

**BIJLAGE A  
ADVIES VAN MEVROUW G. LEDOUX BETREFFENDE DE EVALUATIE VAN PASSEND  
ONDERWIJS**



SCO-KOHNSTAMM INSTITUUT

Evaluatieplan Passend Onderwijs periode 2008-2012

**Voorstel voor de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs**

Guuske Ledoux  
SCO-Kohnstamm Instituut  
Universiteit van Amsterdam

Versie juni 2008

## 1 **Beleid Passend Onderwijs**

In december 2007 heeft de staatssecretaris van OCW het invoeringsplan Passend Onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd. Passend Onderwijs is de naam die is gegeven aan nieuw beleid op het gebied van zorgleerlingen in het onderwijs. Het nieuwe beleid moet een einde maken aan een aantal knelpunten, die in de huidige praktijk aanwezig zijn voor deze leerlingen en hun ouders, zoals kinderen die thuis zitten of op wachtlijsten staan, veel bureaucratie rond indicatiestelling, onvoldoende aansluiting en samenwerking tussen verschillende deelsystemen, onvoldoende afstemming en samenwerking met (jeugd)zorg, onvoldoende helderheid over wie welke verantwoordelijkheden heeft en onvoldoende kwaliteit van het onderwijs op een deel van de scholen, in het regulier onderwijs én in het speciaal onderwijs. Ook zou het een einde moeten maken aan de kostengroei die het gevolg is van de toename van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, vooral in de sector van het onderwijs aan kinderen met gedragsproblemen.

Aan het nieuwe beleid liggen zoals blijkt uit het invoeringsplan de volgende uitgangspunten ten grondslag<sup>1</sup>:

1. Het kind staat centraal. Taak van het onderwijs is om de kwetsbare kinderen waar het in Passend onderwijs om gaat zo goed mogelijk voor te bereiden op een zo zelfstandig mogelijke plaats in de samenleving. Tussen de leerlingen zijn er grote verschillen naar de aard van de beperkingen en de mogelijkheden die zij hebben. Het onderwijs moet rekening houden met die verschillen en het aanbod aanpassen op de behoeften van het kind. Met ouders moet goed overlegd worden over het onderwijsstraject voor hun kind.
2. Passend onderwijs betekent niet dat alle leerlingen in de gewone school voor basis- of voortgezet onderwijs moeten worden opgevangen. Een deel van de leerlingen kan met goede ondersteuning in de reguliere school onderwijs volgen, maar een ander deel kan beter onderwijs volgen in een speciale school. Er zijn ook tussenvormen mogelijk zoals de inrichting van een speciale klas binnen een reguliere school. Tot slot zijn er mogelijkheden om leerlingen tijdelijk in een speciale voorziening te plaatsen, bijvoorbeeld om via goede observatie tot een betere beslissing over plaatsing te komen. Regionaal moet er een goed continuüm van onderwijsvoorzieningen komen met doorgaande leerlijnen po-vo-(v)so.
3. De kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen moet goed zijn. De inspectie signaleert dat te veel speciale voorzieningen (scholen voor sbo, so, vso) zwak of zeer zwak van kwaliteit zijn. Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat als hun kind naar een speciale school gaat, het onderwijs daar van goede kwaliteit is, en dat het onderwijs leidt tot een heldere kwalificatie. Daarom heeft kwaliteitsversterking prioriteit binnen Passend onderwijs.
4. Passend onderwijs moet in de klas gerealiseerd worden. Onderwijs is niet passend als de leraar die het geeft niet de bekwaamheid heeft ontwikkeld om het te geven of niet voldoende ondersteuning krijgt. Daarom moet de positie van de leraren versterkt worden.
5. Een deel van de leerlingen heeft ook zorg buiten het onderwijs nodig. Als bijvoorbeeld problemen in de gezinsituatie leiden tot gedragsproblemen in de school, dan moet de school erop kunnen rekenen dat maatschappelijk werk en jeugdzorg de problemen in het gezin aanpakken. Het onderwijs in de school moet aansluiten op de zorg die vanuit instellingen voor jeugdzorg en vanuit de AWBZ-zorg wordt gegeven.

---

<sup>1</sup> Invoeringsplan Passend Onderwijs, brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van OCW, kenmerk PO/ZO/07/44986, december 2007

6. In de bureaucratie die samenhangt met de speciale voorzieningen moet fors gesnoeid worden. Indiciestelling moet handelingsgericht zijn. Dubbelingen in indicaties moeten afgebouwd worden in samenwerking met de zorg buiten het onderwijs.
7. Voor zowel de huidige middelen voor zorgleerlingen als de middelen die beschikbaar komen voor de uitwerking van Passend onderwijs geldt dat deze zoveel mogelijk in het primaire onderwijsproces moeten worden ingezet: handen in de klas! De inzet van middelen moet flexibel zijn om maatwerk in het onderwijs mogelijk te maken. De inzet moet ook doelmatig en transparant zijn: voor scholen, voor ouders, voor andere instellingen en voor de overheid.
8. De uitgaven voor extra zorg (op de Rijksbegroting) moeten beheersbaar zijn. Voor de veranderingen die noodzakelijk zijn om Passend onderwijs te realiseren worden extra middelen beschikbaar gesteld.

Om de situatie die in de uitgangspunten geschetst wordt te bereiken zijn er twee centrale beleidsdoelen geformuleerd, ieder met eigen beleidsinstrumenten:

- verbetering van de sturingsmechanismen in het onderwijs aan zorgleerlingen
- verbetering van de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen in de klas

Om de sturing te verbeteren worden regionale netwerken gevormd, waarin onderwijsinstellingen samenwerken met elkaar en met instellingen voor buitenschoolse zorg. De wens is dat die netwerken komen tot een continuüm van zorgvoorzieningen, dat flexibel is en voor alle leerlingen een passend aanbod biedt. De toegang daartoe moet bij voorkeur geregeld worden via één loket, zodat leerkrachten en ouders niet meer naar de voor hen juiste ingangen hoeven te zoeken. Dat loket moet ook toegang bieden tot de jeugdzorg. Tot het voorzieningenpakket behoort ook een aanbod van opvoedingsondersteuning, dit impliceert betrokkenheid van de gemeente en de Centra voor Jeugd en Gezin. Verder is het de bedoeling dat ouders (van zorgleerlingen) als collectief worden betrokken bij de inrichting van de regionale netwerken, dat er voorzieningen worden gecreëerd om ouders te ondersteunen bij het vinden van de juiste zorg voor hun kind en dat er een geschillenregeling komt voor situaties waarin ouders het niet eens zijn met aangeboden of geleverde zorg. Vooralsnog worden er geen regionale netwerken van bovenaf ingericht. Er is gekozen voor ontwikkeling van onderop. Te zijner tijd zal wel wettelijk worden geregeld dát er regionaal wordt samengewerkt en dat schoolbesturen de plicht krijgen om voor elke leerling die bij een school van het bestuur wordt aangemeld te zorgen voor een onderwijsaanbod dat past bij de behoeften van het kind. De wijze waarop de schoolbesturen en de andere betrokkenen in het netwerk dat regelen wordt niet voorgeschreven. Er is ruimte om eigen organisatievormen te kiezen.

In de komende jaren worden met deze beleidsuitgangspunten ervaringen opgedaan in regio's die op vrijwillige basis vorm gaan geven aan samenwerking. Voorzien is dat het beleid landelijk wordt ingevoerd in 2011. Op dat moment zal ook de financieringssystematiek veranderen; het is de bedoeling dat de regionale netwerken gaan werken met budgetfinanciering. Vooruitlopend hierop zal in enkele van de proefregio's vanaf 2009/2010 worden gewerkt met budgetfinanciering<sup>2</sup>.

Om de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen in de klas te verbeteren moet vooral de toerusting van leerkrachten worden verbeterd. Versterking van hun competenties én meer ondersteuning moeten er voor zorgen dat zorgleerlingen het onderwijs krijgen dat bij hun

---

<sup>2</sup> Voortgangsbericht Passend Onderwijs van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, juni 2008, kenmerk PO/ZO/14662

mogelijkheden past en die maximaal benut. Hier liggen taken voor de centrale overheid (zoals toezicht houden op de kwaliteit van de opleidingen en de acties om het aantal zeer zwakke scholen in het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs terug te dringen), maar vooral voor de samenwerkende schoolbesturen in de regionale netwerken. De verwachting is dat de zorgstructuur die in de regio's wordt gekozen voorziet in mogelijkheden voor meer handen in de klas en voor specifieke expertise die op afroep beschikbaar is, ook vanuit buitenschoolse zorginstellingen. Een andere verwachting is dat de regionale netwerken een eigen scholingsplan maken.

### *Evaluatie*

De keuze voor 'een proces van onderop' betekent dat de praktijk vooraf gaat aan de wetgeving. Eerst moeten in de praktijk de uitvoerbaarheid van bestuurlijke en organisatorische concepten zijn gebleken voordat deze in wetgeving worden verankerd. Er wordt gestart met een beperkt aantal experimenten en veldinitiatieven; hiervoor zijn specifieke extra middelen beschikbaar. De beoordeling van de resultaten in de praktijk en de beantwoording van de vraag of vervolgstappen gezet kunnen worden, zijn van groot belang voor de voortgang van het invoeringsproces. Om deze beoordeling en beantwoording zo zorgvuldig mogelijk te laten plaatsvinden is een onafhankelijke Evaluatie en Adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) ingesteld. De ECPO ontwikkelt hiervoor een eigen evaluatieplan met een bijbehorend meerjarig onderzoeksprogramma. Dat moet voorzien in antwoorden op de onderzoeksvragen van het ministerie van OCW, maar ook in antwoorden op onderliggende vragen, bijvoorbeeld vragen die betrekking hebben op de implicaties van het nieuwe 'stelsel', de achterliggende verwachtingen en eventuele neveneffecten. Het evaluatieplan moet ook zichtbaar maken welke gegevensbronnen benut kunnen/zullen worden voor de verschillende onderzoeksvragen en welke rol al bestaande onderzoeksprogramma's (zoals BOPO) daarin zullen of kunnen spelen. Het voorliggende plan vormt daarvoor het eerste concept.

## **2 Gewenste effecten**

In 2007 is door het SCO-Kohnstamm Instituut een ex ante evaluatie uitgevoerd van het toen nog voorgenomen beleid dat nu de benaming Passend Onderwijs heeft gekregen<sup>3</sup>. Die evaluatie had betrekking op het beleid zoals voorbereid door de vorige minister van OCW. Op hoofdlijnen (centrale principes) wordt dit beleid door de huidige bewindslieden voortgezet, maar er zijn ook enkele wijzigingen en accentverschuivingen. Zo is er nu meer dan voorheen nadruk op versterking van de kwaliteit van het onderwijs en de competentie van leerkrachten, zijn er andere ideeën over de wijze van bekostiging, wordt (nog) meer aandacht besteed aan de noodzaak om te komen tot afstemming tussen zorg in het onderwijs en zorg buiten het onderwijs en wordt meer aangesloten bij al bestaande samenwerkingsverbanden als kader voor de gewenste regionale netwerken. Gegeven deze wijzigingen zou het gewenst zijn om tot een nieuwe/herziene reconstructie van de beleidstheorie te komen. De reeds uitgevoerde ex ante evaluatie is immers vanwege de beleidsaanpassingen niet meer helemaal adequaat.

Een dergelijke herziening is binnen het korte tijdsbestek waarin het evaluatieplan van de ECPO tot stand moet komen niet haalbaar. Toch is het gewenst om in kort bestek een

---

<sup>3</sup> Ledoux et al (2007). Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid.

overzicht te hebben van de centrale verwachtingen van het beleid en een ordening daarvan in een zogenaamde 'causale keten'. Een causale keten is een ordening van de beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en beleidseffecten in 'als-dan' uitspraken (als x gebeurt, dan is y het gevolg; als x wordt ingezet, leidt dat tot y). De causale ketens die eerder in de genoemde ex-ante analyse zijn opgesteld zijn tamelijk complex en passen niet volledig meer bij het actuele beleid. Voor het evaluatieplan van de ECPO is daarom een nieuwe, vereenvoudigde versie gemaakt. De basis daarvoor vormen de beleidsdoelen die afgeleid kunnen worden uit de eerder genoemde beleidsuitgangspunten. In de keten (schema 1) zijn ze neergezet als *gewenste effecten*. Een ▼ teken betekent in dit schema 'moet leiden tot'.

Schema 1 Causale relaties beleid Passend Onderwijs; maart 2008

A

Vorming van regionale netwerken, met eigen budget  
&  
Verantwoordelijkheid voor plaatsing zorgleerlingen belegd bij schoolbesturen



B

- continuüm van zorgvoorzieningen, flexibel in te zetten
- doorgaande leerlijnen
- afstemming met zorg buiten de school
- inrichting van één loket
- geïntegreerde indicatiestelling; handelingsgericht
- scholingsplan voor leerkrachten
- organisatie van ondersteuning van leerkrachten



C

- minder bureaucratie, eenvoudiger procedures
- meer keuzemogelijkheden en ondersteuning voor ouders
- doelmatige en flexibele inzet van middelen
- leerkrachten die voldoende bekwaam zijn
- voorzieningen met voldoende kwaliteit
- onderwijs op maat/dat rekening houdt met behoeften



D

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ ieder kind een plek met passend aanbod</li><li>▪ schoolloopbanen zonder drempels</li><li>▪ prestaties conform ontwikkelingsmogelijkheden, geen onderbenutting</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ ouders die de weg weten</li><li>▪ beheersing van de kosten/de omvang van het speciaal onderwijs</li></ul> |
|---|---|



E

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ een passende plek op de</li></ul> |  |
|---|--|

|              |  |
|--------------|--|
| arbeidsmarkt |  |
|--------------|--|

### 3 Mogelijke ongewenste effecten/neveneffecten

Het nieuwe beleid is complex, bevat doelen op verschillende niveaus en is voor het bereiken van deze doelen afhankelijk van acties van samenwerkende instellingen in de regio's die een grote eigen beleidsvrijheid krijgen. Er moet daarom rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het beleid anders uitwerkt dan beoogd. In de eerder genoemde ex-ante evaluatie is een aantal mogelijke risico's in kaart gebracht die verbonden zijn met het nieuwe beleid. Het gaat om omstandigheden, verschijnselen of mogelijke acties van belanghebbenden die er toe kunnen leiden dat er andere of tegengestelde effecten worden bereikt dan de beoogde. Samengevat zijn dat de volgende:

#### *Risicofactoren op het niveau van de samenwerking*

1. Het nieuwe beleid doet een sterk appel op de bereidheid tot samenwerking in de regio en op gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid. Het is denkbaar dat die samenwerking en deling van verantwoordelijkheid onvoldoende tot stand komt. Vooropstellen van individuele belangen van scholen/schoolbesturen zou kunnen leiden tot keuzes die leiden tot minder zorg voor zorgleerlingen in de eigen instelling en meer verschuiving naar voorzieningen buiten de eigen school. Als dit gebeurt, is het resultaat groei van het aantal plaatsingen in speciale voorzieningen en vermindering van de opvang van zorgleerlingen in het regulier onderwijs.
2. Samenwerking wordt niet van bovenaf opgelegd, de aanname is dat die van onderaf zal groeien. Er is ook geen 'regisseur' of 'kartrekker' voor aangewezen. Binnen de regio's worden op dit punt eigen keuzes gemaakt. Een risico is dat door gebrek aan bovenbestuurlijke regie de beoogde samenwerking onvoldoende van de grond komt en dat de gewenste afstemming en doorgaande lijnen daardoor niet tot stand komen.
3. Het nieuwe beleid doet eveneens een sterk appel op het bestuurlijk vermogen van schoolbesturen. Er moet immers nieuw, lokaal beleid worden ontwikkeld in samenspraak met veel soorten betrokkenen en met forse veranderingen ten opzichte van de bestaande situatie. Niet alle besturen zijn in dit opzicht even sterk. Een mogelijk risico is dat de grote schoolbesturen eenzijdig hun wil zullen opleggen aan kleine besturen.
4. De verwachting dat de bureaucratie zal afnemen hoeft niet vanzelfsprekend uit te komen. Het is denkbaar dat er verschuiving in plaats van vermindering van regelgeving zal plaatsvinden, als lokale regels de plaats gaan innemen van centrale regels.

#### *Risicofactoren op het niveau van scholen*

5. Het beleid heeft niet alleen consequenties voor zorgleerlingen en hun ouders, het raakt ook de overige leerlingen en hun ouders en het raakt leerkrachten. Niet iedereen is bij voorbaat voorstander van opname van zoveel mogelijk zorgleerlingen in het regulier onderwijs. Plaatsing van zorgleerlingen in speciale scholen komt het meest tegemoet aan eventuele bezwaren van ouders van niet-zorgleerlingen en van leerkrachten tegen die opname. Gegeven de vrijheid om lokaal eigen keuzes te maken zou ook dit kunnen leiden tot groei van het speciaal onderwijs.
6. Op dit moment staat het onderwijsveld niet afwijzend maar wel gereserveerd en afwachtend tegenover het nieuwe beleid. Het is niet op voorhand zeker dat iedereen wil meewerken (draagvlakrisico).

### *Risicofactoren op het niveau van ouders*

7. Als afspraken tussen besturen leiden tot het eenzijdig opleggen van een bepaald aanbod aan ouders leidt dit tot minder keuzevrijheid voor ouders.
8. Er is kans op rechtsongelijkheid: de ene ouder is beter toegerust voor de onderhandeling met school en bestuur dan de andere, en in de ene regio zal mogelijk meer aanbod of keuzevrijheid komen dan in de andere. Ouders hebben dan niet dezelfde toegang tot de beste/de gewenste zorg. De kans bestaat dat ouders dit aanvechten en daarvoor naar de rechter gaan (juridiseringrisico).

### *Financiële risico's*

9. Op het vlak van de bekostiging bestaat het risico van budgetmaximalisatie: maximale benutting van mogelijkheden tot financiële vergoeding bij belanghebbende partijen (scholen, ouders), leidend tot oplopende kosten. Dit risico doet zich vooral voor bij een opneemfinanciering (vergoeding van zorg via zorgbudgetten op basis van indicatie). Wanneer, zoals de bedoeling is, gekozen wordt voor budgetfinanciering zal dit risico zich niet voordoen maar bestaat de kans op andere risico's, namelijk beperking van de toegang tot dure vormen van zorg of onvoldoende afstemming van de omvang van de middelen op de omvang van het aantal zorgleerlingen.

### *Risico's op het vlak van kwaliteitszorg*

10. Het feit dat het beleid open is en ruimte biedt voor invulling van onderop levert het risico op dat er onvoldoende mogelijkheden zijn voor toezicht op invulling van passend onderwijs. Aandachtspunten hier zijn het gebrek aan bevoegdheden bij de inspectie, onduidelijkheid over de geadresseerde van toezicht (wie neemt de verantwoordelijkheid voor de samenwerking?) en het ontbreken van een definitie voor passend onderwijs.

Voor de opzet van de evaluatie van Passend Onderwijs betekent dit overzicht van risico's dat er ook aandacht besteed moet worden aan de volgende onderwerpen:

- factoren die de samenwerking beïnvloeden; met name factoren die de samenwerking kunnen verhinderen of beperken
- de houding van leerkrachten, schooldirecties, schoolbesturen en ouders (van zorgleerlingen én niet-zorgleerlingen) tegenover de nieuwe beleidsuitgangspunten; ontwikkeling daarin
- het eventuele ontstaan van lokale bureaucratie
- beleidsvoerend/bestuurlijk vermogen bij de centrale actoren
- toegang tot zorg voor ouders uit verschillende sociale milieus en in verschillende regio's
- kostenontwikkeling en kostenmaatregelen, ook binnen regio's
- toezichtsmogelijkheden

## **4 Onderzoeksvragen op hoofdlijnen**

In essentie zijn er twee hoofdvragen in de evaluatie:

- 1) In hoeverre worden de in de causale keten weergegeven beoogde effecten gerealiseerd?
- 2) In hoeverre treden er niet beoogde effecten op, van welke aard?

De effecten in de causale keten bevinden zich op verschillende niveaus. Realisatie van wat beoogd is in blok A moet leiden tot effecten in blok B, die moeten op hun beurt weer leiden tot effecten in blok C, enzovoort. In blok D en E staan de verwachte eindeffecten. De onderwerpen in blok B en blok C zijn te beschouwen als implementatiedoelen. Implementatiedoelen hebben betrekking op de *condities* die nodig zijn voor het bereiken van de eindeffecten. Ook onderzoek naar die condities hoort thuis in een evaluatieplan. Immers, er kunnen geen eindeffecten worden verwacht als er geen implementatie plaatsvindt of als de implementatie anders verloopt dan beoogd. Ook is het denkbaar dat er wel implementatiedoelen worden behaald maar er toch geen eindeffecten optreden. Ook dat is relevante informatie voor de beleidsevaluatie.

Het is dus van belang om onderzoeksvragen te formuleren voor de verschillende niveaus, en daarbij rekening te houden met de mogelijkheid dat zowel beoogde als niet-beoogde effecten optreden. We formuleren hier vier soorten hoofdvragen. Deze worden later uitgewerkt in meer specifieke vragen (waaronder de door OCW gestelde vragen) en een bijbehorend onderzoeksprogramma.

#### *I. Hoofdvragen op stelselniveau*

- 1) In hoeverre lukt het om in de regio's tot een eenvoudiger en transparanter stelsel voor onderwijs aan zorgleerlingen te komen? Voldoet dit aan de verwachtingen flexibel, niet-bureaucratisch, eenduidig belegde verantwoordelijkheden, effectieve samenwerking, doorgaande lijnen, een continuüm van zorgvoorzieningen en effectieve kwaliteitsbewaking?
- 2) Zijn er factoren die de totstandkoming van deze verwachtingen belemmeren? Zo ja welke, en waarom treden deze op?

#### *II. Hoofdvragen op het niveau van zorgaanbod in scholen*

- 3) In hoeverre lukt het om beter onderwijs voor zorgleerlingen te krijgen op klas- en schoolniveau? Voldoet dit aan de verwachtingen onderwijs met voldoende (basis)kwaliteit, onderwijs op maat, leerkrachten met voldoende deskundigheid en ondersteuning, keuzemogelijkheden en rechtsgelijkheid voor ouders, onderwijs dat aansluit bij de behoeften?
- 4) Zijn er factoren die de totstandkoming van deze verwachtingen belemmeren? Zo ja welke, en waarom treden deze op?

#### *III. Hoofdvragen op het niveau van leerlingen*

- 5) In hoeverre lukt het om zorgleerlingen te laten presteren naar het maximum van hun mogelijkheden en hen toe te leiden naar posities op de arbeidsmarkt die passend en haalbaar zijn? Worden daarbij condities vervuld als voldoende schoolwelbevinden, gevoel van veiligheid en geen drempels in de schoolloopbaan?
- 6) Zijn er factoren die de totstandkoming van deze verwachtingen belemmeren? Zo ja welke, en waarom treden deze op?

#### *IV. Hoofd vragen op het niveau van financiering*

- 7) Wat zijn de voor- en nadelen van budgetfinanciering voor het creëren van grotere efficiency en effectiviteit in het zorgaanbod? In hoeverre is het nodig om de financieringssystematiek af te stemmen op eventuele verschillen in zorgbehoeften tussen regio's?

## **5 Definitie en doelgroep Passend Onderwijs**

Vanuit het ministerie van OCW is het begrip passend onderwijs nooit precies omschreven. In de beleidsdocumenten ligt de nadruk meer op de beleidsinstrumenten en de motieven voor de beleidswijziging dan op invullen wat Passend Onderwijs nu eigenlijk is. Deels komt dat doordat de uitwerking van Passend Onderwijs aan het onderwijsveld wordt overgelaten en het nadrukkelijk de bedoeling is om daarin varianten toe te staan.

De ECPO vindt het gewenst om een eigen definitie te geven van Passend Onderwijs. Voor de evaluatie is het immers noodzakelijk enige greep te hebben op het begrip. Zonder omschrijving daarvan is het niet goed mogelijk om vast te stellen of/in welke mate passend onderwijs in de regio's wordt gerealiseerd<sup>4</sup>.

Voor evaluatiedoeleinden is een definitie gewenst die zo precies mogelijk is, dat wil zeggen toegespitst op de verwachte beleidseffecten en de doelgroep. Die beleidseffecten liggen echter op allerlei verschillende terreinen, zoals eerder is aangegeven, en integratie daarvan in één definitie is daardoor een lastige opgave. Er is daarom voor gekozen om de definitie te splitsen in twee delen: een deel dat passend onderwijs omschrijft op systeemniveau en een deel dat passend onderwijs omschrijft op leerlingenniveau. Die omschrijvingen luiden als volgt:

*A. Passend Onderwijs op systeemniveau is een landelijk dekkend stelsel van regionale netwerken die in de eigen regio voorzien in*

- (a) een op elkaar afgestemd, sluitend en flexibel geheel van zorgvoorzieningen in en buiten het onderwijs voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften,
- (b) een transparant, niet-bureaucratisch systeem voor toeleiding en indicering met plaatsingsgarantie voor iedere leerling met specifieke onderwijsbehoeften
- (c) ondersteuning en scholing van leerkrachten en schoolleiders die het onderwijs voor deze leerlingen verzorgen.

*B. Passend onderwijs op leerlingenniveau is een onderwijsaanbod voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften dat*

- (a) is afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind
- (b) die mogelijkheden maximaal benut
- (c) geen drempels of breuken heeft bij de overgang tussen verschillende scholen of delen van het schoolsysteem
- (d) leidt naar een passende plek op de arbeidsmarkt

In deze omschrijvingen is de doelgroep van Passend Onderwijs gespecificeerd als 'leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften'. Dat is een gangbare, zij het wat omslachtige

---

<sup>4</sup> In opdracht van de regiegroep is door Hoffmans eerder al een definitie opgesteld. Deze luidt:

*Goed Passend Onderwijs is een sluitend, functioneel en effectief, regionaal netwerk, waarin een passend, flexibel en goed aanbod aan onderwijs en begeleiding, voorzieningen en structuren wordt geboden en gunstige condities op school en bovenschools worden gecreëerd, zodat alle kinderen en jongeren tot 23 jaar zich optimaal ontwikkelen.*

Naar het oordeel van de ECPO voldoet deze definitie nog niet in voldoende mate. De belangrijkste bezwaren zijn dat:

- 'goed passend onderwijs' een formulering is die impliceert dat er ook slecht passend onderwijs is, de term goed is in de definitie overbodig
- de definitie zichzelf herhaalt (is circulair): passend onderwijs..... is passend aanbod...
- de doelen die in de definitie voorkomen erg abstract zijn (goed aanbod, gunstige condities, optimale ontwikkeling) en daardoor weinig houvast bieden
- de definitie zich richt op alle kinderen en jongeren tot 23 jaar en daarmee te algemeen is; deze formulering impliceert dat Passend Onderwijs het gehele onderwijs voor deze leeftijdsgroep omvat.

term die aansluit bij het begrip 'SEN' (special educational needs) dat in de internationale literatuur veel wordt gehanteerd. In de dagelijkse communicatie wordt meestal het begrip 'zorgleerlingen' gebruikt, een term we ook in dit plan verder gebruiken omdat het een eenvoudiger term is. Maar welke aanduiding ook wordt gekozen, een nog op te lossen probleem is het vinden van een nadere omschrijving die duidelijk maakt welke leerlingen tot de bedoelde groep behoren. Ook dit is een lastige opgave. De groep zorgleerlingen kan immers wisselen van samenstelling, al naar gelang de belangen van verschillende actoren. Verder zijn eenduidige omschrijvingen extra problematisch bij leerlingen met gedragsproblemen, omdat gedragsproblemen een interactiecomponent hebben en 'probleemgedrag' dus contextafhankelijk is. Maar ook leer- en andere ontwikkelingsproblemen kunnen contextafhankelijk zijn: de ene leerkracht noemt iets sneller een achterstand of probleem dan de andere leerkracht, de samenstelling van de klas speelt hierbij ook een rol<sup>5</sup>. En ook ouders verschillen in de mate waarin ze de ontwikkeling van hun kind als problematisch (willen) benoemen. De conclusie ligt dan voor de hand dat het niet mogelijk is om het begrip zorgleerling te omschrijven. Maar dat is voor de opdracht van de ECPO een onwenselijke conclusie. Immers, als niet kan worden bepaald voor welke leerlingen Passend Onderwijs een opbrengst moet hebben, kan er ook geen effectonderzoek op leerlingenniveau worden uitgevoerd.

De keuze valt daarom op een praktisch toepasbare begripsomschrijving die in eerder onderzoek naar zorgleerlingen in het basisonderwijs is gebruikt<sup>6</sup> en die aansluit bij wat *leerkrachten* zorgleerlingen vinden. Enigszins aangepast aan de wensen van de ECPO leidt dit tot de volgende omschrijving van zorgleerling:

*Een zorgleerling is een leerling die een specifiek probleem of een beperking heeft en voor wie een specifieke aanpak of extra hulp nodig is*

Deze omschrijving gaat bewust verder dan de leerlingen voor wie een specifieke indicatie wordt afgegeven ( de doelgroepen van het huidige LGF-beleid en de leerlingen met een LWOO-of Pro-indicatie in het voortgezet onderwijs) en die dus volgens vastgelegde criteria beschouwd worden als zorgleerlingen. Hij omvat ook de doelgroep van het WSNS-beleid in het basisonderwijs en de zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs die volgens de school extra hulp nodig hebben, ook als er geen specifieke indicatie aanwezig is.

## **6 Monitoring, kwaliteitszorg en zelfevaluatie**

De uitvoering van het ontwikkelingstraject Passend Onderwijs is in handen gelegd van de Regiegroep Passend Onderwijs, bestaande uit vertegenwoordigers van relevante onderwijsorganisaties in het primair en voortgezet onderwijs (besturenorganisaties, onderwijsvakbonden, WEC-raad). De Regiegroep heeft enkele acties ondernomen die relevant zijn voor de werkzaamheden van de ECPO. Ten eerste is aan het bureau Actis Advies de opdracht gegeven om een monitor uit te voeren, gericht op het volgen van de voortgang in de vorming van de regionale netwerken en de stappen die binnen die netwerken worden gezet op weg naar het realiseren van een samenhangend zorgsysteem.

---

<sup>5</sup> Zie Ledoux, Smeets en Van der Veen (2005), *Verwijsgedrag van scholen met veel achterstandsleerlingen*. En: Smeets, Van der Veen, Derriks en Roeleveld (2007), *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Beide projecten van ITS en SCO-Kohnstamm Instituut gezamenlijk.

<sup>6</sup> Smeets, Van der Veen, Derriks en Roeleveld (2007), *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Nijmegen/Amsterdam: ITS en SCO-Kohnstamm Instituut.

Inmiddels heeft de nulmeting plaatsgevonden, hiervoor is een vragenlijst gebruikt en zijn gesprekken gehouden met coördinatoren van samenwerkingsverbanden in het hele land. De eerste resultaten zijn de op de [website www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl) gezet. De monitor zal periodiek in beeld brengen hoe ver men is in het samenwerkingsproces. De resultaten zullen te volgen zijn op de website en bieden voor de betrokken regio's ook materiaal voor zelfevaluatie.

In evaluatietermen is deze monitor een vorm van formatieve evaluatie (bedoeld om van te leren, te kunnen bijstellen), gericht op het implementatieproces. Dat betekent dat deze monitor een databron is voor vragen die betrekking hebben op de implementatiedoelen. Als specifieke (implementatie)vragen van de ECPO door Actis Advies in hun monitorrondes kunnen worden meegenomen, beperkt dit belasting van het veld.

Ten tweede is door de Regiegroep een opdracht gegeven aan het bureau Hoffmans & Heegsma om standaarden te ontwikkelen die gebruikt kunnen worden in zelfevaluaties van de regionale netwerken. Hiervoor wordt aangesloten bij systemen die al eerder (in het kader van WSNS) zijn ontwikkeld voor zelfevaluatie van de kwaliteit van onderwijszorg (ZEK), op niveau van scholen, besturen, samenwerkingsverbanden. De bedoeling is dat het een flexibel systeem wordt dat verschillende groepen betrokkenen zelf kunnen inzetten voor het evalueren van hun kwaliteit. De standaarden zijn nog in ontwikkeling; naar het zich laat aanzien wordt het aantal indicatoren (zeer) groot<sup>7</sup>.

Het is nog onzeker of dit systeem voor zelfevaluatie ook een functie kan hebben voor beantwoorden van onderzoeksvragen van de EPCO. Vooralsnog is het niet de bedoeling dat het standaard wordt ingezet. Ook zullen gebruikers niet altijd dezelfde indicatoren kiezen (het gaat om een flexibel systeem waarin gebruikers zelf indicatoren kunnen selecteren). Daardoor is het geen databron die goed vergelijkbare gegevens oplevert. Wel is het denkbaar dat voor specifieke onderzoeksvragen wordt aangesloten bij indicatoren die in dit zelfevaluatiesysteem voorkomen. Het zal dan vooral gaan om onderzoeksvragen die betrekking hebben op procedures, omdat het systeem vooral op dat niveau indicatoren bevat. Van belang is nog de constatering dat er in het systeem geen normen of criteria voor 'geslaagd' of 'succes' aanwezig zijn; gebruikers bepalen die normen zelf<sup>8</sup>.

Dergelijke normen of criteria zijn wel aanwezig in de standaarden die de *inspectie* gebruikt voor het beoordelen van zorgsystemen in scholen en (sinds kort ook) samenwerkingsverbanden. De (openbare) bestanden van de inspectie kunnen door de ECPO worden benut voor onderzoeksvragen waarin indicatoren aan de orde zijn waar de inspectie in haar reguliere toezicht en analyses gebruik van maakt. Verder is de ECPO in gesprek met de inspectie over de vraag of de inspectie intensiever dan gebruikelijk toezicht kan uitoefenen op (het zorgbeleid van) de scholen die liggen in de regio's die met Passend Onderwijs gaan experimenteren (veldinitiatieven en experimenten), om op die manier inzicht te krijgen in de stand van zaken in die regio's op voor Passend Onderwijs relevante indicatoren. Een overweging daarbij is om te kiezen voor het model dat de inspectie toepast bij scholen die experimenteren met de implementatie van vormen van burgerschapsonderwijs, een formule waarin de inspectie niet zozeer beoordeelt maar 'over de schouders van de scholen meekijkt'.

## 7 Onderzoeksvragen uitgewerkt

---

<sup>7</sup> Hoffmans, C. (2008). Concept standaarden ten behoeve van raadpleging, onder meer besproken op conferentie in Lunteren, maart 2008

<sup>8</sup> Voorbeeld: de indicator 'Het Zorgadviesteam draagt zorg voor een adequate informatievoorziening' legt niet vast wanneer de informatievoorziening adequaat genoeg is.

De eerder vermelde hoofdvragen (paragraaf 4) geven de essentie weer van de vragen die de ECPO wil kunnen beantwoorden. Het gaat om vragen op stelselniveau (I), zorgaanbod in scholen (II), leerlingen (III) en financiering en wetgeving (IV). Deze vragen worden nu verder uitgewerkt in meer specifieke vragen. Het uitgangspunt daarbij is dat het onderzoek uitspraken moet toelaten over elk 'blok' in de causale keten, gepresenteerd in schema 1. Tegelijkertijd moet voorzien worden in een antwoord op de onderzoeksvragen die door het Ministerie van OCW zijn geformuleerd over Passend Onderwijs. Deze vragen staan vermeld in een bijlage bij dit plan.

De werkwijze voor de uitwerking van onderzoeksvragen is als volgt. Bij elke hoofdvraag (I, II, III, IV) is een indeling gemaakt in deelthema's. Per thema zijn themaspecifieke vragen geformuleerd. Als bron voor de onderzoeksvragen is vooral gebruik gemaakt van de eerder uitgevoerde ex ante evaluatie. De vragen van OCW zijn daarin geïntegreerd.

Elke vraag is vervolgens voorzien van een code die bestaat uit een letter en een nummer. De letters verwijzen naar het blok in schema 1 waar de betreffende vraag bij hoort; per blok zijn er meerdere vragen. Van deze codes wordt later gebruik gemaakt in planningsoverzichten.

## 7.1 Vragen op stelselniveau

Voor het stelselniveau onderscheiden we de volgende thema's:

- regionalisering
- zorgtoewijzing en indicatiestelling
- vormen van zorg
- samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg

### 7.1.1 Regionalisering

Met deze term wordt de totstandkoming van de regionale netwerken aangeduid. De netwerken vormen, samen met de zorgplicht (plaatsingsgarantie) die aan besturen wordt opgelegd, het centrale beleidsinstrument in Passend Onderwijs. Ze moeten zorgen voor een regionaal dekkend aanbod van zorgvoorzieningen, liefst zo flexibel en schoolnabij mogelijk, waarbij ook afstemming met jeugdzorg, gezondheidszorg en gemeentelijk jeugdbeleid moet worden gerealiseerd. Dit stelt hoge eisen aan het bestuurlijk vermogen, de bereidheid en het vermogen tot samenwerken en het voeren van (bovenbestuurlijke) regie. Of dit proces gaat slagen is een centrale vraag binnen Passend Onderwijs. Onderzoeksvragen zijn:

A1 Hoe komen de regio's tot stand, op grond van welke criteria, is het eindresultaat een landelijk dekkende regio-indeling?

A2 Hoe verloopt de samenwerking tussen besturen, is er sprake van gedeelde verantwoordelijkheid, wat is de positie van grote en kleine besturen, welke vormen van coördinatie en besluitvorming worden gekozen en welke vormen van sociale controle/elkaar aanspreken op verantwoordelijkheid?

A3 Worden de middelen in het netwerk doelmatig ingezet? Hoe is de verhouding tussen centrale kosten (voor regie, procedures) en middelen voor de scholen?

Bij dit thema horen de onderzoeksvragen 1a en 2a van OCW (zie de bijlage).

### 7.1.2 Zorgtoewijzing en indicatiestelling

Dit thema gaat over het geheel van afspraken, procedures en criteria op grond waarvan beslissingen over de toekenning van extra zorg en de inhoud van die extra zorg worden genomen. De regionale netwerken krijgen hierin vrijheid. De verwachting is dat de veldinitiatieven en de experimenten die binnenkort van start gaan (en in sommige gevallen al van start zijn) op dit vlak ideeën en varianten zullen ontwikkelen die ook voor de overige regio's bruikbaar zijn. De veronderstelling is dat men overwegend zal kiezen voor 'één loket'. Of en in hoeverre er ook vormen van geïntegreerde indicatiestelling tot stand zullen komen (samenvoeging van de nu nog afzonderlijke procedures voor toegang tot sbao, rugzak/so en pro/lwoo, maar ook eventuele integratie met indicatiesystemen voor toewijzing van buitenschoolse zorg) is nog een open vraag. Er zal mogelijk ook geëxperimenteerd worden met inhoudelijke verschuivingen in de diagnostische procedures (handelingsgerichte diagnostiek, diagnostiek gericht op het toewijzen van hulpaanbod passen bij het ontwikkelingsperspectief). De beleidswens is in ieder geval om te komen tot snelle en eenvoudige procedures; beleidsdoel is vermindering van bureaucratie en grotere doorzichtigheid van procedures voor ouders en scholen. Onderzoeksvragen kunnen zijn:

B1 Welke varianten voor diagnostiek en zorgtoewijzing worden in de netwerken gekozen/ontwikkeld? Hoe verhouden deze varianten zich tot de criteria snel, eenvoudig en transparant?

B2 In hoeverre lukt het om tot vormen van geïntegreerde indicatiestelling te komen? Wat zijn de voor- en nadelen hiervan?

B3 In welke mate wordt gekozen voor één loket en hoe wordt dit ingericht?  
Bij dit thema horen de onderzoeksvragen 1b, 1c en 5a van OCW (zie de bijlage).

### 7.1.3 Vormen van zorg

Dit thema heeft betrekking op het gewenste continuüm van zorgvoorzieningen. De verwachting is dat er nieuwe, lichtere en meer schoolnabije vormen van extra zorg zullen worden ontwikkeld en meer 'tussenvormen' voor leerlingen met meervoudige problemen (bijvoorbeeld op het grensvlak van cluster 3 en 4). De indicatiestelling zal hierop moeten worden toegesneden, maar ook het bekostigingssysteem. Het doel is ook een *dekkend* aanbod: aan alle leerlingen moet een passend aanbod gedaan kunnen worden, het mag niet meer voorkomen dat er leerlingen thuiszitten of langdurig moeten wachten op passende hulp. Een belangrijke conditie is dat schoolbesturen en de scholen over wie zij het gezag hebben bereid zijn om mee te werken aan het continuüm van zorg en hun aandeel willen nemen in het bieden van zorg. Een mogelijk risico is dat men er in de regio voor kiest om de zorg zoveel mogelijk te concentreren in speciale scholen en dat daardoor het gewenste continuüm niet tot stand komt.

Onderzoeksvragen kunnen zijn:

B4 Komt er meer flexibiliteit en variëteit in het aanbod, welke nieuwe vormen van hulpaanbod worden ontwikkeld, voor welke leerlingen?

B5 Leidt dit inderdaad tot een *continuüm* van zorg, in de zin van een goed aansluitende reeks van mogelijkheden die varieert naar zwaarte en omvang van zorg?

B6 In hoeverre wordt hierbij ook de buitenschoolse zorg betrokken? Is er sprake van afstemming in het hulpaanbod, doen zich daarbij knelpunten voor?

C1 Is het aanbod in de regio dekkend voor alle zorgvragen? Wordt in de praktijk het doel 'geen leerlingen die thuiszitten' bereikt? Zijn er wachtlijsten, voor welke groepen leerlingen en in welke omvang?

Bij dit thema horen de onderzoeksvragen 1c en 5a van OCW (zie de bijlage).

### 7.1.4 Samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg

Dit thema omvat alle vormen van samenwerking tussen onderwijs en instellingen/voorzieningen voor hulp aan jeugd buiten het onderwijs. De beleidsverwachting is hier dat er sprake zal zijn van afstemming tussen beide sectoren. Dat zal niet eenvoudig zijn: gebrek aan afstemming tussen hulpverleningstrajecten is al langere tijd onderwerp van maatschappelijk debat en de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg verloopt in de praktijk moeizaam door de scheiding in systemen met ieder een eigen dynamiek. Niettemin zijn er al veel ontwikkelingen op dit terrein waarbij kan worden aangesloten (ZAT's, Lokale Educatieve Agenda, projecten voor samenwerken in de regio). Onderzoeksvragen zijn:

B7 Met welke instellingen voor buitenschoolse zorg worden in de regio's afspraken gemaakt? Waarover gaan deze afspraken (indiceren, toewijzen van zorg, afstemming met zorg, gezamenlijk/afgestemde interventieprogramma's, e.d.)? Nemen deze de vorm aan van 'doorgaande lijnen'?

B8 Met welke instellingen voor buitenschoolse zorg worden geen afspraken gemaakt, waarom niet?

B9 Is er sprake van samenwerking met organen die van belang zijn voor het laten functioneren van leerlingen op de arbeidsmarkt? Wat zijn de ervaringen daarmee?

Bij dit thema horen de onderzoeksvragen 5a en 5b van OCW (zie de bijlage).

## 7.2 Vragen op het niveau van zorgaanbod in scholen

Voor dit niveau onderscheiden we de volgende thema's:

- positie van ouders
- rol van school en leraar

### 7.2.1 *Positie van de ouders*

Onder dit thema vallen alle activiteiten die verband houden met de rol van de ouders van zorgleerlingen. Passend Onderwijs wil bereiken dat ouders meer keuzemogelijkheden hebben, met minder bureaucratie worden geconfronteerd en een zorgaanbod van hoge kwaliteit krijgen. Binnen de regionale netwerken zal gezorgd moeten worden dat ouders als collectief betrokken zijn bij de inrichting van het zorgaanbod en dat goede ondersteuning wordt geboden aan ouders bij het maken van keuzes. De centrale overheid gaat voorzien in een adequate geschillenregeling waar ouders gebruik van kunnen maken als zij het niet eens zijn met de inhoud van aangeboden zorg of niet tevreden over de kwaliteit van geleverde zorg. Een aandachtspunt is het risico dat ouders juridische procedures zullen beginnen als zij menen niet te krijgen waar ze recht op hebben. Een ander aandachtspunt is de mogelijke rechtsongelijkheid voor ouders als er sterke verschillen tussen regio's gaan optreden in mogelijke vormen van zorg.

Onderzoeksvragen zijn:

C2 Krijgen ouders daadwerkelijk meer keuzemogelijkheden? Zijn dit ook de keuzemogelijkheden waaraan zij behoefte hebben?

C3 In hoeverre realiseren de regionale netwerken eenvoudiger procedures/minder bureaucratie voor ouders, zowel voor zorgaanbod binnen als buiten het onderwijs?

C4 Weten ouders voldoende de weg? Welke ondersteuning krijgen zij bij het maken van een keuze en hoe tevreden zijn ze daarover?

C5 Hoe verloopt het organiseren van ouderbetrokkenheid in de regio's? Welke ouders worden daarmee bereikt?

C6 Zoeken ouders juridische mogelijkheden om de zorg te krijgen die zij wensen? In hoeveel gevallen gebeurt dit, voor welke zorgbehoeften?

D4 Hoe tevreden zijn ouders van zorgleerlingen over de kwaliteit van het onderwijs aan hun kind?

Bij dit thema horen de onderzoeksvragen 1d, 4a en 4b van OCW (zie de bijlage).

### 7.2.2 *Rol van de school en leraar*

Voor het bereiken van de doelstellingen van Passend Onderwijs is dit het meest cruciale thema. De kwaliteit van de zorg die aan leerlingen wordt geboden, en daarmee de kansen op maximale ontwikkeling, zijn afhankelijk van de kwaliteiten en inzet van leerkrachten. Die worden op hun beurt beïnvloed door de kwaliteit van zorgsystemen op school en mogelijkheden voor ondersteuning en scholing. Schoolbesturen spelen hierbij nadrukkelijk ook een belangrijke rol, net als de inspectie als toezichthouder op de kwaliteit van het onderwijs. Een aandachtspunt is dat het bij het realiseren van zorg op school en in de klas niet alleen gaat om de *deskundigheid* binnen scholen maar ook om de *bereidheid* tot het opvangen van zorgleerlingen en het vertrouwen in eigen kunnen op dit gebied. Onderzoek zal daarom ook betrekking moeten hebben op zaken als attitude tegenover beleidsdoelen en (grenzen aan) de zorgcapaciteit van de school. Een ander aandachtspunt is dat Passend Onderwijs niet alleen iets van de scholen zal vragen maar hen ook iets zal opleveren: meer hulp en/of middelen, minder bureaucratie, snellere procedures, betere kennis van en toegang tot de lokale zorgstructuur. Ook dit is een onderwerp van evaluatie.

Onderzoeksvragen zijn:

C7 Wat is de attitude van schoolbesturen en scholen jegens opvang van zorgleerlingen in reguliere dan wel speciale settings? Welke afwegingen maken zij bij beslissingen om zorgleerlingen al dan niet te plaatsen? Leiden die beslissingen tot (on)gelijke verdeling van zorgleerlingen over scholen?

C8 Welke competenties hebben scholen/leerkrachten nodig voor welke vormen van zorg, in hoeverre zijn die competenties aanwezig?

B10 Hoe verloopt de interactie tussen scholen en regionaal netwerk op het gebied van deskundigheidsontwikkeling, welke bijdragen levert het netwerk (bijvoorbeeld scholingsplan)?

C9 Voor hoeveel en welke leerlingen lukt het om passende zorg te realiseren binnen het regulier onderwijs?

C10 Zijn er grenzen aan de zorgcapaciteit van reguliere scholen, waar liggen die grenzen? Zijn er in dit opzicht verschillen tussen scholen? Heeft het regionale netwerk hier invloed op?

C11 Wat levert Passend Onderwijs de scholen/de leerkrachten op, op welke gebieden zien zij verbetering ten opzichte van de huidige praktijk?

C12 Wat zijn de ervaringen met procedures voor kwaliteitsbewaking, via zelfevaluatie of inspectietoezicht? Leveren deze een bijdrage aan verbetering van het onderwijs aan zorgleerlingen, via welke mechanismen? Wat zijn de 'kosten' in termen van verantwoordingslast?

Bij dit thema horen de onderzoeksvragen 1e, 3a en 3b van OCW (zie de bijlage).

### **7.3 Vragen op leerlingniveau**

Voor dit niveau onderscheiden we de volgende thema's:

- opbrengst(verwachtingen) bij leerlingen

#### *7.3.1 Opbrengsten bij leerlingen*

Het thema 'opbrengsten' is vanuit evaluatieperspectief vanzelfsprekend een cruciaal thema. Er worden opbrengsten verwacht op verschillende niveaus. We maakten al het onderscheid tussen implementatiedoelen en overige doelen. Een groot deel van de onderzoeksvragen die bij de vorige thema's zijn vermeld hebben betrekking op implementatiedoelen: het gaat overwegend om vormgevingsvragen en om de rol van verschillende groepen actoren daarin. Bij de laatste twee thema's (rol van de school, positie van de ouders) verschuift het accent al meer naar eindeffecten: daar gaat het over de kwaliteit van het onderwijsaanbod in de scholen en de tevredenheid van ouders als één van de mogelijke maatstaven daarvoor.

De uiteindelijke effecten van Passend Onderwijs (zie het schema causale relaties) moeten blijken uit het schoolsucces, het schoolwelbevinden en de bereikte kwalificaties bij zorgleerlingen. Het is de wens van de EPCO (zie uitgangspunten) om ook op dit niveau uitspraken te kunnen doen. Daarnaast is een belangrijke effectmaat voor Passend Onderwijs het aandeel leerlingen dat onderwijs ontvangt in reguliere dan wel speciale vormen van onderwijs. Hoewel er op dit gebied geen vooraf geformuleerde doelen bestaan (de regio's bepalen immers zelf de inrichting van hun zorgaanbod en kunnen hierin verschillende keuzes maken), is de beleidsverwachting wel dat er sprake zal zijn van meer integratie van zorgleerlingen in regulier onderwijs.

We spitsen dit thema toe op (eind)opbrengsten op leerlingniveau en formuleren de volgende mogelijke onderzoeksvragen:

D1 Wat is de ontwikkeling in leerlingstromen naar regulier onderwijs, speciaal onderwijs en eventuele tussenvormen?

D2 Wat is de ontwikkeling in schoolloopbanen en prestaties bij zorgleerlingen? Doen zich hierin verschillen voor tussen regio's die samenhangen met de inrichting van het zorgaanbod?

D3 In hoeverre voelen zorgleerlingen zich op hun school uitgedaagd tot leren in de verschillende zorgsettings (regulier, speciaal, tussenvormen)? Zijn er verschillen in motivatie, schoolwelbevinden, gevoel van veiligheid tussen zorgleerlingen die samenhangen met zorgsetting?

E1 Welke eindkwalificaties behalen zorgleerlingen en welke positie bereiken zij op de arbeidsmarkt? Is er een samenhang met het zorgtraject dat zorgleerlingen hebben gevolgd? Bij dit thema horen de onderzoeksvragen 1e en 5b van OCW (zie de bijlage).

## **7.4 Vragen op het niveau van financiering en wetgeving**

Voor dit niveau onderscheiden we de volgende thema's:

- bekostiging/ontwikkeling van de groei
- wet- en regelgeving

### *7.4.1 Bekostiging en ontwikkeling van de groei*

Tot dit thema behoren alle vragen die gaan over de financieringssystematiek. Een centrale vraag hier is hoe een evenwicht kan worden gevonden tussen de wens om in voldoende mate extra zorg te kunnen verlenen en de wens om de kosten beheersbaar te houden. Onbeheersbare groei van dure voorzieningen (zoals voorzieningen voor speciaal onderwijs met veel extra deskundigheid en een lage leerkracht-leerling ratio) wil men vermijden. Budgetfinanciering van de regio's wordt hiervoor als oplossing gezien; financiering op basis van individuele zorgtoewijzing vormt een risico in verband met de kans op budgetmaximalisatiegedrag. Bijzondere aandacht gaat in dit verband uit naar de wijze waarop ondersteuning van leerkrachten in het regulier onderwijs kosteneffectief kan worden gerealiseerd en naar het instrument ambulante begeleiding daarbij. Onderzoeksvragen zijn:

A4 Voor welke financieringssystematiek wordt in de regio's gekozen? Welke vormen zijn het meest wenselijk uit een oogpunt van kostenbeheersing? Welke vormen zijn het meest kosteneffectief (hebben de hoogste opbrengst?)

B10 Welke vormen van/alternatieven voor het instrument ambulante begeleiding worden gekozen, op grond van welke argumenten/ervaringen? Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende vormen?

A5 Moet bij de bekostiging rekening worden gehouden met verschillen tussen regio's in verband met variatie in het aandeel leerlingen dat speciale zorg nodig heeft?

Bij dit thema horen de onderzoeksvragen 2a, 2b en 2c van OCW (zie de bijlage).

### *7.4.2 Wet- en regelgeving*

Medio 2009 zal duidelijk moeten zijn of er wijzigingen in wetgeving nodig zijn voor de realisatie van Passen Onderwijs. De regio's die zich aanmelden voor veldinitiatief of experiment moeten hiervoor ervaringen aandragen. Het valt niet direct te verwachten dat zich op dit gebied onderzoeksvragen aandienen, die worden hier dan ook niet geformuleerd. Mogelijk zal de ECPO hier wel een adviestaak hebben.

## 8 Overzicht onderzoeksvragen

Na deze weergave van de relevante onderzoeksvragen volgt nu een tweede versie van het eerder gepresenteerde schema. Hierin staan per blok de verwachte effecten, de mogelijke neveneffecten en de (codes van) de onderzoeksvragen die hierbij horen.

*schema 2 Overzicht onderzoeksvragen*

### *Blok A*

| <b>Verwachte effecten/mogelijke neveneffecten</b>         | <b>Hoofdvraag</b> | <b>Vragen</b> |
|---|-------------------|---------------|
| * Landelijk dekkende regio-indeling                       | I                 | A1            |
| * Samenwerking besturen                                   | I                 | A2            |
| * Verantwoordelijkheden duidelijk en gerealiseerd         | I                 | A3            |
| * Afname bureaucratie/verschuiving bureaucratie           | I                 |               |
| * Besteding middelen eerlijk, doelmatig en controleerbaar | IV                | A4            |
| * Kostenbeheersing/kostengroei                            | IV                | A5            |
| * Ontwikkeling van de omvang van speciaal onderwijs       | IV                |               |

### *Blok B*

| <b>Verwachte effecten/mogelijke neveneffecten</b>  | <b>Hoofdvraag</b> | <b>Vragen</b> |
|--|-------------------|---------------|
| * Eén loket  | I                 | B1-3          |
| * Geïntegreerde indicatie, toewijzing van zorg   |                   |               |
| * Flexibiliteit zorgaanbod, nieuwe vormen/tussenvormen                                   | I                 | B4-5          |
| * Continuüm van zorg   |                   |               |
| * Afstemming hulp binnen en buiten school  | I                 | B6-9          |
| * Effectieve inzet (preventieve) ambulante begeleiding, overige vormen van ondersteuning | I/II/IV           | B10           |
| * Aanbod dekkend voor alle zorgvragen  |                   | C1            |
| * Ontwikkeling van leerlingstromen   | I/II/III/IV       | D1            |

Blok C

| Verwachte effecten/mogelijke neveneffecten   | Hoofdvraag | Vragen     |
|--|------------|------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Keuzemogelijkheden ouders, plaatsingsgarantie</li> <li>* Eenvoud procedures, plan- en dossierlast voor ouders</li> <li>* Effectieve verwijzingen, ouders weten de weg</li> <li>* Ouderbetrokkenheid</li> <li>* Oudertevredenheid</li> <li>* Juridisering</li> </ul>   | II         | C2-6<br>D4 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Attitude scholen en schoolbesturen, beslissingen over opname zorgleerlingen</li> <li>* Competenties van leerkrachten, ondersteuningsaanbod, deskundigheidsontwikkeling</li> <li>* Passende zorg/onderwijs op maat, voor welke leerlingen</li> <li>* Kwaliteit zorgaanbod scholen; zorgcapaciteit</li> </ul> | II         | C7-12      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Plan- en dossierlast voor de school</li> <li>* Verdeling zorgleerlingen over scholen</li> </ul>   | I          |            |

Blok D

|  | Hoofdvraag  | Vragen |
|--|-------------|--------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ieder kind een plek met passend aanbod, geen wachtlijsten of thuiszitters</li> </ul>  | I/II/III/IV | C1     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Vloeiende schoolloopbaan</li> <li>* Prestaties zorgleerlingen conform leermogelijkheden, geen onderbenutting</li> <li>* Schoolwelbevinden zorgleerlingen</li> </ul> | III         | D2-3   |

Blok E

| Verwachte effecten/mogelijke neveneffecten                              | Hoofdvraag | Vragen |
|---|------------|--------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Arbeidsmarktpositie</li> </ul> | III        | E1     |

## 9 Onderzoeksprogramma (projecten)

De volgende stap is de uitwerking van de onderzoeksvragen naar mogelijke onderzoeksprojecten. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

1. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen implementatievragen, effectvragen en financieringsvragen.
2. Voor de implementatievragen wordt voor nieuw te plannen onderzoek het accent gelegd op diepte-informatie; de aanname is dat de Actis-monitor voorziet in breedte-informatie.
3. Voor de vragen naar effecten op leerlingniveau wordt voorlopig gestreefd naar zuinigheid ten aanzien van nieuwe dataverzameling. Dit omdat voorlopig nog geen brede effecten op dit niveau verwacht kunnen worden en gewaakt moet worden voor onnodige belasting van scholen.

### 9.1 Implementatievragen

De implementatievragen hebben vooral betrekking op de onderzoeksvragen in de blokken A,B,C (zie schema 2). Die vragen moeten beantwoord worden op twee niveaus:

- landelijk (ontwikkeling van Passend Onderwijs van onderop, voortgang)
- regionaal, voor de regio's die zich aanmelden als veldinitiatief of experiment. Daar mag r de eerste en mogelijk snelste ontwikkeling verwacht worden.

Voor de landelijke ontwikkeling voorziet de Actis monitor in voortgangsinformatie. De eerste resultaten van de Actis monitor laten zien dat de ontwikkelingen in het land nog niet snel gaan. Het is ook niet te verwachten dat dit op korte termijn het geval zal zijn. Daarom is het logisch om voor de implementatievragen voorlopig het accent te leggen op de regio's waarin veldinitiatieven en experimenten gaan plaatsvinden. We noemen deze regio's hier verder de *koplopers*. Hoeveel dit er zullen zijn is nog niet bekend, uit recente informatie<sup>9</sup> kan worden afgeleid dat per 1 september 2008 waarschijnlijk ongeveer 5 regio's zullen starten en dat nog eens ongeveer 8 regio's zullen starten per 1 september 2009. De laatste groep gebruikt het schooljaar 2008-2009 nog als voorbereidingsjaar.

Het is voor de evaluatie van Passend Onderwijs van belang om een nauwkeurig inzicht te krijgen in het verloop van de innovaties in de betreffende regio's en in de eventuele knelpunten die zich daarbij voordoen. Daarvoor is onderzoek nodig op verschillende tijdstippen en bij verschillende groepen betrokkenen. De volgende typen studies zijn relevant:

- 1) een systematisch opgezet implementatieonderzoek bij de koplopers, waarin ontwikkelingen gevolgd worden op bovenschools niveau (lokale netwerk)
- 2) een systematisch opgezet implementatieonderzoek bij de koplopers, waarin ontwikkelingen gevolgd worden op het niveau van de scholen en de leerkrachten (zorgbeleid op schoolniveau, draagvlak voor Passend Onderwijs, competenties van leerkrachten)
- 3) procesonderzoek naar de samenwerking in de regio: eventuele knelpunten, de inrichting en werking van één loket, de toewijzing van zorg, de flexibiliteit van het aanbod
- 4) procesonderzoek naar het verloop van zorgverlening in scholen met bijbehorende procedures: belasting van de scholen, ervaren bureaucratie, belangenafwegingen

---

<sup>9</sup> Voortgangsbericht Passend Onderwijs van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, juni 2008, kenmerk PO/ZO/14662

5) onderzoek naar de ontwikkeling van Passend Onderwijs landelijk, op specifieke thema's, aanhakend bij de Actis monitor.  
Elk van deze studies wordt hier nader getypeerd.

### **9.1.1 Onderzoek koplopers, ontwikkelingen bovenschools**

Het doel van dit onderzoek is het volgen van de ontwikkelingen in de koploper regio's ten behoeve van beantwoording van de onderzoeksvragen *A2, B1, B2, B3, B4, B5, B6, B7, B8, B9*.

Dit onderzoek zou als volgt opgezet kunnen worden.

2008-2009

Eerste ronde gegevensverzameling (R1) bij tien koplopers; uitvoerend en/of voorbereidend. Gericht op beschrijving van de beginsituatie, waaronder de beschikbaarheid van bestaande data/kengetallen binnen de regio waarmee leerlingstromen gevolgd kunnen worden. De tien regio's worden opgevat als afzonderlijke cases.

Onderzoeksactiviteiten per case:

- interviews met coördinatoren samenwerkingsverbanden en REC's, vertegenwoordigers schoolbesturen, betrokkenen bij indicatieprocedures, oudervertegenwoordigers (indien aanwezig), gemeente en vertegenwoordigers buitenschoolse zorg
- analyse van het plan
- inventarisatie van (beschikbaarheid databronnen voor) kengetallen (met name deelname van leerlingen aan verschillende zorgvoorzieningen)

*Opbrengst:*

- *Een beschrijving en analyse van de beginsituatie in de betreffende regio's voor de onderzoeksvragen A2, B1, B2, B3, B4, B5, B6, B7, B8, B9*
- *Opzet voor inrichting databestand kengetallen deelname aan voorzieningen*

2009-2010

Tweede ronde gegevensverzameling (R2) bij de tien koplopers, gericht op in het kaart brengen van de uitvoering van het plan en eventuele knelpunten waarop men stuit. Dataverzameling in lichte vorm, omdat de voortgang waarschijnlijk niet dermate snel verloopt dat het wenselijk/verantwoord/kosteneffectief is om opnieuw in alle regio's bij alle betrokken groepen actoren gegevens te verzamelen.

Onderzoeksactiviteiten:

- (Telefonische) interviews met de sleutelpersonen/coördinatoren in alle regio's over de voortgang sinds de start
- Verzamelen kengetallen

*Opbrengst:*

- *Voortgangsinformatie: worden de plannen uitgevoerd zoals bedoeld?*
- *Overzicht en analyse van eventuele knelpunten, ongewenste effecten*
- *Overzicht van beloftevolle ontwikkelingen*
- *Eerste weergave kengetallen*

2010-2011

- Derde ronde (R3) bij de tien koplopers, gericht op vaststellen van vooruitgang ten opzichte van de eerste ronde. Dataverzameling als bij R1.

*Opbrengst:*

- *Een beschrijving en analyse van de situatie na twee jaar in de betreffende regio's voor de onderzoeksvragen A2, B1, B2, B3, B4, B5, B6, B7, B8, B9; reflectie op ontwikkeling*
- *Tweede weergave kengetallen; reflectie op ontwikkeling*

2011-2012

Vierde ronde (R4) bij de tien koplopers, lichte dataverzameling zoals bij R2.

*Opbrengst:*

- *Eindevaluatie planperiode 2008-2012*
- *Overzicht en analyse van (oplossing van) eventuele knelpunten, ongewenste effecten*
- *Overzicht van beloftevolle ontwikkelingen*
- *Derde weergave kengetallen; reflectie op ontwikkeling*

### **9.1.2 Onderzoek koplopers, ontwikkelingen in scholen**

Het doel van dit onderzoek is het volgen van de ontwikkelingen in de koploper regio's binnen de scholen, met het oog op beantwoording van de onderzoeksvragen B10, C7, C8, C9, C10, C11, C12.

Dit onderzoek zou als volgt opgezet kunnen worden.

2008-2009

Meting beginsituatie en attitude (betrokkenheid, draagvlak) jegens Passend Onderwijs bij schoolbesturen, schoolleiders/intern begeleiders en leerkrachten. Tevens beginmeting van:

- a. competenties van leerkrachten
- b. zorgcapaciteit op schoolniveau
- c. ervaring met/behoefte aan ondersteuning bij het inrichten van het onderwijs voor zorgleerlingen
- d. niveau van zeggenschap bij betrokkenen in de scholen bij de vormgeving van het beleid in de regio.

Daarnaast: analyse van de kwaliteit van het zorgaanbod op scholen in de betreffende regio (bo, sbo, (v)so, vo) op basis van inspectiebestanden; vergelijking met landelijk beeld

*Opbrengst:*

- *Schets van de beginsituatie in de scholen in de regio's*

2010-2011

Herhaalde meting en analyse inspectiebestanden

*Opbrengst:*

- *Schets van de voortgang in de scholen in de regio's: brengt Passend Onderwijs verandering in zorgcapaciteit, competenties, attitudes en kwaliteit zorgbeleid?*

### **9.1.3 Procesonderzoek naar de samenwerking in de regio**

Het slagen van Passend Onderwijs is in hoge mate afhankelijk van de mate waarin het lukt tot lokale samenwerking te komen en nieuwe arrangementen te creëren die daadwerkelijk leiden tot betere hulp en minder bureaucratie. Om hierin inzicht te krijgen is het gewenst informatie te krijgen over mogelijke knelpunten die zich voordoen in het proces en het optreden van mogelijk niet-bedoelde effecten. Onderzoek hiernaar zou zich kunnen richten op regio's die niet direct tot de koplopers behoren maar waarin wel actief beleid op Passend Onderwijs wordt gevoerd. Een mogelijkheid is ook hiervoor regio's te selecteren waar samenwerking niet goed van de grond komt. De gegevens uit de Actis Monitor kunnen voor de selectie worden benut.

*Opbrengst:*

- *Inzicht in de mate waarin mogelijk ongewenste effecten (zie paragraaf 3) zich voordoen*

#### **9.1.4 Procesonderzoek naar het verloop van zorgverlening in scholen**

De verwachting is dat Passend Onderwijs zal leiden tot een beter zorgaanbod op scholen, maar ook dat scholen/leerkrachten betere ondersteuning krijgen en dat procedures voor onderzoek, indicatie, verwijzing, verkrijgen van hulp eenvoudiger en efficiënter worden. Dat zou ook moeten resulteren in meer transparantie en minder bureaucratie voor ouders. Een manier om te onderzoeken of dit optreedt is het analyseren van hele zorgtraject voor een aantal specifieke zorgleerlingen, op verschillende tijdstippen (bij aanvang van de beleidsontwikkeling en twee of drie jaar daarna) en in verschillende delen van het onderwijs (bo, vo., sbo, so). Zo kan worden nagegaan of in de loop van de tijd op dit vlak veranderingen optreden in de gewenste richting. Concrete dossiers van zorgleerlingen vormen hier het aangrijpingspunt.

*Opbrengst:*

- *Inzicht in de mate waarin op schoolniveau zorgverlening efficiënter en transparanter wordt*

#### **9.1.5 Onderzoek naar de ontwikkeling van Passend Onderwijs landelijk, op specifieke thema's, aanhakend bij de Actis monitor.**

In 9.1.1 is aangegeven dat voor het implementatie onderzoek het accent het best kan worden gelegd op de koploper regio's. De landelijke ontwikkeling wordt voorlopig gevolgd door Actis Advies (zie paragraaf 6). Met Actis zal nog worden overlegd over de mogelijkheid om vragen van de ECPO bij deze monitor aan te haken. Een optie is om in 2009-2010 in samenwerking met Actis internetenquêtes uit te zetten bij vertegenwoordigers uit de regio's om de stand van zaken te meten op onderwerpen die als belangrijk naar voren komen uit de eerste ronde (R1) implementatie onderzoek bij de koploper regio's. Verder is secundaire analyse mogelijk van de Actis-data, aangevuld met interviews met de onderzoekers van Actis die de regio's bezoeken. Hiervoor kan de volgende fasering worden aangehouden:

2008-2009: interview met Actis onderzoekers

2009-2010: interview met Actis onderzoekers + eventueel webenquêtes

2010-2011: interview met Actis onderzoekers

2011-2012: interview met Actis onderzoekers + eventueel webenquêtes

## **9.2 Effectvragen**

Voor de beantwoording van effectvragen op leerkracht- en leerlingniveau is het het meest efficiënt aansluiting te zoeken bij het cohortonderzoek COOL<sup>5-18</sup>. Dit is een lopend, longitudinaal en grootschalig onderzoek naar de ontwikkeling van loopbanen en prestaties in het primair en voortgezet onderwijs (op termijn ook in het MBO). De opzet van dit onderzoek maakt het, met enige aanvullende dataverzameling, mogelijk om zorgleerlingen te identificeren en hun prestaties en loopbanen te onderzoeken in een landelijk representatieve steekproef. Er kan worden voortgebouwd op de kennisbasis die is gelegd in de voorloper van COOL in het primair onderwijs, het PRIMA cohort onderzoek. In de laatste meting van PRIMA (2004-2005) is een uitgebreid onderzoek naar zorgleerlingen uitgevoerd. Een aanzienlijk deel van de leerlingen uit deze meting kan met intervallen van drie jaar verder gevolgd worden in COOL. Metingen van COOL vinden plaats in 2007-2008, 2010-2011 en 2014-2015.

Het is mogelijk om met het COOL-instrumentarium, plus de aanvullende instrumenten betreffende zorgleerlingen, ook op andere scholen dan de COOL-scholen data te gaan

verzamelen. Bijvoorbeeld in de koploper regio's. Op korte termijn lijkt het niet zinvol om dat in de volle omvang van de COOL-instrumenten te doen, omdat niet verwacht kan worden dat de ontwikkeling in de regio's zo snel zal gaan dat nu al beginmetingen nodig zijn op leerlingniveau. De verwachting is dat het schooljaar 2010-2011 daarvoor een vroeg genoeg tijdstip is. Op dat moment kan aangesloten worden bij de tweede meting van COOL.

Voor de effectmeting zijn verder van belang: onderzoek naar ouders, onderzoek naar leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs (en eventuele tussenvormen) en onderzoek naar thuiszitters en wachtlijsten. Hiervoor kunnen afzonderlijke studies worden opgezet. Voor onderzoek naar ouders en leerlingstromen kan worden voortgebouwd op eerder uitgevoerd BOPO-onderzoek, die voor de evaluatie van passend onderwijs kunnen fungeren als 'nulmetingen'.

We typeren de volgende projecten:

- 1) effecten bij leerlingen
- 2) effecten bij ouders
- 3) leerlingstromen
- 4) thuiszitters en wachtlijsten

### **9.2.1 Effecten bij leerlingen**

Om de vragen naar effecten bij leerlingen (blok D in schema 2) te kunnen beantwoorden is het nodig te beschikken over: de volgende gegevens:

- 3 aantal en typen zorgleerlingen in bo, sbo, (v)so en vo
- 4 per zorgleerling: prestatiegegevens
- 5 per zorgleerling: schoolloopbaangegevens
- 6 per zorgleerling: gegevens over schoolwelbevinden

Zoals vermeld is in de laatste meting van PRIMA (de voorloper van COOL) een specifiek onderzoek gedaan naar zorgleerlingen, waarin al deze gegevens beschikbaar waren. In COOL zijn de meeste van deze gegevens nog steeds beschikbaar, met uitzondering van de informatie over het *type* zorgleerling. De combinatie van PRIMA en COOL maakt het mogelijk om loopbanen en prestaties van zorgleerlingen te volgen en daarmee een landelijk representatief beeld hiervan te geven, op voorwaarde dat voor (een deel van) de leerlingen die deelgenomen hebben aan de eerste COOLmeting in 2007-2008 nog informatie wordt verzameld over type zorgleerling. Dit zou kunnen door aan de leerkrachten in het basisonderwijs die aan COOL hebben meegewerkt te vragen om voor de leerlingen in hun klas achteraf nog een zorgprofiel in te vullen. Dit moet uiteraard gebeuren op korte termijn, vanwege het 'achteraf' karakter.

Als dit wordt gerealiseerd, is het mogelijk om:

- in 2009 via secundaire analyse van bestaande PRIMA- en COOL-data uitspraken te doen over de ontwikkeling in loopbanen, prestaties en schoolwelbevinden van verschillende typen zorgleerlingen tot en met het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs; voor de ECPO kan dit fungeren als *nulmeting*
- in 2012 hiervan opnieuw een beeld te schetsen, nu op basis van data uit de eerste en tweede meting van COOL; voor de ECPO kan dit fungeren als *eenmeting*

Deze analyses zijn alleen mogelijk voor het regulier basis- en voortgezet onderwijs. Het sbo, so en vso maken geen deel uit van de COOL-steekproeven. Omdat het voor een compleet beeld van de ontwikkeling van zorgleerlingen wel gewenst/nodig is om ook deze schooltypen in effectonderzoek te betrekken, nemen we in het ECPO-onderzoeksprogramma een

voorstudie op naar mogelijkheden om ook in deze schooltypen data zoals in COOL te verzamelen.

#### *Opbrengst:*

- *landelijk databestand basis- en voortgezet onderwijs met gegevens over prestaties, loopbanen en welbevinden van verschillende typen zorgleerlingen*
- *inzicht in ontwikkeling prestaties, loopbanen en welbevinden zorgleerlingen binnen het basisonderwijs (2004-2005 (Prima 6) ten opzichte van 2007-2008 (COOL1) en 2010-2011 (COOL2)*
- *inzicht in ontwikkeling prestaties, loopbanen en welbevinden zorgleerlingen van basis- naar voortgezet onderwijs (zorgleerlingen die in 2004-2005 in groep 8 basisonderwijs zaten worden gevolgd tot in leerjaar 3 voortgezet onderwijs in 2007-2008; in 2010-2011 idem voor en nieuw cohort zorgleerlingen)*
- *inzicht in de mogelijkheden om ook voor sbo, so, vso data te verzamelen over prestaties, loopbanen en welbevinden zorgleerlingen*
- *gedeeltelijk antwoord op de onderzoeksvragen D2 en D3: alleen landelijk beeld, nog geen mogelijkheid om regio's met elkaar en met landelijk beeld te vergelijken. Toelichting: zoals aangegeven is het verzamelen van data bij leerlingen in de regio's pas mogelijk/actueel op het moment dat de ontwikkelingen daar ver genoeg gevorderd zijn om invloed op leerlingniveau te kunnen verwachten. De inschatting is dat het vroeg genoeg is om in het schooljaar 2010-2011 hiervoor gegevens te gaan verzamelen, met behulp van het COOL-instrumentarium<sup>10</sup>. In 2011-2012 is dan vergelijking mogelijk tussen regio's onderling en tussen regio's en het landelijk beeld.*

### **9.2.2 Effecten bij ouders**

Onderzoek naar effecten bij ouders moet antwoord geven op de vragen C1, C2, C3, C4, C5, C6 en D4. Hiervoor kan het best een breed onderzoek worden opgezet bij ouders uit verschillende schooltypen. Onder meer kan dan bij ouders worden nagegaan of verwachte effecten van Passend Onderwijs worden bereikt, zoals:

- zorgleerlingen soepel plaatsen, doorlooptijden bij procedures niet te lang, geen leerlingen die (langdurig) thuiszitten
- geen drempels of breuken bij de overgang tussen scholen of delen van het schoolsysteem
- ontwikkelingsmogelijkheden van zorgleerlingen voldoende benut

Een ideale opzet zou zijn het benaderen van steekproeven ouders in de koploper regio's en in de scholen die deelnemen aan COOL (voor de landelijke vergelijken). In COOL kunnen ouders van zorgleerlingen specifiek benaderd worden omdat bekend is welke leerlingen zorgleerling zijn. In de koploper regio's kan dat (nog) niet, hiervoor moet een aparte procedure worden ontworpen.

Omdat onderzoek bij ouders logistiek nogal wat eisen stelt en daardoor kostbaar is, wordt hier uitgegaan van een eenmalig onderzoek. Het is echter ook mogelijk te kiezen voor een herhaalde opzet, met metingen in 2009 en 2011. Inhoudelijk kan voortgebouwd worden op het onderzoek dat in het BOPO-programma 2004-2008 is gedaan naar de ervaringen van ouders in het LGF-beleid. Naar verwachting kan ook het onderzoek dat in 2008 door Oberon

---

<sup>10</sup> Indien de ECPO het nodig/zinvol oordeelt om toch eerder in de (koploper) regio's data op leerlingniveau te verzamelen, dan zou dit het beste kunnen door een jaar 'na te ijlen' bij de cyclus van COOL. Dat zou inhouden dataverzameling in 2008-2009 (nulmeting) en in 2011-2012 (eenmeting).

wordt gedaan naar de betrokkenheid van ouders bij Passend Onderwijs (in opdracht van het POLSO) hiervoor input leveren.

*Opbrengst:*

- *inzicht in de wijze waarop ouders de zorgverlening aan hun kind ervaren*
- *inzicht in verschillen hierin tussen regio's en ten opzichte van een landelijk beeld*
- *(bij twee rondes) inzicht in eventuele veranderingen in de oordelen en ervaringen van ouders van zorgleerlingen*

### **9.2.3 Leerlingstromen**

Onderzoek naar leerlingstromen behelst het verzamelen en analyseren van gegevens over deelname van leerlingen aan verschillende vormen van onderwijsaanbod: regulier onderwijs, speciaal onderwijs, tussenvormen. Dit onderzoek heeft tot doel te laten zien in welke mate Passend Onderwijs tot verschuiving van leerlingstromen gaat leiden. Dat kan worden onderzocht door:

- a) verzamelen van kengetallen hierover in de regio's
- b) landelijke analyse met behulp van Cfi data

Voor het eerste verwijzen we naar het eerder geschetste implementatie-onderzoek: daarin is het verzamelen en analyseren van kengetallen in de regio's opgenomen

Voor het tweede kan nieuw onderzoek worden opgezet, voortbouwend op onderzoek dat eerder binnen het BOPO-programma 2004-2008 is gedaan naar leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs.

*Opbrengst:*

- *antwoord op onderzoeksvraag D1; inzicht in de verdeling van zorgleerlingen over scholen*

### **9.2.4 Thuiszitters en wachtlijsten**

Het voorkomen dat zorgleerlingen thuis zitten omdat er geen plaats op een school gerealiseerd wordt is een belangrijk doel van Passend Onderwijs. Hetzelfde geldt voor een beperking van de wachtlijsten. De inspectie van het onderwijs heeft hier eerder onderzoek maar gedaan; het is gewenst dat dit onderzoek periodiek herhaald wordt door de inspectie om ontwikkelingen te kunnen volgen. Verdere informatie over dit onderwerp kan gehaald worden uit het effectonderzoek ouders (9.2.2).

*Opbrengst:*

- *antwoord op onderzoeksvraag C1*

## **9.3 Financiële vragen**

Hier gaat het om enkele specifieke vragen van OCW die gesteld zijn aan de ECPO (zie bijlage 2, onderzoeksvragen A3, A4 en A5). Het gaat om de doelmatige inzet van middelen en de financieringssystematiek die in de regio's wordt gekozen en om de vraag of eventueel differentiële bekostiging nodig is. Het voorstel is om hiervoor enkele specifieke, afzonderlijke studies op te zetten. Zie hiervoor paragraaf 10, planning en kostenraming deel C.



**Bijlage 1**  
**Planning onderzoeksprojecten**

*A Implementatie*

| <b>Project 9.1.1</b>  | <b>Uitvoering</b> | <b>Gereed</b>  |
|---|-------------------|--|
| R1 implementatie regio's:<br>interviews, plananalyse,<br>kengetallen,<br>inspectiebestanden       | 2008-2009         | 1 <sup>e</sup> deel (5 regio's)<br>november 2008<br>2 <sup>e</sup> deel (5 regio's) juni<br>2009 |
| R2 implementatie regio's:<br>interviews licht,<br>kengetallen, onderzoek<br>knelpunten & beloftes | 2009-2010         | zomer 2010   |
| R3 implementatie regio's:<br>interviews, plananalyse,<br>kengetallen,<br>inspectiebestanden       | 2010-2011         | zomer 2011   |
| R4 implementatie regio's:<br>interviews licht,<br>kengetallen, onderzoek<br>knelpunten & beloftes | 2011-2012         | zomer 2012   |
| <b>Project 9.1.2</b>  | <b>Uitvoering</b> | <b>gereed</b>  |
| R1 implementatie regio's:<br>scholen-besturen; analyse<br>inspectiebestanden                      | 2008-2009         | zomer 2009   |
| R2 implementatie regio's:<br>vragenlijst scholen-<br>besturen; analyse<br>inspectiebestanden      | 2010-2011         | zomer 2011   |
| <b>Project 9.1.3</b>  | <b>Uitvoering</b> | <b>gereed</b>  |
| Procesonderzoek<br>samenwerking   | 2009-2010         | eind 2010  |
| <b>Project 9.1.4</b>  | <b>Uitvoering</b> | <b>gereed</b>  |
| Procesonderzoek scholen   | 2009-2010         | eind 2010  |



| <b>Project 9.1.5</b>  | <b>Uitvoering</b> | <b>Gereed</b> |
|---|-------------------|---------------|
| R1 implementatie landelijk: interview Actis-onderzoekers                      | 2008              | november 2008 |
| R2 implementatie landelijk: interviews Actis-onderzoekers en internetenquêtes | 2009-2010         | zomer 2010    |
| R3 implementatie landelijk: interviews Actis-onderzoekers                     | 2010-2011         | zomer 2011    |
| R4 implementatie landelijk: interviews Actis en internetenquêtes              | 2011-2012         | zomer 2012    |
| Synthese rapport  | 2012              | najaar 2012   |

*B Effecten*

| <b>Project 9.2.1</b>                              | <b>Uitvoering</b> | <b>gereed</b> |
|---|-------------------|---------------|
| Aanvulling data COOL1                             | 2008              | voorjaar 2009 |
| Analyse Prima6-COOL1                              | 2009              | zomer 2009    |
| Vorstudie sbo, (v)so, VI+E                        | 2008-2009         | voorjaar 2009 |
| Meting COOL2, regulier                            | 2010-2011         | eind 2011     |
| Evt: dataverzameling sbo, (v)so, koploper regio's | 2010-2011         | eind 2011     |
| Analyse COOL1-COOL2                               | 2012              | najaar 2012   |

|   |                   |               |
|---|-------------------|---------------|
| Analyse data sbo, (v)so, koploper regio's | 2012              | najaar 2012   |
| <b>Project 9.2.2</b>                      | <b>uitvoering</b> | <b>Gereed</b> |
| Onderzoek ouders                          | 2009-2010         | eind 2010     |

|  |                   |               |
|--|-------------------|---------------|
| <b>Project 9.2.3</b>                             | <b>uitvoering</b> | <b>Gereed</b> |
| Onderzoek leerlingstromen                        | 2010              | eind 2010     |
| <b>Project 9.2.4</b>                             | <b>uitvoering</b> | <b>gereed</b> |
| Onderzoek inspectie thuiszitters en wachtlijsten | 2009              | najaar 2009   |
| Onderzoek inspectie thuiszitters en wachtlijsten | 2012              | najaar 2012   |
| Synthese rapport                                 | 2012              | najaar 2012   |

*C Financieel*

|  |                   |               |
|--|-------------------|---------------|
| <b>Project 9.3.1</b>   | <b>uitvoering</b> | <b>Gereed</b> |
| Doelmatige inzet van middelen (opzetten als extra studie bij R1 implementatie regio's) | 2008-2009         | najaar 2009   |
| <b>Project 9.3.2</b>   | <b>uitvoering</b> | <b>gereed</b> |
| Analyse differentiatie bekostiging   | 2009-2010         | Zomer 2010    |

| <b>Project 9.3.3</b>   | <b>uitvoering</b> | <b>gereed</b> |
|--|-------------------|---------------|
| Financieringssystematiek en kosteneffectiviteit (Actis verzamelt?) | 2009-2010         | Zomer 2010    |

## **Bijlage 2 : Vragen van OCW (genoemd in invoeringsplan Passen Onderwijs, december 2007)**

Vragen waarover de commissie zal adviseren op basis van evaluatief onderzoek, met name bij de experimenten en de veldinitiatieven, zijn de volgende:

### 1. Wat betreft de regionale netwerken:

- a. Lukt het om tot werkbare netwerken te komen naar samenstelling en grootte?
- b. Lukt het om de één loket gedachte in de praktijk efficiënt en effectief vorm te geven?
- c. Zijn alle leerlingen in beeld en zijn de doorlooptijden voor handelingsgerichte indicatiestelling adequaat?
- d. Lukt het om leerlingen snel op een passende plek te plaatsen en zijn er geen te lange wachttijden?
- e. Slagen samenwerkende partijen erin om te komen tot de beoogde kwaliteitsverbetering van het onderwijs aan de leerlingen die speciale zorg behoeven?

### 2. Wat betreft de financiering:

- a. Leidt budgetfinanciering van de partners in de netwerken tot een effectievere inzet van middelen en betere zorg?
- b. Hoe kunnen de middelen voor ambulante begeleiding het beste toegedeeld worden (opheffen gedwongen winkelnering)?
- c. Zijn er valide redenen voor verschillen in de hoogte van de regionaal toe te kennen zorgmiddelen?

### 3. Wat betreft de positie van het personeel:

- a. Is de deskundigheid en handelingsbekwaamheid van het personeel in de scholen voldoende om Passend onderwijs te realiseren? Voeren scholen op dit punt adequaat beleid?
- b. Lukt het om voldoende ondersteuning in de klas te realiseren?

### 4. Wat betreft de positie van ouders:

- a. Zijn de ouders voldoende betrokken bij de invulling van Passend onderwijs in een regionaal netwerk? Wat zijn de meest effectieve en efficiënte modellen?
- b. Is er voor individuele ouders een adequate procesgang als zij problemen ervaren waar het gaat om Passend onderwijs voor hun kind?

### 5. Wat betreft de samenwerking buiten het onderwijs;

- a. Lukt het om tot betere samenwerking en afstemming met jeugdzorg en AWBZ-zorg te komen, niet alleen wat betreft de indicatiestelling, maar ook wat betreft de uitvoering van de zorg?
- b. Lukt het om tot betere aansluiting op de arbeidsmarkt te komen?



