Evaluatie
Passend Onderwijs

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs

Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik

Guuske Ledoux
Consortium Evaluatie Passend Onderwijs

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs

Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik

Guuske Ledoux
Consortium Evaluatie Passend Onderwijs,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Ledoux, G.
Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs.
Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik.
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 953, projectnummer 20689.05)

Dit is publicatie nr. 2 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-014-0

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 Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel. 020-525 1226
www.kohnstamminstituut.uva.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2016

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

NRO-projectnummer: 405-15-750

NRO NATIONAAL REGIEORGAAN ONDERWIJSONDERZOEK

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

2. Het onderzoeksprogramma: wat zijn de uitgangspunten? 5

3. Over vragen en thema's 7

4. Hoe onderzoeken we dat? 9

5. Wat weten we al en wat gaan we nog onderzoeken? 13

   5.1 Bovenschools niveau: rol en taak van de samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen 13

   5.2 School/klasniveau: lerarencompetenties en ervaring met bureaucratie rond leerlingenzorg 17

   5.3 Leerlingniveau: tevredenheid van ouders en leerloopbanen van leerlingen 20

Literatuur 25

1. Inleiding

Passend onderwijs is in augustus 2014 van kracht geworden. Dat is inmiddels dus ruim anderhalf jaar geleden. Er zijn veel stappen gezet, maar het hele traject is nog allesbehalve 'af'. Bij de start waren velen het erover eens dat de invoering meerdere jaren in beslag zou nemen en dat het nog geruime tijd zal duren voor er iets over de (eind)effecten bekend zal zijn[1].
Om zicht te krijgen op wat passend onderwijs teweegbrengt, is een langlopende evaluatie in gang gezet. Een onderzoeksprogramma van vijf jaar is ontworpen om de invloed en gevolgen van passend onderwijs te onderzoeken. Dit programma is gestart in de tweede helft van 2015. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) door een consortium van acht onderzoeksinstituten: het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam (coördinator), het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen[2], bureau Oberon in Utrecht, de CED-groep in Rotterdam, bureau KBA in Nijmegen, Tias-Nimbas van de Universiteit Tilburg, het Nederlands Centrum Onderwijs-Jeugdzorg in samenwerking met hogeschool Windesheim en de Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek.

Onderdeel van dit onderzoeksprogramma is het plan om elk half jaar een korte samenvattende publicatie uit te brengen over resultaten van het onderzoek. Deze publicaties verschijnen onder de noemer *Stand van zaken evaluatie passend onderwijs* en zijn bedoeld om een breed publiek op de hoogte te houden van tussentijdse uitkomsten. Deze Stand van zaken is deel 1 van de reeks. Omdat het onderzoek nog maar korte tijd loopt, is het in dit eerste deel nog niet mogelijk om al veel uitkomsten te melden. Daarom bevat deze Stand van zaken vooral informatie over de opzet van het evaluatieprogramma: wat onderzoeken we, hoe doen we dat, en vanuit welk kader?
Daarbij hoefden we niet helemaal blanco te beginnen. Er zijn al verschillende zogenoemde 'nulmetingen' uitgevoerd bij de start van passend onderwijs. Dit zijn onderzoeken die op verschillende aspecten de beginsituatie van passend onderwijs in kaart hebben gebracht en dus een mooie basis vormen waarop in de evaluatie kan worden voortgebouwd. In deze eerste stand van zaken belichten we ook kort de uitkomsten van enkele van deze nulmetingen.

1 Zie ECPO, 2013; zie de toespraak van de staatssecretaris van OCW op de slotbijeenkomst van de ECPO, november 2013.
2 Het ITS zal in de loop van 2016 haar werkzaamheden beëindigen. De taken van het ITS in de evaluatie passend onderwijs worden elders in het consortium voortgezet.

2. Het onderzoeksprogramma: wat zijn de uitgangspunten?

Om passend onderwijs te kunnen evalueren, is het allereerst nodig te kijken naar het type beleid waar het eigenlijk om gaat. Passend onderwijs is een belangrijke wijziging van het onderwijsstelsel, gericht op leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Het heeft verschillende kanten en grijpt in op verschillende niveaus. Het laat zich karakteriseren als *veelsoortig, veelomvattend* en *complex*.

Veelsoortig, omdat het verscheidene doelen heeft, zoals het realiseren van meer maatwerk, verminderen van bureaucratie, daling van het aantal leerlingen in speciale voorzieningen, minder labeling, transparante toewijzing van ondersteuning, voorkomen van 'thuiszitters', betere afstemming en samenwerking tussen binnen- en buitenschoolse zorg, vaardiger leraren en kostenbeheersing. Het uiteindelijk doel is betere onderwijsresultaten en arbeidsmarktposities voor leerlingen die extra steun nodig hebben[3]. Daarvoor worden verschillende beleidsinstrumenten ingezet, zoals nieuwe wet- en regelgeving (zorgplicht, nieuwe samenwerkingsverbanden van scholen, afschaffen van landelijke indicatiecriteria), financiering (vaste budgetten, verevende bekostiging) en vormen van communicatie en ondersteuning.

Veelomvattend, omdat er heel veel verschillende betrokkenen zijn. Passend onderwijs gaat over alle scholen voor primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs in Nederland (inclusief speciaal onderwijs) en raakt alle leerlingen in de leeftijd van 4 tot ongeveer 18 jaar, hun ouders, leraren, school- en afdelingsleiders, bestuurders, samenwerkingsverbanden, toezichthouders, gemeenten, ondersteuners en vele anderen. Die staan niet allemaal los van elkaar, maar zijn op een specifieke manier 'genest'. Zoals bij een Matroesjkapoppetje zijn er samenwerkingsverbanden (PO en VO) en onderwijsbesturen (MBO), met daarbinnen schoolbesturen/sectoren, met daarbinnen scholen/afdelingen, en daarbinnen leraren en klassen met leerlingen/studenten.

Complex, omdat al deze (groepen) betrokkenen elkaar over en weer beïnvloeden. Het zijn niet alleen delen die samen een geheel vormen, wat er feitelijk gebeurt ontstaat uit de wisselwerking van alle actoren. En elk van die actoren heeft eigen perspectieven en belangen. Zo is het functioneren van een samenwerkingsverband niet louter te herleiden tot kenmerken van de deelnemende scholen, noch andersom. Verder hoeven de veranderingen die door passend onderwijs in gang worden gezet, niet overal dezelfde uitwerking te hebben; denk bijvoorbeeld aan de verevening in de bekostiging die op een verschillende manier invloed kan gaan uitoefenen op het functioneren van samenwerkingsverbanden. Een ander aspect van de complexiteit is dat er vernieuwd wordt van onderop, met veel lokale beleidsvrijheid, en er in de loop van de tijd nog allerlei nieuwe keuzes kunnen wor-

3 Zie ECPO, 2013; Ledoux, 2013.

den gemaakt. Ook de beleidsdoelen zelf zouden nog kunnen wijzigen[4]. En tot slot is er ook nog eens sprake van allerlei invloeden vanuit de omgeving en vanuit andere beleidsontwikkelingen. Bijvoorbeeld de vernieuwing van de jeugdzorg of wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid.

Gegeven deze kenmerken van het beleid, moet de evaluatie van het beleid dus ook veelomvattend en 'wendbaar' zijn. In algemene zin kenmerkt het evaluatieprogramma zich daarom door:

- Dataverzameling op alle niveaus: leerlingen/studenten, klassen/groepen, scholen/opleidingen, samenwerkingsverbanden/mbo-instellingen, ouders, én het stelsel als geheel. Daartoe zetten we op alle niveaus monitoronderzoek in en gaan we op onderdelen de diepte in via casuïstiek.
- Bestuderen van wisselwerking tussen actoren op de verschillende niveaus. Daartoe zetten we longitudinale, integrale casestudies in.
- Onderzoek naar de effecten van passend onderwijs (of het uitblijven daarvan) en naar verklaringen daarvoor. Hiervoor combineren we gegevens uit diverse delen van het onderzoeksprogramma.
- Ruimte houden om ontwikkeling en verandering te kunnen volgen. Daartoe hanteren we in de monitors naast vaste vragen om ontwikkeling in beeld te brengen, ook een flexibel deel. En we voeren thematische casestudies uit, waarvan de thema's deels pas gedurende het onderzoek worden bepaald.

Het meenemen van de beleidscontext waarin passend onderwijs zich ontwikkelt. Daarom maakt een contextanalyse deel uit van het onderzoeksprogramma.

4 In de aanloop naar de uiteindelijke wet zijn er al diverse beleidsaanpassingen geweest, die hun invloed hebben gehad op verwachtingen en beeldvorming over passend onderwijs.

3. Over vragen en thema's

De evaluatie gaat over wat passend onderwijs teweeg brengt op de verschillende niveaus. De algemene vragen waar het onderzoek een antwoord op zoekt zijn daarom:

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

Met de term 'impact' bedoelen we alle soorten effecten en gevolgen van de invoering van passend onderwijs. Tevens duiden we daarmee het ontwikkelingskarakter aan. Het gaat niet om effecten/gevolgen op één moment, maar om stappen en gebeurtenissen in de tijd en de verklaringen hiervoor. En ten slotte bedoelen we met 'impact' zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen van passend onderwijs. Met het oog hierop zijn per thema waar we de evaluatie op richten twee scenario's uitgewerkt: een positief scenario (de beleidsverwachtingen komen uit) en een negatief scenario (wat verwacht wordt gebeurt niet). We proberen onze ogen open te houden voor beide scenario's.

De thema's waar we de evaluatie op richten zijn ontleend aan een zogenoemde beleidstheorie: een geheel van doelen, verwachtingen, beleidsinstrumenten en beoogde uitkomsten van passend onderwijs.[5] Het gaat om de volgende thema's:

- de werking van de zorgplicht
- realisatie van dekkend aanbod en de rol van schoolondersteuningsprofielen daarbij
- rol en taak van de samenwerkingsverbanden, de positie van speciaal onderwijs daarin
- budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding
- van landelijke criteria naar hulp op maat
- afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, rol van gemeenten
- rechten/positie van ouders, keuzevrijheid ouders
- ondersteuning van scholen/opleidingen door besturen en samenwerkingsverbanden
- (bevorderen van) vaardigheden en attituden van leraren

5 Een beleidstheorie wordt vaak weergegeven in de vorm van een oorzaak-gevolg keten (causale keten). Dit is voor passend onderwijs uitgewerkt in Ledoux, 2013; zie ook ECPO, 2013. Zie deze bronnen voor meer informatie over de ketens.

- werken met ontwikkelingsperspectieven

En daarnaast letten we ook nog op de volgende thema's:

- werking van het Referentiekader Passend Onderwijs6
- de rol van de inspectie
- samenhang met ander beleid

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

6 Richtlijnen voor de invulling van passend onderwijs, opgesteld door de gezamenlijke sectororganisaties (PO-Raad, VO-Raad, AOC-Raad, MBO-Raad).

4. Hoe onderzoeken we dat?

Deze thema's verweven we in verschillende delen van het onderzoek, waarover hieronder meer.

Monitorprojecten

Met monitorprojecten, het woord zegt het al, volgen we op een aantal thema's de ontwikkelingen in de tijd. Op de meeste van deze thema's zijn al zogenoemde nulmetingen uitgevoerd, waarin de situatie vóór passend onderwijs in kaart is gebracht. Via vervolgmetingen gaan we na of de invoering van passend onderwijs tot veranderingen leidt. Het gaat om kwantitatieve onderzoeken, veelal via vragenlijsten, die een landelijk beeld moeten opleveren. De monitorprojecten gaan over:

- toewijzing van extra ondersteuning
- beleid & aanbod van samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs
- beleid & aanbod van mbo-instellingen
- samenwerking met gemeenten
- ondersteuningsaanbod op schoolniveau
- oudertevredenheid
- bureaucratie

In deze monitorprojecten komen steeds één of meer van de eerder genoemde thema's aan bod.
Verder verzamelen we, in aanvulling op wat het ministerie van OCW op dit gebied al doet/laat doen, ook een aantal kengetallen: cijfers over voor passend onderwijs relevante onderwerpen (zoals deelname aan speciaal onderwijs; thuiszitters). Ook op dit gebied volgen we ontwikkelingen.

Integrale en thematische casestudies

Naast kwantitatieve gegevens zijn kwalitatieve gegevens nodig. Daarmee richten we ons vooral op 'hoe' en 'waarom' vragen en gaan we meer de diepte in. Dat gebeurt in de casestudies die in het programma zijn opgenomen. We onderscheiden twee soorten casestudies:

- Integrale casestudies: op 15 locaties (5 samenwerkingsverbanden PO, 5 samenwerkingsverbanden VO, 5 MBO-instellingen) volgen we de ontwikkelingen, op de verschillende niveaus (van bovenschools tot leerlingniveau) en voor de verschillende thema's. Kenmerkend voor deze casestudies is de longitudinale opzet (ieder jaar opnieuw worden gegevens verzameld) en de aandacht voor de samenhang: hoe werken ontwikkelingen op verschillende thema's op elkaar in?
  De samenwerkingsverbanden PO en VO zijn gespreid naar regio, omvang, financiële groei/krimp en mate van centraal dan wel decentraal beleid. De MBO-instellingen zijn gespreid naar omvang, type (ROC/AOC/Vakinstelling) en een 'brede' dan wel 'smalle' visie op passend onderwijs.

- Thematische casestudies: dit zijn kortlopende casestudies waarin één bepaald onderwerp centraal staat. Deze onderwerpen zijn nog niet allemaal vastgelegd, de bedoeling daarvan is dat we ook nog tussentijds kunnen inspelen op belangrijke issues die zich voordoen. Twee van deze thema's zijn al gekozen voor het schooljaar 2015-2016: de positie van het speciaal onderwijs (inclusief speciaal basisonderwijs) in passend onderwijs, en de rol van de lerarenopleidingen.

School-klas-leerling

In dit deel van het onderzoek richten we ons specifiek op het schoolniveau en zijn we op zoek naar samenhangen: samenhang tussen het schoolbeleid en dat wat de leraar ervaart en doet, en samenhang tussen wat de leraar doet en hoe de leerling zich ontwikkelt (cognitief en niet-cognitief). We maken hierbij onderscheid tussen leerlingen die (volgens de leraar/mentor) extra steun of aandacht behoeven en overige leerlingen. Het onderzoek wordt uitgevoerd op po- en vo-scholen en omvat vragenlijsten voor schoolleiders, leraren en leerlingen. Daarnaast gaan we ook een aantal lessen observeren en die met leraren nabespreken.

En dan verder nog….

Het evaluatieprogramma bevat nog enkele soorten onderzoek, met specifieke eigen vraagstellingen. Dit zijn:

- Casuïstisch onderzoek: onderzoek waarin we op het niveau van leerlingen met een complexe en/of lastig te beantwoorden ondersteuningsvraag nauwkeurig nagaan wat er met deze leerlingen binnen passend onderwijs gebeurt en of het lukt om voor hen een passend aanbod te vinden. Verder onderzoeken we ook met behulp van leerlingcases wat de ervaringen zijn met het opstellen en hanteren van een ontwikkelingsperspectief.
- Journalistiek onderzoek: een journalist gaat op pad om van leraren en ouders te horen hoe zij passend onderwijs ervaren.
- Loopbaananalyses: we brengen in kaart wat tussen 2005 en 2015 de onderwijsloopbanen zijn geweest van leerlingen die in 2005 extra steun nodig hadden in het basisonderwijs. Hoe is het hen vergaan, in deze periode vóór passend onderwijs? Het is de bedoeling deze analyse later (bijvoorbeeld in 2015) te herhalen voor leerlingen die hun hele onderwijsloopbaan hebben gehad ná invoering van passend onderwijs.
- Beleidsanalyse: aan de hand van beleidsdocumenten en berichten over passend onderwijs in de pers analyseren we welke verschuivingen in het beleid optreden, hoe daarover (publiek) gediscussieerd wordt en of er een samenhang is met overig beleid.
- Ad hoc onderzoek: dit is onderzoek dat tussentijds wordt uitgevoerd binnen het programma en waarvoor de onderzoeksvragen worden gesteld door het Ministerie van OCW. Dit betreft momenteel onderzoek naar (scenario's voor) verevening van de lwoo- en praktijkonderwijsmiddelen, naar de ervaringen van samenwerkingsverbanden die kiezen voor opting out wat betreft de regels voor indicering van lwoo-leerlingen en naar de integratie van speciaal onderwijsvoorzieningen. In voorbereiding is een ad hoc onderzoek naar onderwijsjuridische vragen.

Praktijkgericht onderzoek

Last but not least: er is ook enige ruimte in het programma om onderzoek te doen naar vragen die vanuit de praktijk gesteld worden. Die vragen halen we in de loop van het onderzoek op. We richten ons hiervoor speciaal op de samenwerkingsverbanden en de mbo-instellingen die meedoen aan de integrale cases. Op dit moment loopt al één praktijkgericht onderzoek, dit gaat over hoe leerlingen die extra steun krijgen dit zelf ervaren.

5. Wat weten we al en wat gaan we nog onderzoeken?

Het evaluatieprogramma is medio 2015 gestart. Verschillende deelprojecten zijn sindsdien opgezet, maar op één na verkeren die nog in de uitvoeringsfase en resultaten daarvan zijn dus nog niet bekend. Maar, zoals eerder vermeld, kan in de evaluatie worden voortgebouwd op een aantal 'nulmetingen' die op verschillende onderwerpen al uitgevoerd zijn voor of rond het invoeringsmoment van passend onderwijs. De uitkomsten hiervan bieden zicht op de beginsituatie van passend onderwijs en geven input voor de vervolgprojecten die deel uitmaken van het hier beschreven evaluatieprogramma. We geven hier de uitkomsten van enkele van die nulmetingen kort weer en laten zien waar en hoe het betreffende onderwerp verder in de evaluatie aan bod komt. Dit gebeurt voor elk van de niveaus die we in het evaluatieprogramma onderscheiden.

5.1 Bovenschools niveau: rol en taak van de samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen

Typologie

In 2014/15 zijn twee projecten uitgevoerd die tot doel hadden de beginsituatie in kaart te brengen wat betreft organisatie en vormgeving van passend onderwijs in respectievelijk de samenwerkingsverbanden po en vo en de mbo-instellingen7. In beide projecten is bovendien geprobeerd de samenwerkingsverbanden en de mbo-instellingen onder te brengen in een typologie: kunnen ze worden onderscheiden naar type beleid of aanpak? De gedachte daarachter was dat het daarmee mogelijk zou worden om toekomstige effecten in verband te brengen met een beleidstype, om zodoende uitspraken te kunnen doen over welke aanpak tot welke effecten leidt. Het bleek mogelijk om tot zo'n typologie te komen, maar alleen op een behoorlijk algemeen en nog abstract niveau. Voor de samenwerkingsverbanden is, globaal gesproken, een tweedeling mogelijk tussen het beleidstype 'ondersteuning (meer) centraal geregeld' versus het type 'ondersteuning (meer) decentraal geregeld'. Ongeveer twee derde van de samenwerkingsverbanden valt onder het eerste type. Zij organiseren een uitgebreid bovenschools aanbod aan diensten. Hieronder vallen bijvoorbeeld indicatie van leerlingen, training van medewerkers, informatievoorziening, klachtenverwerking en administratief beheer. Ongeveer een derde van de samenwerkingsverbanden valt onder het tweede type en fungeert vooral als doorgeefluik van budget. Het wordt dan aan schoolbesturen zelf overgelaten welke leerlingen zij ondersteunen en hoe ze dit doen. Een heel scherp onderscheid is dit overigens niet. De meeste samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor een combinatie van modellen voor de verdeling van hun middelen en de organisatie van de ondersteuning. Vrijwel overal wordt deels het scholenmodel gehanteerd (middelen verdelen over scholen/besturen naar rato van het leerlingenaantal) en deels het expertisemodel deel (middelen gaan naar een netwerk van voorzieningen) en/of het leerlingmodel (middelen gaan naar individuele leerlingen). Qua omvang van het toegekende budget is het scholenmodel het meest dominant8. Voor zover het mogelijk is de samenwerkingsverbanden in te delen in typen, gaat het dus meer om

7 Jepma & Beekhoven, 2015; Mombarg & Bosker, 2015; Eimers, Roelofs, Walraven & Wolbers, 2015.
8 Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016.

een verschil in gradatie dan om een echte óf-óf indeling.
Voor het mbo is niet de mate van centraal/decentraal georganiseerd de dimensie waarop instellingen kunnen worden onderscheiden, maar de mate waarin men een brede dan wel smalle opvatting heeft over wat passend onderwijs inhoudt. Net als in het po en vo zijn is in het mbo het rugzakjessysteem verdwenen, maar anders dan in het po en vo zijn het niet bovenschoolse samenwerkingsverbanden maar de mbo-instellingen zelf die de vrijheid hebben gekregen om de middelen voor extra ondersteuning naar eigen inzicht in te zetten. Ze blijken, althans in de startfase van passend onderwijs, hierbij uit te gaan van twee verschillende visies. Aan de ene kant staan de mbo-instellingen die passend onderwijs aanbieden aan studenten met een beperking, zoals concentratiestoornissen, autisme et cetera. Dit is grofweg dezelfde groep die tot 2014 in aanmerking kwam voor een rugzakje. In deze categorie vallen vooral grote opleidingscentra met meer dan 10.000 studenten, die gespecialiseerde expertise in huis hebben op het gebied van studeren met een beperking. Studenten die geen beperking hebben maar wel andere problemen – bijvoorbeeld in de thuissituatie – krijgen op deze scholen ook ondersteuning, maar niet onder de noemer passend onderwijs. Aan de andere kant staan instellingen die per geval bekijken of een student extra ondersteuning behoeft, los van de vraag of de student een beperking heeft. Op deze instellingen valt alle extra ondersteuning onder de noemer passend onderwijs. Ook is de benadering van de onderwijsteams hier anders. Ze trainen hun docenten en mentoren niet zozeer in het omgaan met beperkingen, maar zetten in op kwaliteit van onderwijs en begeleiding van álle studenten. De vakopleidingen, agrarische opleidingscentra en kleinere regionale opleidingscentra behoren tot deze categorie. Maar ook de helft van de grotere instellingen kiest voor de ruimere afbakening van passend onderwijs. En ook in het mbo komen mengvormen voor.
Een andere uitkomst van de beide nulmetingen is dat weliswaar overal stappen zijn gezet in de richting van nieuw beleid en nieuwe modellen, maar dat dat heel vaak nog geen eindfase is. Meer of minder expliciet geeft men aan dat er nog sprake is van uitproberen, evalueren en bijstellen, of dat men voorzichtig is begonnen (nog veel bij het oude laten), maar gaandeweg meer zaken wil gaan veranderen. Dat geeft aan dat de gevonden typen wellicht een beperkte houdbaarheidsdatum hebben en dat daarmee rekening moet worden gehouden bij het verbinden van uitkomsten van passend onderwijs aan beleidskenmerken van samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen.

Hoe gaan we hiermee verder om in het evaluatieprogramma?

1e We hebben bij de selectie van de integrale cases gelet op een goede spreiding van de cases over de tot nu toe gevonden typen. Door deze cases over meerdere jaren te volgen kunnen we redelijk in detail nagaan of type beleid ook werkelijk belangrijk is wat betreft implementatie en uitwerking, en ook of de in 2014/15 gevonden indeling in typen houdbaar blijft. We leggen dat naast andere kenmerken die van invloed kunnen zijn op beleid, implementatie en uitkomsten, zoals de grootte van een samenwerkingsverband of instelling en (bij samenwerkingsverbanden) de mate van positieve en negatieve vervening (groei of krimp in middelen). We verzamelen in deze cases informatie bij zowel de bestuurders als bij de daaronder vallende scholen (po en vo) en opleidingen (mbo).
2e We zullen nog twee keer een vervolgmeting houden bij alle samenwerkingsverbanden en de mbo-instellingen. Daarmee kunnen we op hoofdlijnen de stand van zaken in hun ontwikkeling in kaart brengen. De vraag of men zich (nog) herkent in de gevonden typen nemen we daarbij mee.
3e We gaan één van de thematische cases richten op de bestuurlijke organisatie en samenwerking binnen samenwerkingsverbanden po en vo. De focus ligt hierbij op governance vragen, maar in de opzet verwerken we ook de mogelijke samenhang tussen het gekozen governancemodel en het type beleid waarvoor gekozen is.

Toewijzing van ondersteuning

Een van de eerste nulmetingen die gehouden is (2013), ging over de vraag hoe men in samenwerkingsverbanden po en vo de procedures voor toewijzing van extra ondersteuning heeft ervaren vóór de invoering van passend onderwijs en welke verwachtingen men had van veranderingen in kenmerken van die procedures ná de invoering. In die nulmeting[9] zijn vragen gesteld over zes soorten kenmerken:

- transparantie, rechtsgelijkheid en toegankelijkheid van de gehanteerde procedures
  deskundigheid van degenen die toewijzen
- mate waarin een 'medisch model' bij toewijzing leidend is
- complexiteit en bureaucratie van de gehanteerde procedures
- mate waarin de voor extra ondersteuning beschikbare middelen voldoende zijn
- eventuele belemmeringen in het aanbod (zoals wachtlijsten, ontbrekende voorzieningen)

Die vragen zijn gericht aan drie groepen respondenten: coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden, personen betrokken bij toewijzing (in deze nulmeting nog 'indicatiestellers' genoemd) en betrokkenen binnen scholen: intern begeleiders (po) en zorgcoördinatoren (vo).
Er waren drie hoofdlijnen in de uitkomsten. Ten eerste was men vrij neutraal tot redelijk positief over deze kenmerken van de 'oude' toewijzingsprocedures. De kritiek die in de periode vóór invoering van passend onderwijs geuit is (onder meer in beleidsnotities) op de starheid van de procedures, het bureaucratisch gehalte, het overmatig *labelen* en beperkingen van het aanbod werd in dit onderzoek niet sterk bevestigd, hooguit op het as-

9 Ledoux, Vergeer & Elshof, 2013.

pect 'medisch model' (dit werd wel als leidend ervaren in de oude procedures). Niettemin, en dat was een tweede hoofdlijn, bleek men op alle aspecten positieve verwachtingen te hebben van de veranderingen die passend onderwijs teweeg zou brengen. Men verwachtte dat passend onderwijs zou leiden tot procedures die nog meer transparant, duidelijk meer flexibel, nog meer deskundig, minder medisch georiënteerd en minder complex zouden zijn, en met minder belemmeringen rond toewijzing en plaatsing. En ten derde bleken er vrij weinig verschillen te zijn, zowel in oordelen over de oude situatie als over de toekomstverwachtingen, tussen de drie groepen respondenten.

Recent is dit onderzoek voor de eerste maal herhaald[10]. Gevraagd hoe men ruim een jaar na invoering van passend onderwijs de procedures voor toewijzing van ondersteuning ervaart. En ditmaal zijn er wel duidelijke verschillen tussen de groepen respondenten. De coördinatoren/directeuren van de samenwerkingsverbanden en de personen betrokken bij toewijzing (nu 'toewijzers' genoemd) zien duidelijk winst ten opzichte van de oude situatie, vooral op de aspecten flexibiliteit (nu meer), medisch model (nu minder), bureaucratie (nu minder) en belemmeringen (nu minder). Die winst overtreft bovendien vaak nog hun verwachtingen. Maar in de scholen ziet men minder winst, en op sommige punten zelfs achteruitgang ten opzichte van de oude situatie. Het gemiddelde oordeel van de intern begeleiders en zorgcoördinatoren is dat transparantie en deskundigheid zijn afgenomen, evenals de mate waarin middelen toereikend zijn. Op het aspect flexibiliteit zien ze (nog) geen winst en ze ervaren ook niet minder belemmeringen. Alleen op de aspecten bureaucratie en medisch model zien ze een vooruitgang: de huidige procedures ervaren ze als minder complex en bureaucratisch en het medisch model is (veel) minder leidend.

Zijn er verklaringen voor dit verschil in beleving? Een voor de hand liggende verklaring is dat de ib'ers en de zorgcoördinatoren niet zelf de ontwerpers van de nieuwe procedures zijn geweest en dat ze daardoor minder goed inzicht hebben in wat er precies veranderd is en waarom. De directeuren/coördinatoren hebben wel zelf de regie in handen (gehad) en ook de toewijzers zitten dichter op het beleid van het samenwerkingsverband dan de scholen en zullen zich daarmee dus ook eerder identificeren. Een andere verklaring is dat nieuwe procedures tijd nodig hebben om te settelen in de scholen en dat er op de scholen nog sprake is van een gewenningsfase. Ze hebben wellicht nog onvoldoende vertrouwen dat transparantie en deskundigheid gewaarborgd blijven of ze herkennen dat nog onvoldoende. Bij het oordeel over het toereikend zijn van het budget (minder dan voorheen volgens de ib'ers en de zorgcoördinatoren) kan meespelen dat in scholen nog weinig zicht is op wat ze in de nieuwe situatie aan middelen kunnen inzetten, terwijl ze wel hun oude zekerheden (bijvoorbeeld over de budgetten voor de rugzakjes) kwijt zijn. Ook kan hier een rol spelen dat scholen geneigd zijn *altijd* te vinden dat er te weinig middelen zijn, afgezet tegen hun eigen idee van wat nodig is om in ondersteuningsbehoeften van leerlingen te voorzien. Een andere mogelijke verklaring is dat directeuren/coördinatoren en toewijzers, juist omdat ze zelf de ontwerpers van de nieuwe procedures zijn geweest, erg optimistisch zijn over de werking van de nieuwe procedures en nog te weinig informatie hebben over hoe deze in de scholen worden ervaren. En mogelijk is er ook nog sprake van

10 Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016.

een communicatietekort, waardoor ib'ers en zorgcoördinatoren niet altijd goed op de hoogte zijn van alle afspraken en overwegingen binnen het samenwerkingsverband.

Hoe gaan we hiermee verder in het evaluatieprogramma?

1e De hierboven genoemde resultaten zijn afkomstig uit kwantitatief onderzoek. We gaan dit onderwerp in de integrale cases verder kwalitatief uitdiepen: wat maakt nu toewijzingsprocedures wel en niet bureaucratisch, transparant, et cetera. We gaan hierbij zoveel mogelijk concrete voorbeelden verzamelen.
2e Er is nog een vervolgmeting gepland over de ervaringen met de toewijzing, in 2018. Dan zal kunnen blijken of er inderdaad sprake is van gewenningsproblemen, of dat de verschillen tussen de scholen enerzijds en de directeuren/coördinatoren en toewijzers anderzijds zich blijven voordoen.
3e De vraag of er sprake is van een dekkend aanbod zal verder aan bod komen in de vervolgmetingen bij de samenwerkingsverbanden en in een monitor ondersteuningsaanbod die in 2016 bij scholen wordt afgenomen.

5.2 School/klasniveau: lerarencompetenties en ervaring met bureaucratie rond leerlingenzorg

Kunnen leraren passend onderwijs aan?

Een vraag die in het maatschappelijk debat over passend onderwijs regelmatig terugkeert is: kunnen leraren passend onderwijs wel aan? Zijn ze daarvoor voldoende toegerust? Vormt het een extra belasting? En in hoeverre staat het op gespannen voet met andere eisen waaraan scholen en leraren moeten voldoen?
In de periode vóór de invoering van passend onderwijs is regelmatig gewaarschuwd dat passend onderwijs scholen en leraren mogelijk overvraagt. Bijvoorbeeld door de Algemene Rekenkamer, die in een onderzoek in het basisonderwijs uit 2013 tot de conclusie kwam dat de overheid wel erg veel verwacht veel scholen, namelijk zowel passend onderwijs tot stand brengen als hoge leeropbrengsten realiseren. En de Rekenkamer stelde ook dat scholen aan deze verwachtingen moeten voldoen onder lastige condities, namelijk dalende inkomsten door daling van leerlingenaantallen, minder gewichtenleerlingen en bezuinigingen van gemeenten. "De wankele verhouding tussen mensen, middelen, taken en tijd in het basisonderwijs vormt een risico voor een succesvolle inpassing van passend onderwijs."11.
De PO-Raad onderstreepte deze conclusie. En ook binnen scholen, vooral bij leraren, viel voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs regelmatig te beluisteren dat grote klassen en sterke prestatie-eisen een belemmering vormen voor het bieden van extra steun aan leerlingen en dat er grenzen zijn aan wat leraren aankunnen.12 Dit geldt zowel voor het po als het vo; over het mbo is hierover weinig bekend.

Voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs is al wel enig onderzoek gedaan naar de vaardigheden waarover leraren (moeten) beschikken om leerlingen die dat nodig

11 Algemene Rekenkamer, 2013, p. 17.
12 Van der Meer, 2011; Walraven, Kieft & Van der Vegt, 2013.

hebben extra ondersteuning te bieden. Dit onderzoek laat zien dat leraren zelf destijds (2012, 2013) behoorlijk positief waren over de mate waarin ze over die vaardigheden beschikken. Zo geven leraren in het voortgezet onderwijs zichzelf een gemiddeld een 7 voor omgaan met verschillen, en in het praktijkonderwijs en het vso is dit bijna een 8. In het havo/vwo zijn die scores over het algemeen wel wat lager dan in het vmbo. Tegelijkertijd geven ook veel leraren in het voortgezet onderwijs aan 'dat ze niet zijn opgeleid om met zorgleerlingen te werken.'13 Er is dus bij leraren voortgezet onderwijs sprake van enige ambivalentie bij dit onderwerp. Het basisonderwijs laat in deze periode een redelijk vergelijkbaar beeld zien. Zowel leraren zelf, als hun interne begeleiders zijn (dan al) overwegend positief over wat leraren kunnen. Het meest positief is men over algemene leerkrachtvaardigheden zoals instructie kunnen geven op verschillende niveaus, toets- en observatievaardigheden inzetten, goed klassenmanagement uitvoeren, duidelijke regels stellen, gewenst gedrag belonen en grenzen stellen. Iets minder positief is men over de meer op individuele ondersteuning toegespitste competenties als handelings- en groepsplannen inpassen in de les en instructie op maat geven aan leerlingen die speciale aandacht nodig hebben. Verder tonen interne begeleiders zich tamelijk kritisch over het vermogen van leraren tot planmatig handelen (maar ongeveer de helft echt positief) en hetzelfde geldt voor het vermogen van leerkrachten om onrustige klassen te hanteren en gedragsproblemen te voorkomen.14
Er valt kortom nog wel wat bij te leren, zo vinden veel betrokkenen, maar er is ook al een behoorlijke basis aanwezig. Qua toerusting van leraren ziet de start van passend onderwijs er dus niet zo slecht uit, al is het wel een opvallend punt dat er, vooral in het voortgezet onderwijs, nog weinig professionaliseringsplannen op schoolniveau zijn opgesteld. Ook hebben (vo)scholen nog geen koppeling gelegd tussen competenties van docenten en het schoolondersteuningsprofiel.15

Maar hoe staat het dan met de houding van leraren tegenover passend onderwijs en met de werkdruk? In het basisonderwijs is in 2012-2013 aan interne begeleiders gevraagd of leerkrachten op hun school lesgeven op verschillende niveaus zien als een uitdaging. Volgens 65% van de interne begeleiders is dat in hun team het geval. Deze 'basisattitude' lijkt dus wel in behoorlijke mate in basisschoolteams aanwezig te zijn. Tegelijkertijd blijken interne begeleiders zich nog wel zorgen te maken over de belasting die het lesgeven aan leerlingen die extra steun nodig hebben met zich mee brengt. Werkdruk voor leraren wordt in dit verband het meest genoemd, en daarnaast de druk die de aanwezigheid van zorgleerlingen legt op de niet-zorgleerlingen. Beide groepen bedienen met goed onderwijs is wel het ideaal, aldus de interne begeleiders, maar zorgt in de praktijk ook voor spanningen.
Leraren basisonderwijs zelf vinden in meerderheid dat het lesgeven op verschillende niveaus en lesgeven aan leerlingen die extra steun nodig hebben geen last is maar een uitdaging. Ze vinden ook dat die leerlingen in hun klas goed op hun plek zitten. Maar een minderheid (circa 20%) vindt het wel echt zwaar en voelt zich erdoor overbelast. In het

13 Walraven, Kieft & Van der Vegt, 2013
14 Smeets, Ledoux, Blok, Felix, Heurter, Van Kuijk & Vergeer, 2013
15 Walraven, Kieft & Van der Vegt, 2013

voortgezet onderwijs zien we op dit punt een vergelijkbaar beeld.16 Er is dus wel sprake van werkdruk en stevige belasting, maar niet bij iedereen.

Hoe gaan we hiermee verder om in het evaluatieprogramma?

1e We doen naar deze onderwerpen kwantitatief vervolgonderzoek in de monitor ondersteuningsaanbod (basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal (basis)onderwijs).
2e In de integrale cases volgen we een beperkt aantal scholen (po, vo, so, mbo) in hun ontwikkeling en interviewen we zowel leraren zelf als hun schoolleiders en interne begeleiders/zorgcoördinatoren over hun ervaringen met het lesgeven aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.
3e In het journalistiek onderzoek gaan we specifiek op zoek naar ervaringen van leraren, op diverse scholen in het land.
4e In het school-klas-leerling onderzoek gaan we onder meer na of er een samenhang is tussen leraarcompetenties en cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van leerlingen (zowel leerlingen die extra steun nodig hebben als overige leerlingen). Ook gaan we in dit project vaardigheden van leraren meten via observaties.

Leerlingenzorg en bureaucratie

Eén van de doelstellingen van passend onderwijs is het terugdringen van bureaucratie rond leerlingenzorg. Het oude systeem voor de organisatie van de leerlingenzorg vertoonde als één van de knelpunten dat het te ingewikkeld en omslachtig zou zijn, aldus de beleidsdocumenten die aan passend onderwijs ten grondslag liggen. Als oorzaak daarvoor werden vooral de lange en complexe indicatieprocedures in het voormalige LGF-beleid genoemd (“een woud van regels”). Nu passend onderwijs is ingevoerd, zijn samenwerkingsverbanden zelf verantwoordelijk voor procedures van toewijzing van extra steun. Landelijke regels en criteria zijn afgeschaft en de verwachting is dat samenwerkingsverbanden kiezen voor meer eenvoud en minder regels.
Om te kunnen nagaan of de doelstelling om bureaucratie terug te dringen wordt gehaald, is inzicht nodig in de mate van bureaucratie zowel in het oude stelsel als in het nieuwe stelsel. Dit wordt in kaart gebracht met de *monitor bureaucratie*. Hiermee wordt op verschillende momenten gepeild in hoeverre betrokkenen op scholen bureaucratie ervaren (en ouders, zie de paragraaf hierna). De eerste peiling is eind 2014 uitgevoerd en betrof de situatie in het schooljaar 2013-2014, dus het jaar vóór passend onderwijs werd ingevoerd. De tweede peiling is uitgevoerd in het najaar van 2015, dus een jaar ná invoering van passend onderwijs.

Uit beide metingen blijkt dat intern begeleiders, zorgcoördinatoren en leraren van scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs in het algemeen de taken rond de extra ondersteuning van leerlingen weliswaar behoorlijk tijdrovend vinden, maar ook nuttig en niet al te ingewikkeld. Administratieve taken vindt men meer tijd kosten dan overlegtaken.

16 Smeets, Ledoux, Blok, Felix, Heurter, Van Kuijk & Vergeer, 2013; Smeets, Ledoux, Regtvoort & Felix, 2015; Walraven, Kieft & Van der Vegt, 2013

Tijdbelasting, nut en complexiteit zijn de drie aspecten van bureaucratie die zijn onderzocht.
Er zijn sinds de invoering van passend onderwijs wel een paar nieuwe taken rond de leerlingenzorg ontstaan en die vindt men in de scholen relatief ingewikkeld. Dan gaat het bijvoorbeeld om het opstellen van ontwikkelingsperspectieven en uitvoeren van de zorgplicht. Hier kan meespelen dat het om taken gaat waarvoor nog geen routines aanwezig zijn.
De ervaren doelmatigheid (nut en helderheid) van taken en procedures is gelijk gebleven ten opzichte van de situatie voor passend onderwijs. De ervaren taakbelasting (tijd en complexiteit van procedures) blijkt echter toegenomen. In rechtstreekse vragen over wat men aan verandering heeft ervaren tussen beide metingen geven respondenten in de scholen ook aan dat zij nu meer bureaucratie ervaren dan voor de invoering van passend onderwijs. De precieze oorzaken hiervan kunnen niet uit het monitoronderzoek worden afgeleid, maar mogelijk spelen hierbij de nieuwe taken en de nog ontbrekende routines een rol. Wel is duidelijk dat kort na de invoering het doel om (ervaren) bureaucratie binnen scholen terug te dringen nog niet is gehaald. [17]

Hoe gaan we hiermee verder om in het evaluatieprogramma?

1e De monitor bureaucratie zal nog twee keer worden herhaald, eind 2016 en eind 2018. Daarmee worden verdere ontwikkelingen in kaart gebracht. Ook zal daarin meer aandacht worden besteed aan de vraag welke activiteiten meer en minder bureaucratie oproepen en zal er verbinding worden gelegd met het beleid van samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen. In die vervolgmetingen zal dus ook het mbo een plaats krijgen.
2e In de integrale cases gaan we op zoek naar concrete voorbeelden van bureaucratie-ervaringen en naar de oorzaken daarvan. Zo mogelijk sporen we ook enkele good practices op.

5.3 Leerlingniveau: tevredenheid van ouders en leerloopbanen van leerlingen

Hoe staat het met de ervaringen van ouders?

Voor ouders met een kind dat specifieke onderwijsbehoeften heeft verandert er nogal wat door passend onderwijs. Zo moet de invoering van de zorgplicht er voor zorgen dat ouders niet meer zelf hoeven te ‘shoppen’ om een goede plek te vinden voor hun kind. En de in samenwerkingsverbanden breed levende wens om onderwijs zoveel mogelijk thuisnabij te organiseren, zal er mogelijk toe leiden dat ouders die dat willen vaker een plek voor hun kind in het regulier onderwijs kunnen krijgen of behouden. Maar niet alle veranderingen zullen wellicht veranderingen ten goede zijn. Ouders hebben bijvoorbeeld wat minder instemmingsrecht dan in het verleden bij de keuze voor een aanpak/aanbod voor hun kind. De toegang tot het speciaal onderwijs zal mogelijk her en der wat moeilijker worden. En ook ouders raken oude zekerheden als het ‘rugzakje’ kwijt. Tegelijkertijd hebben ouders allerlei mogelijkheden om eventuele geschillen met besturen of samenwerkingsver-

17 Kuiper, E., Dikkers, L., Ledoux, G., Van den Berg, E., & Bos, W. (2015); Kuiper, Van Loon-Dikkers & Ledoux (2015).

banden aan te kaarten bij speciale commissies en instanties en uiteindelijk ook bij de rechter.

De ervaringen van ouders komen op verschillende manieren aan bod in het evaluatieprogramma. Eén daarvan is de *monitor oudertevredenheid*. Daar is tot nu toe alleen een nulmeting van uitgevoerd, bij de start van het schooljaar 2014-2015. Die nulmeting gaat dus nog over de situatie vóór passend onderwijs. De monitor oudertevredenheid richt zich op alle ouders, dus niet alleen op ouders met een kind met specifieke onderwijsbehoeften, maar ook op overige ouders. Immers, schoolbeleid op dit gebied gaat alle ouders aan.
Uit de nulmeting is gebleken dat de ouders over het algemeen redelijk tevreden waren over hoe de school van hun kinderen vóór de invoering van passend onderwijs de leerlingenzorg had geregeld.[18] Dat geldt zowel voor de ouders van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben als voor de overige ouders. In totaal hebben zo'n 1800 ouders de digitale vragenlijst ingevuld die bij deze nulmeting is gebruikt. De tevredenheid betreft aspecten als communicatie en informatievoorziening, het schoolkeuzeproces, signalering van behoeften, feitelijke ondersteuning en de mate waarin de school ouders behandelt als serieuze gesprekspartners. En ouders van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, lukte het over het algemeen zonder veel problemen om hun kind op een reguliere school in te schrijven.
Voor alle onderzochte aspecten was er echter ook steeds een minderheid die niet zo tevreden was. Het meest opvallende punt van ontevredenheid was dat sommige ouders hebben ervaren dat de school niet op tijd contact opnam toen er iets aan de hand was met hun kind en ook niet duidelijk aangaf wat er dan precies aan de hand was.
Ouders van kinderen in het speciaal onderwijs bleken tevredener te zijn over de communicatie met de school dan ouders in het regulier onderwijs. En binnen het regulier onderwijs waren ouders van kinderen met extra ondersteuning tevredener over de relatie met de school dan ouders van kinderen zonder extra ondersteuning, wellicht omdat ze vaker contact met de school hebben. Verder bleek dat ouders met kinderen in het mbo op alle aspecten minder tevreden waren dan de andere ouders. Waarschijnlijk komt dit doordat er in het mbo minder contact is tussen school en ouders. En op alle aspecten waren laagopgeleide ouders tevredener dan hoogopgeleide ouders, mogelijk omdat deze laatste kritischer zijn.
Verder was een belangrijk resultaat uit dit onderzoek dat zo'n 80 procent van alle ouders er positief tegenover staat als er in de klas van hun kind ook kinderen zitten die extra ondersteuning nodig hebben. Ze vinden dat hun kind zo leert omgaan met verschillen. Ook vinden ze dat de school er moet zijn voor alle kinderen.

Leerloopbanen van leerlingen

Het uiteindelijke doel van passend onderwijs is dat leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte meer succes behalen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt dan voorheen. Concreet betekent dit: minder vaak (langdurig) in het speciaal onderwijs, minder afstroom en uitval, vaker een diploma en vaker een goede plek op de arbeidsmarkt. Natuurlijk duurt het nog lang voordat zulke resultaten zichtbaar kunnen zijn, daarvoor moe-

18 Kuiper, E., Dikkers, L., Emmelot, Y., & Ledoux, G. (2015). Tevredenheid van ouders voor de start van passend onderwijs. Nulmeting kortetermijnevaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

ten immers de onderwijs- en arbeidsmarktloopbanen langere tijd worden gevolgd. In het evaluatieprogramma verzamelen we verschillende soorten cijfers over de positie van de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het onderwijs. Dat gebeurt onder meer in de monitor kengetallen, waarin we bijvoorbeeld de deelname van leerlingen aan speciaal onderwijs volgen en bijhouden waar leerlingen terecht komen bij de overstapmomenten in het onderwijs. De monitor kengetallen heeft al twee metingen gehad: een nulmeting in 2013, nog in opdracht van de inmiddels opgeheven Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs, en een vervolgmeting in 2015 in opdracht van NRO. De vervolgmeting19 heeft het meest recent de stand van zaken in deelnamepatronen in kaart gebracht, voor de situatie voorafgaand aan passend onderwijs. Een belangrijke vraag hierin was of er al sprake was van 'voorafschaduwing' van passend onderwijs, bijvoorbeeld doordat er al minder leerlingen terecht komen in het speciaal onderwijs dan voorheen, en of dat samen zou kunnen hangen met de vereveningsopdracht waar samenwerkingsverbanden mee te maken hebben. Zulke patronen van voorafschaduwing werden niet gevonden. Verder biedt deze vervolgmeting nog zicht op prestaties en onderwijspositie van rugzakleerlingen, zowel in het po, vo als mbo. In toekomstige metingen is dat niet meer mogelijk, omdat door de invoering van passend onderwijs 'rugzakjes' in de oorspronkelijke vorm niet meer bestaan/niet meer worden geregistreerd. Een belangrijke vraag voor de toekomst is daarom hoe leerlingen die extra ondersteuning behoeven nog geïdentificeerd kunnen worden. Eén van de mogelijkheden is de registratie van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief, die voorzien is in passend onderwijs. Die registratie is nog in opbouw bij DUO.

19 Koopman, P., Ledoux, G., Karssen, M., Van der Meijden, A., & Petit, R. (2015). Vervolgmeting 1 Kengetallen Passend Onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Hoe gaan we hiermee verder om in het evaluatieprogramma?

1e De monitor oudertevredenheid zal nog twee keer worden herhaald, in 2016 en 2018.
2e In het journalistieke onderzoek zal 'de stem van de ouders' nadrukkelijk ook aan bod komen.
3e Eén van de thematische cases zal gericht worden op de positie van ouders in passend onderwijs. Deze casestudie zal tevens verbonden worden met het onderzoek naar juridische aspecten: er wordt bijzondere aandacht besteed aan de werking van geschillenprocedures voor ouders.
4e In de integrale cases komen zowel de meningen en ervaringen van ouders als van leerlingen aan bod. Voor het mbo ligt daarbij de nadruk op de ervaringen van leerlingen/studenten zelf.
5e In het onderzoek school-klas-leerling worden leerlingen in het po en vo die extra ondersteuning behoeven twee jaar gevolgd en worden data verzameld over hun prestaties, welbevinden, motivatie, zelfvertrouwen en gedrag.
6e In het casuïstisch onderzoek wordt meer in de diepte gekeken wat er gebeurt met leerlingen met complexe ondersteuningsvragen.
7e In de monitor kengetallen zoomen we jaarlijks in op relevante cijfers wat betreft deelname aan regulier en speciaal onderwijs, overstapmomenten, en dergelijke.
8e We voeren secundaire analyses uit op databestande van het landelijke cohortonderzoek om te achterhalen hoe het leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften verging wat betreft hun onderwijsloopbaan in de periode vóór passend onderwijs. Hiermee creëren we een vergelijkingsbasis voor toekomstig onderzoek naar leerloopbanen vanaf de invoering van passend onderwijs.

Planning

Hiervoor zijn veel activiteiten genoemd die we in het onderzoek ondernemen. Het onderstaande schema laat zien hoe ze gepland zijn in de tijd. We beperken ons hierbij tot de eerste jaren van het onderzoeksprogramma (voorjaar 2015-voorjaar 2017), in verband met een tussenevaluatie die NRO uitvoert in het voorjaar van 2017. In principe loopt het programma daarna nog twee jaar door.

Deelonderzoek	Start in	Gereed in
Integrale casestudies	Najaar 2015	Voorjaar 2017
Thematische casestudie positie speciaal onderwijs	Najaar 2015	Najaar 2016
Thematische casestudie passend onderwijs in lera-renopleidingen	Najaar 2015	Najaar 2016
Casuïstisch onderzoek 1 (complexe leerlingen)	Najaar 2015	Najaar 2016
Journalistiek onderzoek	Najaar 2015	Najaar 2016
School-klas-leerling meting 1	Najaar 2015	Voorjaar 2017
Contextanalyse	Najaar 2015	Voorjaar 2017
Ad hoc bekostiging lwoo en pro	Najaar 2015	Voorjaar 2016
Ad hoc opting out lwoo pro	Najaar 2015	Voorjaar 2017
Monitor ondersteuningsaanbod	Najaar 2015	Najaar 2016
Monitor kengetallen	Najaar 2015	periodiek
Loopbanenonderzoek	Najaar 2015	Najaar 2016
Ad hoc geïntegreerde voorzieningen speciaal on-derwijs	Voorjaar 2016	Najaar 2016
Ad hoc juridische aspecten	Voorjaar 2016	Voorjaar 2017
Casuïstisch onderzoek 2 (ontwikkelingsperspectie-ven)	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Monitor samenwerkingsverbanden	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Monitor mbo	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Monitor gemeenten	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Monitor bureaucratie	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Monitor oudertevredenheid	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Thematische casestudie ouders	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Thematische casestudie governance	Najaar 2016	Voorjaar 2017

Voor wie de voortgang van het onderzoek wil volgen: alle informatie hierover is te vinden op onze website www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholenpassend onderwijs aan?* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

ECPO (2013). Routeplanner Passend Onderwijs. Met Evaluatieplan en nulmeting 2013. www.passendonderwijs.nl.

Eimers, T., Roelofs, M., Walraven, M., & Wolbers, M.H.J. (2015). *Passend Onderwijs MBO van start! Korte termijn evaluatie passend onderwijs.* Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt / ITS, Radboud Universiteit, 2015.

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.

Jepma, IJ., & Beekhoven, S. (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden.* Deel A. Utrecht: Sardes.

Koopman, P., Ledoux, G., Karssen, M., Van der Meijden, A., & Petit, R. (2015). *Vervolgmeting 1 Kengetallen Passend Onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Kuiper, E., Dikkers, L., Ledoux, G., Van den Berg, E., & Bos, W. (2015). *Feitelijke en ervaren bureaucratie. Nulmeting in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut/Stichting Economisch Onderzoek.

Kuiper, E., Dikkers, L., Emmelot, Y., & Ledoux, G. (2015). *Tevredenheid van ouders voor de start van passend onderwijs. Nulmeting kortetermijnevaluatie passend onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Kuiper, E., van Loon-Dikkers, L., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs.* Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013), Evaluatiekader Passend onderwijs. Den Haag: ECPO.

Ledoux, G., Vergeer, M. & Elshof, D. (2013). *Nieuwe paden. Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk.* Den Haag: ECPO.

Rekers-Mombarg, L.T.M., & Bosker, R.J. (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden.* Deel B. Groningen: GION/RUG.

Smeets, E., Ledoux, G., Regtvoort, A., Felix, C., & Mol Lous, A. (2015). *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam/Leiden: ITS/Kohnstamm Instituut/Hogeschool Leiden.

Walraven, M., Kieft, M., & Van der Vegt, L. (2013). *Passend onderwijs en opvattingen over de toerusting van vo-docenten en –scholen.* Utrecht: Oberon.

