen van helderheid over wat wel en niet zorgvuldig handelen is voor scholen/schoolbesturen. Dat neemt niet weg dat er sprake is van een grijs gebied. Zorgplicht ontstaat pas bij formele, schriftelijke aanmelding. Dat biedt in principe ruimte om zorgplicht te ontwijken, namelijk door ouders 'weg te adviseren' voordat een formele aanmelding heeft plaatsgevonden. In het mbo schrijft de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo voor dat instellingen leerlingen niet kunnen weigeren. Maar ook daar kan 'wegadviseren' voorkomen. De mate waarin 'wegadviseren' feitelijk voorkomt is onbekend en uiterst lastig te onderzoeken. In het po en vo onderschrijven veel schoolleiders de gedachte dat dit soms wenselijk kan zijn.

Of de zorgplicht ouders ontlast is minder duidelijk. Ouders zijn vaak niet op de hoogte van de zorgplicht en dus ook niet van de rechten die ze daaraan kunnen ontlenen. Maar belangrijker lijkt te zijn dat voor ouders de voordelen van de zorgplicht niet zo evident zijn. Ouders willen graag zelf controle houden over het schoolkeuzeprocess en blijven daardoor 'shoppen' als het gedane aanbod niet bij hun wensen past. Ook zetten ouders soms zelf strategisch gedrag in om hun kind op een gewenste school te krijgen, door bijvoorbeeld niet alle informatie door te (laten) geven over de beperkingen van hun kind. Strikt

genomen hoeft de school zich in zo'n geval dan niet aan de zorgplicht te houden, maar scholen hebben weinig mogelijkheden om dit te voorkomen. Verder hebben ouders ook eigen verantwoordelijkheid: als de school een passend aanbod heeft gedaan maar de ouders willen daar geen gebruik van maken, ligt de taak om een passende onderwijsplek te vinden weer bij de ouders.

Het derde doel van de zorgplicht, voorkomen dat er nog leerlingen thuiszitten, is vooral nog niet bereikt. De belangrijkste reden daarvoor lijkt te zijn dat de aanname die aan dit doel ten grondslag ligt, namelijk dat thuiszitten wordt veroorzaakt doordat scholen 'de deur dicht houden' voor leerlingen met complexe ondersteuningsvragen, niet klopt. De oorzaken van thuiszitten zijn veelvormig en vaak spelen forse psychische problemen bij leerlingen een rol die (volledig) regulier schoolgaan in de weg staan. Een recent rapport van het Thuiszitterspact bevestigt dat nog eens (43). Het oplossen van dit soort problemen is uitermate lastig en aanzienlijk moeilijker dan verondersteld is bij de verwachting dat de zorgplicht als instrument voldoende zou zijn om thuiszitten tegen te gaan. Verder is onduidelijk of leerlingen met een ontheffing van de leerplicht ook tot de thuiszitters gerekend zouden moeten worden.

De beoogde effecten van de zorgplicht zijn niet allemaal opgetreden. Zijn er wellicht niet beoogde effecten? Voor de gedachte dat zorgplicht voor minder keuzevrijheid van ouders zou zorgen hebben we weinig steun gevonden. De oorzaak van weinig keuzevrijheid die sommige ouders ervaren ligt lang niet altijd bij een beperkend aanbod dat hen wordt gedaan. Of de zorgplicht leidt tot meer juridisering is moeilijk te bepalen. Er worden wel steeds meer zaken en geschillen aangekaart bij de Onderwijsconsulenten en de Geschillencommissie passend onderwijs. Dit zou als een aanwijzing hiervoor gezien kunnen worden. Het is echter de vraag of dit specifiek de werking van de zorgplicht betreft, of dat het meer gaat om algemenere (bredere) verwachtingen van passend onderwijs die sommige ouders er toe brengt om hun weg naar deze instanties te zoeken.

6 Reflectie

De stand van zaken op basis van beschikbaar onderzoek over de onderwerpen zorgplicht en thuiszitters die in dit artikel is gerepresenteerd leidt ten slotte tot enkele reflecties.

In de eerste plaats merken we op dat de zorgplicht nog niet in alle situaties goed werkt of kan werken. Er doen zich knelpunten voor bij de toepassing, zoals onduidelijkheid wie zorgplicht heeft als ouders hun kind bij meerdere scholen aanmelden, en impasses als er wachtlijsten zijn voor behandeling door jeugdhulp of voor scholen waar een passend aanbod kan worden gedaan. Ook kan het voorkomen (bij thuiszitters of andere leerlingen met complexe problematiek) dat de benodigde ondersteuning door niemand binnen het onderwijs zelfstandig kan worden geboden. In dergelijke situaties is overleg aan de orde, met het samenwerkingsverband, met de gemeente en eventueel met zorgverleners, en dat gebeurt ook in de praktijk. Niettemin kan dit voor de school die de zorgplicht heeft een moeizame weg zijn. Veel betrokkenen wijzen er op dat het samenwerkingsverband in zulke gevallen een rol moet nemen. Het samenwerkingsverband is weliswaar

verantwoordelijk voor een dekkend aanbod, maar heeft formeel geen zorgplicht. Een actieve rol nemen is daarom niet vanzelfsprekend.

In de tweede plaats valt op dat de grote aandacht voor thuiszitters tot veel acties heeft geleid om te proberen hiervoor oplossingen te vinden, zowel landelijk als lokaal. De registratie van zowel aantallen als redenen is sterk verbeterd en thuiszitters zijn dus beter dan voorheen in beeld. Verder wordt meer dan vroeger bekeken welke mogelijkheden er zijn als volledig schoolgaan niet goed mogelijk is. Er is ook meer aandacht voor alternatieven voor vrijstellingen van de leerplicht. Dat zijn allemaal positieve ontwikkelingen. Tegelijkertijd blijkt dat het aantal thuiszitters nog niet daalt en dat het bij een (aanzienlijk) deel van hen niet lukt om hen snel naar het onderwijs terug te leiden. Vaak gaat het dan om ingewikkelde problemen, soms met een lange geschiedenis, waarin kind, ouders, scholen en zorgverleners allemaal een rol spelen. Die problemen zijn reëel, ze doen zich voor en de verwachting is dat ze zich ook in de toekomst voor zullen doen. De zorgplicht ten spijt, zullen er waarschijnlijk altijd leerlingen zijn die een kortere of langere periode thuiszitten. Een daling van het aantal is wellicht mogelijk, zeker als bij meer thuiszitters snelle interventie plaatsvindt. De ambitie om het aantal tot nul te reduceren in 2020 (zoals verwoord in het Thuiszitterspact) lijkt niet erg realistisch.

In de derde plaats zien we dat, met name rond het onderwerp thuiszitters, bewindslieden worden opgeroepen om verdere maatregelen te nemen. Het meest duidelijke voorbeeld is de wens van de Tweede Kamer om samenwerkingsverbanden te verplichten doorzettingmacht te regelen. De praktijk wijst op bezwaren. Volgens veel samenwerkingsverbanden, maar ook de meeste ouderorganisaties, is doorzettingmacht geen goed middel. Het legt een verplichting op aan partijen en een verplichting leidt niet tot het benodigde vertrouwen tussen school en ouders. Goed gesprek is daarvoor veel belangrijker, en blijkt in verreweg de meeste gevallen ook te werken (daar waar doorzettingmacht geregeld is, wordt hij nauwelijks gebruikt).

Thuiszitters zijn het meest concrete gezicht geworden van passend onderwijs. De sterke focus op deze groep leerlingen geeft vertekening in de beoordeling van het hoofddoel van passend onderwijs: goed onderwijs organiseren voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Dat betreft circa 20% van alle leerlingen in het regulier onderwijs plus de leerlingen in het speciaal onderwijs. Het succes van passend onderwijs afmeten aan de vermindering van het aantal thuiszitters doet, hoe belangrijk ook, weinig recht aan de behoeften van al deze andere leerlingen die wel naar school gaan.

Ten slotte kan de vraag gesteld worden of de zorgplicht heeft gebracht wat er van verwacht werd en instelling daarvan dus nodig was. De zorgplicht kan het 'shoppen' van ouders niet voorkomen en het is ook geen afdoende oplossing voor het thuiszittersprobleem. Vooral voor dit laatste zou het wellicht helpen om samenwerkingsverbanden een meer formele rol te geven en te verhelderen wat in dit verband verwacht mag worden van jeugdhulp en gemeente.

Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op diverse kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeken die sinds 2014 in het kader van de Evaluatie Passend onderwijs zijn uitgevoerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van ander relevant onderzoek. Omwille van de leesbaarheid is gebruik gemaakt van een genummerde bronnenlijst. Volledige publicaties zijn beschikbaar via www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

Ter voorbereiding vond een veldverkenning plaats op 19 oktober 2018. Op deze bijeenkomst is gesproken over de zorgplicht, thuiszitters en de positie van ouders. Vertegenwoordigers van de volgende organisaties namen deel aan de bijeenkomst: CPS/Ouderbetrokkenheid 3.0; Gedragswerk; Inspectie van het Onderwijs; Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs (LESCO); Nederlands Jeugdinstituut (NJI); Onderwijsconsulenten; Onderwijsconsumentenorganisatie (OCO); Ouderplatform Volgbaar Onderwijs; Ouders & Onderwijs; en vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden Koers VO, PPO Rotterdam, Rivierenland VO en Utrecht PO. Het artikel vat de onderzoeksbevindingen samen die op het moment van schrijven - februari 2019 - bekend zijn.

Referenties

1. Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
2. 'Alle uitvallers onderwijs weer naar school wordt te duur'. <https://nos.nl/artikel/2222543>.
3. Bertling, L, Lubberman, J., & Witteman-van Leenen, H. (2016). *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen '5 onder a'*. Amsterdam: RegioPlan.
4. Bierkens, I.C., & Zoontjens, P.J.J. (2018). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*. www.evaluatiepassendonderwijs.nl.
5. Doorzettingsmacht organiseren (z.j.). Brochure van Ministerie van OCW, Ingrado, Gedragswerk, VO-Raad, PO-Raad, NJI, VNG.
6. Duizenden kinderen zitten onnodig thuis (2018) <https://nos.nl/artikel/2135651>.
7. Eck, P. van, Rietdijk, S., Van der Linden, C. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep.
8. Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.
9. Eimers, T., & Kennis, R. (2017). *Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans*. Tweede meting monitor. Nijmegen: KBA.
10. Eimers, T., & Kennis, R. (2018). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport mbo*. Nijmegen: KBA.
11. Gedragswerk/LBBO/LECSO/Ingrado (2018). *Dit is wat wij doen*. www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl.
12. Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning*. Eenmeting 2016. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

13. Hoogeboom, F., Roelofs, E., & Slump, K. (red) (2015). *Van Miep ziek naar Miep op maat*. Passend onderwijs voor ieder kind. Coöperatie Ouderkracht voor 't kind.
14. Ingrado (2018). *Het verhaal achter de cijfers. Thuiszitters in het voortgezet onderwijs*. www.ingrado.nl.
15. Ingrado/NJI (2018). *Dit ben ik. Portretten van thuiszitters*. www.ingrado.nl.
16. Inspectie van het Onderwijs (2018). *Thuiszittersregistratie samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Derde analyse. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
17. Jaarverslag Onderwijsconsulenten 2013-2014 t/m 2016-2017. Den Haag: Onderwijsconsulenten.
18. Kinderen hebben recht op passend onderwijs (2018). Interview met Marc Dullaert, landelijk aanjager Thuiszitterspact. www.rijksoverheid.nl.
19. Kinderombudsman (2015). *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato*. Den Haag: De Kinderombudsman.
20. Lectoraat Participatie en Maatschappelijke ontwikkeling (2016). *Achtergronden en aanpak van 'thuiszitters' in het Utrechtse voortgezet onderwijs*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
21. Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013), *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
22. Ledoux, G. (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
23. Ledoux, G. (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselverandering*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
24. 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.
25. Ledoux, G. (2018). *Zorgplicht in de integrale cases, ronde 2017*. www.evaluatiepassendonderwijs.nl.
26. Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Hoeven, J. van der. (2017). *Past elke leerling in passend onderwijs? Een casestudie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief*. Rotterdam: CED-groep.
27. Loon-Dikkers, L. van, Heurter, A., & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Mening van po- en vo-ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
28. Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
29. Ministerie van OCW (2016). *Beantwoording Kamervragen van de leden Ypma en Klein over het bericht 'Duizenden kinderen zitten onnodig thuis'*. Den Haag: OCW (ref 1088399)
30. Ministerie van OCW (2018). *Cijfers schoolverzuim en vrijstellingen funderend onderwijs*. Den Haag: OCW (ref 1285336).
31. Ministerie van OCW e.a. (z.j.). *Doorzettingsmacht organiseren*. www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl.
32. Oberon/Kohnstamm Instituut (2018). *Verslag expertmeeting passend onderwijs, thema's positie van ouders & zorgplicht en thuiszitters*. Intern document.
33. Onderwijsraad (2014). *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*. Den Haag: Onderwijsraad.

34. Onderwijsraad (2016). *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
35. Onderwijsraad (2018). *Passend onderwijs opnieuw onder de aandacht*. Den Haag: Onderwijsraad.
36. PO-Raad/VO-Raad/VNG/Ministeries OCW, VWS, VJ (2016). Thuiszitterspact.
37. Samenwerkend Toezicht Jeugdzaken (2014). Verslag STJ-onderzoek thuiszitters Zwolle.
38. Vlug, H. (2018). *Geef het Passend Onderwijs niet de schuld voor thuiszitters*. www.socialevraagstukken.nl.
39. Waslander, S. & Buwalda-Groeneweg, E. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek*. Deel 1. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
40. Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E. & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA/Kohnstamm Instituut.
41. Ledoux, G., Smeets, E. & Weijers, D. (in druk). *Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut / KBA.
42. Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Eck, P. van, Weijers, S. & Walraven, M. (in druk). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs volgens leidinggevenden*. Utrecht: Oberon.
43. Dullaert, M. (2019). *De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken?* Bijlage bij OCW (2019). Stand van zaken thuiszitters. Den Haag: OCW (ref 1483118).
44. Ministerie van OCW (2019). *Stand van zaken thuiszitters*. Den Haag: OCW (ref 1483118).

Werken met het ontwikkelingsperspectiefplan en de bijlage bij de onderwijsovereenkomst

Corien van der Linden, Heleen van der Stege & José van der Hoeven¹

Het ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs, en de bijlage bij de onderwijsovereenkomst in het middelbaar beroepsonderwijs hebben hun weg naar de praktijk gevonden. De documenten dragen bij aan bewustwording en nodigen uit tot opbrengstgericht werken. De behoefte aan het stroomlijnen van OPP's is aanleiding voor bovenschoolse uitwisseling in kennis en ervaring rond het OPP en de ondersteuning van leerlingen. Echter, met name in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs zijn niet alle (vak)docenten op de hoogte van de inhoud van de documenten. De documenten worden vaak niet tussentijds geactualiseerd. De waarde in de dagelijkse onderwijspraktijk is daardoor beperkt. Het is niet altijd duidelijk voor welke leerlingen en studenten een OPP of bijlage moet worden opgesteld. Het aantal leerlingen waarvoor scholen en instellingen de documenten opstellen loopt sterk uiteen. Deze verschillen komen ten dele voort uit beleidskeuzes van scholen, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen. Niet alle OPP's en bijlagen worden in het Basisregister Onderwijs (BRON) geregistreerd.

Het OPP en de bijlage bij de onderwijsovereenkomst zijn niet bij alle ouders bekend. Bovendien worden ouders nog onvoldoende betrokken bij het opstellen van een OPP. Sinds 2017 moeten ouders instemmen met het volledige OPP. Het is nog niet bekend wat deze wijziging in de praktijk teweeg heeft gebracht.

Directeuren van samenwerkingsverbanden vinden de administratieve last die gepaard gaat met OPP's acceptabel, maar voor intern begeleiders en zorgcoördinatoren dragen de documenten bij aan ervaren bureaucratie. Binnen het middelbaar beroepsonderwijs variëren de meningen over de bijlage bij de onderwijsovereenkomst van zinvol en nuttig tot onnodig papierwerk.

1. Inleiding

Een belangrijke pijler onder passend onderwijs is dat niet langer de beperkingen van leerlingen en studenten leidend zijn, maar dat wordt gekeken naar de mogelijkheden. Om die omslag in denken en werken te faciliteren werd in het primair (po) en voortgezet onderwijs (vo) het ontwikkelingsperspectiefplan - het OPP - geïntroduceerd. In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) werd aan de bestaande onderwijsovereenkomst (OOK) de mogelijkheid van een bijlage toegevoegd. De beoogde effecten van deze documenten zijn:

¹ Corien van der Hoeven en Heleen van der Stege zijn als onderzoekers werkzaam bij CED-Groep; José van der Hoeven is coördinator onderzoek bij CED-Groep.

- *Vergroten van de opbrengstgerichtheid van het onderwijs;*
- *Vastleggen op welke punten de leerling een afwijkend onderwijsprogramma volgt;*
- *Als instrument fungeren voor de communicatie met ouders en studenten;*
- *Als instrument fungeren voor verantwoording.*

De gedachte achter het OPP is dat het de opbrengstgerichtheid van het onderwijs versterkt. In het OPP worden doelen voor de langere termijn benoemd. Zo krijgen niet belemmeringen of diagnoses, maar mogelijkheden van leerlingen en studenten de aandacht. Door in het document een perspectief voor de langere termijn te schetsen – de zogeheten uitstroombestemming – weten ouders bovendien tijdig wat realistisch is. Daardoor weten ouders wat ze kunnen verwachten en wordt voorkomen dat ze voor onaangename verrassingen komen te staan. Het OPP en de bijlage bij de OOK hebben het karakter van een contract: afspraken worden vastgelegd en de documenten worden ondertekend. De documenten zouden tegelijkertijd dienst kunnen doen in de verantwoording: in het po en vo richting het samenwerkingsverband, in het mbo richting de instelling, en in alle sectoren richting de Inspectie van het Onderwijs.

Voorafgaand aan de introductie van het OPP en de bijlage bij de OOK werd er op gewezen dat vooraf niet duidelijk is voor welke leerlingen een document moet worden opgesteld. Bovendien vroeg men zich af of het wel reëel is om binnen zes weken een realistische prognose voor een leerling te geven voor de langere termijn. Ook werd betwijfeld of het instrument geschikt is om zowel mee te sturen (opbrengstgerichtheid) als dienst te doen in het kader van verantwoording. Tot slot werd gewezen op het risico van het zogeheten Pygmalion-effect: als leerkrachten lage verwachtingen hebben van een leerling met extra onderwijsbehoefte, gaat die leerling zich naar die verwachting gedragen waardoor de verwachting zichzelf bevestigt. Zo ontstaat een risico op te lage ambities, onderpresteren en onderstimulering. Dat risico wordt groter als de Inspectie de prognose en de realisatie daarvan gebruikt om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen.

Dit artikel begint met een korte toelichting op het OPP en de bijlage bij de OOK (§ 2). Vervolgens beschrijven we hoe in de praktijk met de documenten wordt gewerkt. We gaan achtereenvolgens in op de vraag wanneer een OPP of bijlage bij de OOK wordt opgesteld (§ 3), of de documenten een rol vervullen bij meer opbrengstgericht werken (§ 4), hoe de documenten worden gebruikt in de communicatie met ouders (§ 5) en welke functie ze vervullen bij verantwoording (§ 6). Vervolgens gaan we in op de twijfels en risico's waarvooraf op werd gewezen (§ 7). We sluiten af met conclusies (§ 8) en een korte reflectie (§ 9).

2. Achtergrond

Ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) in po en vo

Voor alle leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs die extra onderwijsondersteuning behoeven, dient door de school binnen zes weken na inschrijving een ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) te worden opgesteld. Uitgezonderd zijn lwoo-leerlingen in het voortgezet onderwijs. Verder is een OPP verplicht voor alle leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

De verplichte onderdelen van het OPP staan beschreven in de Wet en zijn:

- De verwachte uitstroombestemming van de leerling (vanaf groep 6);
- De onderbouwing van de verwachte uitstroombestemming van de leerling (met in elk geval een weergave van de belemmerende en bevorderende factoren);
- Een beschrijving van de te bieden ondersteuning en begeleiding en - indien aan de orde - afwijkingen van het (reguliere) onderwijsprogramma.

Het eerste onderdeel staat bekend als de uitstroombestemming; het laatste onderdeel wordt het handelingsdeel genoemd. Er zijn geen wettelijke voorschriften voor de precieze inhoud of omvang van een OPP.

Passend onderwijs beoogt de ondersteuningsbehoefte van de leerling centraal te stellen. Een diagnose is niet nodig. De ondersteuning van een school bestaat uit twee onderdelen: (a) basisondersteuning door de school, zoals ondersteuning bij dyslexie en dyscalculie; en (b) extra onderwijsondersteuning, een ondersteuningsarrangement binnen de eigen school bij onder andere leerstoornissen, handicaps of gedragsstoornissen. Voor leerlingen die extra onderwijsondersteuning nodig hebben moet een OPP worden opgesteld. De afbakening tussen basisondersteuning en extra onderwijsondersteuning kan per school en per samenwerkingsverband verschillen. Een school beschrijft in een schoolondersteuningsprofiel (SOP) de zorgstructuur op school en welke ondersteuning kan worden geboden. Het SOP moet opgenomen worden in de schoolgids, zodat ouders makkelijk kunnen vinden welke ondersteuning scholen (in de regio) kunnen bieden. Als bovenstaande ondersteuning op de school niet voldoende is of onvoldoende effect heeft, kan een leerling worden aangemeld voor speciaal onderwijs.

In het OPP wordt het te bereiken einddoel (uitstroombestemming) opgenomen. Dat moet het OPP doelgericht en transparant maken over een passend onderwijsaanbod. Het onderwijsprogramma wordt vastgesteld op basis van:

- De gewenste leeropbrengsten;
- De wensen en verwachtingen van de betrokkenen;
- De kenmerken en onderwijsbehoeften van de schoolpopulatie (specifiek voor een leerroute op deze school).

Scholen, besturen en/of samenwerkingsverbanden kunnen, indien gewenst, zelf een format ontwikkelen voor het OPP en dit implementeren in hun eigen leerlingvolgsysteem (1). Over de inhoud van het OPP moet 'op overeenstemming gericht overleg' met de ouders plaatsvinden. Als ouders instemmen met het OPP, stelt het schoolbestuur (het bevoegd gezag van de school) het OPP formeel vast. Bij de invoering van passend onderwijs, in 2014, kregen ouders alleen instemmingsrecht op het eerste deel van het OPP, over de uitstroombestemming. Met ingang van het schooljaar 2017-2018 hebben ouders ook instemmingsrecht op het tweede, handelingsdeel van het OPP. De school moet het OPP jaarlijks met ouders evalueren, en zonodig bijstellen (2).

De school moet in het Basisregister Onderwijs (BRON) aangeven dat voor een ingeschreven leerling een OPP is opgesteld. Het doel van deze registratie is zicht te krijgen op leerlingen die extra ondersteuning krijgen.

Soms werken scholen ten behoeve van de ondersteuning van leerlingen samen met instellingen voor jeugdhulp en jeugdzorg. Het gaat dan om het aanbieden van ondersteuningsarrangementen in samenwerking met bijvoorbeeld maatschappelijk werk en ggz. Deze afspraken met 'derden' kunnen ook in het OPP worden opgenomen.

Speciaal onderwijs

Het s(b)o en (v)so hebben al langer ervaring met het OPP. Voor de invoering van passend onderwijs werd voor alle leerlingen in deze schooltypen al een OPP opgesteld (Wet op de expertisecentra, 1982, 2019). In het speciaal onderwijs wordt het OPP binnen zes weken na de inschrijving of na definitieve plaatsing van de leerling vastgesteld na overleg met de ouders. In het (v)so brengt de commissie voor begeleiding (cluster 3 en 4) of de commissie van onderzoek (cluster 1 en 2) advies uit voordat het OPP wordt vastgesteld (Wet op de expertisecentra, 1982, 2019). Voor het s(b)o wordt ook op jonge leeftijd een OPP opgesteld als een leerling instroomt vanuit een medisch kleuterdagverblijf (mkd) of centrum voor dagbehandeling.

De bijlage bij de onderwijsovereenkomst (mbo)

Voor mbo-instellingen geldt de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en/of chronische ziekte. De wet moet waarborgen dat deelnemers met een handicap of een chronische ziekte op voet van gelijkheid met anderen kunnen worden toegelaten en kunnen deelnemen aan het onderwijs van de instelling. Dit omvat onder andere de plicht tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen, tenzij die een onevenredige belasting vormen voor de onderwijsinstelling. In 2017 werd de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo van kracht. Deze wet regelt dat in beginsel elke student die aan de vooropleidingseisen voldoet, moet worden toegelaten. Uitzonderingen zijn alleen mogelijk als de opleiding een begrensde capaciteit heeft, als het arbeidsmarktperspectief te laag is, als (niet meer leerplichtige) studenten meerdere malen negatieve studieadviezen hebben gehad in eerdere mbo-opleidingen, of als studenten zes jaar of langer zijn ingeschreven zonder een diploma te halen. Beperkingen of specifieke onderwijsbehoeften vormen dus geen grond voor weigering om een student toe te laten.

De mbo-instelling beschrijft de ondersteuning die zij biedt in het ondersteuningsaanbod, en plaatst dat in beginsel op de website van de instelling. Afspraken over de ondersteuning van een student worden vastgelegd in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK). De overeenkomst moet worden ondertekend door zowel de instelling als de student. Als studenten nog minderjarig zijn, wordt de overeenkomst (ook) getekend door de ouders. Scholen leggen via hun jaarverslag verantwoording af over hoe zij vorm geven aan passend onderwijs.

3. Wanneer wordt een OPP of bijlage bij de OOK opgesteld?

Het OPP in po en vo

Voor veel scholen was het bij de invoering van het passend onderwijs in 2014 een zoektocht naar een juiste invulling van het OPP; aanvankelijk leefden er veel vragen over het gebruik van het OPP (3). In 2018 is het werken met OPP's gemeengoed geworden, zo blijkt uit casestudies (4, 5). In het basisonderwijs wordt het OPP opgesteld door de intern begeleider of de leerkracht. In het voortgezet onderwijs wordt het OPP opgesteld door de mentor, zorgcoördinator of orthopedagoog en – in de regel - met het team (vakdocenten) besproken.

Doorgaans wordt vanaf groep 5 of 6 in het po een OPP opgesteld voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en dan wordt ook het uitstroomniveau bepaald. Soms gebeurt dit ook op veel jongere leeftijd, bijvoorbeeld als al bekend is dat kinderen een bepaalde diagnose hebben, probleemgedrag vertonen, een leerachterstand hebben, ziek zijn of een beperking hebben, of als ouders problemen melden (7). In een recente veldraadpleging werd aangegeven dat scholen in de loop der tijd scherper voor ogen krijgen wanneer het opstellen van een OPP zinvol is en wanneer niet. Bij po-besturen bestaat de indruk dat het werkveld het nut van een compleet en nauwkeurig opgesteld OPP steeds sterker ervaart. De reden hiervoor is dat leerkrachten inmiddels de nadelige gevolgen hebben ervaren indien de ondersteuningsbehoefte niet scherp genoeg is geformuleerd waardoor het aanbod niet goed aansluit op de vraag.

In de praktijk blijkt dat een OPP doorgaans de volgende onderdelen bevat: persoonskenmerken, schoolloopbaan tot dan toe inclusief toegepaste interventies, bevorderende en belemmerende factoren, de hulpvraag (beschrijving problematiek), het huidige ondersteuningsaanbod en de verwachte uitstroombestemming inclusief onderbouwing. De precieze invulling kan per school verschillen (8). In het OPP wordt de geboden extra ondersteuning vermeld, inclusief eventuele arrangementen die van het samenwerkingsverband worden afgenomen. Voor vo-leerlingen die gebruik maken van een bovenschoolse voorziening, zoals een kenniscentrum passend onderwijs - ook wel opdc (orthopedagogisch didactisch centrum) genoemd -, wordt altijd een OPP opgesteld (7). Hoewel bij het opstellen van een OPP geen diagnose vereist is, speelt bij een eerste OPP voor oudere kinderen een diagnose met betrekking tot een stoornis of geconstateerde aandoening of beperking vaak een rol. Bijvoorbeeld als gedragsproblemen manifest worden, of bij leerproblemen.

Basis- en extra ondersteuning in po en vo

Wat onder basisondersteuning valt en wat onder extra ondersteuning, verschilt per school en per samenwerkingsverband (6, 15). Voor intern begeleiders en zorgcoördinatoren is het onderscheid tussen beide - in de eigen situatie - voldoende duidelijk (9). Daarbij zijn intern begeleiders en zorgcoördinatoren zeer tevreden over de mogelijkheden die de school heeft om leerlingen de juiste extra ondersteuning te bieden (9).

Als extra ondersteuning in het reguliere onderwijs niet voldoende is of onvoldoende effect heeft, kan een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) voor speciaal onderwijs worden

opgesteld. Op sommige po-scholen wordt er op voorhand al rekening mee gehouden dat hierbij dossieropbouw nodig is. Meestal gebeurt dit naar aanleiding van onderwijservaringen in de onderbouw van het basisonderwijs. In die gevallen wordt dus al op jonge leeftijd een OPP opgesteld. Het bepalen van een uitstroomprognose wordt dan echter als weinig zinvol ervaren. Het vermelden van een prognose wordt soms ook ervaren als onnodige bureaucratie en om die reden niet in het OPP opgenomen (8).

Een OPP is voorwaardelijk voor een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) voor plaatsing in het speciaal onderwijs. De duur van een TLV verschilt per samenwerkingsverband. Veel so-scholen plaatsen leerlingen uit meerdere regio's en bedienen meerdere samenwerkingsverbanden. Voor deze scholen zijn de verschillende werkwijzen van samenwerkingsverbanden – waaronder formats, procedures en geldigheidsduur – een complicerende factor (7).

Bij de overstap van po naar vo is vaak al bekend wat de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen is (7). Als een leerling op jonge leeftijd een diagnose heeft gekregen, bekend was met leerlinggebonden financiering (lgf) in het po, of in het po al een OPP had, wordt in het vo als vanzelfsprekend ook een OPP opgesteld. Als zich voor het eerst problemen voordoen gedurende het (eerste) schooljaar in het vo, dan wordt dit doorgaans gemeld aan de mentor die dit in het team bespreekt. De zorgcoördinator of mentor zal dan een OPP opstellen.

Rol van het samenwerkingsverband

Meer dan 80% van de scholen in po en vo heeft te maken met afspraken met het samenwerkingsverband en met het schoolbestuur over de invulling van de basisondersteuning en meer dan 70% heeft afspraken omtrent de vormgeving van het OPP en de besteding van middelen (9).

De procedures rondom extra ondersteuning worden als redelijk zinvol ervaren (17). In 2017 bleek uit longitudinale case studies dat samenwerkingsverbanden - meer dan voorheen - besturen en scholen ondersteunen bij het correct gebruiken (invullen) en aanleveren van de vereiste documenten voor een extra ondersteuningsvraag (4). Uit de in 2018 uitgevoerde veldraadpleging blijkt dat enkele samenwerkingsverbanden richtlijnen hebben opgesteld voor de ondersteuning die de school geboden moet hebben voordat de school – via het bestuur – bij het samenwerkingsverband een aanvraag voor extra ondersteuning kan doen.

Uit de case studies blijkt ook dat samenwerkingsverbanden verschillend omgaan met een OPP voor lwoo-leerlingen. Soms wordt er wel, soms geen OPP opgesteld voor deze leerlingen. In een aantal samenwerkingsverbanden wordt niet meer voor elke individuele leerling een indicatieprocedure doorlopen (opting out). Dit kan betekenen dat er minder OPP's worden opgesteld (4).

Een aantal samenwerkingsverbanden organiseert bijeenkomsten om kennis en ervaringen rond het OPP te delen en het aanvragen van ondersteuning te faciliteren. Deze bijeenkomsten komen tegemoet aan een behoefte om te zien hoe anderen omgaan met

het OPP. In het po zijn er besturen die ter ondersteuning van de leerkrachten en intern begeleiders workshops organiseren voor het opbouwen van een compleet dossier, met aandacht voor het OPP. Naast professionalisering, hebben deze bijeenkomsten als voordeel dat de OPP's meer in lijn komen met elkaar en dat de procedures soepeler en sneller verlopen omdat aanvragen minder vaak verbeterd hoeven worden.

Cluster 1 en 2 onderwijs

Cluster 1 en 2 onderwijs wordt gegeven op scholen voor speciaal onderwijs in zowel het basis- als het voortgezet onderwijs. Cluster 1 scholen zijn gericht op leerlingen met een visuele beperking. Op cluster 2 scholen kunnen dove en slechthorende leerlingen en leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis (TOS) terecht. Cluster 1 en 2 scholen vallen niet onder een samenwerkingsverband, maar moeten wel, net als andere scholen voor speciaal onderwijs, een OPP voor leerlingen op- en vaststellen. Soms volgen cluster 1 en 2 leerlingen onderwijs op een reguliere school. Uit gesprekken met en over leerlingen met een visuele, auditieve of communicatieve beperking die regulier onderwijs volgen, bleek dat er veel onduidelijkheid is rond de OPP's voor deze leerlingen (13).

Voor leerlingen met een visuele beperking (cluster 1) is het begeleidingsplan van de ambulante begeleider vanuit een expertisecentrum voor slechtzienden en blinden leidend in de begeleiding (18). In deze gevallen lijkt de belangrijkste functie van het OPP gelegen in de (financiële) verantwoording van de extra ondersteuning. Voor leerlingen met een auditieve beperking of taalontwikkelingsstoornis (cluster 2) in het regulier onderwijs is er onduidelijkheid rondom het OPP. Een aandachtspunt voor deze leerlingen is dat er sprake kan zijn van bijkomende problematiek die niet tot het terrein van de ambulante begeleiding vanuit de cluster 2 instelling wordt gerekend. In dat geval moet de school zelf aanvullende ondersteuning bieden vanuit de basisondersteuning, of dit als extra ondersteuning aanvragen bij het samenwerkingsverband. In die gevallen kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag wie waar over gaat en wie wat betaalt. Daarnaast sluit de aard van de geboden ondersteuning niet altijd aan op de gevraagde ondersteuning. Ambulante begeleiders die vanuit een expertisecentrum begeleiding geven bij auditieve problematiek of TOS, geven bijvoorbeeld aan dat scholen niet zozeer vragen om advies, maar vooral om meer directe begeleiding van de leerling ('extra handen in de klas' of 'extra handen in de school') (18).

Bijlage bij de OOK in het mbo

In het mbo bepalen instellingen zelf hoe zij passend onderwijs afbakenen. Zo zijn er mbo-instellingen die zich vanaf de invoering van passend onderwijs richten op de traditionele doelgroep van de voormalige leerlinggebonden financiering (lgf), de studenten met een beperking of handicap (type SMAL). Daarnaast zijn er instellingen die geen of veel minder sterk onderscheid maken naar kenmerken van de student (type BREED). Het hangt mede van de bepaling van de doelgroep af, of voor relatief veel of juist relatief weinig studenten een bijlage bij de OOK wordt opgesteld. Uit de tweede meting passend onderwijs in het mbo blijkt een lichte verschuiving van BREED naar SMAL, hoewel nog altijd 60% van de mbo-instellingen kiezen voor brede ondersteuning (19). Naast financiële problemen die zouden zijn ontstaan door een brede afbakening van de doelgroep, worden ook de ervaren administratieve lasten als reden voor de verschuiving genoemd (19).

In het mbo wordt bij de intake nagegaan of de student behoefte heeft aan extra ondersteuning. In dit proces speelt de problematiek vanuit het v(s)o een centrale rol. Als de 'intaker' op de hoogte is gesteld van een diagnose of specifieke problematiek, volgt een verzwaarde intake, waarbij nauwkeurig in kaart wordt gebracht wat de ondersteuningsbehoefte van de student is. De ondersteuningsbehoefte wordt beschreven in de bijlage bij de OOK. Net als in het po en vo zijn hier criteria voor, maar ligt niet vast hoe een bijlage bij de OOK er uit moet zien (5). Studenten met een bijlage bij de OOK komen vervolgens doorgaans in aanmerking voor ondersteuning vanuit een team passend onderwijs. De medewerker passend onderwijs is in dit proces degene die het ondersteuningsaanbod regelt. Dit gebeurt vaak in samenspraak met de studieloopbaanbegeleider, mentor of docent beroepspraktijkvaardigheden (7). Zorgcoördinatoren benadrukken dat de verantwoordelijkheid om met het ondersteuningsplan aan de slag te gaan, niet alleen bij het team passend onderwijs ligt, maar ook bij de student zelf en diens ouders (4).

In 2018 kwamen in een veldraadpleging signalen dat de aandacht van de teams passend onderwijs verschuift van het begeleiden van individuele leerlingen door specialisten, naar het overdragen van expertise aan de vakdocenten. Met name de laatste jaren is de aandacht voor de basisondersteuning gegroeid. In 2014 antwoordde bijna de helft (48%) van de instellingen positief op de vraag of passend onderwijs iets zou veranderen in de basisondersteuning. Drie jaar later gaf twee derde (67%) aan dat passend onderwijs (ook) betrekking heeft op de basisondersteuning. Veruit de meeste instellingen met een smalle afbakening (72%) leggen het accent op de extra ondersteuning. De aandacht voor de basis- en extra ondersteuning gaat vaak gepaard met professionalisering van docenten of tot de inzet van deskundigen die mbo-instellingen kunnen helpen bij de versterking van hun ondersteuningsaanbod. Vaak ligt het voortouw bij een tweedelijns ondersteuningsteam, samen met de studieloopbaanbegeleider of mentor uit het opleidingsteam (7). Deze ontwikkelingen vertalen zich naar de bijlage bij de OOK: die wordt globaler geformuleerd en krijgt minder het karakter van een 'arrangementen-menukaart'.

4. Opbrengstgericht werken

Houvast en draagvlak

De introductie van OPP's had onder meer tot doel om het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte meer opbrengstgericht te maken. Scholen herkennen het doel- en toekomstgerichte element in de OPP's en waarderen dat positief. Het draagvlak onder vakdocenten in het vo om met het OPP te werken is groter als zij worden betrokken bij (het opstellen van) het OPP (4). Sommige scholen, po en vo, betrekken vrijwel alle stakeholders (leerling, ouders, leerkrachten, mentor, docenten en zorgprofessionals) bij het OPP. In het algemeen geldt dat hoe meer het OPP is ingebed in de werkwijze van de school, hoe groter het draagvlak is om er mee te werken.

In het kader van doelgerichtheid wordt ook bewustwording genoemd als positieve opbrengst van OPP's. Deze bewustwording komt voor uit de samenwerking tussen schoolteam en ouders om het ondersteuningsaanbod voor de leerling vast te stellen (7). Een ruime meerderheid van intern begeleiders en zorgcoördinatoren vindt het OPP (heel) nuttig als houvast bij de begeleiding (71%), als bewijs voor externen wat de school doet (67%), om het gesprek met ouders te voeren over de ondersteuning (85%) en om de benodigde middelen voor ondersteuning te krijgen (64%) (4, 6, 7).

De bevindingen uit de evaluatie geven ook indicaties dat het OPP nog niet overal werkt zoals bedoeld. In vo en mbo, waar leerlingen doorgaans met veel verschillende (vak)docenten te maken hebben, weten veel (vak)docenten niet dat een leerling een OPP of bijlage heeft. Deze docenten zijn logischerwijs ook niet op de hoogte van de problematiek en de ondersteuningsbehoefte van de leerling of student. Dit maakt dat in het vo en mbo – meer dan in het po – het OPP of de bijlage bij de OOK wordt ervaren als 'papierwerk'. Op enkele vo-scholen vult de zorgcoördinator deze kennisleemte in door informatieve bijeenkomsten over de specifieke problematiek van de leerling te organiseren of de mentor in te lichten (7).

Actualiseren vraagt tijd

Een voorwaarde om in de dagelijkse onderwijspraktijk een functie te vervullen, is dat de documenten actueel zijn. Op het punt van het actualiseren van het OPP of de bijlage bij de OOK zijn de bevindingen uit onderzoek niet eenduidig. Uit longitudinale casestudies van samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen bleek in 2017 dat het OPP en de bijlage bij de OOK nauwkeuring worden bijgehouden (4). Bijvoorbeeld met gespreksverslagen, prints van e-mail contacten met ouders of andere betrokkenen, en met rapporten van externen. In een ander onderzoek werden dertig complexe casussen gedetailleerd geëvalueerd in een 360 graden onderzoek (7). Daaruit blijkt dat OPP's en bijlagen bij de OOK vaak niet voldoende actueel zijn. Daardoor hebben de documenten een beperkte functie in de dagelijkse begeleiding en ondersteuning van leerlingen. Het OPP geeft vaak geen inzicht in de meest recente ontwikkelingen. Zelfs cruciale incidenten, gebeurtenissen of besluiten zijn in enkele casussen niet in het OPP opgenomen. Deze kunnen van invloed zijn op de leerprestaties en/of schoolloopbaan van een leerling of student. Uit een aanzienlijk deel van de OPP's en bijlagen bij de OOK in deze casussen is daardoor niet precies op te maken welke onderwijsondersteuning de leerling of student behoeft en wat de stand van zaken daaromtrent is. Redenen die de opstellers geven voor de geringe mate van bijhouden van de documenten, is dat de dagelijkse schoolpraktijk zo veelomvattend kan zijn dat het niet eenvoudig is die te beschrijven in een document. Bovendien kost het actualiseren veel tijd en draagt het bij aan het gevoel van een zware administratieve last. De beperkte betekenis van het OPP of de bijlage bij de OOK, maakt dat leerkrachten, intern begeleiders en docenten andere prioriteiten stellen, waardoor het document van beperkte waarde blijft in de dagelijks praktijk (7).

Werken vanuit diagnoses

Het werken met OPP's en bijlagen zou het labelen van leerlingen kunnen verminderen, zo was de verwachting. Uit de eerder genoemde gedetailleerd bestudeerde casussen van leerlingen en studenten met een complexe ondersteuningsbehoefte, blijkt dat in het OPP

en in de bijlage van de OOK nog regelmatig diagnoses (zoals bijvoorbeeld een autismespectrumstoornis of ADHD) als uitgangspunt worden genomen, in plaats van de ondersteuningsbehoefte van de leerling of student (7). Dit is vooral in het vo en mbo het geval. Als mogelijke reden wijzen samenwerkingsverbanden erop dat partners in de jeugdhulp nog veel waarde hechten aan diagnostiek (21).

5. Communicatie met ouders

Op veel scholen is het OPP een belangrijk document in de communicatie met ouders (7). Een OPP wordt opgesteld in overleg met, of met medeweten van, de ouders. Het OPP wordt zoals beoogd met de ouders besproken en twee maal per jaar geëvalueerd (7). De stimulerende en belemmerende factoren worden met de ouders (en leerling) besproken en indien van toepassing geactualiseerd. De meerderheid van de ouders heeft goede ervaring met het OPP; meer dan driekwart van de ouders vindt het OPP nuttig (16). Het OPP wordt gewaardeerd, omdat het OPP de vorderingen goed in beeld brengt en omdat ouders zich goed geïnformeerd voelen (4). In 2017 gaf ongeveer de helft van de ouders aan zelf een rol te hebben gespeeld bij het opstellen van het OPP (16). Zij vonden dat over het algemeen nuttig, en weinig complex of tijdrovend.

Een vergelijking met eerdere metingen laat zien dat de door ouders ervaren bureaucratie niet is afgenomen in vergelijking met het diagnostisch onderzoek ten behoeve van het rugzakje, in de tijd voor passend onderwijs (16). Circa 15% van de ouders met een kind met ondersteuningsbehoefte, weet niet of er een OPP voor hun kind is gemaakt (16). Ook uit het onderzoek naar casussen van leerlingen en studenten, waarbij in 2016 met ouders werd gesproken, bleek dat ouders soms niet wisten dat er een OPP was en de term OPP of ontwikkelingsperspectief niet kenden. Het kwam regelmatig voor dat het OPP niet (digitaal) werd ondertekend door de ouders. Voor deze ouders was het OPP van weinig tot geen betekenis. Wel gaven deze ouders aan dat er bij de gesprekken met school bepaalde documenten werden gebruikt (7). Vanaf 2014 moeten ouders instemmen met het eerste deel van het OPP, de uitstroombestemming. Sinds 2017 hebben ouders ook instemmingsrecht op het tweede, handelingsdeel van het OPP. Sindsdien moeten ouders ook het handelingsdeel ondertekenen (17). Het is nog onbekend of en zo ja wat deze uitbreiding van het instemmingsrecht teweeg heeft gebracht.

6. Verantwoording en bureaucratie

In de praktijk wordt het OPP gebruikt voor verantwoording richting drie belanghebbende partijen: het samenwerkingsverband, de Inspectie van het Onderwijs en ook ouders (4). Deze externe verantwoording heeft een negatief effect op de waardering van het OPP door leerkrachten, zo blijkt (4). Leerkrachten ervaren de verantwoording waarmee het OPP gepaard gaat als een gebrek aan vertrouwen in hun expertise, als een extern opgelegde plicht, en als tijdrovende exercitie. Tegelijkertijd wordt de interne functie van het OPP wel gewaardeerd, 'veel werk maar wel nodig en nuttig'.

Verantwoording en documenten worden in de praktijk al snel geassocieerd met bureaucratie. Op dat punt zien we rond het werken met OPP's verschillen in perspectief. Op de vraag of de nieuwe wettelijke verplichtingen, waaronder het opstellen van OPP's, zorgen voor bureaucratie, antwoordt driekwart van de directeurs van samenwerkingsverbanden dat dit niet het geval is. Zij vinden de aanvraagprocedures, waarin OPP's vaak een rol spelen, kort en eenvoudig. Zij zijn verder van mening dat de verantwoording die van scholen wordt gevraagd acceptabel is (10). Intern begeleiders en zorgcoördinatoren, veelal de opstellers van de documenten, kijken daar anders naar. Zij ervaren sinds de invoering van passend onderwijs meer bureaucratie dan in de periode er voor (12, 13). Hoewel de ervaren bureaucratie in de loop der jaren iets af lijkt te nemen, zijn intern begeleiders en zorgcoördinatoren van mening dat passend onderwijs meer bureaucratie met zich meebrengt dan in de periode er voor (11). Dat komt onder meer door de introductie van OPP's. Het werken met OPP's vraagt onderhoud, evaluatie en aanpassing (8, 11, 14). Recent werd kwantitatief onderzoek gedaan onder meer dan 200 intern begeleiders en meer dan 100 zorgcoördinatoren (6). Daaruit blijkt dat 62% van de respondenten in het po de administratieve last hoog vindt en niet tevreden is over de tijdsinvestering die nodig is voor het werken met OPP's. In het vo geldt dit voor 51% en in het sbo-(v)so voor 39% van de respondenten. Ook uit ander onderzoek blijkt dat met name in het basisonderwijs de procedures voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften als belastend worden ervaren door intern begeleiders en zorgcoördinatoren (9). De lagere score voor het sbo-(v)so, waar al langer OPP's worden gebruikt, doet vermoeden dat gewenning de ervaren belasting op termijn wellicht kan verminderen.

7. Indicaties voor onbedoelde effecten

Grote verschillen in gebruik

Voorafgaand aan de introductie van het OPP en de bijlage bij de OOK werden ook twijfels geuit. Onder andere over de vraag of wel voldoende duidelijk is voor welke leerling en student wel en niet een document moet worden opgesteld. In het po en vo hoeft voor leerlingen met basisondersteuning geen OPP te worden opgesteld, voor leerlingen met extra ondersteuning wel. Helemaal in lijn met de uitgangspunten van passend onderwijs, maken samenwerkingsverbanden verschillende keuzes wat betreft het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning (zie ook § 3). Voor intern begeleiders en zorgcoördinatoren is het onderscheid zoals dat in hun eigen samenwerkingsverband wordt gemaakt, voldoende duidelijk (9). Voor ouders levert de beleidsvrijheid van samenwerkingsverbanden meer onduidelijkheid op.²

Dat scholen en instellingen verschillend met de documenten omgaan, blijkt ook uit andere cijfers. Op stelselniveau is het aantal OPP's dat door scholen in BRON wordt geregistreerd lager dan het aantal geregistreerde rugzakjes in de jaren voor passend onderwijs (20). Uit

² Zie ook het artikel "De positie van ouders in passend onderwijs" in deze bundel.

kwantitatief onderzoek in 2018/2019 onder een groot aantal intern begeleiders en zorgcoördinatoren blijkt dat gemiddeld voor 6% van alle leerlingen per basisschool een OPP is opgesteld, in het vo gebeurt dat gemiddeld voor 21% van de leerlingen (6). Dit verschil in gemiddelden tussen po en vo komt onder meer doordat op sommige v scholen – zoals het praktijkonderwijs en vmbo-b afdelingen met lwoo – alle leerlingen een OPP krijgen. Ook binnen de onderwijssectoren verschillen scholen sterk van elkaar wat betreft het percentage leerlingen waarvoor een OPP is opgesteld. Deze verschillen reflecteren niet alleen een verschil in het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, maar ook verschillen in de beleidskeuzes die scholen en samenwerkingsverbanden maken (6). Hetzelfde geldt voor mbo-instellingen (14). Daarnaast is bekend dat niet alle leerlingen en studenten waarvoor een OPP of bijlage bij de OOK is opgesteld, ook als zodanig worden geregistreerd in BRON (5, 19, 20). Registraties in BRON zijn daarom niet geschikt om leerlingen en studenten met extra ondersteuningsbehoefte te identificeren. Al met al blijken de documenten in de praktijk niet alle functies te kunnen combineren die daar vooraf aan werden toegekend: sturen op opbrengstgerichtheid, communicatie met ouders én verantwoording.

Daarnaast werd gewezen op het zogeheten Pygmalion-effect, wat een risico op onderpresteren met zich meebrengt. Uit het onderzoek naar complexe casussen blijkt dat scholen vaker kiezen voor een ‘realistisch’ uitstroomniveau (het naar verwachting zeker haalbare) dan voor een ambitieus niveau. Als reden wordt gegeven dat het voor leerlingen belangrijk is om succeservaringen op te doen zodat ze meer zelfvertrouwen krijgen (7). Het risico hiervan is dat leerlingen onvoldoende worden uitgedaagd en onderpresteren.

Hebben de documenten meerwaarde?

Tot slot kan de vraag gesteld of het OPP en de bijlage bij de OOK meerwaarde heeft. Betrokkenen in het po zien doorgaans de meeste meerwaarde voor intern gebruik, maar zijn tegelijkertijd het meest kritisch over de administratieve last die het werken met OPP's met zich meebrengt. In het vo zijn de meningen over de meerwaarde van het OPP verdeeld. Zorgcoördinatoren en mentoren zijn positief over het OPP, maar voor (vak)docenten geldt dit minder. In 2016 waren veel (vak)docenten niet of nauwelijks op de hoogte van de ontwikkelingsperspectieven en de ondersteuningsbehoefte van hun leerlingen (5). Recenter onderzoek, waarvoor in 2018 data werden verzameld, bevestigt het beeld dat docenten in het vo nog relatief weinig met ontwikkelingsperspectieven werken (6). Zorg- en ondersteuningscoördinatoren in het vo vinden relatief vaak dat (vak)docenten op hun school ook onvoldoende vaardigheden hebben om een plan van aanpak voor de te bieden ondersteuning op te stellen, te evalueren en bij te stellen (6).

Over de meerwaarde van de bijlage bij de OOK zijn de meningen in het mbo verdeeld. Een deel van de betrokkenen ziet de bijlage als een nuttig instrument, onder meer om opleidingsteams te informeren over de afspraken en om de voortgang periodiek te evalueren. Zij wijzen ook op de formele, juridische status van de bijlage door de koppeling met de onderwijsovereenkomst. Anderen zien de bijlage juist als overbodig. Deels omdat zij al een andere manier hebben om afspraken vast te leggen, bijvoorbeeld in een ondersteuningsplan. Zij hebben vooral bezwaar tegen de administratieve rompslomp (7).

8. Conclusies

In 2019, vier jaar na de inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs, zijn het OPP en de bijlage bij de OOK gemeengoed geworden in de onderwijspraktijk. De documenten expliciteren wat de ondersteuningsbehoefte is van leerlingen en studenten, en welke extra ondersteuning wordt geboden. Uit de evaluatie blijkt dat het werken met het OPP en de bijlage bij de OOK tot meer bewustwording heeft geleid. Vooral wat betreft de behoeften en mogelijkheden van een leerling of student, het eigen aanbod en de resultaten van de inzet. Bovendien nodigen de documenten uit tot doel- en opbrengstgericht werken. Daarnaast vervullen het OPP en bijlage bij de OOK een rol in de relatie met ouders. Niet alleen wat betreft de ondersteuning die hun kind krijgt, maar ook als het gaat om het managen van verwachtingen omtrent de uitstroombestemming. De opgestelde documenten geven overzicht en bieden houvast: het brengt grenzen van het eigen schoolaanbod beter in beeld. Bovendien is het werken met het OPP in het vo en vo aanleiding voor meer uitwisselen van kennis en ervaring tussen scholen. Sinds de invoering van passend onderwijs zijn er meer school-overstijgende en zelfs bestuur-overstijgende bijeenkomsten. Dit onvoorziene positieve effect werkt twee kanten op. Enerzijds vergaren scholen steeds meer kennis over het OPP en wisselen ze ervaringen uit, anderzijds brengt het meer eenduidigheid en stroomlijning in de uitwerking van de ontwikkelingsperspectieven.

In de uitvoeringspraktijk worden echter ook kanttekeningen geplaatst en tegenstrijdigheden geconstateerd. In het document wordt het ondersteuningsaanbod voor de leerling of student door de school vastgelegd. Om van betekenis te zijn, moeten alle betrokkenen op de hoogte zijn van het OPP of de bijlage bij de OOK. Intern begeleiders, zorgcoördinatoren en mentoren zijn inderdaad goed op de hoogte, maar met name (vak)docenten in het vo en mbo zijn dat vaak niet. Uit de onderzoeken blijkt dat een groot deel van de ouders weet heeft van het OPP voor hun kind en het document ondertekenden. Niettemin was een deel van de ouders onvoldoende op de hoogte van het OPP en werden niet alle OPP's door ouders ondertekend. Sinds 2017 is instemming met en ondertekening van het gehele OPP door ouders verplicht. Het is nog onbekend wat deze wijziging in de praktijk teweeg heeft gebracht.

Passend onderwijs beoogt labeling tegen te gaan en de blik te richten op wat leerlingen en studenten wel kunnen. Vanuit dat perspectief wordt een OPP of bijlage bij de OOK idealiter opgesteld op basis van een ondersteuningsbehoefte en niet op basis van een gediagnostiseerde beperking. In de praktijk blijkt dat nog regelmatig een diagnose als uitgangspunt wordt genomen, met name in het vo en mbo. In die gevallen is, anders dan werd beoogd, de diagnose bepalend voor het ondersteuningsaanbod. Een deel van de OPP's en bijlagen bij de OOK worden niet of nauwelijks tussentijds geactualiseerd, ook niet als specifieke gebeurtenissen of ontwikkelingen het functioneren van de leerling of student beïnvloeden. Veel intern begeleiders en leerkrachten ervaren het actualiseren van het OPP als een administratieve last. Daarmee neemt de waarde en bruikbaarheid af, met als gevolg dat de documenten een geringe rol spelen in de dagelijkse schoolpraktijk.

De meningen zijn verdeeld over de vraag of het OPP en de bijlage bij de OOK voor meer of minder bureaucratie zorgen. Intern begeleiders en zorgcoördinatoren zijn van mening dat met de invoering van passend onderwijs de bureaucratie is toegenomen, mede door het opstellen en actualiseren van de OPP's. Tegelijkertijd vindt meer dan de helft van de directeuren van samenwerkingsverbanden de aanvraagprocedures kort en eenvoudig. Volgens hen is de verantwoording die van scholen wordt gevraagd acceptabel.

Meestal hebben scholen in een regio te maken met één samenwerkingsverband, maar voor scholen voor speciaal onderwijs is dat anders. Zij ontvangen leerlingen van verschillende samenwerkingsverbanden, die allemaal de ruimte hebben om hun eigen formats voor OPP's te ontwikkelen en procedures te volgen voor het verkrijgen van een toelaatbaarheidsverklaring. Scholen voor speciaal onderwijs hebben daardoor niet alleen met verschillende procedures te maken, maar ook met verschillende rollen die het OPP binnen samenwerkingsverbanden spelen.

9. Reflectie

De onderzoeksbevindingen schetsen een beeld van een spanningsveld tussen een didactische aanpak en pedagogisch handelen. Het OPP vraagt om een focus op leerdoelen bij het uitstroomperspectief, terwijl de aanleiding om een OPP op te stellen ook gelegen kan zijn in zaken als concentratiestoornissen, motivatie en gedrag. De extra ondersteuning die wordt geboden, richt zich dan niet altijd direct op leeropbrengsten, maar op gedragscomponenten die eerder voorwaardelijk zijn voor het bereiken van bepaalde leeropbrengsten. Daarnaast en/of voortvloeiend uit het voorgaande, wordt bij het opstellen van een OPP vaak gekozen voor een zogenaamd realistisch uitstroomniveau. Als reden voor een voorzichtige prognose wordt gegeven dat het voor leerlingen belangrijk is om succeservaringen op te doen zodat ze meer zelfvertrouwen krijgen. Hieruit spreekt weinig ambitie ten aanzien van hoge leerresultaten en het staat in contrast met het streven om alle leerlingen optimale ontwikkelingskansen te bieden. Voor een groep leerlingen zal zeker gelden dat, als ze de juiste ondersteuning krijgen, een hogere uitstroom mogelijk zal zijn. De balans tussen ambitie en het verwachtingspatroon is nog niet in evenwicht, zo lijkt het. Bovendien blijft het uiterst lastig om vast te stellen hoe vaak er sprake is van onderadvisering en onderpresteren (Pygmalion-effect) (22). Het ambitieniveau dat in een OPP of bijlage bij de OOK wordt bepaald, blijft dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op diverse kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeken die sinds 2014 in het kader van het Evaluatieprogramma Passend onderwijs zijn uitgevoerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van ander relevant onderzoek. Omwille van de leesbaarheid is gebruik gemaakt van een genummerde bronnenlijst. Volledige publicaties zijn beschikbaar via www.evaluatiepassendonderwijs.nl. Ter voorbereiding vond een veldverkenning plaats in de periode juni-augustus 2018 over de veranderingen en ontwikkelingen in het gebruik van het OPP. Daartoe zijn personen met de volgende functies bevestigd: intern begeleider primair onderwijs; ambulant begeleider primair onderwijs; intern begeleider speciaal onderwijs; directeur speciaal onderwijs; directeur-bestuurder samenwerkingsverband; schoolbestuurder; teamleider voortgezet onderwijs;

zorgcoördinator vso praktijkonderwijs; manager team passend onderwijs ROC. Het artikel vat de onderzoeksbevindingen samen die op het moment van schrijven - februari 2019 - bekend zijn.

Referenties

1. Weide, van der, A. & Doornbos, W. (2014). *Handreiking ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) in het voortgezet (speciaal) onderwijs: Naar handelingsgericht werken*. Utrecht: Steunpunt Passend Onderwijs VO).
2. Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/verantwoordelijkheid-scholen-passend-onderwijs>
3. Linden, C. van der, Stege, H. van der & Bulk, L. van den (2013). *De Casuïstiek van het Ontwikkelingsperspectief, een case studie*. In opdracht van Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO). Den Haag: ECPO.
4. Passend onderwijs in de praktijk, resultaten van de integrale cases 2017. Ongepubliceerd rapport in de reeks Passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
5. Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het po, vo en mbo*. Nijmegen: KBA.
6. Ledoux, G., Smeets, E. & Weijers, D. (in druk). *Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut / Nijmegen: KBA Nijmegen.
7. Linden, C. van der, Stege, H. van der & Hoeven, J. van der (2017). *Past elke leerling in passend onderwijs? Een case studie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut/CED-Groep.
8. Heim, M., Wellner, H. & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
9. Smeets, E., Boer, A. de, Van Loon-Dijkers, L., Rissen, L. & Ledoux, G. (2017). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: KBA.
10. Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2016). *Monitor samenwerkingsverbanden; de voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
11. 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.
12. Kuiper, E., van Loon-Dijkers, L. & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de korte termijn-evaluatie passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
13. Kuiper, E. & Ledoux, G. (2016). Het woud van regels en verplichtingen: opgeschoond of opgeschoven? *De nieuwe Meso*, 3, 62-67.
14. Eimers, T. & Kennis, R. (2017). *Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans*. Nijmegen: KBA.
15. Ledoux, G. (2016). *Stand van zaken Evaluatie passend onderwijs. Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselverandering*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

16. Loon-Dikkers, L. van, Heurter, A. & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Meningen van po-, vo ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
17. Eck, P. van & Rietdijk, S. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-Groep.
18. Smeets, E. & Boer, A. de (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve of communicatieve problematiek*. Nijmegen: KBA.
19. Eimers, T. & Kennis, R. (2018). *Evaluatie passend onderwijs Sectorrapport mbo*. Nijmegen: KBA.
20. Algemene Rekenkamer (2016). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016*. Rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van OCW.
21. Smeets, E. & Veen, D. van (2018). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden*. Nijmegen KBA Nijmegen / Zwolle: Hogeschool Windesheim / NCOJ.
22. Hoeven, J. van der & Hove, G. ten (2010). *Wie ben je en wie wil je worden? Onderpresteren onderzocht*. 's-Hertogenbosch: KPC Groep.
23. Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E. & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

De positie van ouders in passend onderwijs

Pauline van Eck & Rianne Exalto¹

Ouders zijn gemiddeld genomen tevreden over de leerlingenzorg op school. De tevredenheid loopt echter sterk uiteen en een substantiële minderheid (ca. 25%) is niet zo tevreden. Met de invoering van passend onderwijs is het algemene beeld over tevredenheid van ouders niet veranderd. De aanleiding voor (on)tevredenheid is wel veranderd.

Passend onderwijs heeft het ondersteuningsaanbod flexibeler gemaakt en daar zijn ouders blij mee. Vooral bij kinderen met lichtere ondersteuningsvragen ervaren ouders minder bureaucratie. Er is echter ook een keerzijde. Een werkwijze met minder labeling en meer maatwerk voor leerlingen maakt het voor ouders minder transparant wat zij van school kunnen verwachten. Ook de ontstane verschillen in procedures rond toewijzing van extra ondersteuning geeft ouders weinig houvast. Bovendien communiceren scholen niet altijd duidelijk over het ondersteuningsaanbod. Het schoolondersteuningsprofiel is bedoeld om te verhelderen welk aanbod de school kan bieden, maar dit profiel werkt (nog) niet zoals bedoeld.

Een deel van de ouders blijft zelf zoeken naar een passende school, omdat zij niet bekend is met de zorgplicht of omdat zij liever zelf de regie houdt over de schoolkeuze. Is een goede plek eenmaal gevonden, dan zijn en voelen ouders zich afhankelijk van school. Sommige ouders durven daardoor niet te veel te vragen.

Inpraak van ouders is formeel geregeld, maar de keten van medezeggenschap via school, bestuur en samenwerkingsverband werkt (nog) niet goed genoeg. In de praktijk kunnen ouders weinig tegenkracht bieden. De formele weg van medezeggenschap richt zich bovendien op algemeen beleid, terwijl voor ouders vooral de specifieke mogelijkheden voor hun eigen kind relevant zijn.

1. Inleiding

Wat is er ruim vier jaar na het in werking treden van de Wet passend onderwijs bekend over de gevolgen van deze stelselwijziging voor ouders? Dit artikel zet het op een rij aan de hand van de volgende vragen:

- Wat beoogde passend onderwijs als het gaat om de positie van ouders?

¹ Pauline van Eck en Rianne Exalto zijn onderzoeker-adviseur bij Oberon.

- Wat merken ouders in de dagelijkse praktijk van passend onderwijs?
- Heeft het beleid ook onbedoelde gevolgen voor ouders?

Met een combinatie van maatregelen beoogt de Wet passend onderwijs het voor ouders met een kind met een extra ondersteuningsbehoefte, eenvoudiger te maken om adequate ondersteuning te vinden. De beoogde effecten voor ouders zijn samen te vatten als (8, 9):

- *Ouders krijgen altijd een passend aanbod (plaatsingsgarantie);*
- *Er is minder labeling van kinderen en meer maatwerk;*
- *Samenwerkingsverbanden, scholen en instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs communiceren goed met ouders;*
- *Het is voor ouders duidelijk wat scholen kunnen bieden;*
- *Ouders ervaren minder bureaucratie door de zorgplicht en het verdwijnen van landelijke indicatiecriteria;*
- *Er is snellere en efficiëntere ondersteuning;*
- *Ouders hebben invloed op de invulling van extra steun door betrokkenheid bij het ontwikkelingsperspectief, of in het middelbaar beroepsonderwijs de bijlage bij de onderwijsovereenkomst;*
- *Ouders hebben invloed op toelating en invulling van extra steun via mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep;*
- *Ouders hebben invloed op het aanbod via de medezeggenschapsraad van de school en de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband.*

De verwachting is dat ouders niet meer zelf langs verschillende scholen hoeven te gaan, op zoek naar een geschikte plek voor hun kind ('shoppen'). Door de zorgplicht krijgen scholen van aanmelding – wettelijk gezien de schoolbesturen waartoe zij behoren – immers de verantwoordelijkheid om te onderzoeken of zij een passend aanbod voor de leerling hebben.² Als scholen zelf geen passende ondersteuning kunnen bieden, zullen zij een zo goed mogelijk passende plek op een andere school moeten zoeken.

In passend onderwijs zou de ondersteuningsbehoefte van het kind centraal staan, waardoor een diagnose niet meer nodig is voor het verkrijgen van extra ondersteuning. Naar verwachting zal het labelen van kinderen met een etiket, zoals ADHD of dyslexie, hierdoor minder voorkomen en zal de ondersteuning meer op maat zijn. Door het invoeren van de zorgplicht en het afschaffen van de landelijke indicatiecriteria (voor speciaal onderwijs cluster 3 en 4) zullen ouders minder bureaucratie ervaren, zo is de verwachting. Het vereenvoudigen van procedures moet de ondersteuning bovendien sneller en efficiënter maken. Het moet voor ouders dan wel duidelijk zijn wat scholen kunnen bieden. Het schoolondersteuningsprofiel (SOP) krijgt hier een centrale rol in toebedicht. Het SOP is een document waarin de school beschrijft welke ondersteuningsmogelijkheden zij kan bieden. De school moet het document in de

² Zie ook het artikel "De werking van zorgplicht in passend onderwijs" in deze bundel.

schoolgids opnemen, en kan het op de website zetten, zodat ouders makkelijk kunnen zien welke ondersteuning (in de regio) mogelijk is.

Om invloed en betrokkenheid van ouders bij de extra ondersteuning van het eigen kind te versterken, doen nog twee andere documenten hun intrede. In het primair en voortgezet onderwijs komt er een ontwikkelingsperspectiefplan (OPP), in het middelbaar beroepsonderwijs komt er een bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK).³

Om ook in formele zin de inspraak en invloed van ouders te waarborgen, wordt een aantal zaken geregeld. De medezeggenschapsraad van de school, waar ouders deel van uitmaken, krijgt adviesrecht over het schoolondersteuningsprofiel (SOP). Op het niveau van het samenwerkingsverband komt er een ondersteuningsplanraad waar ouders in participeren. De ondersteuningsplanraad heeft instemmingsrecht op het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.

Al met al is de verwachting dat het voor ouders makkelijker gaat worden om een passende onderwijsplek voor hun kind te vinden, en dat zij inspraak en invloed op het ondersteuningsaanbod hebben. Het is echter ook denkbaar dat passend onderwijs onbedoelde gevolgen heeft, waardoor de positie van ouders juist zwakker wordt. Zo is er voor de invoering van passend onderwijs op gewezen dat de zorgplicht het recht van ouders op vrije schoolkeuze in de weg kan staan. De school van aanmelding moet voor een passende plek zorgen, maar ouders kunnen een andere voorkeur hebben. Bovendien zou, als gevolg van lokale verschillen bij het toewijzen van extra ondersteuning, rechtsongelijkheid tussen ouders en kinderen kunnen ontstaan (16). Ook is niet ondenkbaar is dat er ‘zorgscholen’ met een negatief imago ontstaan, die door ouders worden gemeden (8).

In dit artikel schetsen we eerst een algemeen en globaal beeld over de tevredenheid van ouders met passend onderwijs (§ 2). Vervolgens zoomen we in op aspecten die ouders positief waarderen (§ 3), en aspecten die juist lastig zijn voor ouders (§ 4). Het onderwerp medezeggenschap komt apart aan bod (§ 5). Na het formuleren van een aantal conclusies (§ 6), sluiten we af met een reflectie op de bevindingen (§ 7).

2. Gemiddeld tevreden, maar de ene ouder is de andere niet

Het algemene beeld is dat ouders gemiddeld redelijk tevreden zijn over leerlingenzorg op de school van hun kind, maar ook dat de meningen nogal uiteen lopen. Dat onderstreept nog eens de grote heterogeniteit binnen de groep ouders. Ook het artikel over de zorgplicht en thuiszitters in deze bundel illustreert de grote verscheidenheid aan ouders.

³ Zie ook het artikel “Werken met het ontwikkelingsperspectiefplan en de bijlage bij de onderwijsovereenkomst” in deze bundel.

Behalve ouders die door het ‘wegadviseren’ van scholen noodgedwongen naar een andere plek zoeken, zijn er ook ouders die moedwillig informatie achterhouden om vervolgens grote inspanningen van de school te verwachten om passende ondersteuning te bieden. Behalve dat leerlingen thuis komen te zitten, komt het ook voor dat ouders hun kind thuis houden. Logischerwijs lopen de ervaringen van ouders zeer uiteen. Dat op zichzelf is niet veranderd sinds de invoering van passend onderwijs. Ook nu ervaart iedere ouder een specifieke situatie, waarin kenmerken van de ouder zelf (opleidingsniveau, vaardigheden), de ondersteuningsbehoefte van het kind (complexiteit) en verschillende factoren op het niveau van de leraar, de klas, de school (expertise, bereidwilligheid) en de regio (het samenwerkingsverband, verevening, gemeente/jeugdzorg) een rol spelen. Dit samenspel ligt ten grondslag aan heel verschillende ervaringen. Passend onderwijs, of welk beleid dan ook, kan die verschillen niet wegnemen. Bovendien is passend onderwijs een veelomvattend beleidsprogramma waarbij sommige elementen positief uit kunnen pakken voor ouders, terwijl andere elementen het juist lastiger maken voor ouders.

Landelijk onderzoek naar de tevredenheid van ouders in het primair (po) en voortgezet onderwijs (vo) laat zien dat zij over het algemeen tevreden zijn over de leerlingenzorg op school. Niettemin is ongeveer een kwart van de ouders niet zo tevreden (12). Ouders zijn gemiddeld redelijk tevreden over de communicatie en informatievoorziening door de school. Hetzelfde geldt voor de relatie met school en de mate van partnerschap. Ouders zijn *gemiddeld* tevreden, maar de tevredenheid loopt wel uiteen: er zijn (zeer) tevreden ouders maar ook (zeer) ontevreden ouders. Ouders zijn over deze aspecten iets minder tevreden dan voor de start van passend onderwijs, al gaat het om kleine (maar significante) verschillen.

Ouders die met extra ondersteuning voor hun kind te maken hebben, zijn gemiddeld tevreden over de signalering van de ondersteuningsbehoefte van hun kind en de geboden ondersteuning. Ouders die na de invoering van passend onderwijs een schoolkeuze moesten maken, zijn over het algemeen tevreden over het schoolkeuzeproces. De tevredenheid over deze aspecten is niet veranderd ten opzichte van de situatie voor passend onderwijs (12).

Onderzoek naar *studenten* in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) wijst uit dat zij over het algemeen tevreden zijn over de zorg op school, maar ook hier geldt dat de tevredenheid uiteen loopt (12). Over de positie van *ouders* in deze onderwijssector is niet veel bekend. De gevolgen van passend onderwijs die hieronder worden beschreven, betreffen daarom enkel ouders van kinderen in het po en vo, tenzij expliciet is aangegeven dat het (ook) om het mbo gaat.

3. Meer flexibiliteit en minder bureaucratie

Meer flexibiliteit in toegang tot en vormgeving van extra ondersteuning

De wijze waarop ondersteuning wordt toegewezen is met de komst van passend onderwijs veranderd. Samenwerkingsverbanden volgen eigen procedures en kunnen zelf middelen

toewijzen, waardoor op veel scholen in het po en vo meer flexibiliteit in toegang tot extra ondersteuning is ontstaan. Ouders hoeven niet meer aan te tonen dat hun kind een beperking heeft om extra ondersteuning te krijgen. Scholen gaan in gesprek met ouders om te kijken welke ondersteuning nodig en passend is. Door uit te gaan van de ondersteuningsbehoefte van het kind en meer in mogelijkheden te denken, is ook meer variatie mogelijk in duur, intensiteit en vormgeving van extra ondersteuning (1, 2, 4, 13). Het wordt voor scholen zo steeds beter mogelijk om maatwerk te leveren. Toch komt het labelen van kinderen met gedrags- of ontwikkelingsproblemen nog steeds voor (ook in het mbo), maar het is onbekend in welke mate. Het idee dat een diagnose nodig is voordat extra ondersteuning ingezet en verantwoord kan worden zit nog sterk verankerd in veel hoofden van intern begeleiders en zorgcoördinatoren. Ook is een diagnose soms handig, bijvoorbeeld om richting te geven aan handelingsadviezen (11). Ook uit een recente veldverkenning blijkt dat diagnoses worden gebruikt om houvast te bieden.

Minder ervaren bureaucratie

Over het algemeen ervaren ouders sinds de invoering van passend onderwijs minder bureaucratie (12, 13). Diagnostisch onderzoek en het invullen van formulieren voor een indicatieaanvraag kostte hen in de situatie voor passend onderwijs meer tijd. Ook vonden zij de indicatieprocedure destijds ingewikkelder. Hierbij moet worden opgemerkt dat de groep ouders die te maken heeft met een indicatie, na de invoering van passend onderwijs is veranderd. Voor cluster 3 en 4 kan sinds de invoering van passend onderwijs geen indicatie meer worden aangevraagd. Daarnaast is het zo dat ervaringen van ouders ook op dit punt uiteen lopen: er zijn ouders die zeer weinig bureaucratie ervaren, maar er zijn ook ouders die juist veel bureaucratie ervaren. De mate van ervaren bureaucratie verschilt niet voor ouders met een kind in het regulier of speciaal onderwijs (12). Het regelen van de extra ondersteuning is volgens veel ouders nu meer 'een zaak van de school'. Ouders hoeven niet meer een heel dossier op te bouwen of maanden te wachten op een uitspraak van een indicatiecommissie (2). Daar waar scholen de zorgstructuur hebben versterkt en personeel hebben bijgeschoold is ook sprake van snellere en efficiëntere hulp. Ook in een recente veldverkenning wordt aangegeven dat het vooral bij veel voorkomende, relatief eenvoudige ondersteuningsvragen, voor veel ouders makkelijker is geworden om begeleiding of aanpassingen te krijgen.

4. Onduidelijkheid en kwetsbaarheid

Het is niet altijd duidelijk wat scholen kunnen bieden

Duidelijke communicatie en informatievoorziening voor ouders is zowel een doel van passend onderwijs, als een middel om andere doelen te bereiken. Scholen en samenwerkingsverbanden spelen hierbij een belangrijke rol. Sommige ouders zijn teleurgesteld over de mogelijkheden van passend onderwijs. Door de term 'passend onderwijs', hadden zij verregaand individueel maatwerk verwacht op de school die hun voorkeur heeft (1, 2, 13). Deze ouders hadden hoge verwachtingen die niet overeenkomen met wat er daadwerkelijk mogelijk is binnen passend onderwijs.

Het is voor veel ouders, ook vier jaar na de invoering van passend onderwijs, onduidelijk wat scholen te bieden hebben als het gaat om extra ondersteuning. Dit leidt tot verwarring en onzekerheid bij ouders (1, 2, 5, 12). De bedoeling was dat het schoolondersteuningsprofiel ouders inzicht zou geven in de ondersteuningsmogelijkheden van een school. Schoolondersteuningsprofielen zouden het ook mogelijk maken om het ondersteuningsaanbod van verschillende scholen te vergelijken. Echter, niet iedere school heeft het schoolondersteuningsprofiel op de website of in de schoolgids geplaatst (5). Daar komt bij dat sommige scholen zich uit angst voor een aanzuigende werking niet willen vastleggen met een bepaald profiel (4). Informatie blijft in veel gevallen beperkt tot algemene voorzieningen, zoals begeleiding bij dyslexie. Een recente veldraadpleging onderstreept dat gerichte informatie over extra ondersteuning, zowel wat betreft inhoud als procedures, nog steeds regelmatig ontbreekt. Veel ouders weten bovendien niet van het bestaan van deze documenten en richten zich alleen op open dagen en informatieve gesprekken met scholen die mogelijk in aanmerking komen (1, 2, 5, 12). Een gebrek aan informatie en vergelijkingsmogelijkheden zorgt ervoor dat schoolkeuze bij een deel van de ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte gepaard gaat met een flinke zoektocht (1, 2, 13, 14). De zorgplicht kan het ‘shoppen’ van ouders niet voorkomen. Een deel van de ouders houdt graag zelf de regie en zoekt een school, eventueel buiten de regio, die niet verplicht is hun kind op te nemen, maar waar hun kind echt welkom is.⁴ Daarnaast zijn veel ouders niet op de hoogte van het bestaan van het samenwerkingsverband en vragen daar dus ook niet om hulp, terwijl dit wel tot een goede oplossing zou kunnen leiden (2, 13, 15).

Positieve geluiden maar ook zorgen over kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas

Over het algemeen vinden ouders van kinderen zonder extra ondersteuningsbehoefte het geen probleem dat er kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte bij hun eigen kind in de groep zitten. Kinderen zouden hierdoor juist leren omgaan met verschillen. Veel ouders weten ook niet dat er kinderen met extra ondersteuningsbehoefte met hun kind in de klas zitten. Toch is het oordeel van ouders over de aanwezigheid van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften iets negatiever geworden sinds de komst van passend onderwijs. In een onderzoek naar oudertevredenheid gaven ouders in de situatie vóór de invoering van passend onderwijs vaker aan dat het goed is dat deze kinderen in de groep of klas van hun eigen kind zitten. In de huidige situatie geven ouders vaak aan dat hun kind iets heeft geleerd van de aanwezigheid van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften. Een deel van de ouders vindt, of vreest, dat de aandacht voor deze kinderen ten koste gaat van de aandacht voor andere kinderen en dat zij een negatieve invloed op de werksfeer hebben. Dit speelt meer onder ouders in het vo dan in het vo (12). Behalve dat leerlingen in het voortgezet onderwijs over verschillende schooltypen worden verdeeld, hebben ouders na de basisschool ook minder zicht op de groepssamenstelling en minder contact met andere ouders. Juist het contact met andere ouders kan het gevoel versterken dat leerlingen tekort gedaan wordt (13). Sommige

⁴ Zie ook het artikel “De werking van zorgplicht in passend onderwijs” in deze bundel.

ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte merken dat de geboden steun niet tot zijn recht komt in een omgeving met meerdere kinderen met gedragsproblemen (2).

Kwetsbaarheid in de relatie met school

Er zijn verschillende signalen die wijzen op een kwetsbare positie van ouders binnen passend onderwijs. Sommige ouders voelen zich niet gehoord en serieus genomen. Zij krijgen de indruk dat school hen niet als een gelijkwaardige gesprekspartner beschouwt, maar als 'emotioneel en niet deskundig' (1,13). Mondige, assertieve ouders lijken meer te bereiken als het gaat om het verwerven van een plek op de school van voorkeur of het voor elkaar krijgen van bepaalde ondersteuning voor hun kind. Deze ouders geven aan dat dit voor ouders die niet over deze eigenschappen beschikken, of bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet goed spreken, veel moeilijker zal zijn (1, 13). Veel ouders weten niet goed wat hun rechten zijn en om welke ondersteuning zij wel of niet kunnen vragen (13, 14). Toelating tot een school en toekenning van extra ondersteuning voelt voor deze ouders als een gunst (1, 13), zo bleek ook uit de recente veldraadpleging. Als ouders wel weten waar zij aanspraak op kunnen maken, durven ze soms niet teveel te vragen uit angst voor consequenties in de behandeling van hun kind. Ze willen eerst en vooral de relatie met school goed houden. Sommige ouders hebben echter al in het eerste contact met school het gevoel dat zij en hun kind niet welkom zijn. Toch aanmelden heeft volgens hen geen zin als de school niet daadwerkelijk bereid is hun kind op te nemen. Hetzelfde geldt voor een klacht indienen of bezwaar maken tegen een verwijzing, bijvoorbeeld in situaties waarin maatwerk bij de leerkracht in groep drie wel mogelijk was maar bij de leerkracht in groep vier niet meer (1, 2, 7, 13). De mogelijkheid tot het indienen van klachten of een stap naar de Geschillencommissie kan in theorie zorgen voor invloed van ouders op toelating tot een school of invulling van extra steun. In de praktijk kan het indienen van een klacht volgens ouders juist averechts werken en gevolgen hebben voor de relatie met school. Sommige ouders durven daarom helemaal geen klacht in te dienen, uit angst dat dit consequenties heeft voor hun kind, bijvoorbeeld een veranderde houding jegens het kind of een verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs (1, 2, 17).

5. Medezeggenschap

Op schoolniveau heeft de medezeggenschapsraad wettelijk adviesrecht op het schoolondersteuningsprofiel. Op bestuursniveau praat de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad over verdeling van middelen die het schoolbestuur van het samenwerkingsverband krijgt. Op het niveau van het samenwerkingsverband heeft de ondersteuningsplanraad instemmingsrecht op het ondersteuningsplan. Op deze wijze wordt een keten van medezeggenschapsorganen gevormd en ouders kunnen in elk van deze raden zitting nemen. Het uitgangspunt hierbij is dat de bevoegdheden op elkaar zijn afgestemd en dat de medezeggenschapsketen voor passend onderwijs goed functioneert.

In de praktijk blijkt de formele medezeggenschap nog onvoldoende te functioneren zoals bedoeld. Op het niveau van het schoolbestuur is onduidelijk welke positie de

gemeenschappelijke medezeggenschapsraad heeft als het om passend onderwijs gaat. Op het niveau van het samenwerkingsverband is onder meer de reikwijdte van de instemmingsbevoegdheid van de ondersteuningsplanraad ten aanzien van het ondersteuningsplan onduidelijk (6). Ook lukt het de ondersteuningsplanraad vaak niet om ingang bij de medezeggenschapsraden van de scholen te vinden, terwijl de ondersteuningsplanraad daardoor gevoed zou moeten worden. Van een achterban is nauwelijks sprake (2, 3, 10).

Leidinggevend van samenwerkingsverbanden constateren bovendien dat het lastig is om ouders voor de ondersteuningsplanraad te werven. Er zijn veel vacatures (dit geldt overigens ook voor de personeelsgeleding) en er is sprake van een tegenvallende opkomst bij vergaderingen. Het verloop is groot, ook onder ouders. Ouders mogen zitting nemen voor de duur dat het kind op school zit. Dit betekent vaak dat een net goed en wel ingewerkte ouder weer vertrekt. De nieuwe ouder moet zich eerst inlezen in ingewikkelde materie voordat het mogelijk is om vanuit een kritisch perspectief mee te praten. Dit vraagt nogal wat van ouders (2, 3, 10). Daar komt nog bij dat ouders vaak in de ondersteuningsplanraad zitten omdat zij zelf een kind met een extra ondersteuningsbehoefte hebben. In de veldraadpleging werd aangegeven dat het moeilijk kan zijn om de focus die daarmee samengaat los te laten en op een overstijgend niveau naar het ondersteuningsplan te kijken. Dit alles leidt ertoe dat de invloed van de ondersteuningsplanraad beperkt is en dat ouders hierin geen echte tegenkracht kunnen vormen (2, 3, 10). Voor veel ouders blijken deze inspraakorganen bovendien niet zo belangrijk. Zij willen liever op een andere manier invloed uitoefenen door met school in gesprek te gaan over de ondersteuning van hun eigen kind (2, 9). Het ontwikkelingsperspectief kan daarbij een belangrijke rol spelen. Echter, niet alle ouders blijken op de hoogte van het bestaan of de inhoud ervan, en hebben er – ondanks de wettelijke verplichting – niet formeel mee ingestemd (11, 12).⁵

6. Conclusies

Het nieuwe stelsel voor extra onderwijsondersteuning kent meer flexibiliteit waardoor de toegang tot ondersteuning makkelijker verloopt. Ouders hoeven niet meer aan te tonen dat hun kind een beperking heeft. Passend onderwijs stelt de vraag wat het kind nodig heeft en is gericht op mogelijkheden in plaats van beperkingen. Flexibiliteit zorgt er ook voor dat er meer mogelijkheden zijn voor extra ondersteuning wat betreft duur, intensiteit en vorm. Bij het verkrijgen van deze ondersteuning ervaren ouders minder bureaucratie dan in de situatie voor passend onderwijs. Het regelen van extra ondersteuning is volgens hen meer een zaak van de school geworden. Dit alles is ouders tot steun.

⁵ Zie het artikel “Werken met het ontwikkelingsperspectiefplan en de bijlage bij de onderwijsovereenkomst” in deze bundel.

Er zijn echter ook aanwijzingen dat passend onderwijs nog niet overal en/of altijd werkt zoals het bedoeld is. Hoewel een diagnose niet meer nodig is, komt labeling nog steeds voor. Vaak fungeert een label als houvast in hoe te handelen of vervult het een functie in de verantwoording.

Bij sommige ouders heeft de term ‘passend onderwijs’ hoge verwachtingen gewekt, wat vervolgens resulteerde in flinke teleurstellingen. Wat scholen aan ondersteuning kunnen bieden blijft bovendien vaak onduidelijk. Mede hierdoor blijft een deel van de ouders langs de scholen gaan om uit te zoeken waar hun kind het beste af is. Dit ‘shoppen’ is soms ook een gevolg van het gevoel niet welkom te zijn, iets waar sommige ouders tegenaan lopen. Dit gebeurt veelal in de fase die voorafgaat aan een officiële aanmelding van het kind op de school, waarin ouders zich nog aan het oriënteren zijn.

Ook na de invoering van passend onderwijs zijn er signalen die er op wijzen dat ouders afhankelijkheid en kwetsbaarheid ervaren in de relatie met school. Om de relatie met school goed te houden, durven ouders niet teveel te vragen. Het gevoel niet welkom te zijn en niet serieus genomen te worden speelt daar soms een rol bij. Een deel van de ouders is positief over de aanwezigheid van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas omdat ze verwachten dat hun eigen kinderen hier iets van leren. Andere ouders staan hier juist negatief tegenover en vrezen een verstoorde werksfeer en minder aandacht voor het eigen kind.

Passend onderwijs beoogde ouders invloed en inspraak te geven op het ondersteuningsaanbod, zowel voor het eigen kind als op het niveau van de school en het samenwerkingsverband. De mogelijkheden hiertoe zijn er wel, maar het effect ervan is beperkt. Dit staat een stevige positie van ouders in de weg.

7. Reflectie

Passend onderwijs is nog volop in ontwikkeling. Deze ontwikkeling verloopt niet overal op dezelfde manier of in hetzelfde tempo. Het algemene beeld laat zien dat ouders gemiddeld redelijk tevreden zijn over leerlingenzorg op de school van hun kind, maar ook dat de meningen nogal uiteen lopen. Ouders hebben (heel) verschillende ervaringen met passend onderwijs.

Uit verschillende bronnen blijkt dat de positie van ouders op een aantal punten versterkt is doordat het stelsel van extra ondersteuning flexibeler en minder bureaucratisch is geworden. Er zijn meer mogelijkheden op het gebied van extra ondersteuning en de toegang is over het algemeen makkelijker. Doordat ouders minder moeite hoeven doen om te bewijzen dat hun kind extra ondersteuning nodig heeft, ervaren zij minder bureaucratie. De andere kant van de medaille is dat er voor ouders (maar ook voor scholen) veel onduidelijk is. De grenzen van passend onderwijs zijn niet gedefinieerd en passend onderwijs ziet er in het ene samenwerkingsverband anders uit dan in het andere samenwerkingsverband. De gebruikte terminologie, die belangrijk is als het gaat om

rechten en plichten van ouders en scholen, zegt veel ouders niets. De term 'passend onderwijs' is wel bekend en wekt verwachtingen die bij een aantal ouders vervolgens tot grote teleurstelling heeft geleid. Passende ondersteuning voor iedere leerling en verregaand individueel maatwerk zijn niet altijd en overal mogelijk. Er zijn dus wel degelijk grenzen, maar waar liggen die dan precies?

Hoewel ouders een eigen verantwoordelijkheid hebben in het zichzelf (laten) informeren, maakt de communicatie en informatievoorziening van scholen het hen vaak niet makkelijk. Zo zijn de schoolondersteuningsprofielen niet altijd makkelijk te vinden en hebben deze documenten niet de beoogde werking. Maatwerk is immers lastig op een betekenisvolle manier in een document te vangen, want hoe beschrijf je in algemene termen de extra ondersteuning die past bij de behoefte van een individuele leerling? Bovendien kunnen scholen ondersteuningsmiddelen ook inzetten om de kwaliteit van ondersteuning op lange termijn te verhogen, bijvoorbeeld door leraren beter toe te rusten. Dit maakt ondersteuning voor het eigen kind minder zichtbaar. Ook komt het voor dat scholen zich niet willen vastleggen met een bepaald profiel, waarmee ze - al dan niet bedoeld - de onduidelijkheid voor ouders in stand houden.

Onduidelijkheid over wat 'passend onderwijs' wel en niet is, heeft reële consequenties. Omdat ouders niet weten wat ze aan ondersteuning kunnen vragen, voelt de geboden ondersteuning die het kind krijgt soms meer als een gunst dan als een recht. Ouders ervaren hierdoor afhankelijkheid van de school. Men probeert de relatie met school goed te houden, mede uit angst dat de ondersteuning anders misschien verandert of vervalst. Ook bij schoolkeuze speelt onduidelijkheid en onwetendheid een rol. Een van de redenen dat sommige ouders blijven 'shoppen' is dat zij niet weten dat er zorgplicht is. Voor hen zou de zorgplicht ontzorgend kunnen werken. Er zijn echter ook ouders die van school naar school blijven gaan omdat zij liever zelf de regie houden. Voor hen heeft de zorgplicht beperkte betekenis. Deze laatste groep ouders is eerder gebaat bij duidelijke en toegankelijke informatie tijdens het keuzeprocess. Voor ouders is het belangrijk dat hun kind, en zij zelf, oprecht welkom zijn op school. Niet alleen scholen, ook andere ouders spelen daar een rol in. Waar een deel van de ouders de omgang met kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte toejuicht, is een ander deel van de ouders terughoudender en bezorgder over de gevolgen voor het eigen kind.

Als ouders en school het met elkaar oneens zijn over extra ondersteuning, kunnen ouders een klacht indienen en eventueel nog een stapje verder gaan. De mogelijkheden hiertoe zijn gerealiseerd, maar veel ouders ervaren een hoge drempel om er gebruik van te maken. De relatie met school is dan vaak al verstoord. Ouders zijn bang dat het indienen van een klacht gevolgen zal hebben voor (de houding van school naar) hun kind. Ook hier komt de kwetsbaarheid in de positie van ouders naar voren. Veel ouders zijn niet alleen terughoudend met vragen, maar ook met klagen.

Ouders hebben de mogelijkheid om in meer algemene zin invloed uit te oefenen op beleid, bijvoorbeeld via de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband. Deze staat echter ver van de praktijk af en werkt niet zoals bedoeld: ouders vormen geen echte tegenkracht binnen het samenwerkingsverband. Ook hier geldt een eigen

verantwoordelijkheid van ouders. Tegelijkertijd is het veel gevraagd: de materie is ingewikkeld en abstract, en voor ouders in de ondersteuningsplanraad is het organiseren van een achterban geen sinecure.

Nu passend onderwijs zich meer begint uit te kristalliseren, wordt ook zichtbaar dat beoogde effecten van passend onderwijs niet automatisch samen gaan, of sterker nog, elkaar in de weg kunnen zitten. Door decentraal beleid ontstaat ruimte voor eigen invulling op lokaal niveau. Dat biedt flexibiliteit en daar zijn veel mensen blij mee. De keerzijde is dat ook de onduidelijkheid voor ouders toeneemt. Wat kunnen zij wel en niet van de school verwachten? En op grond waarvan? Maatwerk voor kinderen met een ongelabelde extra ondersteuningsbehoefte en duidelijkheid voor ouders (en scholen) gaan niet makkelijk samen. Het één zorgt ervoor dat het ander moeilijker te realiseren is, en andersom. Zo kan eenzelfde ontwikkeling tegelijkertijd ten grondslag liggen aan meer tevredenheid bij de ene ouder of op het ene aspect, en juist meer ontevredenheid bij een andere ouder of op een ander aspect.

Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op diverse kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeken die sinds 2014 in het kader van het Evaluatieprogramma Passend onderwijs zijn uitgevoerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van ander relevant onderzoek. Omwille van de leesbaarheid is gebruik gemaakt van een genummerde bronnenlijst. Volledige publicaties zijn beschikbaar via www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

Ter voorbereiding op dit artikel vond een expertmeeting plaats op 19 oktober 2018. Op deze bijeenkomst is gesproken over de zorgplicht, thuiszitters en de positie van ouders. Vertegenwoordigers van de volgende organisaties namen deel aan de bijeenkomst: CPS/Ouderbetrokkenheid 3.0; Gedragswerk; Inspectie van het Onderwijs; Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs (LESCO); Nederlands Jeugdinstituut (NJI); Onderwijsconsulenten; Onderwijsconsumentenorganisatie (OCO); Ouderplatform Volgbaar Onderwijs; Ouders & Onderwijs; en vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden Koers VO, PPO Rotterdam, Rivierenland VO en Utrecht PO.

Aanvullend vonden telefonische interviews plaats met J. Veltheer, Netwerk Ouderinitiatieven (NWOI) en J. Vreuls, onderzoeker/adviseur die in opdracht van het project Versterking medezeggenschap de werking van de ondersteuningsplanraad heeft onderzocht (www.infowms.nl) en een e-mail interview met F. Kaspers (OCO). Het artikel vat de onderzoeksbevindingen samen die op het moment van schrijven - februari 2019 - bekend zijn.

Referenties

1. Eck, P. van & Rietdijk, S. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep.
2. Eck, P. van (2018). *Ouders in de integrale cases, ronde 2017*.
3. Medezeggenschap in de integrale cases, ronde 2017 en 2018. Ongepubliceerd rapport.
4. Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.

5. Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.
6. Huisman, P., Flippo, R. & Reijken, B. (2018). *De medezeggenschapsketen in passend onderwijs: juridische knelpunten en oplossingen*.
7. Koopman, P., Eck, P. van & Boer, A. de (2018). *Kinderen met Downsyndroom in het onderwijs*. Amsterdam/Utrecht/Groningen: Kohnstamm Instituut/Oberon/Rijksuniversiteit Groningen.
8. Ledoux, G. (2013). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In ECPO (2013). *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
9. 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.
10. Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, O., Bomhof, M. & Wijs, F. de (2017) *Governance in de samenwerkingsverbanden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
11. Linden, C. van der, Stege, H. van der & Hoeven, J. van der (2017). *Past elke leerling in passend onderwijs? Een case studie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut/CED-Groep.
12. Loon-Dijkers, L., Heurter, A. & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Mening van po- en vo-ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
13. Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
14. Meer, J. van der & Vriezen, M. (2017, 2018). *Staat van de Ouder. 2017 en 2018*. Utrecht: Ouders & Onderwijs.
15. Onderwijsconsulenten (2017). *Jaarverslag Onderwijsconsulenten. 2016-2017*. Den Haag: Onderwijsconsulenten.
16. Onderwijsraad. (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Den Haag: Onderwijsraad.
17. Smit, W., Lubberman, J., Draijer, J., Aipassa, N. & Krop, M. (2017). *Doet de geschillencommissie passend onderwijs ertoe?* Amsterdam: Regioplan.

Lijst met afkortingen

BRON	Basisregistratie Onderwijs
cluster 1	onderwijs voor leerlingen met een visuele beperking
cluster 2	onderwijs voor leerlingen met auditieve beperkingen (door, slechthorend) en/of een taalontwikkelingsstoornis
cluster 3	onderwijs voor leerlingen met verstandelijke en lichamelijke beperkingen en leerlingen die langdurig ziek zijn
cluster 4	onderwijs voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen en psychiatrische problematiek, en onderwijs voor leerlingen in gesloten jeugdinstellingen
ggz	geestelijke gezondheidszorg
lgf	leerlinggebonden financiering (rugzakje) afgeschaft met passend onderwijs
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkd	medisch kinderdagverblijf
OOK	onderwijsovereenkomst in het middelbaar beroepsonderwijs
opdc	orthopedagogisch didactisch centrum
OPP	ondersteuningsprofielplan voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs
po	primair onderwijs
sbo	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs
SOP	schoolondersteuningsprofiel
TLV	toelaatbaarheidsverklaring, nodig voor instroom in het speciaal onderwijs
TOS	taalontwikkelingsstoornis
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs



KOHNSTAMM
INSTITUUT

Oberon
onderzoek | advies

 **CED**
groep
educatieve diensten