



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# KWALITEIT VAN DE EXTRA ONDERSTEUNING IN HET FUNDEREND ONDERWIJS

---

*EEN LANDELIJK BEELD VAN DE OMVANG, AARD EN KWALITEIT VAN DE  
EXTRA ONDERSTEUNING VOOR LEERLINGEN IN HET PRIMAIR,  
VOORTGEZET EN (VOORTGEZET) SPECIAAL ONDERWIJS*

---

Maart 2024

## Voorwoord

Veel leerlingen hebben extra ondersteuning nodig om onderwijs te kunnen volgen dat aansluit op hun mogelijkheden en talenten. Het gaat om een aanzienlijke groep: zo'n 10 procent van de leerlingen in het regulier onderwijs en tussen de 25 en de 50 procent in het gespecialiseerd onderwijs (speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs).

Voor deze leerlingen is de kwaliteit van de extra ondersteuning van essentieel belang: willen we dat deze leerlingen zich optimaal ontwikkelen dan moet er door scholen en besturen actie ondernomen worden. Daarom deden we in 2019 al onderzoek in het basisonderwijs. Er bleek nog veel te verbeteren te zijn. We besloten voor dit onderzoek de blik te verbreden en te kijken naar het hele funderend onderwijs.

Om een rijk beeld te schetsen keken we op verschillende manieren. Op schoolniveau onderzochten we welke plek extra ondersteuning in de bredere kwaliteitszorgcyclus heeft. Op leerlingniveau keken wij naar de kwaliteit van de opgestelde ontwikkelingsperspectieven (opp's) en de kwaliteit van uitvoering en evaluatie. En we bevroegen leerlingen en ouders over hun betrokkenheid bij en tevredenheid over de extra ondersteuning.

Ondanks de mooie voorbeelden die we ook zagen, concluderen we helaas dat de extra ondersteuning onvoldoende op orde is. Nog steeds in het basisonderwijs, en dus ook in het voortgezet en het gespecialiseerd onderwijs. Op te veel scholen voldoen de opp's niet aan de wettelijke vereisten, als ze al opgesteld worden. Plannen voor extra ondersteuning kunnen beter door het stellen van concretere en ambitieuzere doelen, het beter vastleggen van de uitvoering, en het meer systematisch evalueren en bijstellen van het onderwijs. Op schoolniveau ontbreekt systematisch zicht op de kwaliteit van de extra ondersteuning. De evaluatie is onvoldoende ingebed in de bredere kwaliteitszorgcyclus. Veel scholen en besturen borgen onvoldoende waar zij naartoe werken met de leerlingen en of hun aanpak werkt.

Zowel op leerling- als op schoolniveau kan de extra ondersteuning dus beter geregeld en uitgevoerd worden. We doen daar de verschillende ketenpartners aanbevelingen voor in dit rapport. Bijvoorbeeld over de versterking van de kwaliteit van de opp's en de inbedding van extra ondersteuning in de kwaliteitszorgcyclus.

Passend onderwijs kan echt beter als de sectoren primair, voortgezet en speciaal onderwijs, en de onderwijstypes binnen deze sectoren, leren van elkaars succesvolle aanpakken. Zo kunnen we met het hele onderwijsveld een echte kwaliteitsimpuls geven aan de extra ondersteuning. Dan krijgen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften het onderwijs waar zij recht op hebben en kunnen zij een ononderbroken ontwikkeling doormaken.

Ria Westendorp  
plaatsvervangend inspecteur-generaal van het Onderwijs  
Maart 2024

# INHOUD

## **Voorwoord 2**

## **Samenvatting 5**

### **1 Inleiding 9**

- 1.1 Achtergrond 9
- 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 9
  - 1.2.1 Doelstelling 9
  - 1.2.2 Onderzoeksvragen 11
  - 1.2.3 Leeswijzer 12

### **2 Onderzoekopzet 13**

- 2.1 Selectie van scholen 13
- 2.2 Selectie van leerlingen met extra ondersteuning en hun ouders 13
- 2.3 Onderzoeksactiviteiten 14
  - 2.3.1 Vragenlijst voor scholen 14
  - 2.3.2 Gesprek met schoolleiding over kwaliteitszorg 14
  - 2.3.3 Monitor basis- en extra ondersteuning 14
  - 2.3.4 Dossieranalyse 14
  - 2.3.5 Observatie van de uitvoering van de extra ondersteuning & gesprek met de uitvoerder 15
  - 2.3.6 Gesprekken met leerlingen & vragenlijst leerlingen 15
  - 2.3.7 Vragenlijst ouders 15

### **3 Kwaliteit van de extra ondersteuning - totaalbeeld 17**

- 3.1 Omvang doelgroep 17
- 3.2 Aard doelgroep 19
- 3.3 Kwaliteitszorg bij extra ondersteuning 20
- 3.4 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning & wettelijke eisen opp's 22
- 3.5 Kwaliteit van de gestelde doelen voor extra ondersteuning 24
- 3.6 Praktisch verloop van de extra ondersteuning 28
- 3.7 Kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning 28
- 3.8 Behalen van doelen 31
- 3.9 Kwaliteit van de evaluatie van de geboden ondersteuning 32
- 3.10 Bijstelling van aanpak en doelen 33
- 3.11 Tevredenheid & betrokkenheid van leerlingen en ouders 34

### **4 Conclusie 36**

- 4.1 Beschouwing 36
- 4.2 Aanbevelingen 37
- 4.3 Reflectie ten behoeve van effectiever toezicht 40

### **5 Resultaten primair onderwijs 43**

- 5.1 Omvang doelgroep 43
- 5.2 Aard doelgroep 44
- 5.3 Kwaliteitszorg bij extra ondersteuning 45
  - 5.3.1 Doelen en ambities op het gebied van extra ondersteuning 45
  - 5.3.2 Evaluatie en verantwoording van extra ondersteuning 46
- 5.4 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning & wettelijke eisen opp's 47
  - 5.4.1 Ontwikkelingsperspectieven (opp's) & wettelijke eisen 47
  - 5.4.2 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning 48

- 5.5 Kwaliteit van de gestelde doelen voor extra ondersteuning 50
- 5.6 Praktisch verloop van de extra ondersteuning 52
- 5.7 Kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning 52
- 5.8 Behalen van doelen 53
- 5.9 Kwaliteit van de evaluatie van de geboden ondersteuning 55
- 5.10 Bijstelling van aanpak en doelen 56
- 5.11 Tevredenheid & betrokkenheid van leerlingen en ouders 57
  - 5.11.1 Informatie over tevredenheid van uitvoerders en leerlingen in dossiers 57
  - 5.11.2 Tevredenheid van leerlingen en ouders 57
  - 5.11.3 Betrokkenheid van leerlingen en ouders 58

## **6 Resultaten voortgezet onderwijs 59**

- 6.1 Omvang doelgroep 59
- 6.2 Aard doelgroep 60
- 6.3 Kwaliteitszorg bij extra ondersteuning 61
  - 6.3.1 Doelen en ambities op het gebied van extra ondersteuning 61
  - 6.3.2 Evaluatie en verantwoording van extra ondersteuning 62
- 6.4 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning & wettelijke eisen opp's 63
  - 6.4.1 Ontwikkelingsperspectieven (opp's) & wettelijke eisen 63
  - 6.4.2 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning 64
- 6.5 Kwaliteit van de gestelde doelen voor extra ondersteuning 65
- 6.6 Praktisch verloop van de extra ondersteuning 67
- 6.7 Kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning 67
- 6.8 Behalen van doelen 69
- 6.9 Kwaliteit van de evaluatie van de geboden ondersteuning 70
- 6.10 Bijstelling van aanpak en doelen 71
- 6.11 Tevredenheid & betrokkenheid van leerlingen en ouders 72
  - 6.11.1 Informatie over tevredenheid van uitvoerders en leerlingen in dossiers 72
  - 6.11.2 Tevredenheid van leerlingen en ouders 72
  - 6.11.3 Betrokkenheid van leerlingen en ouders 73

## **7 Resultaten speciaal onderwijs 74**

- 7.1 Omvang doelgroep 74
- 7.2 Aard doelgroep 74
- 7.3 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning & wettelijke eisen opp's 75
- 7.4 Kwaliteit van de gestelde doelen voor extra ondersteuning 77
- 7.5 Praktisch verloop van de extra ondersteuning 79
- 7.6 Kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning 79
- 7.7 Behalen van doelen 80
- 7.8 Kwaliteit van de evaluatie van de geboden ondersteuning 80
- 7.9 Bijstelling van aanpak en doelen 81
- 7.10 Tevredenheid & betrokkenheid van leerlingen en ouders 82
  - 7.10.1 Tevredenheid van leerlingen en ouders 82
  - 7.10.2 Betrokkenheid van leerlingen en ouders 82

## **Literatuur 83**

## Samenvatting

### *Aanleiding en onderzoeksvraag*

Het doel van passend onderwijs is dat alle leerlingen passend onderwijs krijgen dat aansluit bij hun onderwijsbehoeften. Het gaat hierbij om het bieden van extra ondersteuning voor die leerlingen die dat nodig hebben, zowel op reguliere als speciale scholen. Uit een evaluatie van de uitvoering van de Wet passend onderwijs in 2020 bleek dat het aanbod voor leerlingen die extra hulp nodig hebben, is verbeterd, maar dat dit op te veel plekken nog niet goed genoeg was. Mede naar aanleiding van deze evaluatie intensiverde de inspectie het toezicht op passend onderwijs. Onderdeel daarvan is een meerjarige programmalijn voor stelselonderzoek, waar dit onderzoek naar de kwaliteit van extra ondersteuning in het funderend onderwijs onder valt.

Dit onderzoek is in de periode januari tot en met mei 2023 uitgevoerd bij in totaal 168 scholen voor basisonderwijs (bo), 41 scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo), 33 afdelingen voor praktijkonderwijs (pro), 37 vmbo-afdelingen, 38 havo/vwo-afdelingen, 40 scholen voor speciaal onderwijs (so), en 40 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso).

De hoofdvraag van dit onderzoek was: *Wat is de omvang, aard en kwaliteit van de extra ondersteuning voor leerlingen in het basis-, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs?*

Het doel van dit onderzoek was zicht krijgen op de huidige omvang van de doelgroep en de kwaliteit van de extra ondersteuning. Het is een vervolg op het onderzoek 'Extra ondersteuning in het basisonderwijs' dat in 2019 in het basisonderwijs (bo) werd uitgevoerd. Dit onderzoek kijkt op gedetailleerde wijze naar de kwaliteit van de extra ondersteuning. We keken op school- en leerlingniveau. Op schoolniveau onderzochten we de kwaliteitszorg rondom extra ondersteuning en op leerlingniveau onderzochten we verschillende fases van extra ondersteuning; van plan naar uitvoering tot evaluatie en bijstelling.

### *Onderzoeksopzet*

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag onderscheiden we 13 deelvragen op 2 niveaus: school en leerling. We namen voor elke sector een steekproef op school- en/of afdelingsniveau. Daarbinnen onderzochten we met een aselechte procedure de kwaliteit van de extra ondersteuning op leerlingniveau.

Op schoolniveau werd een vragenlijst ingevuld, was er sprake van een documentanalyse en werden gesprekken gevoerd. 1 gesprek met de schoolleiding over de kwaliteitszorg en 1 gesprek met de schoolleiding en/of intern begeleider en/of zorgcoördinator en/of commissie voor de begeleiding over de basis- en extra ondersteuning. Op leerlingniveau werden 2 vragenlijsten ingevuld waarvan 1 door de ouders en 1 door de leerlingen. Daarnaast was er sprake van dossieranalyses, observatie van de uitvoering van de extra ondersteuning en werden gesprekken gevoerd, zowel met de uitvoerder als met de leerling.

## **Resultaten**

*Omvang van de doelgroep en aanleiding voor extra ondersteuning*

Het percentage van leerlingen dat extra ondersteuning krijgt, ligt rond de 10% op de reguliere onderwijssoorten en tussen de 25% en 50% op het gespecialiseerd onderwijs<sup>1</sup>.

Er zijn verschillen in de extra onderwijsbehoeften van leerlingen per onderwijssoort die aanleiding geven om extra ondersteuning te bieden. Redenen die per onderwijssoort het vaakst genoemd worden zijn:

- ernstige leerachterstanden (sbo en bo)
- een verstandelijke beperking, gevolgd door ernstige leerachterstanden (pro)
- internaliserend probleemgedrag (havo/vwo)
- ernstige problematiek waaronder fysieke problemen, psychische stoornissen en problematiek gerelateerd aan hoogbegaafdheid (vmbo en havo/vwo)
- ernstige communicatieproblemen, gedragsproblemen, een fysieke beperking en/of een verstandelijke beperking (so en vso)

Het gespecialiseerd onderwijs kent gemiddeld het grootste aandeel leerlingen dat extra ondersteuning krijgt. Bij het sbo, so en vso zijn ook de onderlinge verschillen tussen scholen groter dan bij de andere onderwijstypes, wat betreft het percentage leerlingen dat extra ondersteuning ontvangt.

#### *Kwaliteitszorg op schoolniveau*

Scholen en afdelingen vinden het bieden van passend onderwijs een belangrijke maatschappelijke opdracht. Wij zien dat in de kwaliteitscyclus (plannen, handelen, evalueren en bijstellen) extra ondersteuning met name op leerling- en groepsniveau gezien wordt. In de kwaliteitscyclus op schoolniveau heeft extra ondersteuning daarentegen nog een beperkte plek. Een deel van de scholen houdt zich niet aan de wettelijke vereisten op het gebied van extra ondersteuning. Veel scholen hanteren op schoolniveau een onduidelijk onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning. Criteria voor wanneer iets extra ondersteuning is zijn doorgaans niet helder. Dit bemoeilijkt het opstellen van concrete ambities en doelen voor extra ondersteuning. De evaluatie en verantwoording zijn bij veel scholen op globaal niveau beschreven. Daarnaast viel in ons onderzoek op dat scholen hun ontwikkelingsperspectieven (opp's) niet altijd in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) registreren. Verder zien wij dat voor alle onderwijssoorten verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn.

#### *Kwaliteit van de extra ondersteuning op leerlingniveau*

Dit onderzoek biedt ons meer inzicht in de kwaliteit van de plannen voor extra ondersteuning. Wij constateren dat scholen niet altijd een opp opstellen, terwijl dit volgens de wet wel moet als een leerling extra ondersteuning ontvangt. Wanneer een opp opgesteld is, voldoet deze vaak niet aan de wettelijke eisen, waarbij met name de uitstroombestemming van de leerling en overeenstemming met ouders ontbreken. In opp's van het so en vso waarbij sprake is van een afwijking van de onderwijstijd geven scholen vaak niet aan hoe leerlingen toewerken naar ingroeien in onderwijs.

De kwaliteit van de gestelde doelen voor de extra ondersteuning is wisselend; regelmatig zijn deze niet concreet en ambitieus genoeg. Regelmatig bieden de plannen onvoldoende houvast voor de inrichting van het onderwijs en wordt niet vastgelegd hoe de extra ondersteuning daadwerkelijk verloopt. Bij de uitvoering van

---

<sup>1</sup> Onder gespecialiseerd onderwijs verstaan wij alle vormen van onderwijs waarbij toegang moet worden bepaald (toelaatbaarheidsverklaring). In dit rapport gaat het om sbo, pro, so en vso. Omdat alle leerlingen in deze gespecialiseerde onderwijsvormen een ontwikkelingsperspectief (moeten) hebben, kijken we bij deze groepen naar leerlingen die naast de algemene extra ondersteuning ook aanvullende ondersteuning ontvangen. Voor deze vormen van extra ondersteuning moet bij het ontwikkelingsperspectief een handelingsdeel worden opgesteld.

de extra ondersteuning is het pedagogisch klimaat positief, wel kan de ondersteuning doelgerichter.

De evaluaties van de extra ondersteuning zijn vaak globaal. Dit houdt in dat we slechts weinig informatie hebben over de resultaten en effectiviteit van de extra ondersteuning. Bij de plannen die wel geëvalueerd zijn zien wij dat bijna de helft van de leerlingen zich niet of in beperkte mate ontwikkelt op de gestelde doelen. Dit vinden wij een zorgelijk percentage, want dat betekent dat te veel leerlingen zich nu niet ontwikkelen zoals verwacht.

Leerlingen en ouders in alle schoolsoorten zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden met de geboden extra hulp. Wij vonden verder een positieve samenhang tussen de kwaliteit van de uitvoering en verschillende kwaliteitsaspecten van de plannen en de uitvoering.

### **Slotbeschouwing**

Uit ons onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de extra ondersteuning nog op te veel scholen onvoldoende op orde is en dat een deel van de scholen zich niet houdt aan de wettelijke eisen. Bij de scholen die deze zaken wel op orde hebben, draagt de kwaliteit van plannen ook daadwerkelijk bij aan de kwaliteit van de uitvoering. De kwaliteit van de plannen is hoger in het gespecialiseerd onderwijs. Uit het onderzoek blijkt een positieve samenhang tussen de kwaliteit van plannen en de kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning. Inspecteurs beoordelen de kwaliteit van de extra ondersteuning positiever als de doelen van de leerling en de mate waarin de doelen behaald worden passend, concreet en ambitieus worden beschreven. Op schoolniveau blijkt dat systematisch zicht op de kwaliteit en effectiviteit van de extra ondersteuning vaak ontbreekt en dit onvoldoende is ingebed in de bredere kwaliteitszorgcyclus. Te veel scholen stellen geen opp's op voor leerlingen waarbij dit wel zou moeten. Wanneer ze dit wel doen, voldoen ze vaak niet aan de wettelijke vereisten. De plannen kunnen verder verbeterd worden door doelen te stellen die passend, concreet en ambitieus zijn. Ook kunnen scholen de uitvoering beter vastleggen en meer systematisch evalueren en bijstellen. Over het algemeen zien we dat wanneer de plannen kwalitatief minder goed op orde zijn dat de kwaliteit van de uitvoering, en daarmee de effectiviteit van de extra ondersteuning, ook minder is.

In ons vorige onderzoek uit 2019 in het bo constateerden wij tekortkomingen in de kwaliteit van de extra ondersteuning. Uit ons onderzoek blijkt dat die tekortkomingen niet zijn hersteld en dat de tekortkomingen ook in het vo en in mindere mate het gespecialiseerd onderwijs voorkomen. Dat leidt tot de zorgelijke conclusie dat de extra ondersteuning, tien jaar na de invoering van passend onderwijs, nog onvoldoende op orde is.

### **Aanbevelingen**

De extra ondersteuning kan en moet verbeterd worden voor de cyclus van plannen, uitvoeren, evalueren en bijstellen. Zo kunnen scholen en schoolbesturen ervoor zorgen dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften het onderwijs krijgen waar zij recht op hebben zodat zij een ononderbroken ontwikkeling kunnen doormaken.

#### *Schoolbesturen<sup>2</sup>*

Op schoolniveau ontbreekt systematisch zicht op de kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning. De aanbevelingen gericht aan scholen en schoolbesturen hebben daarom betrekking op:

---

<sup>2</sup> In de wetgeving aangeduid als bevoegd gezag.

1. De inbedding van extra ondersteuning in de kwaliteitszorgcyclus. Hieronder vallen onder andere het formuleren van een helder onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning en verbetering van het zicht op de extra ondersteuning en de effecten daarvan.
2. De versterking van de kwaliteit van de opp's, waaronder het voldoen aan de wettelijke eisen. Dit kan sturing bieden voor de planning, uitvoering en evaluaties van de extra ondersteuning.

Wij bedoelen hiermee nadrukkelijk niet dat er méér administratie moet plaatsvinden, maar wel dat deze anders en functioneler is en gericht op effectiviteit van extra ondersteuning.

Wij benadrukken dat voor alle schoolsoorten een kwaliteitsimpuls gewenst en nodig is. Wij vragen hierbij specifiek aandacht voor het vmbo, omdat bij deze schoolsoort de kwaliteit van de plannen en uitvoering van de extra ondersteuning systematisch lager is beoordeeld.

We raden schoolbesturen aan om de expertise van het gespecialiseerd onderwijs in te zetten om de kwaliteit van de opp's en extra ondersteuning in alle onderwijssoorten te verbeteren.

*Swv's*

Swv's kunnen de scholen en schoolbesturen ondersteunen door:

1. een duidelijke en eenduidige beschrijving te geven van voor de basisondersteuning
2. te vragen dat scholen en schoolbesturen zich concreter verantwoordelijk maken over de resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben
3. te faciliteren dat expertise tussen onderwijssoorten wordt uitgewisseld

*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de raden*

Het ministerie van OCW en de raden kunnen de kwaliteitsimpulsen ondersteunen met middelen en expertise. Een vastgelegde richtlijn voor basisondersteuning kan hierbij meer duidelijkheid bieden. Ook kan het ministerie van OCW duidelijker communiceren over goede voorbeelden van functionele en doelgerichte opp's en de samenhang met kwaliteit van extra ondersteuning. Wij roepen het ministerie op om verder onderzoek te doen naar effectieve interventies voor extra ondersteuning.

### **Reflectie ten behoeve van effectiever toezicht**

Tot slot zien wij een rol voor onszelf. Zowel op de korte als langere termijn zullen wij interventies inzetten rondom het toezicht op passend onderwijs. Wij zullen ons toezicht intensiveren en nemen de kwaliteit van de opp's, registratie in het ROD en uitvoering van extra ondersteuning diepgaander mee in onze toezichtsactiviteiten, waaronder in (steekproef)kwaliteitsonderzoeken en vierjaarlijkse bestuursonderzoeken. Wij hebben hierbij speciale aandacht voor opp's waarvan een afwijking van de onderwijstijd deel uitmaakt. Daarnaast zullen wij aanvullende stelselinterventies ontwikkelen om de kwaliteitsslag voor extra ondersteuning te stimuleren en te monitoren.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Elke leerling verdient onderwijs dat past bij diens capaciteiten en behoeftes. Voor een deel van de leerlingen is daarvoor extra ondersteuning nodig. Om dit in het Nederlandse onderwijs te versterken is in 2014 de Wet passend onderwijs<sup>3</sup> ingevoerd. Echter: "Het aanbod voor leerlingen die extra hulp nodig hebben is verbeterd sinds de invoering van passend onderwijs, maar op te veel plekken nog niet goed genoeg." Dat is de conclusie van de evaluatie van passend onderwijs (Kamerbrief MPVO, november 2020). De vraag naar de kwaliteit van extra ondersteuning in het regulier onderwijs is en blijft relevant, zeker nu de ambities vanuit het onderwijsveld en overheid voor meer inclusief onderwijs toenemen.

Mede vanwege de evaluatie van passend onderwijs kreeg de inspectie de opdracht om het toezicht op passend onderwijs te intensiveren (ministerie van OCW, 2020). Onderdeel daarvan is een meerjarige programmatische lijn voor stelselonderzoek. Dit onderzoek naar de kwaliteit van extra ondersteuning in het funderend onderwijs maakt hiervan deel uit.

Eerder onderzoek van de inspectie, 'Extra ondersteuning in het basisonderwijs' (2019), liet zien dat een betrekkelijk grote groep leerlingen (8%) extra ondersteuning krijgt tijdens hun schoolloopbaan op de basisschool. Het gaat om veel leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, waar de school een extra inspanning voor verricht. Dit onderzoek wil onder andere de meest recente data rondom de omvang van de doelgroep inzichtelijk maken.

Het onderzoek uit 2019 gaf verschillende antwoorden op de vraag wat de kwaliteit van de inspanningen is. Uit dat onderzoek bleek dat een grote meerderheid van de basisscholen (80%) volgens de inspecteurs formeel aan de basiskwaliteit voldeed. Zij beoordeelden dit op basis van de standaard 'Zicht op ontwikkeling' van het onderzoekskader 2017. Wanneer we nauwkeuriger op leerlingniveau keken, zagen we dat de doelen voor leerlingen relatief gezien vaak niet helder en concreet waren en dat zowel de evaluatie en bijstelling van die doelen als de aanpak, te wensen overliet. In de zijlijn van dat onderzoek constateerden we dat ook basisscholen geen helder beeld hadden van de kwaliteit van extra ondersteuning en de resultaten van hun inspanningen op dat vlak. Dit stelselonderzoek borduurt voort op eerdere bevindingen en is verbreed naar andere onderwijssoorten, zodat het onderzoek nu primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo), en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) omvat. In dit onderzoek kijken we opnieuw naar de kwaliteit van de plannen, maar gaan in vergelijking met het vorige onderzoek dieper in op de daadwerkelijke uitvoering van de extra ondersteuning.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

### 1.2.1 Doelstelling

Het hoofddoel van dit onderzoek is om op stelselniveau een representatief beeld te schetsen van de kwaliteit van de extra ondersteuning op scholen in zowel het regulier als het gespecialiseerd onderwijs.

Zaken die daarbij een rol spelen zijn de aard van de benodigde ondersteuning, de wijze waarop de school ondersteuning biedt zoals beschreven in het

---

<sup>3</sup> Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (Stb. 2012, 533).

schoolondersteuningsprofiel en de afspraken hierover binnen het samenwerkingsverband.

Voor het onderzoek van de kwaliteitsvraag richten we ons op het po, vo en het (v)so. Wij hanteren twee verschillende definities voor extra ondersteuning: één in het regulier onderwijs en één voor het gespecialiseerd onderwijs (sbo, pro, so, vso). De definitie voor extra ondersteuning op de reguliere onderwijssoorten, zoals bevraagd in de digitale vragenlijst voor scholen, staat hieronder weergegeven.

Het gaat om leerlingen die ingeschreven staan op uw school:

- die onvoldoende hebben aan de basisondersteuning die de school kan bieden en;
- waarvan de school heeft vastgesteld dat zij extra ondersteuning behoeven en;
- die over een langere periode planmatig extra ondersteuning krijgen, mogelijk in de vorm van een arrangement, waaraan doelen zijn gekoppeld (het gaat niet om leerlingen waarvoor incidenteel een (bovenschools) zorgteam of een expert van het swv is ingeschakeld) en;
- waarbij middelen voor passend onderwijs worden ingezet.

Leerlingen die ambulantly begeleid worden vanuit cluster 1 (scholen voor blinde en slechtziende kinderen) en cluster 2 (scholen voor dove en slechthorende kinderen en kinderen met een taal- spraakontwikkelingsstoornis) worden niet bekostigd vanuit middelen voor passend onderwijs. Deze leerlingen bedoelen we hier dus niet.

Middelen voor passend onderwijs kunnen rechtstreeks van het swv komen of indirect via de middelen die het swv aan het schoolbestuur ter beschikking stelt.

Voor de reguliere onderwijssoorten vroegen wij scholen aan te geven hoe groot zij de groep leerlingen die extra ondersteuning ontvangt zelf inschatten. Daarnaast hanteren wij voor het onderzoek ook eigen criteria voor het vaststellen van wat extra ondersteuning is. De eigen criteria van scholen en swv's kunnen namelijk in de praktijk van elkaar verschillen en op deze manier was het mogelijk om te werken met vergelijkbare data.

Omdat alle leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs een ontwikkelingsperspectief (moeten) hebben, kijken we bij deze onderwijssoorten naar leerlingen die naast het brede basisaanbod ook aanvullende extra ondersteuning ontvangen. Voor deze vormen van extra ondersteuning moet bij het ontwikkelingsperspectief een handelingsdeel worden opgesteld. Bij dit onderzoek richten we ons in het gespecialiseerd onderwijs op leerlingen waarvoor het ontwikkelingsperspectief specifieke aanvullende interventies omschrijft.

Om de kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning te beoordelen, hebben wij gekeken naar de mate van doelgericht handelen en pedagogisch handelen van de uitvoerder en het gedrag van de leerling. Daarnaast beoordeelden de inspecteurs in hoeverre de geobserveerde extra ondersteuning overeenkwam met de doelen en de beschrijving in het opp.

Het onderzoek is exploratief van aard en heeft een voornamelijk beschrijvend karakter. Dit koppelen wij aan conclusies rondom het naleven van de wettelijke eisen en het in acht nemen van belangrijke elementen die leiden tot kwaliteit van de extra ondersteuning.

## 1.2.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat is de omvang, aard en kwaliteit van de extra ondersteuning voor leerlingen in het basis-, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag keken we zowel naar de schoolbrede kwaliteit van de extra ondersteuning als ook naar de kwaliteit van de extra ondersteuning van specifieke leerlingen. We bezochten hiervoor een representatieve groep scholen en daarbinnen naar willekeurige leerlingen die extra ondersteuning kregen. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag onderscheiden we deelvragen op 2 niveaus: school en leerling.

### Schoolniveau

#### *Omvang en aard doelgroep*

1. Wat is de omvang van de doelgroep leerlingen met extra ondersteuning in het funderend onderwijs in het schooljaar 2022-2023?
2. Hoe is de doelgroep van leerlingen met extra ondersteuning samengesteld op basis van de aard van hun onderwijsbehoefte?
3. In hoeverre verschilt de omvang van de doelgroep tussen scholen binnen dezelfde sector?

#### *Kwaliteit*

4. In hoeverre is de kwaliteitszorg op het gebied van extra ondersteuning in het bo en vo ontwikkeld in termen van ambities, doelen, (zelf)evaluatie en verantwoording?
5. In welke mate voldoen de scholen aan de basiskwaliteit voor de extra ondersteuning zoals verwoord in de standaard 'Zicht op ontwikkeling en begeleiding' (OP2)?

### Leerlingniveau

#### *Kwaliteit*

6. In welke mate zijn de gestelde doelen voor leerlingen en de extra ondersteuning (zoals beschreven in het handelingsdeel van het opp<sup>4</sup>) passend (onderbouwd), concreet te evalueren en ambitieus (dit betekent: er is sprake van streven naar verbetering van belemmerende factoren)?
7. In welke mate wordt de extra ondersteuning daadwerkelijk uitgevoerd zoals beschreven in het plan?
8. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning die de leerling krijgt?
9. In welke mate behalen (zoals blijkt uit evaluatieve data) leerlingen de doelen uit hun opp voor het onderwijs, de vorming en het gedrag?
10. Wat is de kwaliteit van de evaluatie van de geboden ondersteuning?
11. In welke mate leidt evaluatie tot bijstelling van aanpak en doelen, als daar aanleiding voor is?
12. In welke mate beoordelen ouders van leerlingen en de leerlingen zelf de extra ondersteuning als passend, uitvoerbaar en succesvol?

---

<sup>4</sup> Handelingsdeel: Een onderdeel van het OPP waarin wordt beschreven welke begeleiding de leerling nodig heeft en wie deze begeleiding gaat geven. Ouders hebben hier instemmingsrecht op.

### **1.2.3 Leeswijzer**

De onderzoeksvragen zijn vertaald naar een onderzoeksopzet en bijbehorende instrumenten. Deze bespreken we in hoofdstuk 2. De kern van dit rapport wordt gevormd door hoofdstukken 3 en 4. In hoofdstuk 3 presenteren we de antwoorden op de onderzoeksvragen en in hoofdstuk 4 geven wij een beschouwing en worden aanbevelingen gedaan. Voor de geïnteresseerde lezer hebben wij ook per sector gedetailleerdere beschrijvingen en interpretaties van onderzoeksresultaten gemaakt, deze zijn te vinden in de hoofdstukken 5 tot en met 7.

Het onderzoek is uitgevoerd bij scholen in het po en (v)so en bij afdelingen in het vo. Wanneer wij in dit rapport scholen noemen verstaan wij daar ook afdelingen van vo-scholen onder. Deze bewoording wordt vanaf nu op deze manier gebruikt.

## **2 Onderzoeksozet**

In dit hoofdstuk beschrijven we de selectie van de scholen en leerlingen, de verschillende onderdelen van het onderzoek, en de data-analyse. Meer details over elk van deze onderwerpen zijn te vinden in de technische rapportage.

### ***2.1 Selectie van scholen***

Voor het onderzoek zijn aselechte steekproeven gedaan van 168 bo-scholen, 41 sbo-scholen, 40 pro-afdelingen, 40 vmbo-afdelingen, 40 havo/vwo-afdelingen, 40 so-scholen, en 40 vso-scholen. Een aantal scholen is uitgesloten van de doelpopulatie, zoals bijvoorbeeld particuliere scholen en scholen behorende bij een Justitiële Jeugdinstelling. Een aantal afdelingen uit de steekproef in het vo kon door omstandigheden niet bezocht worden, waardoor het aantal daadwerkelijke bezochte afdelingen wat lager lag (33 pro, 37 vmbo, 38 havo/vwo). We vonden geen aanwijzingen dat de onderzochte scholen afweken van de gehele doelpopulatie aan scholen op een aantal relevante kenmerken, zoals bijvoorbeeld regio, stedelijkheid, denominatie, schoolweging of het percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. De enige 2 uitzonderingen hierop waren dat de onderzochte pro-afdelingen relatief vaak in sterk stedelijke gebieden lagen en dat relatief weinig van de onderzochte havo/vwo-afdelingen zich op een vestiging bevonden waar ook vmbo werd aangeboden. Om hiervoor te corrigeren is een weging toegepast op alle resultaten van deze afdelingen. Hiermee kunnen we ervan uitgaan dat onze resultaten op schoolniveau, op de kenmerken die we gecheckt of waarvoor we gewogen hebben, een landelijk representatief beeld geven.

Van de resultaten van ons onderzoek bij individuele leerlingen met extra ondersteuning, kunnen we echter niet aannemen dat deze representatief zijn voor alle leerlingen met extra ondersteuning in Nederland. Hieronder lichten wij toe waarom.

### ***2.2 Selectie van leerlingen met extra ondersteuning en hun ouders***

Per school is de kwaliteit van de geboden extra ondersteuning van maximaal 3 (po & vo) of maximaal 4 ((v)so) leerlingen onderzocht. Deze leerlingen zijn op willekeurige wijze geselecteerd, op basis van hun verjaardagen (de leerlingen met extra ondersteuning die het dichtst na 4 februari, 11 juni en 18 oktober jarig zijn, werden geselecteerd).

Voor een deel van de geselecteerde leerlingen zijn één of meerdere onderzoeksactiviteiten niet uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat het niet mogelijk was de extra ondersteuning te observeren of de leerling niet over zijn/haar extra ondersteuning wilde of kon praten. Ook de vragenlijst voor de ouders is niet door alle ouders ingevuld. Deze uitval was niet altijd willekeurig, zo viel het gesprek met de leerling bijvoorbeeld relatief vaak uit bij leerlingen met communicatieproblemen. Gezien het kleine aantal geselecteerde leerlingen per school en de uitval van een deel van deze leerlingen op bepaalde onderzoeksactiviteiten, is het niet mogelijk de resultaten van ons onderzoek bij de geselecteerde leerlingen te generaliseren naar de gehele populatie aan leerlingen met extra ondersteuning. Ook kunnen we niet betrouwbaar en representatief iets zeggen over leerlingen op één school.

## **2.3 Onderzoeksactiviteiten**

De verschillende onderdelen van het onderzoek worden hieronder beschreven. Paragrafen 2.3.1 t/m 2.3.3 beschrijven de onderzoeksactiviteiten op schoolniveau. Paragrafen 2.3.4 t/m 2.3.9 beschrijven de onderzoeksactiviteiten op het niveau van de geselecteerde leerlingen. Deze bestonden uit dossieranalyses, observaties, gesprekken en vragenlijsten. Het onderzoek is in de periode januari tot mei 2023 uitgevoerd.

### **2.3.1 Vragenlijst voor scholen**

Voorafgaand aan het schoolbezoek vulden de scholen een digitale vragenlijst in. Deze bevatte vragen over de omvang van de groep leerlingen met extra ondersteuning op de school, de aard van hun ondersteuningsbehoeften en de typen extra ondersteuning die zij ontvangen.

### **2.3.2 Gesprek met schoolleiding over kwaliteitszorg**

Tijdens het schoolbezoek voerde de inspecteur een gesprek met de schoolleiding over de kwaliteitszorg op het gebied van extra ondersteuning. Ter voorbereiding werd het beleid van de school zoals verwoord in o.a. het schoolondersteuningsprofiel geanalyseerd. Specifiek waren we geïnteresseerd in 6 aspecten van kwaliteitszorg op het gebied van extra ondersteuning: ambities, doelen, aanwezigheid van criteria voor extra ondersteuning, evaluatie, bijstelling en verantwoording.

Dit onderdeel is alleen uitgevoerd bij het regulier onderwijs, omdat deze vragen minder geschikt zijn voor het gespecialiseerd onderwijs. Dit omdat zij een breder basisaanbod hebben en daarom een andere definiëring van de extra ondersteuning hanteren.

### **2.3.3 Monitor basis- en extra ondersteuning**

Om te onderzoeken in hoeverre scholen voldoen aan de basiskwaliteit voor basis- en extra ondersteuning, zoals verwoord in onderdelen van de standaard 'Zicht op ontwikkeling en begeleiding' (OP2), voerden inspecteurs gesprekken met de intern begeleider (po), zorgcoördinator (vo) of leden van de commissie voor de begeleiding ((v)so). In deze gesprekken werd de werkwijze van de school met betrekking tot zowel de basis- als extra ondersteuning besproken. Bij de (v)so-scholen zijn ook nog een aantal aspecten beoordeeld die specifiek betrekking hebben op de afwijking van de onderwijstijd. De beoordeelde kwaliteitsaspecten zijn afkomstig van de standaard OP2 uit het onderzoekskader 2021 van de Inspectie van het Onderwijs.

### **2.3.4 Dossieranalyse**

Tijdens de onderzoeksdag analyseerden de inspecteurs de plannen voor extra ondersteuning van de geselecteerde leerlingen (het ontwikkelingsperspectief (opp) of, als geen opp was opgesteld, een ander plandocument zoals een handlingsplan, plan van aanpak of groeidocument), evenals eventuele aanvullende relevante informatie uit het leerlingdossier (zoals verslagen of evaluaties). Op basis van de dossieranalyse beoordeelden de inspecteurs een aantal variabelen die betrekking hebben op de kwaliteit van doelen, de mate waarin geplande en daadwerkelijke uitvoering van de extra ondersteuning overeenkomen, het behalen van doelen en evaluatie en bijstelling van de extra ondersteuning. Ook registreerden de inspecteurs de aard van de problematiek en de typen extra ondersteuning die waren beschreven in het plan. Wij keken dus naar zowel wettelijke eisen als kwaliteitsaspecten die volgen vanuit het onderzoekskader en samenhangen met bewezen effectiviteit van interventies.

### **2.3.5 Observatie van de uitvoering van de extra ondersteuning & gesprek met de uitvoerder**

Om de kwaliteit van de uitvoering te beoordelen observeerden we de uitvoering zelf en spraken we achteraf met de uitvoerder om meer te weten te komen over zaken als de doelen, het evalueren en bijstellen van de doelen.

Waar mogelijk observeerden inspecteurs de extra ondersteuning van de geselecteerde leerlingen. Zo was een inspecteur bijvoorbeeld aanwezig als een leerling met een logopedist aan het werk was of als een leerling rekenbegeleiding kreeg van een gespecialiseerde leerkracht.

Op basis van de observatie beoordeelden inspecteurs 11 variabelen die betrekking hebben op het doelgericht handelen van de uitvoerder, het pedagogisch handelen van de uitvoerder en het gedrag van de leerling. Deze variabelen zijn gebaseerd op de kwaliteitskenmerken op het gebied van didactisch en pedagogisch handelen zoals vastgesteld in het waarderings- en onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs van de afgelopen 10 jaar. Daarnaast beoordeelden de inspecteurs ook in hoeverre de observatie overeenkwam met de beschrijving in het plan en hoe deze aansloot bij de doelen uit het plan.

De inspecteurs spraken daarna ook met de uitvoerders van de extra ondersteuning. Op basis van het gesprek beoordeelden inspecteurs een aantal variabelen die betrekking hebben op de mate waarin de uitvoering van de extra ondersteuning volgens plan verloopt, het behalen van de doelen door de leerling en de evaluatie en bijstelling van de extra ondersteuning. Ook werd gevraagd naar de ernst van de problematiek van de leerling. Ten slotte beoordeelden we in hoeverre de uitvoerder kon onderbouwen hoe de geboden extra ondersteuning aansloot op de doelen van de leerling.

### **2.3.6 Gesprekken met leerlingen & vragenlijst leerlingen**

Inspecteurs voerden, als dit mogelijk was, een gesprek van ongeveer 10 minuten met de geselecteerde leerlingen zelf. Op basis van het gesprek beoordeelden inspecteurs een aantal variabelen die betrekking hebben op de mate waarin de uitvoering van de extra ondersteuning volgens plan verloopt en de mate waarin leerlingen vinden dat ze hun doelen behalen. Ook bespraken we de betrokkenheid van de leerling bij het plan voor de extra ondersteuning.

Aansluitend op het gesprek vulde de leerling een online vragenlijst in over zijn/haar tevredenheid met de extra ondersteuning. De vragenlijst bestond uit een aantal stellingen over de mate waarin de extra ondersteuning als passend, uitvoerbaar en succesvol werd ervaren. Elke stelling werd beoordeeld op een vierpuntsschaal (met daarnaast een 'weet niet/geen mening'-optie). Hierbij legde de inspecteur uit dat niemand van de school de antwoorden zou zien en dat de antwoorden anoniem verwerkt zouden worden. De vragenlijst werd ingevuld op een computer van de school of op de eigen telefoon van de leerling.

In het po werden de gesprekken en vragenlijsten niet gedaan bij leerlingen uit groep 1-4. Als een leerling niet met de inspecteur wilde of durfde te praten, werd het gesprek ook niet gevoerd. Bij leerlingen die niet konden lezen, maar wel in staat waren de vragen te beantwoorden, las de inspecteur de stellingen uit de vragenlijst voor en vulde de antwoorden van de leerling in (dit kwam soms voor in het so).

### **2.3.7 Vragenlijst ouders**

De ouders van alle geselecteerde leerlingen ontvingen een brief met uitleg over het onderzoek en de vraag of ze een online vragenlijst wilden invullen. De vragenlijst bestond uit een aantal stellingen over de mate waarin de ouders de extra ondersteuning van hun kind als passend, uitvoerbaar en succesvol ervoeren.

Daarnaast bevatte de vragenlijst stellingen over de betrokkenheid van de ouders bij (het plan voor) de extra ondersteuning van hun kind. De vragenlijst was in meerdere talen beschikbaar voor ouders.



### 3 Kwaliteit van de extra ondersteuning - totaalbeeld

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1. De resultaten worden in dit hoofdstuk overkoepelend en vanuit multi-sectoraal perspectief beantwoord. Verschillen tussen sectoren zijn, waar relevant, benoemd en toegelicht. Een gedetailleerdere beschrijving van de afzonderlijke sectoren primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en speciaal onderwijs (so) is te lezen in hoofdstukken 5 tot en met 7.

#### 3.1 Omvang doelgroep

*Tussen 10% (regulier onderwijs) en 25% tot 50% (gespecialiseerd onderwijs) van de leerlingen krijgt extra ondersteuning.*

Op de scholen die deelnamen aan het onderzoek kreeg in het schooljaar 2022-2023 ongeveer 10% van de leerlingen op de reguliere onderwijssoorten en tussen 25% en 50% van de leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs extra ondersteuning. Voor het gespecialiseerd onderwijs ligt het percentage leerlingen met extra ondersteuning (bovenop het brede basisaanbod wat typerend is voor deze onderwijssoorten) dus beduidend hoger.

**Tabel 3.1: Het totaal aantal leerlingen op de scholen die deelnamen aan het onderzoek, en het percentage daarvan dat in schooljaar 2022-2023 extra ondersteuning ontvangt volgens de criteria voor extra ondersteuning gehanteerd in dit onderzoek**

|                 | po-bo  | po-sbo | vo-pro | vo-vmbo | vo-havo/<br>vwo | so    | vso   |
|-----------------|--------|--------|--------|---------|-----------------|-------|-------|
| n               | 36.036 | 5.598  | 7.032  | 10.863  | 21.751          | 4.632 | 4.156 |
| percentage lmeo | 9,9    | 48,1   | 23,1   | 10,1    | 6,5             | 47,2  | 41,2  |

n = totaal aantal leerlingen op de scholen die deelnamen aan het onderzoek.  
lmeo = leerlingen met extra ondersteuning.

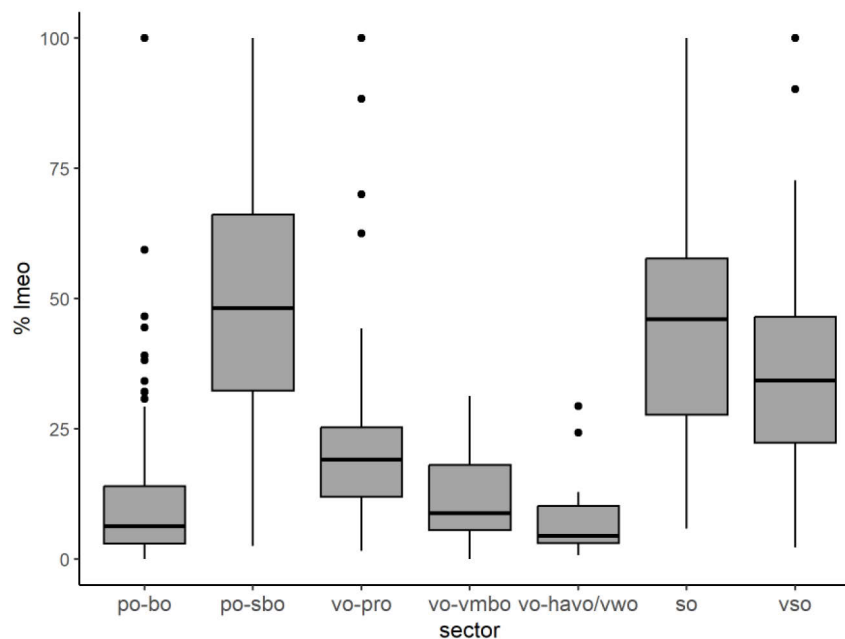
Het stelselonderzoek "Extra ondersteuning in het basisonderwijs" (2019) liet zien dat in 2019 8% van de leerlingen in het regulier basisonderwijs extra ondersteuning kreeg tijdens hun schoolloopbaan. Het huidige onderzoek laat zien dat dit percentage in het reguliere basisonderwijs iets is toegenomen (een toename van ongeveer 2 procentpunt).

*Het aandeel leerlingen dat extra ondersteuning krijgt verschilt per schoolsoort, ook binnen dezelfde sector.*

Gemiddeld gezien is het aantal leerlingen dat extra ondersteuning krijgt het grootst op scholen voor speciaal basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Zo krijgt op bijna de helft van de sbo-scholen meer dan 50% van de leerlingen extra ondersteuning, en op een kwart van deze scholen geldt dat zelfs voor meer dan twee derde van de leerlingen. Het aandeel leerlingen met extra ondersteuning varieert ook sterk tussen de verschillende scholen binnen deze schoolsoorten. Op de meeste scholen in het pro ligt het percentage leerlingen met extra ondersteuning tussen de 10% en de 26%, en op de reguliere onderwijssoorten lijkt dit percentage wat lager te liggen (gemiddeld 6% op reguliere basisscholen, 9% op vmbo-afdelingen, en 4% op havo/vwo-afdelingen).

In figuur 3.1 wordt de verdeling van het percentage leerlingen met extra ondersteuning gevisualiseerd in een boxplot<sup>5</sup>. De boxplot maakt de spreiding en scheefheid van de verdeling duidelijk. Zo zijn bijvoorbeeld meer uitschieters in de data te zien in het bo en zien we een grotere spreiding in percentages leerlingen met extra ondersteuning in het sbo, so en vso.

**Figuur 3.1: Verdeling van het percentage leerlingen met extra ondersteuning volgens de criteria gehanteerd in dit onderzoek over scholen**



*Er is nauwelijks samenhang tussen het percentage leerlingen met extra ondersteuning en schoolkenmerken; slechts een negatieve samenhang tussen het percentage leerlingen met extra ondersteuning op het bo en het percentage leerlingen dat naar het sbo gaat.*

Voor het bo en het vo zien wij geen significante samenhang tussen het percentage leerlingen met extra ondersteuning en onderzochte schoolkenmerken. Dit wil onder andere zeggen dat scholen in stedelijk gebied niet meer leerlingen met extra ondersteuning hebben dan scholen in niet-stedelijke gebieden. Ook zien we geen duidelijke samenhang in de hoogte van de schoolweging of het percentage leerlingen met een migratieachtergrond en het percentage leerlingen met extra ondersteuning. Wel vonden we dat het percentage leerlingen met extra ondersteuning op reguliere basisscholen afneemt naarmate er in het samenwerkingsverband (SVW) waar de school onder valt meer leerlingen naar het speciaal basisonderwijs (sbo) gaan. De samenhang tussen het percentage leerlingen met extra ondersteuning en schoolkenmerken is vanwege de beperkte dataset niet voor het (v)so berekend. (TR-figuur 5.7 & 5.8)

*Het percentage thuiszitters varieert tussen 0,1% in het bo en tussen 1 en 2% in het speciaal onderwijs.*

<sup>5</sup> Een boxplot is een grafische weergave van een dataset waarbij een minimum (laagste waarde), het eerste kwartiel, de mediaan, het derde kwartiel en een maximum (hoogste waarde) worden weergegeven. Boxplots worden voornamelijk gebruikt voor het snel weergeven en vergelijken van meerdere verdelingen en geven een algemeen beeld van de spreiding en scheefheid van een verdeling.

We vroegen scholen ook naar leerlingen die langdurig thuiszitten. Onder thuiszitters verstaan we in dit onderzoek ingeschreven leerlingen die langer dan 4 weken ongeoorloofd afwezig zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). Op het bo is dit percentage 0,09 procent, en op de andere onderwijssoorten in het primair en voortgezet onderwijs ligt dit percentage tussen de 0,4 en 0,9 procent. Het aandeel thuiszitters in het speciaal onderwijs ligt tussen de 1 en 2 procent (Tabel 3.2).

**Tabel 3.2: Percentage van de leerlingen dat thuiszitter is**

|                         | po-bo  | po-sbo | vo-pro | vo-vmbo | vo-havo/<br>vwo | so    | vso   |
|-------------------------|--------|--------|--------|---------|-----------------|-------|-------|
| n                       | 36.036 | 5.598  | 7.032  | 10.863  | 21.751          | 4.632 | 4.156 |
| percentage thuiszitters | 0,09   | 0,48   | 0,89   | 0,63    | 0,29            | 1,40  | 1,90  |

n = totaal aantal leerlingen op de scholen die deelnamen aan het onderzoek

In 2018 betrof de groep thuiszitters naar schatting 0,14% van de totale groep leerlingen met ondersteuningsbehoeften in het onderwijs (ministerie van OCW, 2019 in Ledoux, G. & Waslander, S., 2020). Hier werd de definitie gebruikt van 3 maanden of langer ongeoorloofd afwezig zijn van school. Het percentage thuiszitters is hierom lastig te vergelijken.

### **3.2 Aard doelgroep**

*De aard van de onderwijsbehoefte als aanleiding voor de extra ondersteuning varieert sterk.<sup>6</sup>*

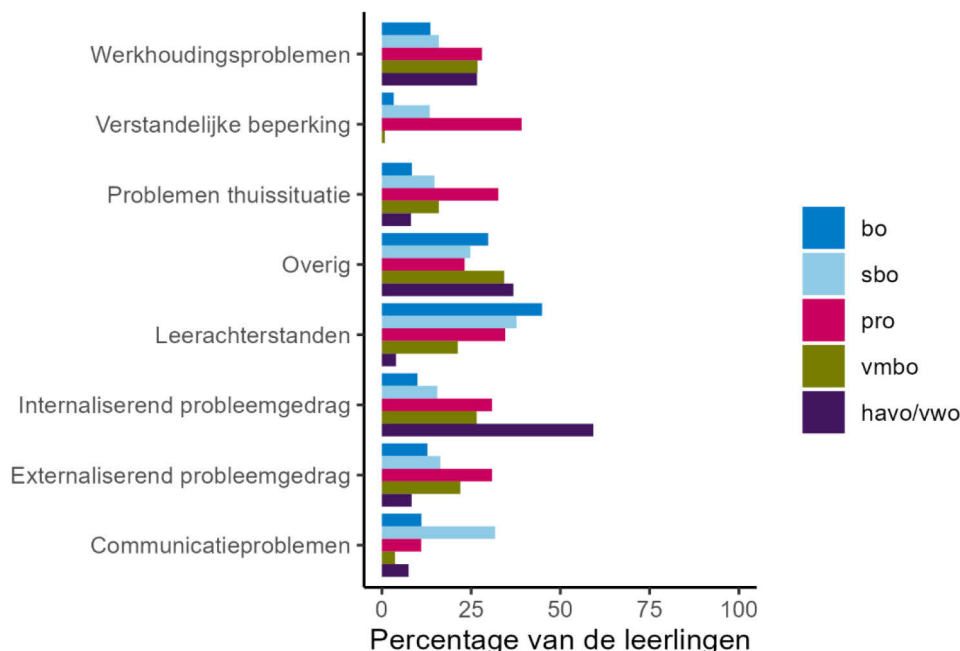
De aard van de onderwijsbehoefte die aanleiding is voor de extra ondersteuning varieert sterk, zowel tussen als binnen de sectoren (Figuur 3.2). Bo- en sbo-scholen geven aan dat ernstige leerachterstanden, die niet als gevolg van een verstandelijke beperking ontstaan, het vaakst de reden zijn voor extra ondersteuning. Binnen het sbo geven scholen ook vaak ernstige communicatieproblemen aan als de aanleiding voor de extra ondersteuning.

Pro-scholen geven zelf aan dat een verstandelijke beperking of ernstige leerachterstanden het vaakst reden zijn voor extra ondersteuning. Internaliserend probleemgedrag, zoals teruggetrokken, angstig of weinig sociaal vaardig gedrag, noemen de havo- en vwo-afdelingen als voornaamste reden voor extra ondersteuning bij 59% van de leerlingen tegenover 31% bij pro en 27% bij vmbo.

Het beeld van leerlingen met aanvullende extra ondersteuning in het speciaal onderwijs is gevarieerd. Veel voorkomende aanleidingen voor de extra ondersteuning van deze leerlingen zijn ernstige werkhoudingsproblemen, ernstige communicatieproblemen, op zichzelf gerichte gedragsproblemen of overige psychische stoornissen, maar ook medische of fysieke problematiek komt regelmatig voor.

<sup>6</sup> Wij gebruiken de data uit de vragenlijst om de aard van de onderwijsbehoefte te beschrijven. In het onderzoek is ook de achterliggende onderwijsproblematiek in de geanalyseerde plannen bekeken. Echter zijn de geselecteerde leerlingen niet representatief voor de school of voor de hele leerlingenpopulatie.

**Figuur 3.2: Percentage van de leerlingen met extra ondersteuning dat extra ondersteuning ontvangt vanwege elk van onderstaande typen problematiek, zoals aangegeven door scholen in de vragenlijst**



Leerlingen kunnen meerdere typen problematiek hebben, daarom tellen de percentages binnen elke onderwijssoort op tot meer dan 100%. Dit is niet uitgevraagd bij (v)so scholen.

### 3.3 Kwaliteitszorg bij extra ondersteuning

Veel scholen en afdelingen vinden het bieden van passend onderwijs een belangrijke maatschappelijke opdracht. Wij constateren echter dat dit binnen de kwaliteitscyclus op schoolniveau nog een beperkte plek heeft.

*Veel scholen hanteren een onduidelijk onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning*

Bij het po en havo/vwo heeft ongeveer 60% van de scholen duidelijke criteria voor basis- en extra ondersteuning. Voor het vo-vmbo is dit rond de 35%. Een groot deel van de scholen heeft deze criteria dus niet of onvoldoende duidelijk uitgewerkt. Dit geldt ook voor het swv waartoe deze scholen behoren. Het is een wettelijk vereiste voor scholen om aangesloten te zijn bij een swv. Dit swv moet een ondersteuningsplan opstellen, waarin onder andere moet zijn vastgelegd welke basisondersteuning de scholen bieden (art. 2.47, WVO2020 & art. 18a, WPO). Scholen moeten op hun beurt beschrijven welke extra ondersteuning zij kunnen bieden. In de praktijk blijkt die uitwerking op schoolniveau echter in veel gevallen onvoldoende duidelijk, waarbij geen verwijzing gemaakt wordt naar het ondersteuningsplan van het swv of waarin niet duidelijk is welke extra ondersteuning de school kan bieden. Dit bemoeilijkt het opstellen van concrete ambities en doelen voor extra ondersteuning op schoolniveau.

We keken ook naar de toepassing van de criteria voor extra ondersteuning, dat wil zeggen of de scholen de opgestelde criteria voor basis- en extra ondersteuning in de praktijk ook gebruiken. Inspecteurs beoordeelden dat een meerderheid van de scholen binnen alle schoolsoorten aannemelijk maakten de criteria voldoende tot goed toe te passen. Wij zien echter dat ongeveer een derde (bo, pro en havo/vwo)

tot bijna de helft (vmbo) van de scholen die criteria niet of onvoldoende systematisch toepast. Daar tegenover staat dat slechts 15% van de sbo-scholen de criteria niet of onvoldoende systematisch toepast. (TR-tabel 5.17 en 5.22)

Artikel 12, tweede lid, WPO: Schoolplan. Tweede lid: beschrijving onderwijskundig beleid. Laatste volzin: Bij de beschrijving van het onderwijskundig beleid wordt tevens het schoolondersteuningsprofiel betrokken.

Uit de MvT passend onderwijs (blz 15): Het schoolondersteuningsprofiel  
Met dit wetsvoorstel wordt het begrip schoolondersteuningsprofiel wettelijk vastgelegd: een beschrijving van de voorzieningen die op de school zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven. In het schoolondersteuningsprofiel formuleert de school dus de extra ondersteuning die zij kan verzorgen. Het schoolondersteuningsprofiel komt tot stand in de school en wordt opgesteld door het team (de directeur, de leraren, de intern begeleider of de zorgcoördinator) van de school. Zo nodig wordt in kaart gebracht op welke punten de leraren van de school extra professionalisering nodig achten. In het referentiekader worden handvatten geboden voor het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel. De invulling van het schoolondersteuningsprofiel hangt af van de expertise van de school en de afspraken die binnen het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Het schoolondersteuningsprofiel wordt betrokken bij het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en het schoolplan van de school.

*Veel scholen evalueren de extra ondersteuning slechts op globaal niveau.*

Bij de reguliere onderwijssoorten geeft een groot deel van de scholen aan dat zij de kwaliteit van de geboden extra ondersteuning in algemene zin evalueren. De meeste scholen en afdelingen doen dit globaal niveau (40 tot 50%), waarbij geen onderscheid is gemaakt tussen interventies. Wanneer de evaluatie dieper gaat<sup>7</sup> dan wordt vaker op leerlingniveau dan op schoolniveau geëvalueerd. Bij het vmbo evalueert ongeveer 30% van de scholen niet, tegenover 21% van de bo-scholen en 14% van de havo/vwo-afdelingen.

*Het bijstellen van aanpak en doelen van de extra ondersteuning is een aandachtspunt.*

Een concrete evaluatie helpt om extra ondersteuning effectiever en beter navolgbaar te maken en zorgt voor passende bijstelling van aanpak en doelen. Maar uit ons onderzoek blijkt dat het bijstellen op basis van een evaluatie een aandachtspunt is. We zien dat ongeveer een derde van de scholen en afdelingen niet bijstelt of niet voldoende onderbouwt waarom bijstelling niet nodig is. Zo oordeelden inspecteurs in het onderzoek dat bij ruim 40% van de vmbo-afdelingen wordt bijgesteld zonder verwijzing naar een evaluatie of dat deze scholen beperkt lieten zien dat er geen aanleiding voor bijstelling was. (TR-tabel 5.18 en 5.19)

*Scholen verantwoorden zich in veel gevallen onvoldoende concreet aan het bestuur en/of swv over wat de middelen passend onderwijs opleveren.*

Scholen geven vaak wel aan dat ze de middelen inzetten, maar in mindere mate hoe. Bij bo-scholen verantwoordt 65% zich niet of onvoldoende concreet over de inzet van middelen passend onderwijs, bij vmbo-afdelingen ruim 50% en bij havo/vwo ruim 40%. Hier ligt een taak voor alle reguliere onderwijssoorten. Het valt ook op dat de meeste scholen zich op schoolniveau niet of onvoldoende verantwoorden of leerlingen met extra ondersteuning hun doelen behalen Dit geldt voor tussen de 65% en 80% van de scholen en afdelingen. (TR-tabel 5.20 en 5.21)

<sup>7</sup> De school evalueert o.a. aan de hand van behaalde resultaten de geboden ondersteuning per type interventie en stelt zo nodig kwaliteitsdoelen op of bij.

*Scholen moeten de inbedding van extra ondersteuning in de kwaliteitszorgcyclus versterken.*

Extra ondersteuning is momenteel onvoldoende ingebed in de kwaliteitszorgcyclus op schoolniveau. Wij zien dat veel scholen op dit vlak in ontwikkeling zijn en dat extra ondersteuning met name in de cyclus van plannen, handelen, evalueren en bijstellen op groeps- en leerlingniveau wordt ingezet. Echter, wij constateren ook dat dit op schoolniveau nog een beperkte plek heeft. Het begint ermee dat veel scholen geen duidelijk onderscheid maken tussen basis- en extra ondersteuning, wat het opstellen van concrete ambities en doelen al bemoeilijkt. De evaluatie en verantwoording zijn bij veel scholen globaal beschreven. Tot slot zien wij dat voor alle onderwijssoorten verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn.

### **3.4 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning & wettelijke eisen opp's**

*De basiskwaliteit van de extra ondersteuning op essentiële deelaspecten is voor een groot deel van de scholen niet op orde.*

Het doel van dit stelselonderzoek was niet om te oordelen over de standaard Zicht op ontwikkeling en begeleiding (OP2) zoals beschreven in het Onderzoekskader 2021 van de Inspectie van het Onderwijs (2021). Wel hebben wij deelaspecten uit deze standaard beoordeeld met een focus op de extra ondersteuning. We geven zodoende geen overkoepelend oordeel, maar beschrijven hieronder een aantal van de deelaspecten in relatie tot de basiskwaliteit en wettelijke vereisten.

Wij concluderen dat de basiskwaliteit op die deelaspecten voor een groot deel van de scholen niet op orde is, ondanks eerdere soortgelijke bevindingen (IvhO, 2019) en kwaliteitsimpulsen. Wel zien we dat veel scholen in ontwikkeling zijn. Op dit moment wordt extra ondersteuning met name vanuit leerlingniveau benaderd en wordt dit in de kleine cyclus van plannen, handelen, evalueren en bijstellen betrokken.

*Voor een groot aantal leerlingen die wel voldoen aan de criteria wordt geen opp of handelingsdeel opgesteld.*

In het onderzoek vroegen wij scholen hoeveel van hun leerlingen extra ondersteuning krijgen volgens de criteria gehanteerd in dit onderzoek, zoals beschreven onder paragraaf 3.1. Daarnaast vroegen wij de scholen voor hoeveel van deze leerlingen zij een opp (reguliere onderwijssoorten) of handelingsdeel (gespecialiseerd onderwijs) hebben opgesteld. Wij constateren dat de reguliere onderwijssoorten voor beduidend minder leerlingen een opp opstellen dan te verwachten is op basis van de criteria (zie tabel 3.3). Leerlingen met extra ondersteuning hebben in het reguliere bo het minst vaak een opp (30%) gevolgd door vmbo en havo/vwo (ieder bijna 50%). Dit is zorgelijk laag en vertroebelt het zicht op de ondersteuning die aan leerlingen geboden wordt. Ook kan het een risico vormen voor de kwaliteit van die ondersteuning. Want hoe doelgericht kan de extra ondersteuning zijn als er geen plan ligt?

Voor het gespecialiseerd onderwijs zien wij dat in de meeste gevallen wel een opp met handelingsdeel is opgesteld wanneer een leerling extra ondersteuning ontvangt boven op het brede basisaanbod. Toch kan dit nog verder verbeteren, omdat alle leerlingen met extra ondersteuning een opp met handelingsdeel moeten hebben. (TR-tabel 5.2)

**Tabel 3.3: Het totaal aantal leerlingen met extra ondersteuning op de onderzochte scholen, volgens de criteria gehanteerd in dit onderzoek, en het percentage daarvan waarvoor een opp (regulier onderwijs) of handelingsdeel (sbo, pro, (v)so) is opgesteld**

|                               | po-bo | po-sbo | vo-pro | vo-vmbo | vo-havo/vwo | so    | vso   |
|-------------------------------|-------|--------|--------|---------|-------------|-------|-------|
| aantal lmeo                   | 3.568 | 2.690  | 1.767  | 1.097   | 1.411       | 2.188 | 1.713 |
| percentage opp/handelingsdeel | 29,7  | 83,4   | 89,5   | 47,4    | 48,1        | 79,3  | 97,7  |

*Te veel ontwikkelingsperspectieven en/of handelingsdelen voldoen niet aan de wettelijke eisen.*

In het bo voldoet slechts 50% van de geanalyseerde plannen aan de vereisten en in het vmbo 44%. Maar ook voor de andere onderwijssoorten moet dit beter. Alleen voor pro ligt dit percentage boven de 90%.

Wanneer opp's niet voldoen aan de wettelijke eisen, geven inspecteurs aan dat met name de uitstroombestemming en de instemming van ouders op het handelingsdeel ontbreken<sup>8</sup>. Ook bij jongere leerlingen zoals kleuters is een uitstroombestemming verplicht, hier wordt in de wet geen uitzondering op gemaakt. Bij de uitstroombestemming is het tevens belangrijk om hoge verwachtingen te hebben die tegelijkertijd passend zijn voor de leerling.

Daarnaast is in ons onderzoek naar voren gekomen dat veel scholen hun opp's niet in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) registreren, terwijl dit wel een verplichting is (Tweede Kamer, 2013-2014). Deze data wordt ondersteund door verdere analyses van het aantal opp's in het regulier basis- en voortgezet onderwijs. Hieruit blijkt dat minder dan de helft van de scholen opp's heeft geregistreerd in het ROD (TR SO, SvHO 2024).

Omdat scholen hun opp's niet altijd registreren in het ROD, ontstaat er een vertekend beeld van de geboden extra ondersteuning op zowel school-, bestuurs-, als stelselniveau, waarin het lijkt alsof scholen minder extra ondersteuning geven dan zij daadwerkelijk doen. Als de omvang van de extra ondersteuning niet volledig in beeld is, sluit het budget mogelijk ook niet goed aan. Zo kan dit gevolgen hebben voor de financiering van passend onderwijs. Geregistreerde opp's zijn ook van belang voor het toezicht, de monitoring en de evaluatie van de Wet passend onderwijs. (TR-tabel 5.3)

*In algemene zin kunnen we stellen dat de kwaliteit van de plannen hoger is bij het gespecialiseerd onderwijs.*

Binnen het gespecialiseerd onderwijs wordt vaker een handelingsdeel/plan opgesteld bij extra ondersteuning dan in de reguliere onderwijssoorten. Ook voldoen bij het gespecialiseerd onderwijs meer plannen aan de wettelijke eisen dan binnen de reguliere onderwijssoorten <sup>9</sup>.

De scholen en afdelingen voor gespecialiseerd onderwijs stellen vaker doelen op die aansluiten bij de problematiek van de leerling en die zijn vaker ambitieus, concreet en meetbaar. Ook binnen de gespecialiseerde onderwijssettings moet een deel van de opp's worden versterkt. Maar het personeel in deze onderwijssoorten kan hun kennis en expertise wel beschikbaar maken voor de reguliere onderwijssoorten om zo passend onderwijs verder te ontwikkelen. (TR-tabel 5.2, 5.3, 5.66, 5.68, 5.73 en 5.79)

<sup>8</sup> Deze informatie is niet vastgelegd tijdens het onderzoek, maar opgehaald in interne vervolgesprekken met inspecteurs die het onderzoek uitvoerden.

<sup>9</sup> M.u.v. havo/vwo waarbij de data niet te onderscheiden is van (v)so.

*In het speciaal onderwijs voldoet een groot deel van de plannen met een afwijking van de onderwijstijd niet aan de wettelijke eisen.*

In het speciaal onderwijs komt een afwijking van de onderwijstijd vaker voor dan in andere onderwijssoorten, vooral in het vso. Echter voldoen veel opp's bij de bezochte so- en vso-scholen niet aan de voorwaarden in de Beleidsregel hierover. Zo noemt de meerderheid van de scholen bij een afwijking van de onderwijstijd in het handelingsdeel niet op welke wijze de school planmatig toewerkt naar het volgen van het volledig aantal geprogrammeerde uren onderwijs. Het niet voldoen aan de wettelijke eisen roept vragen op over de inzet van het afwijken van de onderwijstijd als interventie waarbij het doel is leerlingen weer volledig onderwijs te laten volgen. Wanneer er geen duidelijke afspraken zijn over de ingroei naar volledig onderwijs op locatie van de school, bestaat het risico dat de afwijking van onderwijstijd wordt ingezet wanneer sprake is van handelingsverlegenheid. (TR-tabel 5.7, 5.10, 5.52 en 5.53)

Opp's moeten voldoen aan bepaalde wettelijke eisen. De verplichte onderdelen van het ontwikkelingsperspectief zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2023b):

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

De onderbouwing van de verwachte uitstroombestemming van de leerling (AMvB Passend Onderwijs, 2014).

Deze onderbouwing bevat de samenhangende argumenten die relevant zijn voor het onderwijs en die daarmee de keuze onderbouwen voor een uitstroombestemming. Daarbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de leerling in relatie tot de voor de uitstroombestemming vereiste kennis en vaardigheden. De onderbouwing bevat ten minste een weergave van de belemmerende en bevorderende factoren die van invloed zijn op het onderwijs aan de leerling. Het gaat hier om kindgebonden factoren en omgevingsfactoren die het onderwijsproces kunnen beïnvloeden en die (mede) bepalen of een leerling een bepaalde uitstroombestemming kan bereiken, zoals bijvoorbeeld motivatie, doorzettingsvermogen, een stimulerende thuisomgeving en/of kenmerken van de leerling. Deze factoren vormen belangrijke bouwstenen in de onderbouwing van de keuze die wordt gemaakt voor de te verwachten uitstroombestemming van de leerling.

Het ontwikkelingsperspectief wordt vastgesteld nadat hierover een op overeenstemming gericht overleg is gevoerd tussen het bevoegd gezag en de ouders (WPO, WVO & WEC).

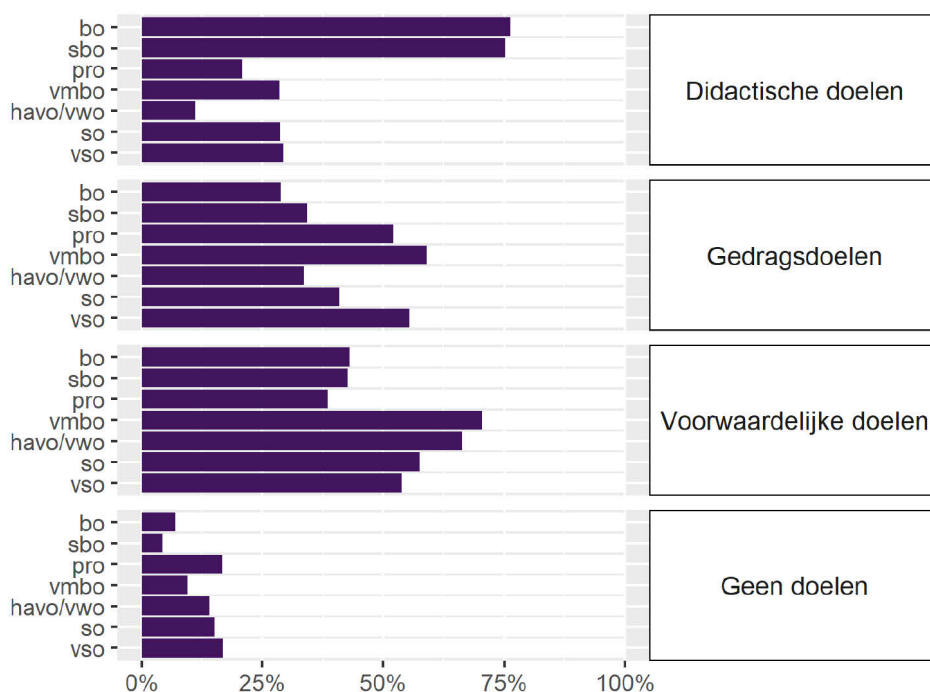
### **3.5 Kwaliteit van de gestelde doelen voor extra ondersteuning**

*De type doelen voor extra ondersteuning variëren en in sommige plannen zijn geen doelen geformuleerd.*



In het bo en sbo werden voor driekwart van de door ons geanalyseerde plannen didactische doelen gesteld voor de extra ondersteuning (figuur 3.2). Dit komt in het vo en so minder vaak voor. Daar gaat het om 10 tot 30% van de plannen. Bij het so en vmbo en havo/vwo worden vaker voorwaardelijke doelen opgesteld voor de extra ondersteuning; tussen de 54 en 71%. Ook bij bo, sbo en pro komen voorwaardelijke doelen regelmatig voor, namelijk in rond de 45% van de geanalyseerde plannen. Voorwaardelijke doelen gaan over doelen om tot leren te kunnen komen, zoals bijvoorbeeld doelen rondom concentratie, werkhouding, plannen en praktische redzaamheid. Gedragsdoelen komen vaker voor in het pro, vmbo en vso. Toch komen wij ook plannen tegen waarin helemaal geen doelen staan. Dit varieert tussen 4% van de plannen bij sbo tot bij 17% van de plannen bij het (v)so).

**Figuur 3.3: Percentage van de geanalyseerde plannen waarin didactische, gedrags-, voorwaardelijke of geen doelen voorkwamen, per onderwijssoort**



In één plan kunnen meerdere typen doelen geformuleerd zijn, daarom tellen de percentages binnen elke onderwijssoort op tot meer dan 100%.

De uitvoerders gaven in de gesprekken die wij met hen voerden aan wat volgens hen de doelen waren van de extra ondersteuning. In veel gevallen kunnen uitvoerders dit duidelijk benoemen. Het maakt hierbij niet uit om welk type doel het gaat; didactisch, voorwaardelijk of gedrag. Toch kan deze kennis van de uitvoerders over de doelen verder verbeteren, vooral voor het vmbo, om de extra ondersteuning zo doelgerichter te maken.

*De gestelde doelen sluiten doorgaans in redelijke mate aan bij de problematiek van de leerling.*

In veel van de geanalyseerde plannen zien wij terug dat de gestelde didactische doelen in redelijke tot sterke mate aansluiten bij de problematiek van de leerling (Figuur 3.4). In het vmbo en in het havo/vwo is dit minder vaak het geval; daar sluiten 30 tot 40% van de gestelde didactische doelen niet of in beperkte mate aan op de problematiek van de leerling. Voor de gedrags- en voorwaardelijke doelen zien

we dat verschil niet. Het gaat in het vmbo en havo/vwo echter wel maar om een relatief klein aantal plannen met didactische doelen (respectievelijk 30 en 12 leerlingen), wat maakt dat wij deze uitspraken met voorzichtigheid moeten doen met betrekking tot de betrouwbaarheid. Wat wel opvalt is dat in het vo en so veel minder vaak didactische doelen gesteld worden voor extra ondersteuning dan in het po.

Voor het gespecialiseerd onderwijs sluiten de gestelde doelen vaker in sterke mate aan op de problematiek van de leerling. Dit geldt voor alle type doelen; didactische, voorwaardelijke en gedragsdoelen.

*Uitvoerders kunnen goed onderbouwen hoe de extra ondersteuning aansluit op de doelen.*

De uitvoerders kunnen over het algemeen ook voldoende tot goed onderbouwen wat succeskenmerken zijn van de interventie bij de leerling. Ook kunnen zij voldoende tot goed onderbouwen waarom de interventies aansluiten bij de doelen van de leerling. Dit vinden wij een positieve bevinding die duidt op betrokken uitvoerders. Ook wanneer de informatie over de uitvoering en doelen van de extra ondersteuning minder goed beschreven staat, weten uitvoerders zelf goed hoe de extra ondersteuning verloopt. Dat is positief, maar het levert ook risico's op, bijvoorbeeld voor de continuïteit van de extra ondersteuning. Bij het uitvallen van uitvoerders moet het opp genoeg houvast bieden om de extra ondersteuning voort te zetten.

*De gestelde doelen zijn regelmatig niet ambitieus genoeg, waarbij de gestelde doelen voor het gespecialiseerd onderwijs vaker als ambitieus beoordeeld zijn.*

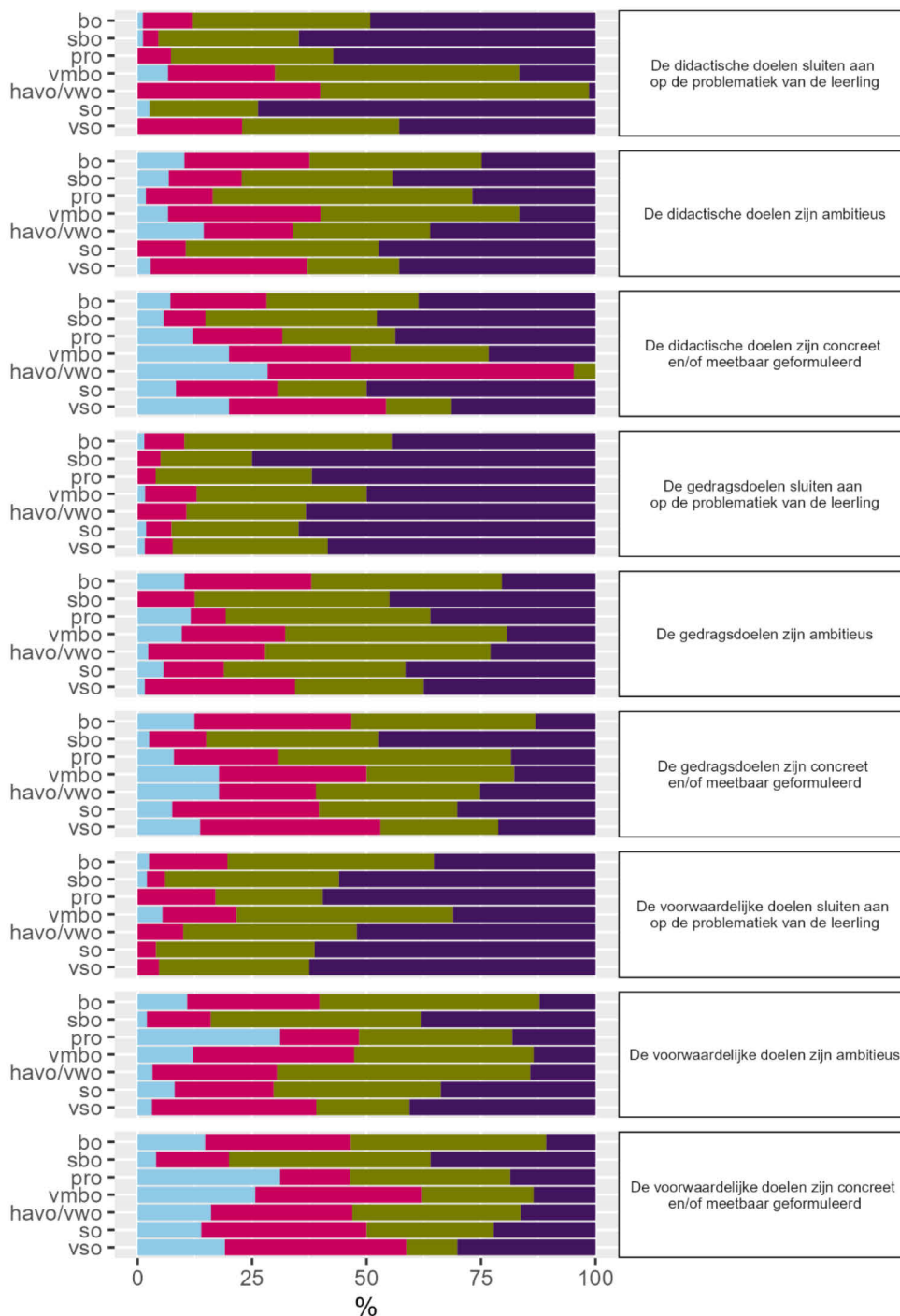
De gestelde didactische en gedragsdoelen zijn regelmatig niet ambitieus genoeg (Figuur 3.4). In de reguliere schoolsoorten en het vso zijn rond een derde van de gestelde didactische en/of gedragsdoelen niet of in beperkte mate ambitieus. Dit percentage ligt hoger wanneer we kijken naar de gestelde voorwaardelijke doelen (tot ongeveer 50%), met name op het pro en vmbo beoordeelden inspecteurs deze doelen als niet ambitieus genoeg. Voor het sbo, pro en so werden de gestelde gedragsdoelen vaker beoordeeld als ambitieus in vergelijking met de andere schoolsoorten.

*Vaak zijn de gestelde doelen in de plannen niet of in beperkte mate concreet en meetbaar, maar bij het sbo en so is minder vaak het geval.*

Wanneer we naar de meetbaarheid en concreetheid van de didactische doelen kijken vallen vooral het vo en vso in negatieve zin op; 45% van de doelen voor het vmbo, 54% voor het vso en 90% voor het havo/vwo zijn niet of slechts in beperkte mate concreet (Figuur 3.4). Het gaat hier, zoals eerder benoemd, om een klein aantal plannen met didactische doelen (12 voor het havo/vwo, 30 voor het vmbo, en 35 voor het vso), waardoor deze informatie beperkt betrouwbaar is. Bij de gedrags- en voorwaardelijke doelen is het verschil tussen de verschillende schoolsoorten minder groot; tussen de 30 en 45% van de gedragsdoelen en tussen de 45 en 60% van de voorwaardelijke doelen zijn hier niet of in beperkte mate meetbaar en concreet. Het sbo en so vallen hier in positieve zin op; slechts 15% van de gestelde gedragsdoelen en 20% van de voorwaardelijke doelen zijn hier niet of in beperkte mate meetbaar en concreet.

(bron: (TR-tabel 5.65 t/m 5.70)

**Figuur 3.4: Mate waarin de geformuleerde doelen passend, ambitieus en concreet zijn**



■ Niet
 ■ In beperkte mate
 ■ In redelijke mate
 ■ In sterke mate

De aantallen geanalyseerde plannen waarin elk type doel voorkwam zijn te vinden in Tabel 5.66 en 5.68 in de technische rapportage.

### **3.6 Praktisch verloop van de extra ondersteuning**

*Het praktisch verloop van de extra ondersteuning is moeilijk navolgbaar in de opp's/plannen.*

Bij ongeveer de helft van de geanalyseerde plannen en leerlingdossiers vinden wij onvoldoende concreet terug hoe de extra ondersteuning wordt georganiseerd in termen van acties, tijd en frequentie. Dit is bij vrijwel alle schooltypen het geval, behalve voor het sbo waar dit bij ongeveer een kwart van de plannen het geval is. Ook geven de plannen en/of leerlingdossiers vaak onvoldoende inzicht in hoe de uitvoering verloopt. Dit is voor alle onderwijssoorten een aandachtspunt en vooral voor het bo, vmbo en vso. Het vastleggen van de praktische organisatie van de extra ondersteuning en de daadwerkelijke uitvoering ervan is belangrijk. Dan is duidelijker voor alle betrokkenen wanneer en hoe de ondersteuning plaatsvindt en of dit ook in werkelijkheid zo gebeurt. Daarnaast geeft het duidelijkheid om vast te kunnen stellen welke effecten de extra ondersteuning heeft, hoe deze effecten verklaard kunnen worden en met welke mogelijke uitdagingen scholen te maken hebben. Ook kan zo inzichtelijk gemaakt worden wat scholen hebben geprobeerd en met welk effect. Dit kunnen zij gebruiken voor een eventuele doorverwijzing en om naar ouders te communiceren welke resultaten behaald worden met de leerling.

*Uitvoerders maken aannemelijk dat de extra ondersteuning volgens plan verloopt.* De meeste uitvoerders van de extra ondersteuning kunnen wel aannemelijk maken dat de uitvoering van de extra ondersteuning volgens plan verloopt. Tussen de 10 tot 25% van de uitvoerders kunnen dit onvoldoende of niet. Dit komt redelijk overeen met wat leerlingen aangaven; bij ongeveer 15% van de leerlingen komt de uitvoering van de extra ondersteuning niet of onvoldoende overeen met het plan. Havo/vwo en pro vallen in de gesprekken met leerlingen in positieve zin op; hier komen volgens leerlingen de uitvoering en het plan vaker overeen. (TR-tabel 5.71, 5.72 en 5.73)

### **3.7 Kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning**

In onderstaande figuur wordt weergegeven in welke mate verschillende elementen van extra ondersteuning werden geobserveerd tijdens de uitvoering van de extra ondersteuning. Onder de figuur volgt een verdere toelichting.

**Figuur 3.5: Mate waarin elk element geobserveerd is tijdens de uitvoering van de extra ondersteuning**



Aantal observaties = 393 (bo), 108 (sbo), 62 (pro), 55 (vmbo), 57 (havo/vwo), 90 (so), en 77 (vso).

*Bij de uitvoering van de extra ondersteuning is het pedagogisch klimaat positief, wel kunnen de uitvoerders doelgericht handelen.*

In een positief pedagogisch klimaat creëren uitvoerders de voorwaarden om tot leren te komen. Dat levert betrokken uitvoerders en leerlingen op. Bij vrijwel alle geobserveerde extra ondersteuning zorgde de uitvoerder voor een veilige omgeving. Ook zagen de inspecteurs dat de uitvoerders veelal positieve feedback gaven over de inzet van de leerling en het succes benoemden tegenover de leerlingen in de geobserveerde extra ondersteuning. Daarnaast werken uitvoerders over het algemeen gestructureerd en voorspelbaar. In die gevallen waar leerlingen onwenselijk gedrag vertoonden tijdens de extra ondersteuning zagen inspecteurs dat de meeste uitvoerders hier effectief mee omgaan. In 10 tot 25% van deze gevallen is verbetering nog mogelijk.

*De geobserveerde ondersteuning sloot vaak aan op de beschrijving in het opp of plan.*

We zien dat de geobserveerde ondersteuning in veel gevallen aansluit op de beschrijving in het opp of plan. Dit is positief, maar doordat de plannen veel globale doelen bevatten, komt iets van die doelen al snel terug in de uitvoering. Dit zegt niet noodzakelijkerwijs iets over de kwaliteit van de uitvoering in relatie tot de plannen. Ook zien we dat de uitvoerder in ongeveer een derde van de geobserveerde extra ondersteuning deze niet relateert aan de doelen. Daarnaast zijn er regelmatig geen evaluaties of feedbackmomenten op de uitgevoerde activiteiten. (TR-tabel 5.76 en 5.77)

*De kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning hangt niet samen met het soort problematiek dat aanleiding was voor deze extra ondersteuning.*

Op 2 uitzonderingen na vonden wij geen samenhang tussen de kwaliteit van de uitvoering en het soort problematiek als aanleiding voor de extra ondersteuning. In het bo was de kwaliteit van de uitvoering hoger bij leerlingen met fysieke problemen en in het havo/vwo was de kwaliteit van de uitvoering hoger bij leerlingen met 'overige psychische stoornissen' (onder andere autisme, hechting en Gilles de la Tourette). Wij hebben geen verklaring voor deze gevonden samenhang, dit zou verder onderzocht moeten worden.

(TR-figuur 5.11, 5.12 en 5.13)

*De kwaliteit van de uitvoering lijkt positief samen te hangen met de deskundigheid van de uitvoerder.*

In het bo werd de extra ondersteuning het vaakst uitgevoerd door een leraar/vakdocent. We toetsten voor deze onderwijssoort of de kwaliteit van de extra ondersteuning uitgevoerd door leraren/vakdocenten significant verschilde van de kwaliteit van de extra ondersteuning uitgevoerd door elk van de overige uitvoerdersfuncties. We vonden dat de kwaliteit van de uitvoering door remedial teachers<sup>10</sup> significant hoger was dan die door leraren/vakdocenten. Voor de overige functies, zoals onderwijsassistenten, vonden we geen significante verschillen. Deze bevinding is een interessant gegeven, omdat een soortgelijk beeld naar voren kwam in een eerder onderzoek van de inspectie rondom de tijd die besteed werd aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeftes in reguliere klassen (IvhO, 2023e). Dit zou kunnen komen omdat een remedial teacher een specialisatie en meer deskundigheid heeft voor het geven van extra ondersteuning. Van deze deskundigheid zou meer gebruik gemaakt kunnen worden in de school, zodat ook andere uitvoerders een hogere kwaliteit van extra ondersteuning kunnen bieden.

---

<sup>10</sup> Een bevoegde leerkracht met een specialisatie in het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen met bepaalde leer- of gedragsproblemen/-stoornissen.

Voor de andere onderwijssoorten is niet gekeken of de kwaliteit van de extra ondersteuning uitgevoerd door leraren/vakdocenten significant verschilde van die uitgevoerd door andere uitvoerders, vanwege het lage aantal observaties per type uitvoerder. Echter verwachten wij een soortgelijke bevinding.  
(bron: TR-tabel 5.97)

*De kwaliteit van de uitvoering hangt positief samen met diverse andere kwaliteitsaspecten van de extra ondersteuning*

Bij vrijwel alle schoolsoorten vinden we een positieve samenhang van diverse kwaliteitsaspecten met de kwaliteit van de uitvoering. Voor het bo hangen de meeste van de onderzochte kwaliteitsaspecten positief samen met de kwaliteit van de uitvoering. Zo zien we dat wanneer de kwaliteitszorg van de school sterker is, de kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning ook hoger is. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit, het behalen en evalueren van de doelen en de leerlingtevredenheid; deze 4 aspecten hangen elk afzonderlijk samen met de kwaliteit van de uitvoering. Tegelijkertijd zien we bij de onderzochte scholen ook een positieve samenhang tussen zicht hebben op de ontwikkeling en begeleiding van leerlingen en de kwaliteit van de uitvoering van de ondersteuning.

Bij een verdere analyse waarbij we rekening houden met de relaties tussen alle onderzochte aspecten van kwaliteit (meervoudige regressieanalyse) blijven voor het bo de volgende aspecten een positieve samenhang vertonen met de kwaliteit van uitvoering: de kwaliteit en het behalen van de doelen en leerlingtevredenheid. Dit houdt in dat wanneer we alle aspecten samen bekijken de andere kwaliteitsaspecten wegvallen. Deze aspecten van bijvoorbeeld kwaliteitszorg en zicht op ontwikkeling en begeleiding hebben in dit onderzoek dus niet direct een relatie met de kwaliteit van de uitvoering, maar een relatie via de andere aspecten van kwaliteit; behalen en kwaliteit van de doelen en de leerlingtevredenheid.

Door de grootte van de steekproef in het bo is de kans groter dat we in de data een samenhang detecteren. Bij de andere schoolsoorten vonden wij ook een positieve samenhang tussen de kwaliteit van de uitvoering en een (kleiner) aantal kwaliteitsaspecten. Deze volgen de lijn van de bevindingen in het bo en zijn hierom niet verder uitgewerkt. In het technisch rapport wordt dit uitgebreider weergegeven. We concluderen dus dat diverse kwaliteitsaspecten positief samenhangen met de kwaliteit van de uitvoering. Dit bevestigt de veronderstelde samenhang van de overige kwaliteitsaspecten met de kwaliteit van de uitvoering. Wat hierbij opvalt is dat oudertevredenheid niet significant samenhangt met de kwaliteit van de uitvoering. Dit betekent dat de tevredenheid van ouders niet direct verband houdt met wat de inspectie beoordeelt als kwaliteit.

(bron: TR-figuur 5.8, 5.9 en 5.10)

### **3.8 Behalen van doelen**

*Het po heeft vaker informatie opgenomen of een leerling zich naar verwachting ontwikkelt dan het vo en so.*

Wij constateren dat voor het po vaker informatie in de plannen is opgenomen uit een leerlingvolgsysteem waaruit op te maken is of een leerling zich naar verwachting ontwikkelt. In ongeveer de helft van de plannen op het vo en so is niet of nauwelijks zichtbaar of de leerling zich naar verwachting ontwikkelt. Dit beeld verschilt in het vo niet veel voor de didactische, gedragsmatige en voorwaardelijke doelen. Voor het po en so zien wij in de leerlingdossiers vaker informatie over het behalen van didactische doelen in vergelijking met de gedrags- en voorwaardelijke doelen. Dit zou verklaard kunnen worden doordat het bijhouden van didactische

vaardigheden vaker als gemakkelijker wordt ervaren dan het bijhouden van ontwikkeling op gedrags- of voorwaardelijke doelen.

*Het grootste deel van de leerlingen ontwikkelt zich in beperkte tot redelijke mate naar verwachting.*

Uit de geanalyseerde leerlingdossiers blijkt dat voor de 3 soorten doelen (didactisch, gedrag en voorwaardelijk) het grootste deel van de leerlingen op de bezochte scholen waarbij dit in het dossier was opgenomen zich in beperkte tot redelijke mate naar verwachting ontwikkelt. In iets minder dan de helft van de geanalyseerde opp's, zien we dat leerlingen zich in beperkte mate of niet ontwikkelen op de gestelde doelen. Dit vinden wij zorgelijk. Het onderstreept het belang van de extra ondersteuning, maar ook van de scherpste die nodig is voor het vormgeven ervan. Nu ontwikkelen te veel leerlingen zich niet zoals gepland. Het roept de vraag op of de kwaliteit van de doelen en/of de uitvoering wel op orde of passend zijn, zoals eerder beschreven.

Uitvoerders van de extra ondersteuning zijn over het algemeen positiever over het behalen van de doelen in vergelijking met de leerlingdossiers. Volgens uitvoerders behaalt ongeveer driekwart van de leerlingen de doelen die bij de interventie horen. Op de bezochte vmbo-afdelingen zijn uitvoerders minder positief: zij zien slechts voor 58% van de leerlingen een voldoende ontwikkeling zichtbaar volgens de uitvoerders.

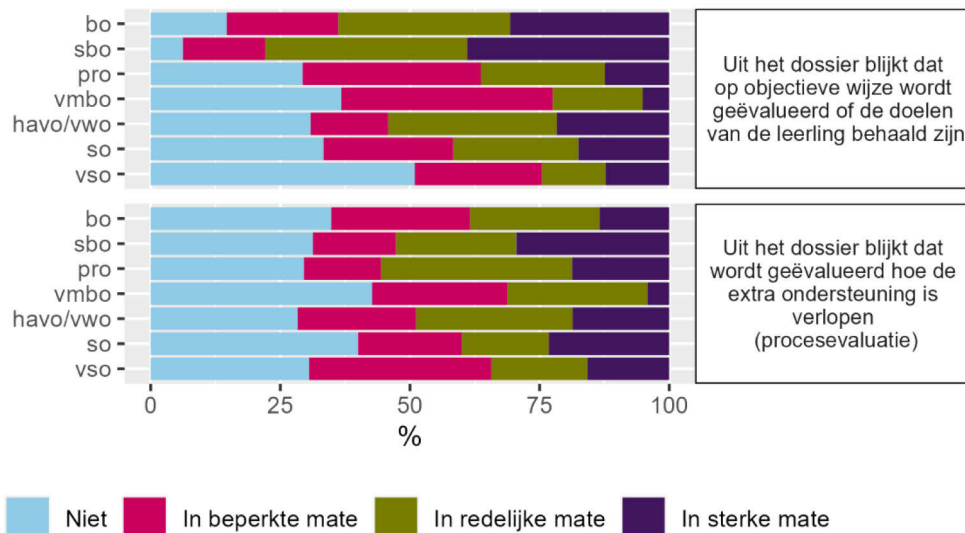
### **3.9 Kwaliteit van de evaluatie van de geboden ondersteuning**

*Het evalueren en vastleggen van de ondersteuning in de opp's/plannen gebeurt nog onvoldoende systematisch.*

Het objectief evalueren of de doelen van de extra ondersteuning behaald worden en het vastleggen hiervan in het plan of opp gebeurt in het po het vaakst in redelijke tot sterke mate (64% in bo en 78% in sbo). Maar dit is voor alle sectoren en schoolsoorten een punt van aandacht. Te vaak zien wij dat het in beperkte mate of niet gebeurt (Figuur 3.6).



**Figuur 3.6: Mate waarin uit het plan/leerlingdossier blijkt dat verschillende typen evaluatie van de extra ondersteuning plaatsvinden**



Recente plannen waarbij nog geen evaluatie had plaatsgevonden zijn buiten beschouwing gelaten bij de berekening van de percentages. De aantallen geanalyseerde plannen/leerlingdossiers waarop de percentages gebaseerd zijn zijn te vinden in Tabel 5.87 en 5.88 in de technische rapportage.

Ook het evalueren van hoe de extra ondersteuning verliep (procesevaluatie), gebeurt vaak niet of beperkt, tussen de 40 en 50% in de verschillende schoolsoorten (Figuur 3.6). Het so, vso en vmbo vallen hier in negatieve zin op; hier wordt tussen de 60 en 70% niet of in beperkte mate geëvalueerd op het proces. Uitvoerders van de extra ondersteuning geven aan dat zij het verloop en de resultaten van de interventies regelmatig bespreken met de leerkracht, intern begeleider of zorgcoördinator. Het registreren hiervan gebeurt echter voor ongeveer een kwart van de geselecteerde leerlingen onvoldoende of niet. In het vmbo zien inspecteurs dat dit nog minder vaak gebeurt; voor meer dan 50% van de geselecteerde leerlingen is dit onvoldoende of niet gebeurd. Bovenstaande gaat over het evalueren en vastleggen op leerlingniveau. Deze bevindingen op leerlingniveau sluiten ook aan bij onze bevinding dat evalueren op schoolniveau slechts op globaal niveau plaatsvindt. Dit betekent ook dat we over de resultaten en effectiviteit van de extra ondersteuning te weinig informatie hebben om hierover zorgvuldige uitspraken te kunnen doen. Dit is zorgelijk, omdat er veel middelen, tijd en capaciteit naartoe gaan, zonder dat effecten gemeten kunnen worden. (TR-tabel 5.87, 5.88 en 5.89)

### 3.10 Bijstelling van aanpak en doelen

*Het bijstellen van de extra ondersteuning op basis van een evaluatie is onvoldoende zichtbaar in de opp's en plannen.*

Hoewel uitvoerders vaak aannemelijk konden maken dat de aanpak of doelen voor de extra ondersteuning tussentijds of na een planperiode worden bijgesteld op basis van ervaringen, is dit niet of onvoldoende terug te zien in de plannen. Het beeld van de uitvoerder over evalueren en bijstellen is dus slechts in beperkte mate herleidbaar tot wat is vastgelegd in de plannen.

Het niet noteren van de resultaten hoeft niet te betekenen dat de begeleiding niet uitgevoerd wordt. De kwaliteit van zorg wordt er echter wel kwetsbaar door. Evaluatie is belangrijk voor de planning en om het verdere handelen te bepalen. Informatie delen en toegankelijk maken werkt het meest effectief met een goede schriftelijke verslaglegging. Daarin moet het navolgbaar zijn welke keuzes worden gemaakt en met welke reden. Als een uitvoerder uitvalt is het anders lastig om de extra begeleiding voort te zetten en ook het gesprek met ouders en leerlingen wordt erdoor bemoeilijkt. Daarbij is het voor de school of afdeling als geheel moeilijk zicht te houden op de effecten en werkzaamheid van de extra ondersteuning. (TR-tabel 5.90, 5.91 en 5.92)

### **3.11 Tevredenheid & betrokkenheid van leerlingen en ouders**

*Leerlingen in alle schoolsoorten zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden met de geboden extra hulp.*

De tevredenheid van leerlingen is gemeten met een vragenlijst die is ingevuld door leerlingen vanaf groep 5. Op de meeste scholen beoordelen leerlingen vrijwel alle items over de extra ondersteuning overwegend als positief. Zo vinden leerlingen dat de extra hulp past bij wat ze moeilijk vinden op school, zijn ze tevreden over wie de hulp geeft, geven ze aan beter te kunnen leren op school door de extra hulp en krijgen ze meer zelfvertrouwen door de hulp van school.

Wij zien echter in alle onderwijssoorten dat scholen de tevredenheid van de leerling niet systematisch evalueren en opnemen in het leerlingdossier. In het so zien we dat 91% van de leerlingen niet wordt bevraagd over hun tevredenheid met de geboden extra ondersteuning, gevolgd door het vso met 84%, het bo met 77%, het vmbo met 59%, het pro met 47% en de havo/het vwo met 36%. Hier ligt een grote kans voor scholen om de betrokkenheid en inspraak van leerlingen te bevorderen. De extra ondersteuning gaat tenslotte om hen. (TR-tabel 5.87 en 5.93)

*Tevredenheid van ouders*

Ook ouders/verzorgers zijn overwegend positief over de extra begeleiding. Voor de meeste scholen onderschrijven ouders dat hun kinderen door de extra hulp meer zelfvertrouwen krijgen. Daarnaast past de hulp bij wat het kind lastig vindt en aankan.

Toch zijn ouders ook kritisch over de extra hulp. Ouders van leerlingen in het bo hebben wel meer zorgen over het missen van andere belangrijke dingen door de extra hulp (19%). Ook vinden sommige ouders dat hun kind niet zoveel hulp krijgt als het nodig heeft. Ouders geven dit iets vaker aan voor het bo, vo en vso (rond de 20%). 20% van de ouders met leerlingen op het vo geeft aan dat hun kind niet beter leert op school door de extra ondersteuning.

Tot slot is 5 tot 10% van de ouders niet tevreden met de geboden extra ondersteuning. In de sectorhoofdstukken zijn hier quotes van te lezen. (TR-tabel 5.94)

*Betrokkenheid van leerlingen*

De betrokkenheid van leerlingen bij hun plan voor extra hulp bestaat op dit moment met name uit het bespreken van de hulp. Dit gebeurt met een meerderheid van de leerlingen. Voor de meeste onderwijssoorten ligt dit boven de 80% en voor het pro en havo/vwo boven de 90%. In het bo en so gebeurt dit in iets mindere mate, daar is met ongeveer 70% van de leerlingen de hulp besproken.

De doelen van de extra ondersteuning worden vaker met leerlingen in het v(s)o besproken, met driekwart of meer van de leerlingen. Voor het primair (speciaal) onderwijs gebeurt dit bij 50% van de leerlingen.

Veel leerlingen in het p(s)o hebben echter geen inspraak in hun plan<sup>11</sup>. Een kwart of minder van de leerlingen in het bo, sbo en so geeft aan inspraak te hebben. Voor het vso is dit ongeveer de helft. Het vo doet het hier beter; ongeveer driekwart van de leerlingen geeft aan inspraak te hebben.

Wij zien het als een kans om het eigenaarschap bij leerlingen met betrekking tot hun plan en de ontvangen extra hulp te vergroten. Scholen kunnen vaker vragen aan leerlingen wat zij van de hulp vinden, hen mee laten denken over de inhoud van het plan en de doelen en hen betrekken bij de evaluatie van de extra hulp. Het betrekken van leerlingen kan een positieve invloed hebben op de motivatie van de leerlingen en op de kwaliteit van de extra ondersteuning.

(bron: (TR-tabel 5.95)

#### *Betrokkenheid van ouders*

De meeste ouders geven aan dat zij door de school betrokken zijn bij de extra ondersteuning. Scholen bespreken bijvoorbeeld het plan met de ouders, vragen wat ouders van het plan vinden en bespreken het resultaat van de extra hulp met hen. Ouders worden echter beperkt geïnformeerd over de uitstroombestemming van hun kind en worden niet altijd om instemming gevraagd, terwijl dit wel een wettelijke vereiste is. Uit de analyses van de opp's viel ook op dat scholen vaker niet voldoen aan deze twee wettelijke vereisten. Dit beeld wordt hier bevestigd. (TR-tabel 5.96)

---

<sup>11</sup> Gemeten voor leerlingen vanaf groep 5.

## 4 Conclusie

### 4.1 Beschouwing

Sinds ons vorige onderzoek uit 2019 naar extra ondersteuning in het basisonderwijs (bo), is de kwaliteit van de extra ondersteuning niet veel verbeterd. Opnieuw constateren wij dat de kwaliteit van de extra ondersteuning op belangrijke punten tekortschiet. Dit stemt tot zorgen, omdat wij met dit onderzoek moeten concluderen dat bijna 10 jaar na de invoering van passend onderwijs, de extra ondersteuning nog onvoldoende op orde is.

We vonden een aantal positieve punten. In algemene zin kunnen wij stellen dat de kwaliteit van de plannen en de uitvoering van de extra ondersteuning hoger ligt bij het gespecialiseerd onderwijs. Hier ligt een kans om hun kennis en expertise meer beschikbaar te maken voor de reguliere onderwijssoorten om zo passend onderwijs verder te ontwikkelen. Daarnaast zien wij een positief pedagogisch klimaat tijdens de uitvoering van de extra ondersteuning. Ook constateerden wij een positieve samenhang tussen het functietype van de uitvoerder en de kwaliteit van de uitvoering. En tussen de kwaliteit en het behalen van de doelen voor extra ondersteuning en de kwaliteit van de uitvoering. Dat wil zeggen dat wij aanwijzingen zien dat naarmate deze kwaliteitsaspecten beter op orde zijn dit ten goede komt aan de kwaliteit van de uitvoering. Tenslotte vonden wij dat zowel leerlingen als ouders in alle schoolsoorten over het algemeen tevreden tot zeer tevreden zijn met de geboden extra hulp. Wat hierbij wel opvalt is dat oudertevredenheid niet significant samenhangt met hoe de kwaliteit van de uitvoering is beoordeeld in dit onderzoek.

Aan de andere kant deden wij constatering die tonen dat de kwaliteit van de extra ondersteuning in het geding is. Zo zien wij dat op schoolniveau systematisch zicht op de kwaliteit van de extra ondersteuning ontbreekt en dat dit onvoldoende is ingebed in de schoolbrede kwaliteitszorgcyclus. Dit start vaak met een onduidelijk beeld over wat onder basis- en extra ondersteuning valt en dat er geen of onvoldoende concrete ambities en doelen zijn rondom extra ondersteuning op schoolniveau. Dit maakt evalueren en dus ook verbeteren lastig. Ook zien wij dat de verantwoording over passend onderwijs aan bestuur en swv vaak globaal gebeurt. Dit zegt weinig over de effecten die behaald worden met de extra ondersteuning. Daarnaast zien wij dat de kwaliteit van de ontwikkelingsperspectieven (opp's) verbeterd moet worden. Wij constateerden dat scholen niet altijd een opp opstellen, terwijl dit volgens de wet moet als een leerling extra ondersteuning ontvangt. Wanneer een opp opgesteld is, voldoet deze te vaak niet aan de wettelijke eisen. Het vaakst ontbreken de uitstroombestemming en instemming van ouders. Opp's moeten ingericht worden met het oog op functionaliteit, zodat deze sturend kunnen zijn voor planning, uitvoering en evaluaties van de extra ondersteuning. Op dit moment zien wij wisselende kwaliteit in de gestelde doelen voor de extra ondersteuning, regelmatig zijn deze niet concreet en ambitieus genoeg. Ook bieden de plannen regelmatig onvoldoende houvast voor de inrichting van het onderwijs en wordt vaak niet vastgelegd hoe de extra ondersteuning daadwerkelijk verloopt. De evaluaties zijn te globaal.

Wij constateerden dat als de plannen op een school van goede kwaliteit zijn, de uitvoering van de extra ondersteuning meestal ook goed is. Omgekeerd zorgen kwalitatief mindere plannen voor mindere kwaliteit van de uitvoering. Bovenstaande

onderzoeksbevindingen laten zien dat op te veel scholen de kwaliteit van de extra ondersteuning in het geding is. Wij zien genoeg aanknopingspunten voor een kwaliteitsimpuls rondom extra ondersteuning, van plannen tot uitvoering tot evaluatie en bijstelling. Zo kunnen wij ervoor zorgen dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften het onderwijs krijgen waar zij recht op hebben en een ononderbroken ontwikkeling kunnen doormaken.

## 4.2 Aanbevelingen

### Aanbevelingen aan schoolbesturen<sup>12</sup>

Op schoolniveau ontbreekt systematisch zicht op de kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning. De aanbevelingen gericht aan scholen en schoolbesturen hebben daarom betrekking op:

1. **De inbedding van extra ondersteuning in de kwaliteitszorgcyclus,** waaronder het formuleren van een helder onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning en verbetering van het zicht op de extra ondersteuning en de effecten daarvan.
2. **De versterking van de kwaliteit van de opp's,** zodat deze de planning, uitvoering en evaluaties van de extra ondersteuning kunnen sturen én voldoen aan de wettelijke eisen. De kwaliteit van de uitvoering hangt samen met de navolgbaarheid van de extra ondersteuning en de mate waarin duidelijk is welke doelen op leerlingniveau worden nagestreefd. Deze kwaliteit verschilt, zowel tussen sectoren als tussen scholen of tussen niveaus (binnen het voortgezet onderwijs (vo)).

De volgende aanbevelingen gaan over de inbedding van extra ondersteuning in de kwaliteitszorgcyclus (1):

**a. *Formuleer een helder onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning.***

De basisondersteuningsvoorzieningen die op alle vestigingen van scholen in het samenwerkingsverband aanwezig zijn, moet binnen een samenwerkingsverband (swv) helder zijn beschreven. Scholen kunnen op basis hiervan heldere criteria formuleren voor de extra ondersteuning. Swv's kunnen zo zorgen voor een dekkend aanbod. Dit biedt ouders duidelijkheid over wat zij van iedere school in het swv mogen verwachten en welke grenzen er zijn aan de mogelijkheden binnen de basisondersteuning. Voor leraren is duidelijk wat er van hen wordt verwacht op het gebied van basisondersteuning en wanneer er sprake is van extra ondersteuning. De beoogde landelijke norm voor basisondersteuning sluit aan bij deze aanbeveling (ministerie van OCW, 2023). Op schoolniveau helpen de criteria om een heldere procedure in te richten om vast te stellen welke ondersteuningsbehoeften de leerling heeft en welke ondersteuning hierop aansluit. Zo kan bijvoorbeeld ook gesignaleerd worden of verdere toerusting van leraren noodzakelijk is om basisondersteuning te kunnen bieden. Het schoolondersteuningsprofiel en/of schoolplan moet hier duidelijkheid over geven. Deze aanbeveling is in lijn met de aanbeveling zoals gedaan in ons rapport over doelmatige besteding (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

**b. *Maak zicht op effectiviteit van de extra ondersteuning mogelijk door ambities en doelen op schoolniveau scherper en concreet te formuleren.***

De evaluatie van de extra ondersteuning heeft te beperkt een plaats binnen de cyclus van kwaliteitszorg van de school. Zo zijn vaak geen doelen of ambities geformuleerd waartegen de resultaten van de extra ondersteuning worden afgezet. Dit is een gemiste kans om te laten zien dat de extra ondersteuning

---

<sup>12</sup> In de wetgeving aangeduid als 'bevoegd gezag'.

succesvol is of om vast te stellen op welke onderdelen verbetering noodzakelijk is. Met zicht op de bereikte resultaten en effecten op school- en bestuursniveau wordt de extra ondersteuning onderdeel van het systeem van kwaliteitszorg.

**c. *Registreer opp's in het daarvoor bestemde systeem (Register Onderwijsdeelnemers (ROD)).***

Het is een wettelijke eis om opp's te registreren in het daarvoor bestemde systeem. Toch constateren wij dat dit bij veel scholen nog niet consequent gebeurt. Registratie is belangrijk omdat daarmee landelijk zicht ontstaat op de omvang van de groep leerlingen met extra ondersteuning. Ook laat het zien in hoeverre het onderwijsstelsel voldoende is ingericht om voor alle leerlingen een passende onderwijsplek te realiseren.

**d. *Verbeter de systematische inbedding van de extra ondersteuning in de kwaliteitszorgcyclus.***

Het daadwerkelijke bijstellen en het vastleggen van het plannen, uitvoeren en evalueren van extra ondersteuning is een cruciaal onderdeel van de kwaliteitszorgcyclus. Het is ook een belangrijk middel om zicht te houden op de ontwikkeling en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

**e. *Verantwoord de inzet van de middelen voor extra ondersteuning en het effect hiervan.***

Om te kunnen sturen dienen swv's informatie te hebben over de verantwoording van de inzet van middelen en de resultaten, zodat er kwaliteitsverbetering kan plaatsvinden. Beter kijken naar en vaststellen wat bereikte resultaten zijn, moet gebeuren door scholen. Het doel is het verbeteren van het onderwijs en de ondersteuning op schoolniveau. Daarnaast moeten schoolbesturen die informatie gebruiken als de extra ondersteuning mede gerealiseerd wordt met middelen van het swv. Ten derde heeft het swv deze informatie nodig om zicht te hebben op de extra ondersteuning binnen het swv.

De volgende aanbevelingen gaan over het versterken van de kwaliteit van de opp's (2):

**a. *Maak opp's die sturend zijn voor planning, uitvoering en evaluaties van de extra ondersteuning.***

De kwaliteit van de opp's – en handelingsdelen – moet verbeterd worden; van wettelijke eisen tot concretere doelen tot structurele evaluatie en bijstelling en betrokkenheid van leerlingen. De opp's moeten in die zin functioneel zijn. De plannen moeten houvast geven aan de inrichting van het onderwijs. Dat betekent dat er eenduidige kwaliteit in gestelde doelen voor extra ondersteuning moet zijn. Ook moeten deze aansluiten bij de problematiek en ambitieus en concreet zijn. Scholen kunnen ook beter aangeven hoe de extra ondersteuning daadwerkelijk verloopt. Het versterken en onderbouwen van evaluaties van de resultaten van de extra ondersteuning leidt tot betere navolgbaarheid. Wij bedoelen hiermee nadrukkelijk niet dat er méér administratie moet plaatsvinden, maar wel dat deze anders en functioneler is en gericht op effectiviteit van extra ondersteuning.

**b. *Neem in het opp en handelingsdeel de uitstroombestemming en de instemming van ouders op, zoals wettelijk verplicht is.***

De eisen van het opp dienen een doel dat voor de gebruikers niet altijd bekend is. De instemming van ouders zorgt voor een grotere kans op succes, namelijk het behalen van de doelen. De uitstroombestemming bepaalt mede welke interventies ingezet worden en moet de stip op de horizon zijn. Met dat einddoel

moet altijd rekening gehouden worden bij het bepalen en inzetten van interventies. De uitstroombestemming staat voor de mogelijkheden en capaciteiten van de leerling, geredeneerd vanuit hoge verwachtingen. Het handelingsdeel is erop gericht om die bestemming te bereiken.

c. **Betrek leerlingen en ouders meer bij het vormgeven, uitvoeren en evalueren van de extra ondersteuning.**

Scholen kunnen structureel, periodiek en planmatig aan leerlingen vragen wat zij van de hulp vinden, hen mee laten denken over de inhoud van het plan en de doelen en hen betrekken bij de evaluatie van de extra hulp. Alhoewel dit geen wettelijk eis is, vinden wij het belangrijk dat leerlingen hier ook bij betrokken worden, want dat past bij het recht op goed onderwijs. Het vergroot het eigenaarschap van leerlingen over hun plan en de ontvangen extra hulp. De betrokkenheid en tevredenheid van leerlingen kan ook systematischer geëvalueerd worden en opgenomen worden in het leerlingdossier. Per 1 augustus 2024 zal naar verwachting de wetgeving rondom het hoorrecht voor leerlingen ingaan (ministerie van OCW, 2022). Dit hoorrecht is in lijn met onze aanbeveling om leerlingen te betrekken.

Ouders betrekken bij de extra hulp is een wettelijke eis die nageleefd dient te worden. Ouders moeten actief benaderd worden om de hulp en verwachte uitstroombestemming te bespreken en instemming te vragen voor de individuele begeleiding in het handelingsdeel. Daarnaast kan vaker structureel gevraagd worden hoe tevreden zij zijn over de extra ondersteuning die hun kind ontvangt.

f. **Voer een kwaliteitsimpuls voor extra ondersteuning uit en maak gebruik van aanwezige expertise in het gespecialiseerd onderwijs.**

Wij benadrukken dat voor alle schoolsoorten een kwaliteitsimpuls gewenst en nodig is. Wij vragen specifiek aandacht voor het vmbo, omdat de kwaliteit van de plannen en uitvoering over de volle breedte lager is beoordeeld voor deze schoolsoort.

We raden aan de expertise die in het gespecialiseerd onderwijs aanwezig is in te zetten om de kwaliteit van de opp's en extra ondersteuning in alle onderwijssoorten te verbeteren. Hier ligt een kans voor het onderwijsveld.

**Aanbevelingen aan swv's**

Dit onderzoek heeft zich voornamelijk gericht op scholen en leerlingen. We zien echter ook een rol voor swv in dit geheel. Om de scholen te ondersteunen en stimuleren zich te verbeteren bevelen we daarom het volgende aan de swv's aan.

**1. Geef een duidelijke en eenduidige beschrijving van de**

**basisondersteuning.** Wettelijk is een swv verplicht de basisondersteuning die op alle vestigingen geboden wordt op te nemen in het ondersteuningsplan. Het swv kan duidelijker en concreter formuleren wat het verstaat onder de basisondersteuning, maar ook onder extra ondersteuning, en welke basisondersteuningsvoorzieningen op alle scholen aanwezig moeten zijn. Het is aan de school om een schoolondersteuningsprofiel op te stellen met daarin de geboden extra ondersteuning.

**2. Benut de setting van het swv om de kwaliteitszorgcyclus rondom de extra ondersteuning planmatiger en doelgerichter te doorlopen.**

Veel scholen en besturen worstelen om de kwaliteitszorgcyclus goed vorm te geven. Het netwerk van het swv nodigt uit om dit collectief op te pakken. swv's hebben een sterke positie om de expertise tussen scholen en onderwijssoorten verder op te bouwen door uitwisseling van kennis en vaardigheden. De expertise

van het gespecialiseerd onderwijs is nodig om de expertise in het stelsel als geheel te versterken en zo passend onderwijs verder te ontwikkelen.

**3. *Vraag scholen en schoolbesturen zich concreter te verantwoorden over de resultaten van het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuning.***

swv's kunnen scholen en schoolbesturen vragen zich concreter te verantwoorden over de inzet van de middelen voor extra ondersteuning en het effect hiervan. Dit is cruciaal voor verdere kwaliteitsverbetering op micro-, meso- en macroniveau. Deze aanbeveling is in lijn met de aanbeveling zoals gedaan in ons rapport over doelmatige besteding (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

**Aanbevelingen aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Raden**

**1. *Leg een richtlijn voor basisondersteuning vast.***

Hoe de basisondersteuning momenteel gedefinieerd is in de wet heeft in de praktijk niet de uitwerking zoals bedoeld. Verduidelijk in de wet wat onder basisondersteuning verstaan wordt. Dan weet het swv wat het onderling moet vastleggen en dan weten scholen wat er van hen verwacht wordt. Ouders en leerlingen weten op hun beurt wat zij kunnen verwachten van scholen.

**2. *Geef een impuls in passend onderwijs rondom inbedding van de extra ondersteuning in de kwaliteitszorgcyclus.***

Bijna 10 jaar na de invoering van passend onderwijs is de kwaliteit van de extra ondersteuning en de inbedding daarvan in de kwaliteitszorgcyclus nog niet op orde. Een impuls kan met specifieke interventies extra aandacht vestigen op bijvoorbeeld beleid, communicatie en middelen.

**3. *Organiseer informatiemomenten en communiceer over het hoe en waarom van functionele en doelgerichte opp's en de samenhang met kwaliteit van extra ondersteuning.***

Wij hebben een collectieve verantwoordelijkheid als onderwijsveld om leerlingen, ook degenen met extra ondersteuningsbehoeften, het best mogelijke onderwijs te bieden. Het is belangrijk om met een collectieve aanpak de kwaliteit van de opp's te versterken. De nieuwe handreiking voor het opstellen van opp's is hiervan een mooi voorbeeld (Steunpunt Passend Onderwijs, 2023).

**4. *Ontwerp een onderzoek naar de effectiviteit van interventies voor extra ondersteuning.***

In dit onderzoek kwamen wij veel te weten over hoe de cyclus rondom extra ondersteuning in de praktijk werkt. Er kwamen echter ook vragen naar boven, zoals welk effect minder concrete doelen hebben op de kwaliteit van de extra ondersteuning, maar ook welke ingezette interventies bij extra ondersteuning het meest effectief zijn. Dit onderzoek geeft daar nog geen antwoord op, daarom roepen wij het ministerie op om dit diepgaander te onderzoeken, effectieve interventies te verzamelen en dit te delen met het veld.

**4.3 *Reflectie ten behoeve van effectiever toezicht***

Als Inspectie van het Onderwijs moeten wij toezien op naleving van de wet, het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs en stimuleren om deze kwaliteit te blijven verbeteren. Als vervolg op dit onderzoek en deze rapportage stellen wij een aanscherping van de toezichtstrategie op. Deze moet leiden tot betere naleving en betere kwaliteit van de extra ondersteuning. Dat doen we door onze eigen



interventies met de kennis van deze resultaten aan te scherpen en door met relevante partners in het veld samen te werken. We zullen ook nagaan hoe we de effecten van de aanpassingen in ons toezicht kunnen onderzoeken. Via de gebruikelijke kanalen zullen we daar met scholen, besturen, ouders, leerlingen en belangenorganisaties over communiceren.

Op een aantal punten kunnen wij al concrete stappen delen, die wij in de komende periode zullen zetten:

**1. Wij nemen de kwaliteit van de opp's, registratie in het ROD en uitvoering van extra ondersteuning diepgaander mee in onze toezichtsactiviteiten.**

Het is belangrijk om dit onderwerp onder de aandacht te brengen met een gedifferentieerde set van toezichtsactiviteiten. Deze vinden zowel op bestuurs- als schoolniveau plaats. De hierboven genoemde onderwerpen in relatie tot extra ondersteuning zullen wij tijdens het uitvoeren van de steekproefkwaliteitsonderzoeken (sko's) aan bod laten komen, net als bij het vierjaarlijks onderzoek bij besturen (4jo's) en bij de verificatieactiviteiten op de scholen die van die 4jo's deel uitmaken.

**2. Wij voeren momenteel een onderzoek uit naar samenwerkingen tussen regulier en speciaal onderwijs.**

Dit doen wij om een beter beeld te krijgen van de vormen van samenwerking en de kwaliteit hiervan. Dit kan informatie opleveren over wat werkt. Dit onderzoek loopt momenteel en zal naar verwachting eind 2024 gepubliceerd worden.

**3. Wij sturen alle besturen van scholen die aan dit onderzoek deelnamen een samenvatting van de bevindingen en aanbevelingen.**

Wij delen de resultaten van dit onderzoek actief om zo schoolbesturen attent te maken op de taak die voor hen ligt. In onze communicatie zullen wij tevens oproepen tot een kwaliteitsimpuls voor extra ondersteuning.

Daarnaast zijn er punten die nog verder uitgewerkt dienen te worden en op de langere termijn zullen leiden tot interventies vanuit de inspectie:

**5. Wij willen het toezicht op de kwaliteit van de plannen met betrekking tot afwijking van de onderwijstijd in so en andere sectoren versterken.**

Afwijking van onderwijstijd moet functioneel ingezet worden, maar in de huidige plannen zien wij dit onvoldoende terug. Op dit moment onderzoeken wij dit te beperkt tijdens onze toezichtsactiviteiten. Wij bezinnen ons op een toezichtsinterventie om hier meer aandacht aan te schenken in alle sectoren.

**6. Wij zullen aanvullende stelselinterventies ontwikkelen om de benodigde kwaliteitsslag in de extra ondersteuning voor scholen en schoolbesturen te bewerkstelligen.**

Om de kwaliteitsimpuls te bewerkstelligen wegen wij ons instrumentarium af en zullen wij diverse interventies ontwerpen. Dit doen wij in een multidisciplinair team met expertise rondom interventiestrategieën en beoogde effecten.

**7. Wij nemen ons voor om dit onderzoek in de toekomst te herhalen om de kwaliteitsslag in kaart te brengen.**

Om de ontwikkelingen voor het passend onderwijs te blijven monitoren nemen wij ons voor dit onderzoek, met een aantal praktische aanpassingen in het

instrumentarium, voor alle sectoren herhalen. Daarmee kunnen wij vaststellen of de kwaliteitsslag heeft plaatsgevonden.

## 5 Resultaten primair onderwijs

In dit hoofdstuk beschrijven we de opgehaalde resultaten en bevindingen voor het primair onderwijs; scholen voor basisonderwijs (bo) en speciaal basisonderwijs (sbo). In totaal bezochten we 168 bo-scholen en 41 sbo-scholen.

Dit hoofdstuk is aanvullend op hoofdstuk 3, waarin alle onderzoeksresultaten in samenhang zijn besproken. Voor een volledige weergave van de opgehaalde data wordt verwezen naar het Technisch Rapport.

Binnen het regulier basisonderwijs moeten leerlingen met extra ondersteuning een opp hebben. In het speciaal basisonderwijs hebben alle leerlingen een opp. Indien er aanvullend specifieke individuele extra hulp of begeleiding gegeven wordt, die boven de basisondersteuning uitstijgt, dan is dit vastgelegd in het handelingsdeel van het opp.

### 5.1 Omvang doelgroep

#### *Omvang van de doelgroep leerlingen met extra ondersteuning*

Om de omvang van de doelgroep leerlingen met extra ondersteuning in het schooljaar 2022-2023 in beeld te krijgen, vroegen we scholen hoeveel leerlingen voldoen aan de specifieke criteria voor extra ondersteuning die we in dit onderzoek hanteren. Het totaal aantal leerlingen op de deelnemende reguliere basisonderwijs (bo-)scholen lag op 36.036. Scholen geven aan dat 10% van hun leerlingen extra ondersteuning ontvangen. Bij de deelnemende speciaal basisonderwijs (sbo-)scholen lag het totaal aantal leerlingen op 5.598. Ongeveer de helft (48%) van deze leerlingen ontvangt extra ondersteuning (zie TR-tabel 5.1).

Scholen en samenwerkingsverbanden (swv's) kunnen verschillende criteria hanteren voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen. We vroegen daarom ook hoeveel leerlingen extra ondersteuning ontvangen volgens de eigen criteria van de scholen. Deze criteria bestaan uit afspraken die scholen in hun schoolondersteuningsprofiel of binnen het swv hanteren. Bij de deelnemende bo-scholen ligt dit op 14% (zie TR-tabel 5.4).

#### *Samenhang percentage leerlingen met extra ondersteuning met schoolkenmerken*

Met behulp van enkelvoudige regressieanalyses onderzochten we of het aandeel leerlingen met extra ondersteuning op een school samenhangt met elk van de volgende schoolkenmerken. Hieronder verstaan we de schoolgrootte, de regio van de school, de stedelijkheid van de locatie, het percentage leerlingen met een niet-westerse achtergrond, het percentage leerlingen uit een armoedeprobleemcumulatiegebied (apc)-gebied en het percentage leerlingen in de regio dat naar het sbo of so gaat. De analyses laten zien dat het percentage leerlingen met extra ondersteuning een significante samenhang vertoont met 2 schoolkenmerken van het sbo. Naarmate binnen een swv meer leerlingen deelnemen aan het sbo daalt het aandeel van leerlingen met extra ondersteuning binnen het swv. In andere woorden: hoe meer leerlingen op het sbo geplaatst worden, hoe minder leerlingen binnen het swv extra ondersteuning ontvangen. Dit blijft ook significant als we rekening houden met de relaties tussen alle onderzochte schoolkenmerken met behulp van een meervoudige regressieanalyse. Daarnaast vonden we dat het percentage leerlingen met extra ondersteuning op het sbo lager is in de regio's Noord/Oost/Zuid dan in de regio Midden. Dit laatste blijft echter niet significant met een meervoudige regressieanalyse.

We zien geen significante samenhang met de overige schoolkenmerken in het sbo. Voor het regulier bo zien wij geen significante samenhang tussen het percentage leerlingen met extra ondersteuning en de onderzochte schoolkenmerken. Dit wil onder andere zeggen dat scholen in stedelijk gebied procentueel gezien niet meer leerlingen met extra ondersteuning hebben dan scholen in niet-stedelijk gebieden. En zo zien we bijvoorbeeld ook geen duidelijke samenhang in de hoogte van de schoolweging en het percentage leerlingen met extra ondersteuning.

## **5.2 Aard doelgroep**

### *Aard van de extra ondersteuning*

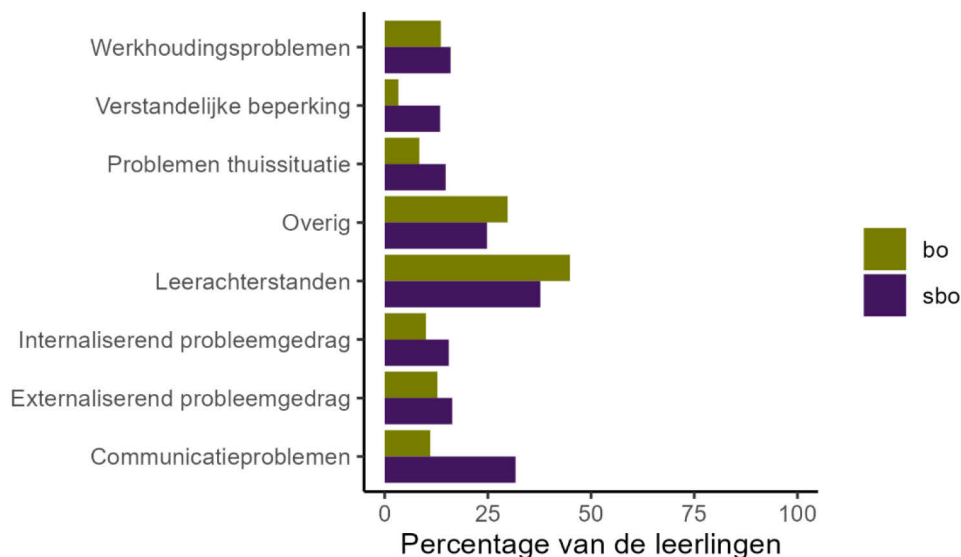
In het onderzoek vroegen wij aan scholen om aan te geven welke vormen van extra ondersteuning zij leerlingen bieden en om hoeveel leerlingen dit gaat. Structurele extra instructie en/of extra oefenmomenten, met een (gespecialiseerde) leerkracht is de meest voorkomende interventie. Bij bo-scholen zien we deze interventie terug bij 64% van de leerlingen met extra ondersteuning. Daarnaast zien we structurele extra begeleiding en/of oefenmomenten met een onderwijsondersteuner of -assistent vaak terug. Dit geldt voor 45% van de leerlingen met extra ondersteuning. Binnen het sbo is dit de meest voorkomende interventie, 46% van de leerlingen ontvangt deze vorm. We constateren dat zowel een leerkracht als een onderwijsondersteuner of -assistent een groot aandeel heeft in het structureel aanbieden van extra ondersteuning (zie TR-tabel 5.6).

### *Aanleiding voor de extra ondersteuning*

We vroegen scholen in de vragenlijst welke problematiek de aanleiding van de extra ondersteuning was. Scholen noemen ernstige leerachterstanden, die niet als gevolg van een verstandelijke beperking ontstaan, het vaakst als reden (Figuur 5.1). Bo-scholen noemen dit bij 45% van de leerlingen als achterliggende problematiek. De deelnemende sbo-scholen noemen dit bij 38% als achterliggende problematiek. Ook andere ernstige problemen, zoals fysieke problemen of dyslexie (30% po-bo) en ernstige communicatieproblemen (32% sbo) worden vaak genoemd (zie TR-tabel 5.8).

Uit onze analyse van de opp's en plannen, waarbij wij ook het type extra ondersteuning registreerden komt vergelijkbaar beeld naar voren (zie TR-tabel 5.11).

**Figuur 5.1: Percentage van de leerlingen met extra ondersteuning dat extra ondersteuning ontvangt vanwege elk van onderstaande typen problematiek, zoals aangegeven door scholen in de vragenlijst**



Leerlingen kunnen meerdere typen problematiek hebben, daarom tellen de percentages binnen elke onderwijssoort op tot meer dan 100%.

## 5.3 Kwaliteitszorg bij extra ondersteuning

### 5.3.1 Doelen en ambities op het gebied van extra ondersteuning

#### *Opstellen van doelen en ambities*

Als we kijken naar de doelen en ambities die scholen in het regulier bo opstellen rondom extra ondersteuning op schoolniveau, heeft op dit moment slechts ongeveer een kwart van de scholen (22%; TR-tabel 5.16) voldoende concrete doelen en ambities. Deze concrete doelen zijn zichtbaar te herleiden tot een zelfevaluatie of de doelen uit het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. In een ruime meerderheid van de scholen (63%) zijn de ambities en doelen globaal van aard. Bij 16% van de onderzochte scholen stelde de school geen doelen of ambities op schoolniveau op.

#### *Criteria voor ondersteuning*

Wij keken ook naar de criteria voor extra ondersteuning en bevroegen de scholen hierover. Bij ruim de helft van de scholen (61%, TR-tabel 5.17) is sprake van criteria voor extra ondersteuning die het onderscheid met de basisondersteuning voldoende duidelijk maken of die verwijzen naar het ondersteuningsplan van het swv. Van deze scholen maakt 8% ook een koppeling met het ondersteuningsplan van het swv. Voor meer dan een kwart van de scholen (28%) geldt dat de criteria voor extra ondersteuning onvoldoende duidelijk zijn en 11% van de scholen heeft geen criteria geformuleerd.

Als we de mate waarin (concrete) ambities en doelen voor extra ondersteuning aanwezig zijn, vergelijken met de beoordeelde kwaliteit van de criteria voor extra ondersteuning, dan zien we een positieve samenhang.

Wij constateren ruimte voor verbetering ten aanzien van het inbedden van de extra ondersteuning in de schoolbrede kwaliteitszorgcyclus. Het is van belang dat meer scholen de criteria voor extra ondersteuning (concreter) formuleren om de mogelijkheden en grenzen aan de ondersteuning die de school kan bieden aan te geven. Ook moeten scholen de ambities en doelen op schoolniveau scherper en concreter formuleren. Zo maken zij duidelijk wat zij nastreven met de interventies voor extra ondersteuning. Op dit moment kijken zij in mindere mate naar wat dit betekent voor de schoolbrede kwaliteitszorg.

Een complicerende factor hierbij is dat de definities voor basisondersteuning en extra ondersteuning verschillen per swv. Het ene swv heeft een zeer brede definitie van basisondersteuning, het andere juist een smallere. Voor besturen die te maken hebben met meerdere swv's kan het daardoor lastig zijn, om eenduidige definities voor basis- en extra ondersteuning te hanteren, maar ook formuleren.

### **5.3.2 Evaluatie en verantwoording van extra ondersteuning**

#### *Evaluatie en bijstelling op schoolniveau*

Doelen en ambities zijn belangrijk om te kunnen verantwoorden of de inzet van de middelen passend onderwijs effect heeft, wat werkt en wat minder goed werkt. Zo kunnen scholen de effectiviteit van de extra ondersteuning verhogen. Wanneer wij kijken naar het percentage van bo-scholen dat periodiek de kwaliteit van de geboden extra ondersteuning evalueert dan zien wij dat het grootste deel van de scholen dit doet (79% TR-tabel 5.18). Wij zien ook verschillen tussen scholen. Van alle scholen evalueert zo'n 40% slechts globaal, zonder onderscheid tussen de interventies. Zo'n 34% evalueert concreter, per type interventie, en stelt zo nodig op leerlingniveau bij. Slechts 5% evalueert, aan de hand van behaalde resultaten, op de geboden ondersteuning per type interventie én stelt zo nodig doelen op voor kwaliteitsverbetering op schoolniveau. Het is opvallend dat voor ruim 20% van de scholen de extra ondersteuning niet geëvalueerd wordt op schoolniveau. Het specifiekere evalueren op schoolniveau is een aandachtspunt voor het bo.

Ook het bijstellen van de aanpak en de doelen van de extra ondersteuning zijn een aandachtspunt. Bij iets meer dan de helft van de scholen die evalueren (58%, TR-tabel 5.19) wordt bijgesteld op basis van de evaluatie. 30% van de onderzochte scholen stelt wel bij, maar maakt beperkt aannemelijk op basis waarvan die bijstelling plaatsvindt. En bij een tiende van de scholen (12%) stelt de school niet bij of laat niet zien dat er geen aanleiding voor is.

Hieruit blijkt dat de kwaliteitszorgcyclus rondom de extra ondersteuning planmatiger en doelgerichter kan worden doorlopen. Omdat de gestelde doelen en ambities voor extra ondersteuning op schoolniveau veelal globaal zijn, kunnen de scholen ook slechts globaal evalueren en in mindere mate interventies bijstellen. Scholen en schoolbesturen kunnen het systematisch inbedden van de extra ondersteuning in de kwaliteitszorgcyclus verbeteren.

#### *Verantwoording op schoolniveau*

Driekwart van de scholen (76%, TR-tabel 5.20) verantwoordt zich over de inzet van de middelen voor extra ondersteuning aan het bestuur of swv. Wel kan de verantwoording specifiekere. Van alle scholen geeft 42% alleen aan dát de middelen zijn ingezet, maar niet hoe. Het is een aandachtspunt om in de verantwoording ook een specificatie van formatie en materialen op te nemen. Idealiter koppelt de school de inzet van de specifieke interventie ook aan de aard en omvang van de doelgroep. Van de onderzochte scholen in het bo (168) doen 6 scholen dit laatste.

Als we nog wat dieper kijken naar de verantwoording in relatie tot de bereikte resultaten valt het op dat een ruime meerderheid van de scholen (77% TR-tabel 5.21) zich niet of onvoldoende verantwoordt over de mate waarin leerlingen de doelen voor de extra ondersteuning behalen. Iets minder dan een kwart van de scholen (23%) doet dit wel, waarvan de meeste scholen dit globaal bekijken.

Hier ligt een opdracht voor de scholen, schoolbesturen, maar ook samenwerkingsverbanden om inzichtelijker te maken welke interventies het gewenste effect behalen. Dit bleek ook uit eerder onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2023d) over doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs; er is binnen het stelsel van kwaliteitszorg van de samenwerkingsverbanden over het algemeen weinig focus op doelmatige besteding van de middelen voor passend onderwijs. Als duidelijk is welke interventies werken, kunnen (financiële) middelen gericht worden ingezet, op leerling-, school- en bestuursniveau. Efficiënte en effectieve inzet van (financiële) middelen is cruciaal voor verdere kwaliteitsverbetering van de extra ondersteuning.

## **5.4 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning & wettelijke eisen opp's**

### **5.4.1 Ontwikkelingsperspectieven (opp's) & wettelijke eisen**

Scholen in het bo moeten een opp opstellen voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Het OPP biedt doelen, een plan van aanpak en evaluaties van de extra ondersteuning. Aan de hand van dit opp volgen scholen de ontwikkeling van leerlingen met extra ondersteuning. Toch geven bo-scholen aan dat zij slechts voor 30% van de leerlingen die voldoen aan de criteria van extra ondersteuning (zoals gebruikt in ons onderzoek) een opp hebben. Dit percentage ligt beduidend hoger bij leerlingen binnen het sbo-deel van onze steekproef. 83% van de sbo-leerlingen in onze steekproef die voldoen aan de criteria, hebben een handelingsdeel (zie TR-tabel 5.2). Een mogelijke verklaring voor dit significante verschil is dat sbo-scholen al verplicht een opp hebben voor iedere leerling. Daardoor zijn zij meer vertrouwd met het opstellen van een handelingsdeel voor de extra ondersteuning, bovenop het feit dat zij al een breder basisaanbod hebben. Het is evengoed opvallend dat er voor 17% van de sbo-leerlingen met extra ondersteuning geen handelingsdeel is opgesteld.

Omdat scholen hun opp's ook niet altijd registreren in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD), ontstaat er een vertekend beeld van de geboden extra ondersteuning op zowel school-, bestuurs-, als stelselniveau. Het lijkt dan alsof scholen minder extra ondersteuning geven dan zij daadwerkelijk doen. Er wordt landelijk geld vrijgemaakt voor extra ondersteuning op scholen. Als de omvang van de extra ondersteuning niet volledig in beeld is, sluit het budget mogelijk ook niet goed aan. Dit kan uiteindelijk gevolgen hebben voor de financiering en bekostiging van passend onderwijs. Geregistreerde opp's zijn daarom ook van belang voor het toezicht, de monitoring en de evaluatie van de Wet passend onderwijs.

Opp's moeten voldoen aan bepaalde wettelijke eisen. De verplichte onderdelen van het opp zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2023b):

- de verwachte uitstroombestemming van de leerling
- de onderbouwing van de verwachte uitstroombestemming van de leerling (met in elk geval een weergave van de belemmerende en bevorderende factoren)

- een beschrijving van de te bieden ondersteuning en begeleiding en – indien aan de orde – de afwijkingen van het (reguliere) onderwijsprogramma (art. 40a WPO en art. 3.1 inlichtingenbesluit WPO).

Het opp wordt vastgesteld nadat hierover overlegd is tussen het bevoegd gezag en de ouders en er overeenstemming is bereikt over het handelingsdeel van het opp (art 40a, tweede lid, WPO).

Tijdens de schoolbezoeken analyseerden we opp's en plannen voor geselecteerde leerlingen met extra ondersteuning. Van de bo-scholen voldoet gemiddeld slechts de helft van de opp's aan de wettelijke eisen. Binnen sbo-scholen ligt dit met 82% beduidend hoger (zie TR-tabel 5.3). De wettelijke eisen zijn opgesteld om een eenduidige werkwijze rondom passend onderwijs vorm te geven. Het is van belang om deze te volgen, zodat de kwaliteit van de plannen op orde is en de extra ondersteuning navolgbaar.

We zien in het onderzoek dus dat bo-scholen aangeven voor slechts een derde van de leerlingen met extra ondersteuning een opp te hebben opgesteld én dat de helft van de geanalyseerde opp's ook niet voldoet aan de wettelijke eisen. Hierin ligt een opdracht voor scholen.

#### **5.4.2 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning**

Dit onderdeel onderzochten wij aan de hand van het instrument Monitor basis- en extra ondersteuning. Hiermee kregen wij een beeld van hoe de school de verschillende onderdelen inbedt in de kwaliteitszorgcyclus. De data hieronder zijn verkregen door gesprekken met de intern begeleider over deze monitor, waarna deze data is beoordeeld door de uitvoerende inspecteurs.

##### *Toepassen van criteria voor extra ondersteuning*

In paragraaf 5.3.1 constateerden we vanuit de documentanalyse en het gesprek met de schoolleider dat iets meer dan de helft van de onderzochte scholen duidelijke criteria voor extra ondersteuning opstelde. Als we naar de toepassing van criteria van extra ondersteuning op schoolniveau kijken dan past ongeveer driekwart van de scholen de criteria voor extra ondersteuning voldoende tot goed toe (TR-tabel 5.22). Voor ruim een kwart van de bo-scholen (28%) en voor 15% van de sbo-scholen past de school de criteria niet of weinig systematisch toe. Soms is helemaal onduidelijk waarom leerlingen extra ondersteuning krijgen of in de basisondersteuning begeleid worden.

##### *Opstellen van een opp*

Meer dan de helft van de intern begeleiders op de scholen geeft aan dat zij voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen een opp opstellen dat voldoet aan de wettelijke eisen; het gaat om 62% van de bo-scholen en 83% van de sbo-scholen. Het percentage voor bo-scholen ligt iets hoger dan wij zelf constateerden bij de dossieranalyses en veel hoger wanneer we meenemen dat uit de schoolvragenlijst bleek dat voor maar 30% van de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een opp wordt opgesteld. Voor het sbo is dit percentage vrijwel gelijk. 22% van de bo-scholen en 44% van de sbo-scholen maken een opp dat voldoende houvast biedt voor de inrichting van het onderwijs. De kwaliteit van de opp's is op sbo-scholen hoger.

Bij een derde van de bo-scholen (34%) zijn er wel opp's, maar voldoen deze niet aan de wettelijke eisen. In de meeste gevallen ontbreken hier het uitstroomniveau en/of aantoonbare overeenstemming met de ouders. Slechts 4% van de bezochte bo-scholen stelden volgens de intern begeleiders geen opp's of plannen voor leerlingen met extra ondersteuning op.



#### *Handelingsdeel van leerlingen op sbo-scholen met extra ondersteuning*

Voor leerlingen met extra ondersteuning in het sbo hebben we naar die leerlingen gekeken die bovenop het brede basisaanbod extra hulp krijgen. Voor deze leerlingen moet ook een handelingsdeel opgenomen zijn. Op iets meer dan de helft van de scholen is dit goed uitgewerkt met bereikte overeenstemming met ouders (59% TR-tabel 5.24). Bij 22% van de sbo-scholen hebben leerlingen met extra ondersteuning wel een handelingsdeel, maar is dit onvoldoende uitgewerkt. Bij 20% van de sbo-scholen is geen handelingsdeel uitgewerkt. Dit kunnen sbo-scholen verbeteren.

#### *Verzamelen van informatie over de ontwikkeling van leerlingen*

Vrijwel alle scholen voor (s)bo volgen de ontwikkeling van leerlingen op de kernvakken rekenen, taal en lezen op systematisch wijze; 97% en 100% (TR-tabel 5.25). Om de mate van ontwikkeling van leerlingen te bepalen gebruiken de meeste scholen afgesproken normen; 81% van de bo-scholen en 83% van de sbo-scholen hanteert normen voor (vrijwel) alle onderdelen van deze basisvaardigheden ((TR-tabel 5.28). 37% van de bezochte bo-scholen en 46% van de bezochte sbo-scholen bepalen naast het niveau van de leerling ook de mate van ontwikkeling ('groei'). Het systematisch verzamelen van informatie over de ontwikkeling van leerlingen op het gebied van sociale en maatschappelijke competenties, inclusief burgerschap, gebeurt in mindere mate. 70% (TR-tabel 5.26) van de bo-scholen en 63% van de sbo-scholen doet dit nog niet of te weinig systematisch. Om deze ontwikkeling te bepalen, gebruiken de meeste scholen nog geen afgesproken normen; slechts 12% van de bo-scholen en 24% van de sbo-scholen doen dit voor (vrijwel) alle onderdelen van deze basisvaardigheden ((TR-tabel 5.29 TR).

Wanneer we inzoomen op het verzamelen van informatie over de ontwikkeling van basisvaardigheden, van leerlingen met extra ondersteuning, zien we dat iets minder scholen dit op systematische wijze doen. Ongeveer een kwart van de bo-scholen (28% TR-tabel 5.27) en 12% van de sbo-scholen doet dit niet of onvoldoende systematisch.

#### *Analyseren van leerresultaten*

De meeste scholen analyseren volgens de intern begeleiders voldoende systematisch wat de aard en oorzaak is van een afwijkende ontwikkeling van leerlingen (bo: 83%, sbo: 83%, TR-tabel 5.30). Scholen zijn verplicht om via hun kwaliteitszorg te zorgen voor een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen. Zij moeten het onderwijs afstemmen op de voortgang van de ontwikkeling, waarbij moet worden vastgesteld waar verbetermaatregelen nodig zijn (art. 12, vierde lid, WPO). Daarom is het van belang dat ook de overige 17% van beide schooltypes dit gaat doen.

We krijgen een iets ander beeld als we kijken naar hoe de school het resultaat van de extra ondersteuning analyseert en zoekt naar wat de oorzaken zijn voor het niet behalen van doelen. Deze analyse gebeurt in mindere mate; bij 71% van de bo-scholen en 78% van de sbo-scholen (TR-tabel 5.31). Wij zijn positief over het hoge percentage van scholen waar extra ondersteuning geanalyseerd wordt, maar het is ook van belang dat de overige scholen deze stap gaan zetten.

#### *Komen tot een passende aanpak of interventie*

Het lukt de meeste scholen die wij bezochten om te komen tot een voldoende passende aanpak, afgestemd op de analyse van groepen of individuele leerlingen; 81% van de bo-scholen en 83% van de sbo-scholen (TR-tabel 5.32). In ongeveer 15% van de beide schoolsoorten wordt de leerstof voor de begeleiding en ondersteuning van de basisvaardigheden wel vanuit doelen aangeboden, maar blijkt deze doelen niet te herleiden tot een uitgevoerde analyse.

### *Afstemming*

De meeste scholen zetten de afgestemde interventies in een plan. Echter, in 22% van de bo-scholen is er sprake van een beperkte afstemming en worden veelal 'vaste' indelingen gebruikt om tot deze afstemming in de lessen te komen. Bij sbo-scholen geldt dit voor slechts 12% (TR-tabel 5.33). Als we kijken naar hoe concreet de interventies zijn, zien we bij het sbo dat scholen individuele accenten plaatsen (54%). In het bo zijn de voorgestelde interventies rond aanvullende leerstof of oefeningen algemener (49%).

### *Uitvoering*

De meeste scholen voeren de begeleiding voor zowel de basisondersteuning (bo: 78%, sbo: 95% TR-tabel 5.34) als de extra ondersteuning (bo: 78%, sbo: 90% TR-tabel 5.35) uit. Bij ongeveer 18% van de bezochte bo-scholen lukt het maar beperkt om de basis- en/of de extra ondersteuning uit te voeren.

### *Evaluatie*

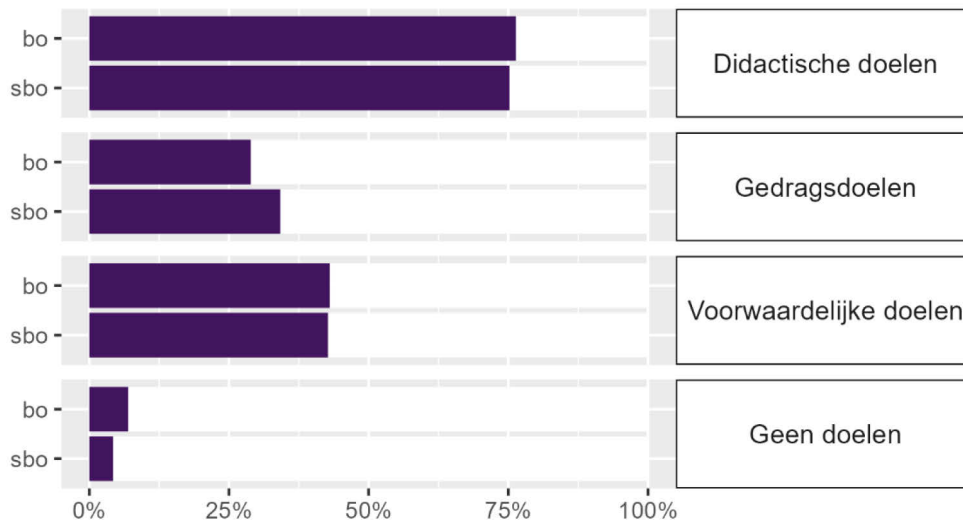
Op het bo wordt de geboden extra ondersteuning vaker beperkt geëvalueerd dan op het sbo (30 versus 12% TR-tabel 5.36). Dit betekent dat voor het bo de evaluatie van de extra ondersteuning versterkt kan worden. Gelukkig constateren dat dit voor het grootste deel van de scholen op orde is. Wel kunnen de scholen de evaluaties actiever delen met ouders en leerlingen; dit gebeurt nu bij een derde van de bo-scholen en bij de helft van de sbo-scholen. Scholen zijn verplicht om het opp ten minste 1 keer per schooljaar met ouders te evalueren (art. 40a, lid 4 WPO).

## **5.5 Kwaliteit van de gestelde doelen voor extra ondersteuning**

### *Doelen in de ontwikkelingsperspectieven*

Op zowel de bo- als de sbo-scholen zijn in driekwart van de geanalyseerde opp's en handelingsplannen didactische doelen opgesteld voor de extra ondersteuning. Voorwaardelijke doelen voor leren, bijvoorbeeld gericht op de werkhouding, vonden we in 43% van de bo-opp's en sbo-plannen. Gedragsdoelen, waaronder sociaal-emotionele doelen, vonden wij bij een derde van de geanalyseerde opp's en handelingsplannen. Slechts in 7% van de onderzochte opp's en 4% van de handelingsplannen waren geen doelen geformuleerd voor de extra ondersteuning (zie TR-tabel 5.65).

**Figuur 5.2: Percentage van de geanalyseerde plannen waarin didactische, gedrags-, voorwaardelijke of geen doelen voorkwamen**



In één plan kunnen meerdere typen doelen geformuleerd zijn, daarom tellen de percentages binnen elke onderwijssoort op tot meer dan 100%.

We zien dat de doelen in de opp's over het algemeen redelijk tot sterk aansluiten bij de problematiek van de leerlingen. Voorwaardelijke doelen lijken daarvan iets af te wijken bij het bo. In ongeveer 20% van de geanalyseerde opp's met voorwaardelijke doelen sluiten deze doelen niet of in beperkte mate aan bij de achterliggende problematiek. Er valt ook winst te behalen als het gaat om het ambitieniveau van deze type doelen in de opp's. Ambitueus betekent hier dat er hoge verwachtingen zijn van de leerling in relatie tot wat de leerling op dat moment kan. Hoewel in het merendeel van de opp's voorwaardelijke- en gedragsdoelen zijn opgesteld die in redelijke tot sterke mate ambitueus zijn, zien we in 40% van de opp's met dit type doelen, geen tot in beperkte mate ambitieuze doelen. Bij de sbo-scholen zijn de doelen ambitieuzer. Daar bevatten tussen de 15 en 25% van de plannen voorwaardelijke- en gedragsdoelen die niet of in beperkte mate ambitueus zijn. We zien een vergelijkbaar beeld bij de meetbaarheid van de doelen. Van ongeveer 45% van de onderzochte bo-opp's met voorwaardelijke- en/of gedragsdoelen, zijn die doelen niet of in beperkte mate concreet geformuleerd. Bij de opp's met didactische doelen is ongeveer 30% niet tot in beperkte mate concreet geformuleerd. Op dit vlak doen sbo-scholen het beter; slechts in 15% van de sbo-plannen met didactische doelen zijn deze niet tot in beperkte mate concreet geformuleerd (zie TR-tabel 5.66).

#### *Kennis over de doelen*

Zowel op de bo- als de sbo-scholen zijn de uitvoerders voldoende tot goed bekend met de gestelde doelen in de opp's. Slechts bij zo'n 15% van de onderzochte opp's zijn uitvoerders niet of onvoldoende bekend met de didactische-, voorwaardelijke- en/of gedragsdoelen (zie TR-tabel 5.69). Bij 85% van de bekeken opp's en voor 89% van de handelingsplannen kunnen uitvoerders voldoende tot goed onderbouwen waarom de interventie aansluit op de doelen. Dit vinden wij een positieve bevinding die duidt op betrokken, professionele uitvoerders.

Hoewel het beeld van de doelen in de opp's in het algemeen positief is, valt er dus wel winst te behalen. Ambitieuze doelen geven leerlingen de ruimte om te

groeien. Door ze concreter en meetbaarder op te stellen, hebben scholen beter zicht op het effect van de extra ondersteuning.

## **5.6 Praktisch verloop van de extra ondersteuning**

### *Daadwerkelijke uitvoering van extra ondersteuning*

De daadwerkelijke uitvoering van de extra ondersteuning staat in lang niet alle geanalyseerde opp's beschreven. In bijna 40% van de geanalyseerde plannen staat niet of in beperkte mate beschreven hoe de extra ondersteuning wordt georganiseerd. Denk aan de acties die worden uitgevoerd voor de extra ondersteuning en de tijd of frequentie hiervan. Binnen het sbo is dit niet of beperkt beschreven in 25% van de gevallen. Ook staat in 45% van de geanalyseerde opp's en 37% van de geanalyseerde handelingsplannen de feitelijke uitvoering van de extra ondersteuning niet of in beperkte mate beschreven. Bovendien is in 47% van de opp's en 32% van de handelingsplannen niet of in beperkte mate zichtbaar of het plan en de uitvoering overeenkomen (zie TR-tabel 5.71). Een vrij groot deel van de opp's biedt daarmee weinig tot geen informatie over hoe de extra ondersteuning loopt. Het is wel positief dat we de beschreven extra ondersteuning ook in de uitvoering terugzien. Zowel binnen het bo als het sbo zien wij bij 85% van de geobserveerde ondersteuning dat deze conform de beschrijving in de opp's en handelingsplannen is. Ook sluit de geobserveerde ondersteuning voldoende tot goed aan op de didactische doelen in het opp. Dit geldt in mindere mate voor de voorwaardelijke en gedragsdoelen. Bijna een kwart van de geobserveerde interventies sloot niet of onvoldoende aan op de gestelde voorwaardelijke doelen uit het opp. Binnen het sbo sloot 20% van de interventies niet of onvoldoende aan op de gestelde voorwaardelijke doelen (zie TR-tabel 5.73).

Voor de gedragsdoelen sloot bijna een derde van de geobserveerde extra ondersteuning niet aan bij de gestelde doelen in het opp. Binnen het sbo gold dat voor een kwart van de geobserveerde interventies (zie TR-tabel 5.73). Uitvoerders en leerlingen geven zelf vaak aan of de extra ondersteuning volgens plan verloopt. Bij 85% van de besproken interventies kunnen uitvoerders en leerlingen voldoende tot goed aannemelijk maken dat de extra uitvoering verloopt volgens plan. Binnen het sbo geldt dit zelfs voor 90% van de besproken ondersteuning (zie TR-tabel 5.74 en 5.75).

Ook wanneer de informatie over de uitvoering en doelen van de extra ondersteuning minder goed beschreven is, weten uitvoerders zelf goed hoe de extra ondersteuning verloopt. Dat is positief, maar het levert ook risico's op, bijvoorbeeld voor de continuïteit van de extra ondersteuning. Bij het uitvallen van uitvoerders moet het opp genoeg houvast bieden om de extra ondersteuning voort te zetten.

## **5.7 Kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning**

In de uitvoering van de geobserveerde extra ondersteuning valt het op dat in ruim 40% van de geobserveerde interventies de uitvoerder het doel niet of onvoldoende expliciet en begrijpelijk vermeldt. Hier liggen kansen voor scholen om te verbeteren. Uitvoerders kijken wel in voldoende tot goede mate terug op de uitgevoerde activiteiten. In ruim driekwart van de geobserveerde interventies evalueren uitvoerders de activiteiten in voldoende tot goede mate, waarbij ze ook feedback geven aan de leerling. Uitvoerders geven ook duidelijke uitleg bij en toelichting op

de activiteiten. Daarnaast zagen wij bij een ruime meerderheid van de interventies dat uitvoerders ondersteunend materiaal en didactische hulpmiddelen gebruiken (zie TR-tabel 5.76).

Ook op pedagogisch gebied zagen wij positieve punten terug in de geobserveerde interventies, zowel binnen het bo als sbo. Tijdens het overgrote deel (96%) van de geobserveerde ondersteuning zijn uitvoerders gestructureerd en voorspelbaar. Bij slechts 4% van de observaties was dit niet of onvoldoende zichtbaar. Waar aanwezig gingen uitvoerders in voldoende tot goede mate om met onwenselijk gedrag. Op het grootste deel van de scholen gaven uitvoerders in voldoende tot goede mate positieve feedback op de inzet en werden successen benoemd. Bovendien zorgden de uitvoerders in bijna alle geobserveerde interventies voor een veilige omgeving. Dit zien we terug bij de leerlingen die in ruime mate (91%) betrokken zijn bij het leerproces en het geleerde ook zelfstandig toepassen tijdens de geobserveerde interventies (80%). Bij ruim de helft van de observaties verwoordden leerlingen met extra ondersteuning ook zelf de benodigde aanpak van de leerstof of het gewenste gedrag (zie tabel 5.77 en 5.78).

We zien in de uitvoering dus een prettig pedagogisch klimaat, waarin uitvoerders de voorwaarden creëren om tot leren te komen. Dat levert betrokken uitvoerders en leerlingen op.

#### *Samenhang kwaliteit van uitvoering met andere aspecten*

Tijdens de observaties van de extra ondersteuning beoordeelden de inspecteurs meerdere elementen die betrekking hebben op doelgericht handelen, pedagogisch handelen en het gedrag van de leerling. Gezamenlijk geven deze scores een beeld van de kwaliteit van de geobserveerde extra ondersteuning. Per schooltype onderzochten we hoe dit beeld samenhangt met andere aspecten van de extra ondersteuning zoals blijkt uit de gesprekken en dossieranalyse.

Op de onderzochte scholen voor het bo hangen alle onderzochte aspecten positief samen met de kwaliteit van de uitvoering, met als uitzondering de oudertevredenheid. Dit houdt in dat wanneer de kwaliteitszorg van de school hoger is, we ook zien dat de kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning hoger is. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de doelen, het behalen van de doelen, de evaluatie van de doelen en de leerlingtevredenheid; deze 4 aspecten hangen allen afzonderlijk samen met de kwaliteit van de uitvoering. Tegelijkertijd zien we bij de onderzochte scholen ook een positieve samenhang tussen zicht hebben op de ontwikkeling en begeleiding van leerlingen en de kwaliteit van de uitvoering van de ondersteuning.

Bij een meervoudige regressieanalyse, waarbij we rekening houden met de relaties tussen alle onderzochte aspecten van kwaliteit, blijven voor het bo de volgende aspecten een positieve samenhang vertonen met de kwaliteit van uitvoering: de kwaliteit en het behalen van de doelen en leerlingtevredenheid.

Bij het sbo vinden wij een positieve samenhang tussen de kwaliteit van de uitvoering en de volgende 3 aspecten: uitvoering volgens plan, kwaliteit van de gestelde doelen en de mate van zicht op de ontwikkeling en begeleiding van leerlingen.

## **5.8 Behalen van doelen**

### *Informatie over het behalen van doelen in leerlingdossiers*

In het onderzoek keken inspecteurs in hoeverre in het opp (of plan of leerlingdossier) gedocumenteerd wordt of en in hoeverre leerlingen de gestelde doelen voor de extra ondersteuning behalen (TR-tabel 5.79). Wij analyseerden hiervoor 472 plannen in het bo. Wij zien hierbij dat scholen voor de didactische doelen in de meeste gevallen informatie in het plan hebben opgenomen over de mate waarin leerlingen deze doelen behalen; in 40% documenteren scholen in sterke mate of deze doelen gehaald worden. In 35% registreren scholen dit in redelijke mate. Dit betekent ook dat in bijna een kwart van de plannen met didactische doelen dit niet (6%) of in beperkte mate (18%) wordt gedocumenteerd. Voor de gedragsdoelen bevatten de plannen in veel mindere mate informatie over het behalen ervan; 17% bevat hier geen informatie over en voor 42% geldt dat in beperkte mate. Dit geldt ook voor de voorwaardelijke doelen; 20% van de plannen bevat geen informatie over het behalen ervan en 37% slechts in beperkte mate. Wij herkennen dit beeld vanuit de praktijk, waarbij scholen makkelijker uit de voeten kunnen met het concreet maken van didactische doelen en dit lastiger vinden voor de gedragsdoelen en voorwaardelijke doelen.

In het sbo analyseerden wij 117 opp's met handelingsdelen. Het is opvallend dat in het sbo de voorwaardelijke en gedragsdoelen veel beter geïncorporeerd zijn in de opp's /plannen dan in het bo. Voor de didactische doelen bevat 43% van de plannen in sterke mate informatie over het behalen van doelen en 41% in redelijke mate. Voor 32% van de sbo-plannen met voorwaardelijke doelen is in sterke mate informatie gedocumenteerd over het behalen ervan ten opzichte van 7% in het bo. Voor gedragsdoelen geldt dit voor 40% van de sbo-plannen en slechts voor 11% van de opp's in het bo (zie TR-tabel 5.79). Dit duidt er nogmaals op dat de kwaliteit van de plannen in het sbo hoger is dan in het regulier onderwijs. Deze scholen vinden het ook gemakkelijker om informatie te documenteren over het behalen van gedragsdoelen en voorwaardelijke doelen. Wij zien kansen voor het sbo om het regulier onderwijs met hun expertise te ondersteunen.

#### *Mate van behalen van gestelde doelen*

Uit de geanalyseerde leerlingdossiers op de scholen blijkt dat voor de 3 soorten doelen (didactisch, gedrag en voorwaardelijk) het grootste deel van de leerlingen op de bezochte scholen in zowel bo als sbo zich in beperkte tot redelijke mate naar verwachting ontwikkelt. De ondersteuning leidt hier dus maar in beperkte/redelijke mate tot het beoogde resultaat. (TR-tabel 5.80).

In tussen de 40 en 45% van de geanalyseerde opp's zien we dat leerlingen zich in beperkte mate of niet ontwikkelen op de gestelde doelen. Dit is niet per se problematisch wanneer ambitieuze doelen zijn gesteld en wanneer duidelijke verklaringen gegeven kunnen worden voor het in beperkte mate behalen van deze doelen. Maar het kan ook een aanwijzing zijn dat de gestelde doelen niet goed genoeg aansluiten op een onderwijsbehoefte van de leerling. Dit benadrukt wederom het belang van een goede evaluatie van doelen, uitvoering en resultaat, zodat doelen indien nodig bijgesteld kunnen worden.

Uitvoerders van de extra ondersteuning zijn over het algemeen positiever over het behalen van de doelen in vergelijking met de leerlingdossiers. Volgens uitvoerders behalen 73% van de leerlingen de doelen van de interventie. Zo'n kwart van de geselecteerde leerlingen behaalt de gestelde doelen bij de interventie niet of onvoldoende. Binnen het sbo behaalt zo'n 76% van de geselecteerde leerlingen de gestelde doelen bij de interventie in voldoende tot goede mate. Ook daar behaalt ongeveer een kwart van de geselecteerde leerlingen de doelen niet of onvoldoende, volgens de uitvoerders (TR-tabel 5.83).

### *Bekendheid leerlingen met doelen*

Wij vroegen leerlingen zelf ook of zij op de hoogte waren van de doelen uit hun plan en in hoeverre zij vinden dat ze hun doelen behalen. Wij hebben, indien mogelijk, hiervoor leerlingen gesproken vanaf groep 5. Op veel van de onderzochte scholen zijn leerlingen niet op de hoogte van de doelen uit hun plan; dit geldt voor bijna een kwart bij de didactische doelen, voor 40% bij voorwaardelijke doelen tot bijna de helft bij gedragsdoelen (TR-tabel 5.84).

Van de leerlingen die bekend zijn met de doelen voor de extra ondersteuning die zij ontvangen is zo'n 70 tot 80% positief over het effect van de extra ondersteuning. Zij vinden dat zij hun doelen in redelijke mate tot volledig behalen (TR-tabel 5.85). Wanneer leerlingen hun doelen niet behalen in het sbo weet 57% volledig of in redelijke mate waar dit aan ligt. Binnen het bo is dit 48%. Dat betekent ook dat er, zowel binnen het bo als sbo een grote groep leerlingen is die niet of in beperkte mate begrijpt waarom zij hun doelen niet halen (zie TR-tabel 5.86).

## **5.9 Kwaliteit van de evaluatie van de geboden ondersteuning**

Vanuit de analyses van de leerlingdossiers keken inspecteurs of de extra ondersteuning geëvalueerd wordt en welke soorten evaluaties daarvoor gebruikt worden. Wij keken zowel naar de productevaluatie, waarbij wordt geëvalueerd of de leerling de doelen heeft behaald, als naar de procesevaluatie, waarbij geëvalueerd wordt hoe de extra ondersteuning is verlopen.

Slechts bij 13% (TR-tabel 5.87) van de geanalyseerde opp's zien we in sterke mate terug dat na een planperiode het proces van de extra ondersteuning wordt geëvalueerd. Voor 25% van de scholen is dit in redelijke mate in de dossiers zichtbaar. Een productevaluatie staat in meer dossiers; bij 31% van de plannen zien we in sterke mate informatie over het objectief evalueren of doelen zijn behaald en bij 33% van de plannen in redelijke mate.

Bij het sbo zien we bij 30% van de handelingsplannen in sterke mate een evaluatie over hoe de extra ondersteuning is verlopen en voor 23% van de plannen in redelijke mate. Ook de productevaluatie vinden we terug in de dossiers: 39% van de handelingsplannen bevat in sterke mate informatie over het objectief evalueren of doelen zijn behaald en bij 39% in redelijke mate.

Deze data laten ook zien dat het goed evalueren en het vastleggen van de evaluatie-uitkomsten een groot aandachtspunt is, want in 62% (bo) en 53% (sbo) van de dossiers is niet of in beperkte mate informatie te vinden over een procesevaluatie. Voor 37% (bo) en 22% (sbo) van de plannen geldt dat ze niet of in beperkte mate informatie bevatten over de productevaluatie.

Daarnaast vroegen de inspecteurs aan de uitvoerders van de extra ondersteuning hoe zij de resultaten van de extra ondersteuning delen en/of noteren. Uitvoerders geven aan dat zij dit vaak voor zichzelf registreren, dit gebeurt voor het bo bij 75% (TR-tabel 5.89) van de geselecteerde leerlingen en in het sbo bij 74% van de geselecteerde leerlingen voldoende tot goed. Echter betekent dit ook dat dit voor ongeveer een kwart van de leerlingen die extra ondersteuning ontvangen niet of onvoldoende wordt vastgelegd.

Het bespreken of delen van de resultaten van de extra ondersteuning door de uitvoerder met de betrokken leraar of intern begeleider gebeurt iets vaker dan het vastleggen van de resultaten. Bij 85% (bo) en 87% (sbo) van de geselecteerde leerlingen bespreken of delen uitvoerders de resultaten van de extra ondersteuning.

Nu is het niet of beperkt terugvinden van informatie over de evaluaties in het leerlingdossier of in notities van de uitvoerder niet per definitie problematisch, zolang dit maar in de praktijk uitgevoerd wordt. Het niet noteren of delen van de resultaten van de extra ondersteuning maakt het zorgstelsel echter wel kwetsbaar. Want wat gebeurt er als de uitvoerder uitvalt? Hoe wordt de extra ondersteuning dan opgepakt? En hoe worden ouders hier goed over geïnformeerd? Vastlegging is essentieel om de effectiviteit van interventies in extra ondersteuning te kunnen bepalen. Evaluaties moeten specifiek genoeg en navolgbaar zijn, zodat gericht bijgesteld kan worden indien nodig. Vaak ervaren scholen een administratieve last, maar uit ons onderzoek komt ook naar voren dat veel wel wordt vastgelegd, maar niet direct gekoppeld aan het leerlingdossier. Dit kan effectiever en efficiënter.

## **5.10 Bijstelling van aanpak en doelen**

Inspecteurs analyseerden de leerlingdossiers om te bekijken of de extra ondersteuning zo nodig tussentijds of na een planperiode wordt bijgesteld. Dit kan gaan om intensivering, het opstellen van andere doelen of vermindering van de extra ondersteuning. Daarnaast vroegen inspecteurs ook aan de uitvoerders van de extra ondersteuning of de extra ondersteuning wordt bijgesteld.

### *Bijstellen na een planperiode*

We zien voor het bo dat bij de helft van de geanalyseerde opp's het plan voor extra ondersteuning na een planperiode zo nodig wordt bijgesteld en dat dit in redelijke tot sterke mate is vastgelegd (51% TR-tabel 5.90). Voor het sbo geldt dit voor 70% van de plannen.

Tijdens gesprekken met de uitvoerders blijkt dat bijstelling na een planperiode vaker plaatsvindt dan in de plannen zichtbaar is. Bij 81% (bo TR-tabel 5.92) en 88% (sbo) van de geselecteerde leerlingen maken uitvoerders aannemelijk dat de school de plannen voor leerlingen die extra ondersteuning ontvangen zo nodig bijstelt na een planperiode. Maar bij een aanzienlijke deel van de leerlingen gebeurt het dus onvoldoende of niet

### *Tussentijds bijstellen*

In de dossiers zijn tussentijdse bijstellingen van de extra ondersteuning in nog mindere mate zichtbaar. Bij slechts 38% (bo, TR-tabel 5.90) en 50% (sbo) is in de geanalyseerde dossiers terug te vinden dat er zo nodig wordt bijgesteld. Voor meer dan de helft van de leerlingen met extra ondersteuning is dit niet of onvoldoende navolgbaar.

Ook hier constateren we dat de uitvoerders tijdens de gesprekken aannemelijk kunnen maken dat de school vaker het plan zo nodig tussentijds bijstelt dan terug te vinden is in de leerlingdossiers. Bij 76% (bo TR-tabel 5.92) en 80% (sbo) van de bezochte scholen maken uitvoerders in voldoende tot goede mate aannemelijk dat de school de plannen voor leerlingen die extra ondersteuning ontvangen zo nodig tussentijds bijstelt.

### *Bijstellen als aandachtspunt*

Hoewel uitvoerders het aannemelijk maken dat zij de extra ondersteuning bijstellen indien nodig, zien we dit dus niet terug in de plannen. Het daadwerkelijke bijstellen en vastleggen is belangrijk op zowel leerling- als schoolniveau. Op leerlingniveau, omdat de leerling recht heeft op het beste onderwijs dat past bij zijn of haar onderwijsbehoeften. En op schoolniveau om zicht te houden op de ontwikkeling en begeleiding van alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Door het vastleggen van bijstellingen en de effecten daarvan, kunnen scholen zien hoe



effectief hun interventies zijn. Als uitvoerders de bijstelling niet vastleggen, wordt deze bovendien te persoonsafhankelijk. Bij uitval van uitvoerders moet de extra ondersteuning op hetzelfde niveau door kunnen gaan.

## **5.11 Tevredenheid & betrokkenheid van leerlingen en ouders**

### **5.11.1 Informatie over tevredenheid van uitvoerders en leerlingen in dossiers**

Naast de product- en procesevaluatie keken wij in dit onderzoek ook of de tevredenheid van de uitvoerder en de leerling zijn geëvalueerd en opgenomen in het opp of handelingsplan. Om betrokkenheid en eigenaarschap te vergroten is het belangrijk om tevredenheid te bevragen, zowel van ouders en leerlingen als van uitvoerders. De extra ondersteuning staat immers ten dienste van de ontwikkeling van de leerling. Het bevragen van tevredenheid gebeurt in veel gevallen niet systematisch. Bij minder dan een kwart van de onderzochte opp's in het bo (23% TR-tabel 5.87) lezen we informatie over de tevredenheid van de uitvoerder en bij slechts 9% zien we een evaluatie van de tevredenheid van leerlingen. Binnen het sbo bevat ruim een derde van de geanalyseerde plannen informatie over de tevredenheid van de uitvoerder en zo'n 18% informatie over de tevredenheid van leerlingen. Ook kan deze informatie uitvoeriger beschreven worden dan nu meestal gebeurt.

### **5.11.2 Tevredenheid van leerlingen en ouders**

Zowel leerlingen als ouders kregen een vragenlijst over hun tevredenheid en ervaringen met de extra ondersteuning. In totaal vulden 300 leerlingen in het bo de vragenlijst in en 60 leerlingen in het sbo. Voor het bo vulden 446 ouders de vragenlijst in en voor het sbo 107 ouders. Als ouders/verzorgers geen Nederlands spraken, ontvingen zij de vragenlijst in een andere taal. Het aantal leerlingen dat de vragenlijst invulde ligt wat lager, omdat het alleen gaat om leerlingen vanaf groep 5. Als leerlingen belemmerd waren om de vragenlijst in te vullen, namen wij hem niet af (zie hierover meer onder 2.3.6).

Leerlingen in zowel het bo als sbo zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden met de geboden extra hulp. De meeste leerlingen beoordelen vrijwel alle items over de extra ondersteuning positief. Zo vinden ze dat de extra hulp past bij wat ze moeilijk vinden op school en zijn ze tevreden over wie de hulp geeft. Ook geven ze aan beter te kunnen leren en krijgen ze meer zelfvertrouwen door de hulp van school (TR-tabel 5.93).

Ouders in het bo en sbo zijn ook overwegend positief over de geboden extra ondersteuning. De meeste ouders die de vragenlijst invulden onderschrijven dat hun kinderen door de extra hulp meer zelfvertrouwen krijgen en dat de hulp past bij wat het kind lastig vindt en aankan. Ouders hebben wel meer zorgen over het missen van andere belangrijke dingen op school door de extra hulp. Dit is het geval voor 20% van de ouders binnen het bo en 10% binnen het sbo (TR-tabel 5.94). Ook vinden sommige ouders dat hun kind niet zoveel hulp krijgt als nodig is. Dit geldt voor 18% van de bevroegde ouders bij de bo-scholen en 14% van de sbo-scholen. Rond de 10% van de ouders is minder tevreden met de extra ondersteuning.

### **5.11.3 Betrokkenheid van leerlingen en ouders**

In gesprekken met leerlingen vroegen inspecteurs ook naar de betrokkenheid van leerlingen bij hun plannen en de uitvoering van de extra ondersteuning. Daarnaast kregen ouders in de digitale vragenlijst vragen over hun betrokkenheid bij het plan en de extra ondersteuning van hun kind.

De helft van de bo-leerlingen (51%, TR-tabel 5.95) en 42% van de sbo-leerlingen geven aan dat zij zich bewust zijn van het opp of plan. Met een meerderheid van de leerlingen is de extra hulp besproken (71% in bo en 83% in sbo). Wij vinden dit positief. Scholen bespreken in mindere mate de doelen van de extra ondersteuning, dit vond bij 50% (bo) en 55% (sbo) van de geselecteerde leerlingen plaats. Bij de meeste scholen hebben leerlingen echter geen inspraak in hun plan; dit geldt voor 76% van de bo-leerlingen en 89% van de sbo-leerlingen. Ook zijn bij een minderheid van scholen de leerlingen betrokken bij de evaluatie van hun plan; slechts 42% van de bo-leerlingen en 35% van de sbo-leerlingen geven dit aan.

Wij zien het als een grote kans om het eigenaarschap bij leerlingen met betrekking tot hun plan en de ontvangen extra hulp te vergroten. Scholen kunnen vaker vragen wat leerlingen van de hulp vinden, hen mee laten denken over de inhoud van het plan en de doelen. Ook kunnen zij hen betrekken bij de evaluatie van de extra hulp.

De meeste ouders geven aan dat zij door de school betrokken worden bij de extra ondersteuning. Zij geven bijvoorbeeld aan dat de school het plan met hen bespreekt, dat zij gevraagd worden wat zij ervan vinden en dat het resultaat van de extra hulp met hen besproken wordt. Een aandachtspunt is het bespreken van het uitstroomniveau met ouders (zoals verwoord in de oudervragenlijst: 'Ik weet naar welke school mijn kind later kan uitstromen'). De helft van de bevroegde ouders geeft aan dat zij hier niet bekend mee te zijn (49% in bo en 56% in sbo, TR-tabel 5.96). Uit de analyses van de opp's viel ook op dat scholen de uitstroombestemming vaker niet in de plannen zetten, terwijl dit een wettelijke eis is, net als het bespreken hiervan met de ouders.

Een ander aandachtspunt is dat de scholen de overeenstemming met de ouders over het plan voor extra hulp aantonen. Ongeveer een kwart van de ouders geeft aan dit niet gedaan te hebben (25% in bo en 23% in sbo).

## 6 Resultaten voortgezet onderwijs

In dit hoofdstuk beschrijven we de opgehaalde resultaten en bevindingen voor het voortgezet onderwijs; afdelingen voor praktijkonderwijs (pro), vmbo en havo/vwo. In totaal bezochten we 33 pro-afdelingen, 37 vmbo-afdelingen en 39 havo/vwo-afdelingen.

Dit hoofdstuk is aanvullend op hoofdstuk 3, waarin alle onderzoeksresultaten in samenhang zijn besproken. Voor een volledige weergave van de opgehaalde data wordt verwezen naar het Technisch Rapport.

Binnen het regulier voortgezet onderwijs moeten leerlingen met extra ondersteuning een opp hebben. In het praktijkonderwijs hebben alle leerlingen een opp. Indien er aanvullend specifieke individuele extra hulp of begeleiding gegeven wordt, die boven de basisondersteuning uitstijgt, dan is dit vastgelegd in het handelingsdeel van het opp.

### 6.1 Omvang doelgroep

#### *Omvang van leerlingen met extra ondersteuning*

Om de omvang van de doelgroep leerlingen met extra ondersteuning in het schooljaar 2022-2023 in beeld te krijgen, vroegen we scholen hoeveel leerlingen voldoen aan de specifieke criteria voor extra ondersteuning die we in dit onderzoek hanteren (zie 1.2.1).

Het totaal aantal leerlingen met extra ondersteuning op de deelnemende scholen uit het voortgezet onderwijs (vo) lag op 39.646. 23% van de leerlingen op scholen voor praktijkonderwijs (pro), 10% op de vmbo-afdelingen en 7% op havo- en vwo-afdelingen ontvangt extra ondersteuning. (TR-tabel 5.1)

Aangezien scholen en samenwerkingsverbanden (swv's) verschillende criteria kunnen hanteren om te bepalen wanneer leerlingen extra ondersteuning krijgen, vroegen we ook hoeveel leerlingen extra ondersteuning ontvangen volgens de eigen criteria van de scholen. Daarbij gaat het om extra ondersteuning volgens afspraken die scholen in hun schoolondersteuningsprofiel, of binnen het swv, hanteren. Deze uitvraag is niet gedaan op de pro-scholen voor praktijkonderwijs. Het percentage leerlingen op de vmbo-afdelingen dat extra ondersteuning ontvangt volgens de eigen criteria van de scholen ligt op 13% en op de havo- en vwo-afdelingen op 12%. (TR-tabel 5.4)

#### *Samenhang percentage leerlingen met extra ondersteuning met schoolkenmerken*

We hebben bekeken of het aandeel leerlingen met extra ondersteuning op een school samenhangt met verschillende schoolkenmerken. Denk aan schoolgrootte, de regio, de stedelijkheid, het percentage leerlingen met een niet-westerse achtergrond of uit een armoedeprobleemcumulatie (apc-)gebied, en het percentage leerlingen in de regio dat naar het pro of vso gaat. De analyses laten zien dat geen van deze schoolkenmerken samenhangt met het aandeel leerlingen met extra ondersteuning. Dit wil onder andere zeggen dat de onderzochte scholen in de stad of met een groter aandeel leerlingen uit apc-gebieden niet meer leerlingen met extra ondersteuning hebben dan scholen met meer leerlingen uit een dorp of met een kleiner aandeel leerlingen uit apc-gebieden. Een verklaring voor deze opvallende bevinding kan zijn dat scholen verschillende definities hanteren van basis- en extra ondersteuning.

## **6.2 Aard doelgroep**

### *Aard van de extra ondersteuning*

In het onderzoek vroegen wij scholen om aan te geven welke vormen van extra ondersteuning zij leerlingen bieden en om hoeveel leerlingen het gaat. De meest voorkomende extra ondersteuning die leerlingen ontvangen op het vmbo is structureel extra instructie met een (gespecialiseerde) leerkracht (34%) en extra begeleiding met een onderwijsondersteuner (33%). Op havo- en vwo-afdelingen is de meest geboden ondersteuning pedagogische interventie (37%), extra begeleiding met een onderwijsondersteuner (33%) en een trainingsprogramma voor gedragscompetenties (31%). Op pro-scholen zijn de meest voorkomende type extra ondersteuning een trainingsprogramma voor gedragscompetenties (33%), structureel extra instructie (33%) en pedagogische interventie (35%) (TR-tabel 5.6). Er zijn leerlingen die meerdere vormen van ondersteuning ontvangen.

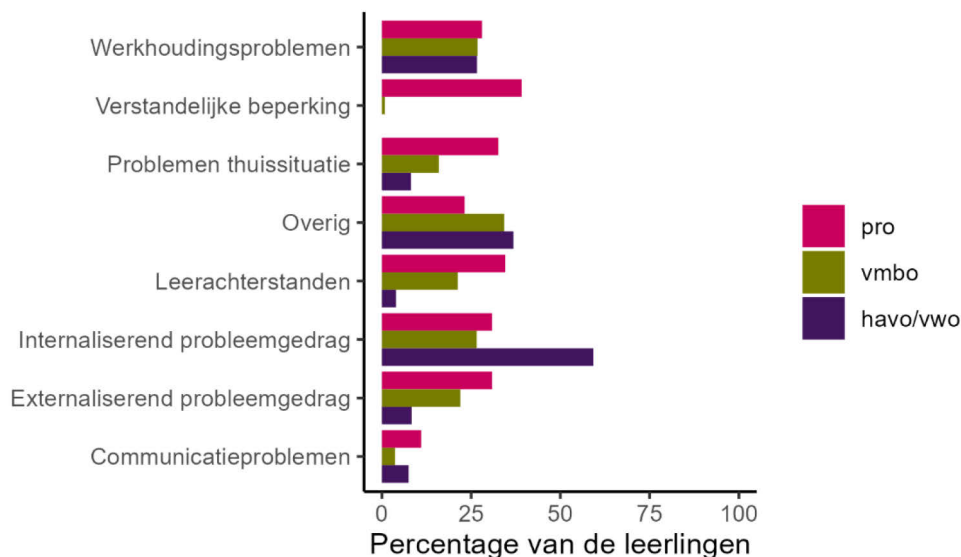
Uit dit onderzoek blijkt dat leerkrachten, onderwijsondersteuners en -assistenten een groot deel van de extra ondersteuning verzorgen. Bij de geanalyseerde opp's op het vo vinden we individuele interventies met de onderwijsondersteuner of -assistent het vaakst terug (62% voor havo/vwo, 58% voor vmbo en 33% voor pro). Daarnaast zien we individuele interventies met de leraar, zoals extra instructie vaker terug in de opp's op het pro en vmbo (17% en 19%). Er was weinig sprake van groepsaanpakken op het vo (TR-tabel 5.9). Tot slot zien we dat bij het vo de vorm van extra ondersteuning vaker onder 'andere interventies' werd geschaard (43% voor pro, 27% voor vmbo en 34% voor havo/vwo). Logopedie, een time-out-faciliteit, trajectbegeleiding en een dagstart zijn voorbeelden van interventies die scholen noemen, die niet in de vragenlijst als keuze staan.

### *Aanleiding voor de extra ondersteuning*

Pro-scholen noemen als de meest voorkomende aanleiding voor extra ondersteuning een verstandelijke beperking (39%; Figuur 6.1). Deze problematiek komt op havo- en vwo-afdelingen niet voor en op vmbo bij 0,8% van de leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Pro-scholen geven aan dat 35% van de leerlingen met extra ondersteuning ernstige leerachterstanden heeft die niet het gevolg zijn van een verstandelijke beperking. Bij vmbo noemt 21% van de deelnemende scholen deze problematiek en bij havo- en vwo-afdelingen 4%. Op vmbo en de havo- en vwo-afdelingen worden als aanleiding voor extra ondersteuning leerlingen met ernstige andere problemen, waaronder fysieke problemen, dyslexie, psychische stoornissen en hoogbegaafdheid (35%) genoemd, ten opzichte van scholen voor pro (23%). Internaliserend probleemgedrag noemen de havo- en vwo-afdelingen als reden voor extra ondersteuning bij 59% van de leerlingen tegenover 30% bij scholen voor pro en 27% bij vmbo (TR-tabel 5.8). Deze verschillen binnen de sector in aanleiding van de extra ondersteuning vraagt van scholen en swv's een verschillende aanpak en inrichting van de te bieden ondersteuning.

We analyseerden tijdens schoolbezoeken ook de opp's (en plannen) voor extra ondersteuning van de geselecteerde leerlingen en registreerden welk type extra ondersteuning zij kregen en wat de aanleiding ervan was. Het beeld over de aanleiding voor de extra ondersteuning komt niet volledig overeen met die uit de schoolvragenlijsten. Zo zijn externaliserend probleemgedrag en werkhoudingsproblemen oververtegenwoordigd bij de geselecteerde vo-leerlingen. Dit is deels te verklaren doordat de opp's in het vo niet altijd volgens de afgesproken methode geselecteerd zijn. (TR-tabel 5.11).

**Figuur 6.1: Percentage van de leerlingen met extra ondersteuning dat extra ondersteuning ontvangt vanwege elk van onderstaande typen problematiek, zoals aangegeven door scholen in de vragenlijst**



Leerlingen kunnen meerdere typen problematiek hebben, daarom tellen de percentages binnen elke onderwijssoort op tot meer dan 100%.

## 6.3 Kwaliteitszorg bij extra ondersteuning

### 6.3.1 Doelen en ambities op het gebied van extra ondersteuning

Tijdens het gesprek met de schoolleiding en het gesprek met de ondersteuningscoördinator beoordeelden de inspecteurs verschillende aspecten rond de kwaliteitszorg op het gebied van de extra ondersteuning. Dit is alleen onderzocht voor de vmbo, havo- en vwo-afdelingen, omdat pro-scholen al een breder basisaanbod bieden en een andere definitie van de extra ondersteuning hanteren.

#### *Opstellen van doelen en ambities*

De meerderheid van de scholen formuleert ambities en doelen voor de extra ondersteuning in een schoolplan, schoolondersteuningsplan of jaarplan. We beoordeelden of deze doelen en ambities voldoende concreet geformuleerd zijn, en of ze gebaseerd zijn op een evaluatie van de extra ondersteuning of op het ondersteuningsprofiel van het swv. Op de vmbo-afdelingen gebeurt dit globaal bij 60% van onderzochte scholen en op de havo- en vwo-afdelingen gebeurt dit globaal bij 55% (TR-tabel 5.16). Op ongeveer een kwart van de vmbo-afdelingen en een tiende van de havo- en vwo-afdelingen zijn er helemaal geen doelen of ambities op schoolniveau opgesteld. Het is belangrijk dat scholen dit wel doen zodat ze de effectiviteit van de extra ondersteuning kunnen meten. Dan hebben ze zicht op de doelmatigheid van de gelden voor extra ondersteuning die zij van het swv krijgen.

#### *Criteria voor ondersteuning*

Bij de helft van de vmbo-afdelingen en een kwart van de havo- en vwo-afdelingen zijn de criteria voor extra ondersteuning onvoldoende duidelijk. Bij 14% van de vmbo-afdelingen en 10% van de havo- en vwo-afdelingen zijn zelfs helemaal geen

criteria geformuleerd (TR-tabel 5.17). Er zijn geen landelijke criteria voor basisondersteuning. Dat betekent dat swv's zelf de criteria moeten concretiseren, die verwerken de scholen vervolgens in het schoolondersteuningsplan. Daarna formuleren de scholen wat zij aan extra ondersteuning op de school kunnen bieden. De verschillen tussen swv's zijn groot: het ene swv hanteert een smalle definitie van basisondersteuning, het andere een brede definitie.

#### *Kwaliteitszorg op gebied van criteria, doelen en ambities behoeft verbetering*

Er is dus ruimte voor verbetering waar het gaat om de kwaliteitszorg rondom extra ondersteuning. Scholen kijken met name op individueel niveau naar de extra ondersteuning. Het is van belang dat scholen de criteria voor extra ondersteuning formuleren om de mogelijkheden ervan, maar ook de grenzen aan de te bieden ondersteuning aan te geven. Dit is ook een wettelijke vereiste. Niet alleen kunnen met concrete doelen en ambities successen en knelpunten beter worden beoordeeld, ook voor ouders en leerlingen is het belangrijk dat er duidelijke criteria zijn voor basis- en extra ondersteuning. Zo krijgen zij inzicht in de beschikbare ondersteuning.

### **6.3.2 Evaluatie en verantwoording van extra ondersteuning**

#### *Evaluatie en bijstelling op schoolniveau*

Als scholen het zicht op de kwaliteit van extra ondersteuning versterken, kunnen ze zich verantwoorden op het niveau van een schoolbestuur of swv. Gekoppeld hieraan kunnen swv's en schoolbesturen het gesprek voeren en sturen op de kwaliteit van de extra ondersteuning, goede praktijken en de effectieve inzet van middelen voor het passend onderwijs. Ze kunnen dan zien wat goed en minder goed werkt. De meerderheid van de onderzochte scholen evalueert de behaalde resultaten van de extra ondersteuning bij de leerlingen niet of alleen globaal. Slechts een kwart van de onderzochte vmbo-afdelingen en 37% van de havo/vwo-afdelingen evalueert de behaalde resultaten per type interventie op schoolniveau (TR-tabel 5.18). De effectiviteit van de extra ondersteuning wordt dus vaak niet vastgesteld. Op ongeveer de helft van de vmbo-afdelingen en 70% van havo- en vwo-afdelingen van de scholen is de evaluatie, als deze wel plaatsvindt, aanleiding om de aanpak en doelen van extra ondersteuning bij te stellen (TR-tabel 5.19). Op bezochte vmbo-afdelingen zien we dat interventies regelmatig worden aangepast zonder verwijzing naar een evaluatie (42%).

#### *Verantwoording op schoolniveau*

Ongeveer de helft van de onderzochte scholen verantwoordt zich aan het schoolbestuur of het swv over de inzet van middelen die zij voor extra ondersteuning krijgen (TR-tabel 5.20). Over de mate waarin leerlingen met extra ondersteuning hun doelen behalen leggen de meeste scholen niet of nauwelijks verantwoording af (TR-tabel 5.21).

#### *Kwaliteitszorgcyclus behoeft verbetering op zowel vmbo- als havo- en vwo-afdelingen*

Hier is dus ruimte voor verbetering in de kwaliteitszorgcyclus van schoolbesturen en swv's. Dit bleek ook uit eerder onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs over doelmatige besteding van middelen in het passend onderwijs; er is binnen het stelsel van kwaliteitszorg van de swv's over het algemeen weinig focus op deze doelmatige besteding (2023d).

## **6.4 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning & wettelijke eisen opp's**

### **6.4.1 Ontwikkelingsperspectieven (opp's) & wettelijke eisen**

Scholen moeten een opp opstellen voor iedere leerling die extra ondersteuning krijgt, buiten het reguliere basisaanbod. Het opp biedt doelen, de uitstroombestemming, een plan van aanpak en evaluaties van de extra ondersteuning. Aan de hand van dit opp voeren scholen de extra ondersteuning uit en volgen ze de ontwikkeling van leerlingen. Op pro-scholen hebben alle leerlingen (ook wanneer er alleen sprake is van basisondersteuning) een opp. Wanneer een leerling extra begeleiding krijgt, wordt een handelingsdeel gemaakt. Van de leerlingen die extra ondersteuning krijgen op de deelnemende scholen heeft op de pro-scholen 90% van de leerlingen een handelingsdeel. Op vmbo en havo/vwo heeft slechts de helft van deze leerlingen een opp (TR-tabel 5.2). Afdelingen voor pro zijn verplicht te werken met opp's en hebben hier ruime ervaring mee. Hierdoor kan het opstellen van doelen bij een opp duidelijker zijn bij pro-scholen. Scholen veronderstelden soms dat een opp alleen moest worden opgesteld wanneer een leerling tijdelijk naar een andere voorziening gaat of naar speciaal onderwijs (so).

Omdat scholen hun opp's ook niet altijd registreren in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD), ontstaat er een vertekend beeld op zowel school-, bestuurs-, als stelselniveau. Daardoor lijkt het alsof scholen minder extra ondersteuning geven dan zij daadwerkelijk doen. Het registreren van de opp's in het ROD is nodig om landelijk zicht te houden op hoeveel leerlingen extra ondersteuning ontvangen. Een vertekend beeld kan gevolgen hebben voor de financiering en bekostiging van passend onderwijs. Geregistreerde opp's zijn daarom van belang voor het toezicht, de monitoring en de evaluatie van de Wet passend onderwijs.

Opp's moeten voldoen aan bepaalde wettelijke eisen. De verplichte onderdelen van het ontwikkelingsperspectief zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2023b):

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

Het opp wordt door de school opgesteld en ouders moeten akkoord zijn; er moet op overeenstemming gericht overleg gevoerd zijn met ouders. (art 2.44 WVO 2020, versie dd. 11 oktober 2023).

Tijdens de schoolbezoeken analyseerden we de opp's en bij pro-scholen de handelingsplannen voor geselecteerde leerlingen met extra ondersteuning. Op pro-scholen voldoen gemiddeld 91% van de onderzochte plannen aan de wettelijke vereisten, op vmbo iets minder dan de helft (44%) en op havo- en vwo afdelingen voldoet driekwart (73%) (TR-tabel 5.3). De wettelijke eisen zijn opgesteld om een eenduidige werkwijze rondom passend onderwijs vorm te geven. De tekortkomingen betreffen vaak het ontbreken van de verwachte uitstroombestemming, de beschrijving van de ondersteuning of het overleg met ouders over het opp. Het is van belang om deze eisen te volgen, zodat de kwaliteit van de plannen op orde is en de extra ondersteuning navolgbaar.

Met name op het vmbo, maar ook op de havo- en vwo-afdelingen, lijkt een grote verbetering nodig, zodat de opp's voldoen aan de wettelijke eisen.

#### **6.4.2 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning**

Dit onderdeel onderzochten wij aan de hand van het instrument Monitor basis- en extra ondersteuning. Dit instrument bestaat uit een set van kwaliteitsaspecten afkomstig van de standaard 'Zicht op ontwikkeling en begeleiding' (OP2) uit het onderzoekskader 2021 van de Inspectie van het Onderwijs. Hiermee kregen wij een beeld over hoe de school de verschillende onderdelen inbedt in de kwaliteitszorgcyclus. De data hieronder komen uit gesprekken met de ondersteuningscoördinator over deze monitor, waarna de inspecteurs de opgehaalde data beoordeelden.

##### *Opstellen opp*

Voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen moeten scholen een opp maken. Op meer dan 90 procent van de scholen geeft de zorgcoördinator aan dat leerlingen met extra ondersteuning inderdaad een opp of handelingsdeel hebben. Bijna 80% van de scholen van de pro-scholen en havo en vwo-afdelingen maakte aannemelijk dat deze opp's bovendien voldoen aan de wettelijke vereisten. Op de vmbo-afdelingen is het beeld minder positief: op slechts de helft van de onderzochte scholen voldoen de opp's aan de wettelijke vereisten (TR-tabel 5.23). Voor alle schooltypen geldt dat de opp's meer houvast kunnen bieden voor de inrichting van het onderwijs, dat wil zeggen: de wijze waarop het onderwijs wordt verzorgd zodat de leerling tot leren komt. Op iets meer dan helft van de pro-scholen bieden de opp's dat houvast, op havo- en vwo-afdelingen is dat bij een derde van de bezochte afdelingen, terwijl dit op het vmbo bij slechts een tiende van de bezochte afdelingen het geval is. Op dit punt is dus veel ruimte voor verbetering.

##### *Handelingsdeel van leerlingen op pro-scholen met extra ondersteuning*

Op pro-scholen moet voor leerlingen die boven op het basisaanbod extra hulp krijgen een opp met handelingsdeel worden opgesteld. Op iets meer dan de helft van de scholen is dit handelingsdeel goed uitgewerkt en is dit afgestemd met de ouders. Bij 15% van de pro-scholen hebben leerlingen met extra ondersteuning een handelingsdeel, maar is dit onvoldoende uitgewerkt. Bij eenzelfde aandeel van de geanalyseerde dossiers op pro-scholen is er sprake van extra ondersteuning, maar geen beschrijving en handelingsdeel in het opp (TR-tabel 5.24).

##### *Verzamelen van informatie over de ontwikkeling van leerlingen*

Om goed te kunnen bepalen of en wanneer leerlingen binnen de basisondersteuning hulp krijgen en of dat extra ondersteuning nodig is, is het van belang dat scholen de ontwikkeling van leerlingen volgen en hierover informatie verzamelen. Wij constateren dat de meeste vo-scholen dit wel doen voor taal en rekenen, maar dat slechts ongeveer de helft van de scholen hierbij afgesproken normen om de ontwikkeling te toetsen hanteert (TR-tabel 5.25 en 5.28). Voor burgerschap gebeurt dit nog mindere mate (TR-tabel 5.26 en 5.29). Dit beeld komt overeen met onze bevindingen bij andere inspectiebezoeken; verzamelen van data over de ontwikkeling van met name burgerschapscompetenties gebeurt onvoldoende systematisch (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

##### *Analyse van leerresultaten n.a.v. begeleiding en interventies*

Op meer dan twee derde van de onderzochte scholen wordt bij een afwijkende ontwikkeling van leerlingen voldoende systematisch geanalyseerd wat daarvan de aard en oorzaak is. Als de doelen van de ondersteuning niet gehaald worden, wordt



op ongeveer driekwart van de onderzochte pro-scholen en havo- en vwo-afdelingen geanalyseerd waar dat aan ligt. Opvallend is dat hier met name voor vmbo-scholen nog winst te behalen is. Daar wordt die analyse maar op de helft van de scholen voldoende uitgevoerd (TR-tabel 5.30 en 5.31).

#### *Komen tot een passende aanpak of interventie*

Het lukt de meeste pro-scholen die wij bezochten om te komen tot een voldoende passende aanpak bij de basisvaardigheden, afgestemd op de analyse van groepen of individuele leerlingen (80% % TR-tabel 5.32). Bij het vmbo en havo/vwo is dit in mindere mate het geval (41 en 44%). In meer dan de helft van de vmbo- en havo- en vwo-afdelingen wordt de leerstof zonder duidelijke doelen aangeboden of met doelen die niet zijn gebaseerd op een analyse van de groep en leerlingen.

#### *Afstemming*

Ongeveer een vijfde tot een kwart van de onderzochte scholen heeft geen beleid dat afgestemd is op de leerlingpopulatie wat betreft het aanbod van de Nederlandse taal en/of rekenen (TR-tabel 5.33). Op de havo- en vwo-afdelingen zijn er vaak zelfs geen doelen voor begeleiding en ondersteuning bij de basisvaardigheden. Op de vmbo-afdelingen zijn deze doelen er vaker, maar zijn deze niet gebaseerd op een analyse van de leerlingpopulatie. De pro-scholen vallen positief op: de meeste hebben doelen die zijn afgestemd op de leerlingpopulatie (TR tabel 5.32). Met de toevoeging van de standaard OP0 'Basisvaardigheden' aan het Onderzoekskader van de inspectie is hier zowel voor scholen als voor de inspectie als toezichthouder een verbeter slag mogelijk.

#### *Uitvoering*

De meeste scholen voeren de begeleiding voor zowel de basisondersteuning (pro: 84%, vmbo: 76% havo/vwo 80% TR-tabel 5.34) als de extra ondersteuning (pro: 79%, vmbo: 73%: havo/vwo: 87% TR-tabel 5.35) uit. Bij de resterende bezochte scholen lukt het maar beperkt of helemaal niet om de basis- en/of de extra ondersteuning uit te voeren.

#### *Evaluatie op leerlingniveau*

Op 39 procent pro-scholen wordt de geboden extra ondersteuning niet of beperkt geëvalueerd, op het vmbo in 43% en op havo- en vwo in 33% van de afdelingen (TR-tabel 5.36). Dit betekent dat de evaluatie van de extra ondersteuning versterkt kan worden. Ook kunnen scholen evaluaties actiever delen met ouders en leerlingen; dit gebeurt nu bij een kwart van de onderzochte vmbo-afdelingen en iets meer dan een derde van de havo- en vwo-afdelingen.

## **6.5 Kwaliteit van de gestelde doelen voor extra ondersteuning**

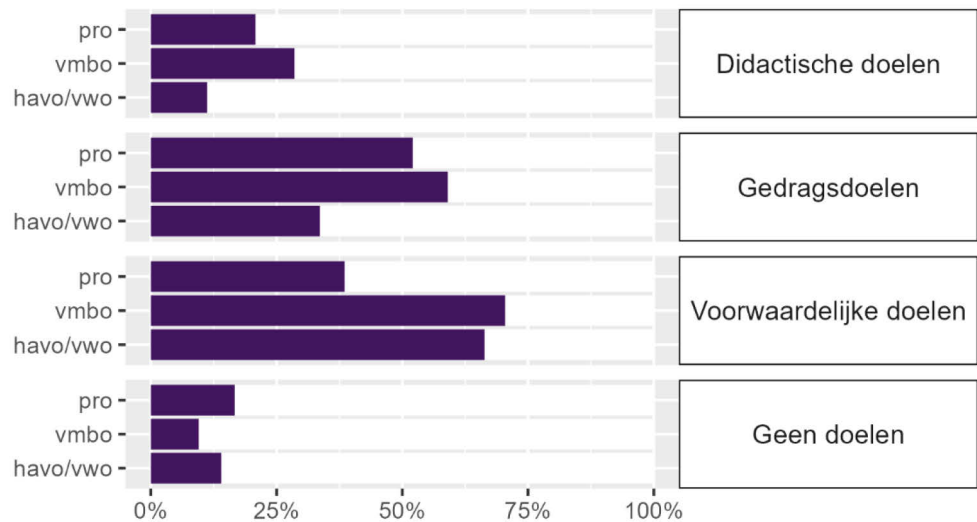
Tijdens schoolbezoeken analyseerden inspecteurs de plannen voor extra ondersteuning van de geselecteerde leerlingen. In totaal ging het om 308 plannen: 96 op pro-scholen, 105 op de vmbo-afdelingen en 107 op de havo- en vwo-afdelingen.

#### *Doelen in de ontwikkelingsperspectieven*

In de geanalyseerde plannen voor extra ondersteuning zijn de meest voorkomende doelen voor vmbo en havo- en vwo-afdelingen voorwaardelijke doelen. Voorwaardelijke doelen voor leren zijn gericht op zaken als werkhouding, concentratie, plannen en hoe leerlingen leren leren. In de plannen van leerlingen op

pro-scholen kwamen gedragsdoelen het meest voor. Didactische doelen kwamen op alle schooltypes het minst voor. In ongeveer een tiende van de plannen zijn geen doelen geformuleerd voor extra ondersteuning (Figuur 6.2; TR-tabel 5.65).

**Figuur 6.2: Percentage van de geanalyseerde plannen waarin didactische, gedrags-, voorwaardelijke of geen doelen voorkwamen**



In één plan kunnen meerdere typen doelen geformuleerd zijn, daarom tellen de percentages binnen elke onderwijssoort op tot meer dan 100%.

De geformuleerde didactische, gedrags- en voorwaardelijke doelen sluiten grotendeels aan op problematiek van de leerlingen. Een aanzienlijk deel van deze doelen is echter niet ambitieus en concreet. Dit geldt met name voor de didactische doelen op vmbo-, havo- en vwo-afdelingen. Het gaat hier om een relatief kleiner aantal plannen, wat maakt dat wij deze uitspraken met voorzichtigheid moeten doen met betrekking tot de betrouwbaarheid. Op pro-scholen is er ruimte voor groei in de formulering van voorwaardelijke en gedragsdoelen (TR-tabel 5.66).

#### *Kennis over de doelen*

Op basis van de gesprekken met de uitvoerders van de extra ondersteuning beoordeelden we in welke mate de doelen de uitvoerders bekend zijn met de doelen uit de plannen. De uitkomsten voor de verschillende schooltypes lopen uiteen:

- Op het pro zijn de didactische en voorwaardelijke doelen voor zo'n 15% van de scholen niet of onvoldoende duidelijk voor uitvoerders. Voor gedragsdoelen geldt dat voor ongeveer 10% van de scholen.
- Op een derde van de onderzochte afdelingen voor vmbo zijn de didactische doelen niet duidelijk voor de uitvoerder. Voor de voorwaardelijke en gedragsdoelen geldt dat voor ruim een vijfde van de afdelingen vmbo. (zie TR-tabel 5.69).
- Op het havo/vwo gaat het beter: bij slechts 10% van de afdelingen zijn de doelen niet of onvoldoende duidelijk voor de uitvoerder.

We zien dus met name op het vmbo nog ruimte voor verbetering in het aansluiten van de interventies op de doelen. (zie TR-tabel 5.70).

## **6.6 Praktisch verloop van de extra ondersteuning**

### *Inzicht in feitelijke ondersteuning*

Bij het analyseren van de plannen voor extra ondersteuning beoordeelden we in hoeverre de plannen inzicht geven in de feitelijke ondersteuning. Bij een derde van de scholen voor praktijkonderwijs en bij een derde van de onderzochte havo en vwo-afdelingen bieden de plannen geen of onvoldoende inzicht in de feitelijke ondersteuning. Voor het vmbo geldt dat zelfs voor meer dan de helft van de onderzochte afdelingen (TR 5.73). Ook geldt voor alle scholen dat uit de plannen vaak niet of onvoldoende blijkt of plan en uitvoering overeenkomen.

### *Aansluiting doelen op interventies*

Daarnaast sluit een aanzienlijk deel van de geobserveerde interventies op vmbo-afdelingen niet of onvoldoende aan op de beschreven didactische (50%), gedrags- (30%) en voorwaardelijke (30%) doelen van de extra ondersteuning. Op pro-scholen en op de havo- en vwo-afdelingen lijkt de geobserveerde ondersteuning over het algemeen beter aan te sluiten bij de doelen. Vooral pro-scholen vallen positief op. Bij zowel didactische, als voorwaardelijke en gedragsdoelen sluit zo'n 90% van de geobserveerde extra ondersteuning voldoende tot goed aan (TR-tabel 5.73).

### *Verloop van uitvoering volgens uitvoerders en leerlingen*

Bijna een vijfde van de uitvoerders op pro-scholen kan niet of onvoldoende aannemelijk maken dat de extra ondersteuning volgens plan verloopt. Op vmbo-scholen geldt dat voor ruim een kwart van de uitvoerders en op havo-vwo scholen voor elf procent 10% (TR-tabel 5.74). Volgens ongeveer 95% van de leerlingen op pro en havo- en vwo-afdelingen komt de uitvoering van de extra ondersteuning overeen met het plan. Ook hier valt het vmbo negatief op: ruim een vijfde van de geselecteerde vmbo-leerlingen zegt dat de uitvoering niet of in beperkte mate overeenkomt met het plan (TR-tabel 5.75).

## **6.7 Kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning**

Tijdens de observaties van de extra ondersteuning beoordeelden de inspecteurs meerdere elementen die gaan over doelgericht en pedagogisch handelen en het gedrag van de leerling.

### *Doelgericht handelen tijdens extra ondersteuning*

Opvallend is dat bij een groot deel van de geobserveerde ondersteuning de uitvoerder het doel van de activiteit niet of onvoldoende benoemt aan de leerling. Op pro-scholen en havo- en vwo-afdelingen is dit in ruim een derde van de geobserveerde ondersteuning niet of in onvoldoende mate het geval. Voor het vmbo geldt dit zelfs voor bijna de helft van de geobserveerde ondersteuning (TR-tabel 5.76).

### *Uitleg aan leerlingen tijdens activiteiten*

Uitvoerders geven bij bijna een derde van de geobserveerde extra ondersteuning binnen het vmbo geen of onvoldoende toelichting op de activiteiten. Dit zien we wel veel sterker terug binnen het pro. Daar geven de uitvoerders op ruim 90% van de scholen in voldoende tot goede mate toelichting op de activiteiten. Bij havo/vwo-afdelingen geldt dit voor bijna 85%.

#### *Evaluatie en feedback van de activiteiten*

Uitvoerders van de geobserveerde vmbo- en havo/vwo- ondersteuning evalueren de activiteiten niet altijd en geven naderhand niet altijd feedback op de activiteiten aan de leerlingen (respectievelijk 48 en 43% van de uitvoerders doet dit niet of beperkt). In schril contrast staat de geobserveerde ondersteuning binnen het pro. In 90% zagen we uitvoerders die in voldoende tot goede mate evalueerden en feedback gaven.

#### *Gebruik van ondersteunende didactische middelen door uitvoerder van extra ondersteuning*

Ondersteunende didactische middelen (zoals visuele ondersteuning en concreet materiaal) worden veel vaker ingezet bij extra ondersteuning binnen het pro, het gaat om 90% van de gevallen. Binnen het vmbo en havo/vwo zien we dit minder terug. Het gaat om 45% van de interventies bij het vmbo en ruim de helft van de havo/vwo. Daar gebruikten de uitvoerders didactische hulpmiddelen in voldoende tot goede mate. (TR-tabel 5.76).

#### *Pedagogisch didactisch handelen door uitvoerder extra ondersteuning*

De elementen die horen bij het pedagogisch handelen van uitvoerders in het praktijkonderwijs zijn beoordeelden we als sterk tijdens observaties. Bij praktisch alle geobserveerde interventies (96%) zijn uitvoerders gestructureerd en voorspelbaar. Ook gaan in bijna alle interventies uitvoerders in voldoende tot goede mate om met onwenselijk gedrag, wanneer dat voorkomt (97%). Daarnaast geven uitvoerders in 98% van de interventies positieve feedback. Tot slot zorgen uitvoerders in 95% van de interventies voor een veilige omgeving. Het pedagogisch handelen van pro-uitvoerders valt daarmee positief op.

Bij de geobserveerde interventies binnen het vmbo en havo/vwo zien we een aantal verbeterpunten. Bij ruim 15% van de interventies in het vmbo bieden uitvoerders niet of onvoldoende structuur. In een derde van de gevallen gaan uitvoerders niet of onvoldoende effectief om met onwenselijk gedrag wanneer dat voorkomt. Voor de havo en het vwo geldt dit voor bijna een vijfde van de interventies. Het grootste aandachtspunt ligt bij het geven van positieve feedback en het benoemen van successen. Bij ruim een derde van de vmbo-observaties zien we dat niet of onvoldoende terug. Bij de havo/vwo-observaties zien we dit in ruim een vijfde van de interventies niet of onvoldoende terug. Tenslotte wordt bij 11% van de vmbo-observaties niet of onvoldoende gezorgd voor een veilige omgeving (TR-tabel 5.77).

Pro-scholen worden beter beoordeeld op de uitvoering van de extra ondersteuning. Met name op het gebied van pedagogisch handelen tijdens de extra ondersteuning lijken de overige onderwijstypes te kunnen leren van pro-scholen.

#### *Gedrag van de leerling tijdens de extra ondersteuning*

We observeerden ook het gedrag van de leerling tijdens de extra ondersteuning. Positief is dat het overgrote deel van de geobserveerde leerlingen van alle schooltypen actief betrokken is bij de ondersteuning. Het is opvallend dat ongeveer een derde van de leerlingen het geleerde niet of onvoldoende zelfstandig toepast. Ook verwoorden leerlingen vaak niet of onvoldoende de benodigde aanpak van leerstof of het gewenste gedrag. Dit geldt voor alle typen onderwijs. (TR-tabel 5.78).

#### *Samenhang kwaliteit van uitvoering met andere aspecten*

Tijdens de observaties van de extra ondersteuning beoordeelden de inspecteurs meerdere elementen die betrekking hebben op doelgericht en pedagogisch handelen

en het gedrag van de leerling. Dit geeft een beeld van de kwaliteit van de geobserveerde extra ondersteuning. Per schooltype onderzochten we hoe dit beeld samenhangt met andere aspecten van de extra ondersteuning zoals opgehaald tijdens de gesprekken en dossieranalyse.

Op de onderzochte pro-scholen hingen twee elementen met name samen met een hoge kwaliteit van uitvoering, namelijk: de mate waarin de uitvoering overeenkwam met het plan en de kwaliteit van de evaluatie van de extra ondersteuning. Met andere woorden, als de inspecteurs de kwaliteit van de geobserveerde uitvoering als positief beoordeelden, waren deze elementen vaak ook positief. Ditzelfde geldt voor de onderzochte havo- en vwo-afdelingen. Op deze afdelingen was er ook een derde element dat positief samenhangt met de beoordeling van de kwaliteit van de geobserveerde uitvoering door de inspecteurs, namelijk: de mate waarin de doelen van de leerling behaald werden. Op de onderzochte vmbo-afdelingen hingen de volgende elementen samen met de kwaliteit van de geobserveerde ondersteuning: de mate waarin de doelen van de leerling behaald werden (net als op de havo- en vwo-afdelingen) en de leerlingtevredenheid.

Verder onderzochten we de samenhang tussen de kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning met verschillende typen problematiek van de leerlingen. We vonden dat de kwaliteit van de geboden ondersteuning niet samenhangt met het type problematiek. Daarop geldt één uitzondering: op de havo- en vwo-afdelingen is de kwaliteit van de uitvoering significant hoger bij leerlingen met 'overige psychische stoornissen' (zoals autisme, hechtingsstoornis en Gilles de la Tourette). Inspecteurs gaven in verdere gesprekken na de onderzoeken aan dat er op scholen met name veel speciale voorzieningen zijn voor leerlingen met autisme.

## **6.8 Behalen van doelen**

### *Effect van de geboden extra ondersteuning*

In het onderzoek keken inspecteurs in hoeverre in plannen voor extra ondersteuning (opp of een ander plan) gedocumenteerd wordt of leerlingen de gestelde doelen behalen. Daarbij gingen ze na of leerlingen zich ontwikkelen conform deze doelen.

### *Informatie over het behalen van doelen in leerlingdossiers*

In ongeveer de helft van de plannen of leerlingdossiers is niet of nauwelijks zichtbaar of de leerling zich naar verwachting ontwikkelt. Dit geldt zelfs voor 60% van de geanalyseerde plannen en leerlingdossiers in het vmbo. In de praktijk zagen we dat het niet altijd duidelijk is of het doel door de leerling behaald is, omdat scholen deze doelen vaak niet concreet formuleren.

Ook zien we in lang niet alle plannen of leerlingdossiers informatie over het behalen van de didactische, voorwaardelijke en gedragsdoelen. Binnen ruim een derde van de geanalyseerde plannen van het pro zien we niet of beperkt terug of didactische doelen behaald worden. Voor de geanalyseerde plannen met voorwaardelijke doelen geldt dat voor 38% en voor plannen met gedragsdoelen voor 33%. Binnen de geanalyseerde vmbo-plannen met didactische doelen zien we in 46% niet of beperkt terug in welke mate deze behaald worden. Ruim de helft van de plannen met voorwaardelijke doelen biedt geen of beperkte informatie over het behalen daarvan. Dat geldt ook voor bijna de helft van de plannen met gedragsdoelen. Zo'n een derde van de onderzochte havo en vwo plannen met didactische doelen biedt niet of beperkt informatie over het behalen ervan. Dit geldt ook voor de gedragsdoelen. Bij voorwaardelijke doelen zagen we in ongeveer 40% geen of in beperkte informatie over het behalen daarvan (TR-tabel 5.79).

### *Mate van behalen van gestelde doelen*

De uitvoerders van de extra ondersteuning kunnen over het algemeen wel een beeld geven van de mate waarin de leerlingen de doelen bij de interventies behalen. De meerderheid van de leerlingen ontwikkelen zich volgens hen voldoende tot goed ten opzichte van deze doelen. Op de bezochte pro-scholen behaalt 78% van de geselecteerde leerlingen, volgens de uitvoerder, de doelen. Bij de havo- en vwo-afdelingen geldt dit voor ongeveer 70%. Op de bezochte vmbo-afdelingen zijn uitvoerders minder positief: daar is slechts voor 58% van de leerlingen een voldoende tot goede ontwikkeling zichtbaar volgens de uitvoerders (TR-tabel 5.83). In de geanalyseerde plannen waaruit we afleiden of leerlingen zich naar verwachting ontwikkelen, zien we een minder positief beeld. Hier moet wel bij opgemerkt worden dat het aantal plannen met didactische doelen, waaruit we ook konden afleiden of leerlingen zich ontwikkelen, beperkt was. Het gaat om 17 (pro), 22 (vmbo) en 11 (havo/vwo) bruikbare plannen met didactische doelen. Uitvoerders geven een positiever beeld dan wat wij in de plannen zien. Dit vraagt onze aandacht, want deze discrepantie maakt de extra ondersteuning namelijk kwetsbaar en daarmee lastig navolgbaar.

#### *Bekendheid leerlingen met doelen*

De inspecteurs vroegen in gesprekken met leerlingen of zij bekend zijn met de doelen uit hun opp. Op de bezochte havo- en vwo-afdelingen geldt dat voor ongeveer 80% van de leerlingen, in redelijke tot volledige mate, bij didactische en voorwaardelijke doelen en voor twee derde van de leerlingen bij gedragsdoelen. Op vmbo-afdelingen is iets meer dan de helft van de leerlingen op de hoogte van didactische en gedragsdoelen en ongeveer twee derde van de voorwaardelijke doelen.

Binnen het pro zijn leerlingen vooral bekend met hun didactische doelen. Twee derde van de leerlingen geeft aan dat zij daar in redelijke tot volledige mate bekend mee zijn. Bij gedragsdoelen (58%) en voorwaardelijke doelen (43%) zijn minder leerlingen ermee bekend (TR-tabel 5.84).

#### *Behalen van doelen volgens leerlingen*

Op de vraag of leerlingen vinden dat hun doelen met de extra ondersteuning behaald worden, antwoordt 86% van de gesproken leerlingen van scholen voor praktijkonderwijs dat de voorwaardelijke doelen redelijk tot volledig behaald worden, terwijl dat bij de didactische en gedragsdoelen maar voor ongeveer driekwart. Op het vmbo vindt driekwart van de leerlingen dat didactische doelen worden behaald en ongeveer 80% zegt dit over gedrags- en voorwaardelijke doelen. Op havo/vwo-scholen vindt 90% van de leerlingen dat voorwaardelijke doelen worden behaald, terwijl ruim 80% van de leerlingen vindt dat dit geldt voor didactische en gedragsdoelen (TR-tabel 5.85).

Als de doelen van de extra ondersteuning niet behaald worden begrijpt twee derde van de leerlingen op de scholen voor pro en driekwart van de leerlingen van de havo- en vwo-afdelingen waaraan dat ligt. Voor vmbo-leerlingen geldt dit voor minder dan de helft (TR-tabel 5.86).

## **6.9 Kwaliteit van de evaluatie van de geboden ondersteuning**

We analyseerden de plannen/dossiers van leerlingen die extra ondersteuning krijgen en bekeken in hoeverre deze geëvalueerd wordt na een planperiode. We keken zowel naar de productevaluatie, waarbij het erom gaat of de leerling de doelen

behaalde, en naar de procesevaluatie, waarbij gekeken wordt naar het verloop van de ondersteuning.

#### *Evaluatie van de extra ondersteuning*

Er is in ongeveer de helft van de plannen/dossiers op pro-scholen en in havo/vwo-plannen geen procesevaluatie. In meer dan 60% van de pro-scholen is geen productevaluatie; voor havo/vwo-afdelingen is dat 46%. Op vmbo-afdelingen zijn de percentages nog zorgwekkender: uit driekwart van de dossiers blijkt dat niet of in beperkte mate een productevaluatie plaatsvindt en ook niet of dit naar tevredenheid van leerling gebeurt. Ook de procesevaluatie vindt volgens twee derde van de dossiers niet plaats (TR-tabel 5.87).

Dit is een groot aandachtspunt voor scholen. Deze evaluaties zijn essentieel voor de kwaliteit van de extra ondersteuning. Zonder komt de effectiviteit van de extra ondersteuning niet in beeld. Bovendien zijn evaluaties noodzakelijk voor het, indien nodig, bijstellen van de ondersteuning.

#### *Informatieoverdracht extra ondersteuning*

De uitvoerders van de extra ondersteuning bespreken de resultaten van de extra ondersteuning vaak wel met betrokken docenten en ondersteuningscoördinatoren. (TR 5.89) De resultaten worden niet altijd geregistreerd. Met name voor het vmbo is dat een aandachtspunt; voor slechts de helft van de leerlingen worden de resultaten bijgehouden.

Het niet noteren van de resultaten hoeft niet te betekenen dat de begeleiding niet uitgevoerd wordt. De kwaliteit van zorg wordt er echter wel kwetsbaar door. Als een uitvoerder uitvalt is het lastig om de extra begeleiding voort te zetten en ook het gesprek met ouders en leerlingen wordt erdoor bemoeilijkt. Daarbij is het voor de school of afdeling als geheel moeilijk zicht te houden op de effecten en werkzaamheid van de extra ondersteuning.

Vastlegging is essentieel om de effectiviteit van interventies in extra ondersteuning te kunnen bepalen. Evaluaties moeten specifiek genoeg en navolgbaar zijn, zodat gericht bijgesteld kan worden, indien nodig. Vaak ervaren scholen een administratieve last, maar uit ons onderzoek komt ook naar voren dat veel wordt vastgelegd, maar niet gekoppeld aan het leerlingdossier. Dit kan effectiever.

## **6.10 Bijstelling van aanpak en doelen**

Inspecteurs analyseerden de leerlingdossiers om te bekijken of de extra ondersteuning zo nodig tussentijds of na een planperiode wordt bijgesteld. Dit kan gaan om intensivering, het opstellen van andere doelen of een vermindering van de extra ondersteuning. Daarnaast vroegen inspecteurs ook aan de uitvoerders van de extra ondersteuning of deze wordt bijgesteld.

#### *Bijstellen na een planperiode en/of tussentijds bijstellen*

Uit de dossiers blijkt dat bij ongeveer de helft van de pro-scholen en vmbo-afdelingen de aanpak en/of doelen van de extra ondersteuning worden bijgesteld na een planperiode. Op havo/vwo-afdelingen is dit 65% (TR-tabel 5.90). Tijdens de gesprekken met de uitvoerders van de extra ondersteuning kunnen zij aannemelijk maken dat het (tussentijds) bijstellen van de aanpak en/of doelen veel vaker gebeurt dan in de leerlingdossiers staat. Op de pro-scholen zegt iets minder dan 90% van de uitvoerders (tussentijds) bij te stellen en op havo- en vwo-afdelingen bijna 80%. Op de onderzochte vmbo-afdelingen geldt dat slechts voor iets meer dan 60% van de uitvoerders. Hieruit concluderen we dat voor ruim een derde van de

leerlingen op de vmbo-afdelingen bijstelling na een planperiode niet of onvoldoende gebeurt. (TR-tabel 5.92)

#### *Bijstellen als aandachtspunt*

Zowel voor het tussentijds als na een planperiode bijstellen geldt dat dit een verbeterpunt is voor het onderwijsveld. Het daadwerkelijke bijstellen en het vastleggen hiervan is een cruciaal onderdeel van de kwaliteitszorgcyclus. Het is ook een belangrijk middel om zicht te houden op de ontwikkeling en begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

## **6.11 Tevredenheid & betrokkenheid van leerlingen en ouders**

### **6.11.1 Informatie over tevredenheid van uitvoerders en leerlingen in dossiers**

Naast de product- en procesevaluatie keken wij in dit onderzoek ook of de tevredenheid van de uitvoerder en de leerling zijn geëvalueerd en opgenomen in het leerlingdossier. Om betrokkenheid en eigenaarschap te vergroten is het belangrijk om tevredenheid te bevragen, van zowel ouders, leerlingen als uitvoerders. De extra ondersteuning staat immers ten dienste van de ontwikkeling van de leerling. Het bevragen van tevredenheid gebeurt in veel gevallen niet systematisch. In meer dan de helft van de plannen in het pro en havo/vwo en meer dan driekwart van de plannen in het vmbo lezen we geen informatie over de tevredenheid van de uitvoerder (TR-tabel 5.87). Bij ongeveer een kwart van de plannen in het vmbo en iets meer dan 40% van de plannen in het pro en havo/vwo vinden we informatie over het evalueren van de tevredenheid van leerlingen. Mogelijk gebeurt dit wel vaker zonder dat het wordt gedocumenteerd in het leerlingdossier.

### **6.11.2 Tevredenheid van leerlingen en ouders**

Zowel leerlingen als ouders/verzorgers vulden een digitale vragenlijst in waarin zij de mate van hun tevredenheid over de extra ondersteuning aangaven. In totaal vulden 84 pro-leerlingen, 92 vmbo-leerlingen en 102 havo-/vwo-leerlingen de vragenlijst in. Voor het pro deden 70 ouders dit, voor het vmbo 85 en voor havo/vwo 103. Als ouders/verzorgers geen Nederlands spraken, ontvingen zij de vragenlijst in een andere taal.

#### *Tevredenheid leerlingen over extra ondersteuning*

Leerlingen op zowel pro-scholen, als het vmbo en havo- en vwo-afdelingen zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden met de geboden extra hulp. Op bijna alle items beoordelen zij de extra ondersteuning overwegend als positief. Leerlingen vinden dat de extra hulp past bij wat ze moeilijk vinden op school, zijn tevreden over wie de hulp geeft, zeggen beter te kunnen leren op school door de extra hulp en krijgen meer zelfvertrouwen door de hulp op school. Opvallend is dat vmbo-leerlingen over een aantal aspecten minder tevreden lijken dan de leerlingen van de andere schooltypen. Zo zegt 22% van de leerlingen op de bezochte vmbo-afdelingen dat zij niet beter leren door de extra ondersteuning op school en zegt 17% van de leerlingen van deze afdelingen dat het in het algemeen ook niet beter gaat. De mate waarin vmbo-leerlingen aangaven dat ze beter kunnen leren en dat het beter met ze gaat door de extra ondersteuning hing samen met de mate waarin ze aangaven hun best te doen bij de extra ondersteuning. Voor alle schooltypes geldt dat op ongeveer een vijfde van de bezochte scholen de extra ondersteuning geen positief effect heeft op het zelfvertrouwen. (TR 5.93)



#### *Tevredenheid ouders over extra ondersteuning*

Ook ouders/verzorgers op zowel pro-scholen, als het vmbo en havo- en vwo-afdelingen zijn overwegend positief. Met name op het gebied van de aansluiting van de extra hulp op wat hun kind lastig vindt, de uitvoerder van de extra ondersteuning en het nut ervan. Opvallend is dat op ongeveer een vijfde van het vmbo en de havo- en vwo-afdelingen ouders aangeven dat hun kind niet beter leert op school door de extra ondersteuning. Ook vindt een deel van de ouders dat hun kind niet zoveel hulp krijgt als nodig. Dit is met name het geval op de bezochte havo- en vwo-afdelingen (26%). Op het vmbo zijn ouders kritisch over de inzet van hun kind; 16% van de ouders met een kind op een vmbo-afdeling vindt dat hun kind niet zijn of haar best doet, tegenover ongeveer 10% van de ouders op de overige afdelingen. (TR 5.94)

In het onderzoek van Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) in 2017 werd in een kleine steekproef ook gevonden dat leerlingen over het algemeen tevreden zijn over de extra ondersteuning en dan met name over de uitvoerders ervan. Leerlingen gaven in dit onderzoek ook aan dat de ondersteuning een positief effect heeft op hun leerprestaties.

#### **6.11.3 Betrokkenheid van leerlingen en ouders**

Inspecteurs besproken met de leerlingen in hoeverre zij betrokken worden bij de extra ondersteuning. Zo'n 90% van de leerlingen zegt dat de extra ondersteuning met hen besproken wordt. Het gaat vaak ook om de doelen van de extra ondersteuning. Voor een derde van de vmbo-afdelingen geldt dat de leerlingen zeggen geen inspraak te hebben op het opp. Dit ligt iets lager voor het pro (21%) en havo/vwo (18%) (TR-tabel 5.95).

#### *Betrokkenheid ouders*

Op een aanzienlijk deel van de bezochte scholen worden de ouders niet betrokken bij de extra ondersteuning van hun kinderen. Zo wordt het resultaat van de extra hulp en mogelijke vervolgstappen niet altijd besproken. Dit geven ouders voor een vijfde tot een kwart van de bezochte pro-scholen en vmbo-afdelingen aan (TR-tabel 5.96).

Op de bezochte vmbo-, havo- en vwo-afdelingen hebben ouders ook het idee dat naar hun mening geluisterd is en dat ze op de hoogte zijn van wat de extra ondersteuning inhoudt. Op de bezochte scholen voor pro is dit veel minder het geval. De extra ondersteuning is wel met hen besproken, maar ouders hebben minder vaak het idee dat er naar hen geluisterd is. Bijna een kwart van de ouders weet niet wat de extra hulp voor hun kind inhoudt.

#### *Wettelijke vereisten opp*

Opvallend is dat ouders melden dat aan twee wettelijke verplichtingen van het opp vaak niet wordt voldaan. Bijna een kwart van de ouders van geselecteerde leerlingen op pro-scholen tot ruim een derde van de ouders van leerlingen op de havo- en vwo-afdelingen geven aan het plan voor de extra ondersteuning niet te hebben ondertekend. Ook is bijna 30% van de ouders, ongeacht de onderwijssoort, niet op de hoogte van de verwachte uitstroombestemming.

Om de kans van slagen van de extra ondersteuning te vergroten is het belangrijk om ouders erbij te betrekken. Het is zorgelijk dat scholen zich niet aan de wettelijke verplichting rondom het opstellen van een opp houden.

## 7 Resultaten speciaal onderwijs

In dit hoofdstuk beschrijven we de opgehaalde resultaten en bevindingen voor het speciaal onderwijs; scholen voor speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso). In totaal bezochten we 40 so-scholen en 40 vso-scholen.

Dit hoofdstuk is aanvullend op hoofdstuk 3, waarin alle onderzoeksresultaten in samenhang zijn besproken. Voor een volledige weergave van de opgehaalde data wordt verwezen naar het Technisch Rapport.

Ook binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) zijn er leerlingen die extra ondersteuning ontvangen die meer omvat dan het brede basisaanbod aan ondersteuning dat de school biedt. Sinds 1 augustus 2017 is een wetsbepaling van kracht waarin staat dat deze inzet van extra ondersteuning moet worden vastgelegd in het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief (opp). Hiervoor geldt instemmingsrecht van de ouder(s)/verzorger(s). Het handelingsdeel betreft specifieke individuele extra hulp/begeleiding (die boven de basisondersteuning uitstijgt), een afwijking van het onderwijsprogramma en/of een afwijking van de onderwijstijd. De doelpopulatie van het onderzoek binnen het (v)so betreft daarom leerlingen waarbij het opp in beginsel een handelingsdeel moet bevatten omdat er sprake is van specifieke toegesneden extra ondersteuning die verder gaat dan het brede basisaanbod zoals omschreven in het schoolontwikkelingsprofiel.

### 7.1 Omvang doelgroep

*Omvang van de doelgroep leerlingen met specifieke extra hulp/begeleiding*

Om de omvang van de doelgroep leerlingen met extra ondersteuning in het schooljaar 2022-2023 in beeld te krijgen, vroegen we scholen via de schoolvragenlijst hoeveel leerlingen voldoen aan de bovengenoemde criteria voor specifieke extra ondersteuning en bij welk deel van de leerlingen daadwerkelijk een handelingsdeel is vastgesteld. In het speciaal onderwijs (so) voldoet bijna de helft van de leerlingen aan de criteria voor het opstellen van een handelingsdeel. Voor ongeveer 20% van deze leerlingen is dit echter niet opgesteld. In het vso is het aandeel leerlingen waarvoor een handelingsdeel opgesteld moet worden met 41% iets kleiner. Voor meer dan 95% is dit ook gedaan (TR-tabel 5.1 en 5.2).

### 7.2 Aard doelgroep

*Aard van de extra ondersteuning*

In de vragenlijst gaven scholen ook de aard van de extra ondersteuning uit het handelingsdeel op voor hun leerlingenpopulatie. In het so komt structureel extra begeleiding en/of extra oefenmomenten het meest voor (bij 38% van de leerlingen met een handelingsdeel) gevolgd door aanvullende medische/fysieke ondersteuning, andere extra begeleiding tijdens onderwijstijd of een aanvullende pedagogische interventie. In het vso komt een aanvullende pedagogische interventie het meest voor (51%), gevolgd door structureel extra instructie, een trainingsprogramma voor gedragscompetenties en een afwijking van het programma voor cognitieve vakken. Op het vso komt een afwijking van de onderwijstijd vaker voor dan op so-scholen: bijna 38% ten opzichte van ruim 11% (TR-tabel 5.7).

Bij de weergave van de aard van de extra ondersteuning is geen rekening gehouden met het uitstroomprofiel van de leerling, omdat de steekproef van scholen is gericht

op alle uitstroomprofielen. Uitspraken per uitstroomprofiel zijn daarom niet betrouwbaar. Als we hier – in verkennende zin – wel naar kijken zien we dat de extra ondersteuning in het handelingsdeel bij scholen met onderwijsaanbod voor dagbesteding of vervolgonderwijs, vaker betrekking heeft op medische of fysieke ondersteuning. Dit ligt voor de hand, omdat bij deze leerlingen fysieke of medische ondersteuning vaker de aanleiding kan zijn voor deelname aan het so. Voor leerlingen in het uitstroomprofiel (belevingsgerichte) dagbesteding geldt dat er veelal sprake is van onderwijs op maat met een individuele leerlijn. Vaak is dit op basis van bijvoorbeeld een gestandaardiseerde leerlijn voor leerlingen met een IQ tot 35.

Naast de informatie die we halen uit de zelfrapportage van de vragenlijst, verzamelden we tijdens de schoolbezoeken informatie over de extra ondersteuning van de geselecteerde leerlingen. Veelvoorkomende vormen van extra ondersteuning waren een groepsaanpak voor leerlingen met vergelijkbare problematiek in de vorm van extra instructie of groepsdoorbroken lessen. Ook zijn er individuele interventies op de school, waarvan therapie/behandeling het meeste voorkomt bij so en bij vso begeleiding of extra oefening met onderwijssteuning of assistent (TR-tabel 5.10).

#### *Aanleiding voor de aanvullende extra ondersteuning*

Bij de geselecteerde leerlingen brachten we in beeld welke aanleiding voor extra ondersteuning in de opp staat. Bij so en vso komen ernstige communicatieproblemen (31 en 17%), ernstig op zichzelf gerichte gedragsproblemen (30 en 37%) en werkhoudingsproblemen (24 en 27%) veel voor (TR-tabel 5.12). In verhouding zijn meer dossiers van leerlingen met het profiel vervolgonderwijs in beeld gebracht, dit beïnvloedt het overzicht. Zo kwamen inspecteurs bij scholen met een onderwijsaanbod gericht op dagbesteding en arbeid in de dossiers vaker fysieke ondersteuningsvragen en een verstandelijke beperking tegen als aanleiding. In het so wordt in 11% van de dossiers de aanleiding voor de extra ondersteuning niet beschreven, in het vso is dit in 18 procent van de dossiers bijna 18% het geval. Hoewel dit kan betekenen dat de aanleiding wel duidelijk is bij betrokkenen, is moeilijk navolgbaar of ouders zijn geïnformeerd over de mogelijke aanleiding.

### **7.3 Basiskwaliteit van de extra ondersteuning & wettelijke eisen opp's**

#### *Opp met handelingsdeel*

Het handelingsdeel is onderdeel van het OPP. Op de scholen onderzochten we bij geselecteerde leerlingen of het OPP voldoet aan de wettelijke eisen: bevat verwachte uitstroombestemming met onderbouwing (belemmerende en bevorderende factoren), de te bieden ondersteuning en begeleiding, en instemming van ouders bij handelingsdeel. Zowel in het so als het vso was dit bij ongeveer 20% van de bestudeerde opp's niet het geval (TR-tabel 5.3).

#### *Opstellen van een opp*

We brachten bij de bezochte scholen in beeld of de inrichting van de leerlingenzorg bijdraagt aan de doelen die met de leerlingen worden nagestreefd. Uit de gesprekken met de commissie voor de begeleiding blijkt dat op ongeveer twee derde van de scholen de opp's helderheid bieden over de cognitieve, sociale en emotionele doelen. Waar nodig bevatten zij in ongeveer driekwart van de gevallen een handelingsdeel waarmee de ouders moeten instemmen. Wanneer sprake is van een handelingsdeel, verwachten we dat zoveel mogelijk is onderbouwd waarom het

aannemelijk is dat deze interventie effectief is. En ook dat de condities zo zijn ingericht dat in de praktijk het beoogde effect ook kan worden bereikt. Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, kan het effect goed worden geëvalueerd. In ongeveer de helft van de scholen worden keuzes onderbouwd; vaak is deze ook intuïtief. In de minderheid van de gevallen is de interventie wetenschappelijk onderbouwd. Op de meerderheid van de scholen bevat het handelingsdeel informatie over de specifieke individuele aanpak, op 13% van de bezochte vso-scholen is dat niet het geval (TR-tabel 5.37, 5.38 en 5.39).

#### *Verzameling informatie over de ontwikkeling van leerlingen*

De meerderheid van de scholen (70%) verzamelt systematisch informatie over sociale en maatschappelijke competenties, waaronder burgerschap, en hanteert hier normen voor. Ook voor rekenen, wiskunde en taal verzamelt een ruime meerderheid van de scholen systematisch informatie over de voortgang en heeft een plan voor de afstemming en begeleiding voor het onderwijs m.b.t. deze basisvaardigheden (TR-tabel 5.40 t/m 5.44). De referentieniveaus zijn voor leerlingen met het uitstroomprofiel dagbesteding niet van toepassing. Voor leerlingen met het uitstroomprofiel arbeid is wettelijk vastgelegd dat het onderwijs erop gericht is dat een leerling zo veel mogelijk de referentieniveaus bereikt. Hoewel de steekproef van scholen te klein is om betrouwbare uitspraken te doen naar uitstroomprofiel, vertalen de bezochte scholen met een onderwijsaanbod voor leerlingen met het profiel dagbesteding in de regel welke vaardigheden bepalend zijn voor een zo zelfstandig en zelfredzaam mogelijk bestaan later. Bij leerlingen met dit profiel onderbouwen de scholen in het opp welke referentieniveaus haalbaar zijn. Deze data moeten door het kleine aantal met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Binnen het (v)so zijn scholen gewend om op basis van de kenmerken van hun leerlingenpopulatie een samenhangend aanbod te verzorgen dat wordt vastgelegd in een leerlijn. Deze scholen zijn dus mogelijk gewend aan het organiseren van een onderwijsaanbod op maat en in samenhang. Hoewel scholen doorgaans procedures hebben om te besluiten wanneer leerlingen afwijken van de leerlijn, onderzochten we niet of deze procedures het behalen van de referentieniveaus voldoende als uitgangspunt nemen.

#### *Uitvoering en evaluatie van de ontwikkelingsperspectieven en het handelingsdeel*

De meerderheid van de scholen lijkt gewend om bij afwijkende ontwikkeling te analyseren wat de aard en oorzaak hiervan is. In de evaluatie van het handelingsdeel wordt bij ongeveer een kwart van de scholen geen conclusies getrokken over de inzet en toegevoegde waarde van de extra ondersteuning. De meerderheid van de scholen evalueert het handelingsdeel conform de wettelijke verplichting ten minste eenmaal per jaar en stelt dan ook vast of het bijdroeg aan de te realiseren doelen. Bij bijna 95% van de scholen zijn ouders betrokken bij deze evaluatie. De meerderheid van de scholen voert de geplande ondersteuning grotendeels of volledig uit, zowel wat betreft de brede basisondersteuning als de ondersteuning uit het handelingsdeel (TR-tabel 5.45 t/m 5.47 en 5.50).

#### *Afwijking onderwijstijd*

Wanneer sprake is van afwijking van de onderwijstijd moet in sommige gevallen het handelingsdeel op grond van de Beleidsregel inzake het instemmen met afwijking onderwijstijd<sup>13</sup> enkele elementen bevatten. Wij beoordeelden deze punten op basis van de opp-analyses. Rond de helft van de handelingsdelen bevat informatie over de noodzakelijkheid van de afwijking van onderwijstijd, waar deze uit bestaat en voor welke periode hij geldt. Maar een ruime meerderheid van de handelingsdelen bevat

---

<sup>13</sup> Beleidsregel van de inspecteur-generaal van het onderwijs van 19 juni 2018, nr. 5184548, inzake het instemmen met afwijking van het verplichte minimum aantal uren onderwijstijd WPO, WEC en WVO en het verlenen van ontheffingen WEC en Onderwijskundig besluit WEC (Stcrt. 2018, nr. 42600)

geen informatie over of en zo ja, welk onderwijsprogramma in deze periode op de school wordt gevolgd en op welke wijze planmatig wordt toegewerkt naar het volgen van het volledige aantal uren onderwijs.

**Tabel 7.1: Aantal van de geanalyseerde ontwikkelingsperspectieven met afwijking onderwijstijd waarbij het handelingsdeel de volgende elementen bevat**

|  | <b>so</b> | <b>vso</b> |
|--|-----------|------------|
|  | %         | %          |
| Geen van onderstaande elementen  | 21,4      | 13,0       |
| Op welke wijze het planmatig toewerkt naar het volgen van het volledig aantal geprogrammeerde uren onderwijs door de ... | 11,9      | 34,8       |
| Voor welke periode binnen het lopende schooljaar deze afwijking geldt.   | 50,0      | 65,2       |
| Waarom deze afwijking volgens deskundigen (CvB) als bedoeld in artikel 39 tweede en vijfde lid van de Wet op de exper... | 45,2      | 76,1       |
| Waaruit de afwijking van het programma van de leerling bestaat en om hoeveel uren onderwijstijd per week tijdens het ... | 73,8      | 71,7       |
| Welk onderwijsprogramma de leerling op school volgt en welk onderwijs en/of welke ondersteuning aan de leerling wordt... | 19,0      | 39,1       |
| n  | 42        | 46         |

Hoewel in het so afwijking van de onderwijstijd het meest voorkomt in vergelijking met de andere sectoren, voldoen veel scholen niet aan de voorwaarden hiervoor. Dit roept vragen op over de inzet van afwijking van de onderwijstijd als interventie met als doel leerlingen weer volledig onderwijs te laten volgen. Wanneer geen duidelijke afspraken zijn over het planmatig toewerken naar het volgen van het volledig aantal onderwijsuren, bestaat het risico dat afwijking onderwijstijd in wordt gezet wanneer sprake is van handelingsverlegenheid.

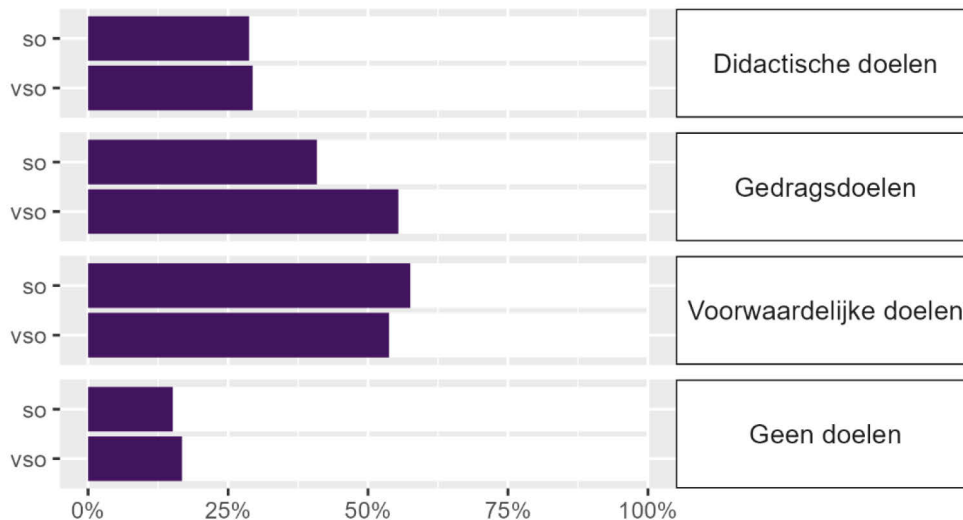
## **7.4 Kwaliteit van de gestelde doelen voor extra ondersteuning**

### *Doelen in de handelingsdelen*

Een onderdeel (en voorwaarde) van kwaliteit van de extra ondersteuning betreft de formulering van de doelen: wat voor type doelen bevat het handelingsdeel, sluiten ze aan op de geformuleerde ondersteuningsbehoefte van de leerling en zijn ze ambitieus en concreet? Voor de geselecteerde leerlingen met een handelingsdeel brachten we het antwoord op deze vragen in beeld.

De doelen uit het handelingsdeel zijn bij een ruime meerderheid van de leerlingen gedragsdoelen of voorwaardelijk voor leren, bijvoorbeeld gericht op praktische zelfredzaamheid. Voor rond de 15% van de leerlingen zijn echter geen doelen geformuleerd voor de extra ondersteuning (Figuur 7.1; TR-tabel 5.67).

**Figuur 7.1: Percentage van de geanalyseerde plannen waarin didactische, gedrags-, voorwaardelijke of geen doelen voorkwamen**



In één plan kunnen meerdere typen doelen geformuleerd zijn, daarom tellen de percentages binnen elke onderwijssoort op tot meer dan 100%.

In de ruime meerderheid van de bestudeerde opp's met handelingsdeel sluiten de doelen in redelijke of sterke mate aan bij de problematiek van de leerling en het behalen van het uitstroomprofiel (TR-tabel 5.68). Voor alle typen doelen constateerden de inspecteurs dat de doelen beperkt of niet concreet en/of meetbaar geformuleerd zijn.

|   |                   | so   | vso  |
|---|-------------------|------|------|
|   |                   | %    | %    |
| De didactische doelen zijn concreet en/of meetbaar geformuleerd     | Niet              | 8,3  | 20,0 |
|   | In beperkte mate  | 22,2 | 34,3 |
|   | In redelijke mate | 19,4 | 14,3 |
|   | In sterke mate    | 50,0 | 31,4 |
|   | n                 | 36   | 35   |
| De gedragsdoelen zijn concreet en/of meetbaar geformuleerd          | Niet              | 7,5  | 13,6 |
|   | In beperkte mate  | 32,1 | 39,4 |
|   | In redelijke mate | 30,2 | 25,8 |
|   | In sterke mate    | 30,2 | 21,2 |
|   | n                 | 53   | 66   |
| De voorwaardelijke doelen zijn concreet en/of meetbaar geformuleerd | Niet              | 13,9 | 19,0 |
|   | In beperkte mate  | 36,1 | 39,7 |
|   | In redelijke mate | 27,8 | 11,1 |
|   | In sterke mate    | 22,2 | 30,2 |
|   | n                 | 72   | 63   |

Plannen waarin het betreffende type doel niet voorkwam zijn buiten beschouwing gelaten bij de berekening van de percentages.

Het beeld van de kwaliteit van de doelen is wisselend. Hoewel het lukt om de doelen te laten aansluiten bij de problematiek van de leerling te relateren aan het uitstroomprofiel, hebben scholen meer moeite om ze concreet of meetbaar te formuleren. Het ontbreken van de meetbaarheid maakt het moeilijker om zicht te houden op de kwaliteit en effectiviteit van de extra ondersteuning en te evalueren.

#### *Kennis over de doelen*

De uitvoerders van de extra ondersteuning zijn doorgaans voldoende tot goed bekend met de doelen. (TR-tabel 5.69 en 5.70).

## **7.5 Praktisch verloop van de extra ondersteuning**

#### *Daadwerkelijke uitvoering van extra ondersteuning*

Op basis van een analyse van de plannen hebben we vast in welke mate duidelijk is hoe de ondersteuning wordt georganiseerd en of de uitvoering wordt genoteerd. Tabel 5.72 beschrijft de resultaten. De organisatie van de ondersteuning in termen van acties, tijd en frequentie blijkt in de meerderheid van de bestudeerde plannen beperkt of niet beschreven. Ook inzicht in de mate waarin de feitelijke uitvoering overeenkomt met het plan is beperkt vastgelegd. Voor de vaststelling van hoe de uitvoering plaats moet vinden en of dit ook zo is gedaan, ontbreekt in veel documenten concrete informatie (TR-tabel 5.72).

Het beperkte inzicht in de inhoud van de extra ondersteuning bemoeilijkt de observatie van de uitvoering. De inspecteurs observeerden of de extra ondersteuning voldoet aan wat er is vastgelegd. Hierbij valt op dat dit – ongeacht het type doelen – in ongeveer driekwart van de gevallen plaatsvindt volgens wat is vastgelegd in het plan (TR-tabel 5.73).

Wat betreft de vraag of de uitvoering volgens plan verloopt, maakt de uitvoerder van de extra ondersteuning dit doorgaans aannemelijk of is het bekend wanneer de uitvoering niet volgens plan verloopt (TR-tabel 5.74). Hier bestaat een discrepantie tussen wat wordt vastgelegd en de mate waarin uitvoerders concreet benoemen wat de ondersteuning inhoudt. Ook de meerderheid van de bevroegde leerlingen kan toelichten (TR-tabel 5.75) wat de uitvoering inhoudt en benoemt dat dit in de praktijk ook doorgaans zo plaatsvindt.

## **7.6 Kwaliteit van de uitvoering van de extra ondersteuning**

Wij observeerden of algemene kwaliteitselementen, indien van toepassing bij de beoogde interventies, in de uitvoering van de extra ondersteuning zichtbaar zijn. Denk aan het benoemen van het doel, evalueren en feedback geven op het leerproces. In een kleine meerderheid van de observaties waren deze kenmerken voldoende tot goed zichtbaar (TR-tabel 5.76). Dit kan verder versterkt worden. Duidelijke uitleg werd in 75-85% van de observaties gezien.

Op pedagogisch gebied zien wij positieve punten terug in de geobserveerde interventies. Tijdens het overgrote deel van de geobserveerde ondersteuning bieden uitvoerders duidelijke structuur en voorspelbaar gedrag. Waar aanwezig gingen uitvoerders in voldoende tot goede mate mee. Op het grootste deel van de scholen gaven uitvoerders in voldoende tot goede mate positieve feedback op de inzet en werden successen benoemd. Bovendien zorgden de uitvoerders in vrijwel alle geobserveerde interventies voor een veilige omgeving. Daarnaast was in ongeveer 75% van de observaties sprake van betrokkenheid van de leerling bij het leerproces.

#### *Samenhang kwaliteit van uitvoering met andere aspecten*

Tijdens de observaties van de extra ondersteuning beoordeelden de inspecteurs meerdere elementen die betrekking hebben op doelgericht en pedagogisch handelen en het gedrag van de leerling. Gezamenlijk geven deze scores een beeld van de

kwaliteit van de geobserveerde extra ondersteuning. Per schooltype onderzochten we met behulp van regressieanalyses hoe dit beeld samenhangt met andere aspecten van de extra ondersteuning, zoals opgehaald tijdens de gesprekken en dossieranalyse.

In het so hing de kwaliteit van de uitvoering samen met de mate waarin de uitvoering overeenkwam met het plan en de mate waarin de doelen van de leerling behaald werden. In het vso vonden we enkel een relatie met de mate waarin de uitvoering overeenkwam met het plan. Deze conclusies vragen om wat voorbehoud om verschillende redenen. Allereerst was het bezochte aantal scholen kleiner in vergelijking met bijvoorbeeld het bo, wat het lastiger maakt om significante verschillen te vinden. Daarnaast was in de meerderheid van de plannen onvoldoende duidelijk wat de uitvoering precies in moest houden. Wat wel opvalt is dat de tevredenheid van ouders niet blijkt samen te hangen met de door ons beoordeelde kwaliteit.

## **7.7 Behalen van doelen**

### *Effect van de geboden extra ondersteuning*

In het onderzoek keken inspecteurs in hoeverre in het handelingsdeel (of plan of leerlingdossier) gedocumenteerd wordt of, en in welke mate, de extra ondersteuning bijdraagt aan de gestelde doelen. Wij analyseerden 108 plannen uit het so en 93 uit het vso. De informatie over de behaalde doelen in het leerlingendossier is beperkt, slechts bij een kleine meerderheid van de leerlingen van het so en bij 45 procent van de vso-leerlingen bevat het dossier informatie over de mate waarin de gedrags- en voorwaardelijke doelen zijn behaald. Enkel bij de didactische doelen geldt dat informatie over de mate waarin ze zijn behaald ook bij een kleine meerderheid van de vso-leerlingen in redelijke of sterke mate in het dossier aanwezig is (TR-tabel 5.81).

In gesprek met de uitvoerders van de extra ondersteuning blijkt dat de meerderheid stelt dat de doelen voldoende of goed worden behaald, dit is echter niet in dezelfde proportie terug te vinden in de leerlingendossiers (TR-tabel 5.82 en 5.83).

## **7.8 Kwaliteit van de evaluatie van de geboden ondersteuning**

### *Evaluatie van de geboden extra ondersteuning*

De meeste leerlingdossiers geven geen of beperkte informatie over de tevredenheid van de uitvoerder en de leerling over de extra ondersteuning. Ook is bij een grote meerderheid van de scholen onduidelijk of objectief wordt geëvalueerd of de doelen zijn behaald en ontbreekt een procesevaluatie (TR-tabel 5.88). Wel geeft de meerderheid van de uitvoerders aan dat de resultaten van de extra ondersteuning worden besproken met (leden van) de commissie voor de begeleiding, en dat de resultaten worden geregistreerd (TR-tabel 5.89). Wanneer de uitvoering van de extra ondersteuning onderwijsdoelen betreft én het wordt uitgevoerd door een andere instantie dan de school, is er soms sprake van aparte registratiesystemen waardoor de resultaten niet direct – of afhankelijk van de toestemming van (de ouders van) de leerling – inzichtelijk zijn voor de school of in het leerlingdossier.



## 7.9 Bijstelling van aanpak en doelen

### *Bijstelling van de extra ondersteuning*

Onderdeel van de kwaliteit van de extra ondersteuning is de structurele mogelijkheid om vast te stellen of de extra ondersteuning bijdraagt aan het behalen van de beoogde doelen en of bijstelling van de aanpak noodzakelijk is. We onderzochten of uit het dossier blijkt dat de aanpak indien nodig (tussentijds) wordt bijgesteld. Tabel 5.91 laat zien hoe de bestudeerde dossiers hierin verschillen.

**TR-Tabel 5.91: Mate waarin uit de beschikbaar gestelde documenten uit het leerlingdossier blijkt dat de extra ondersteuning in het (v)so zo nodig wordt bijgesteld.**

|  |                   | <b>so</b> | <b>vso</b> |
|--|-------------------|-----------|------------|
|  |                   | %         | %          |
| Uit dossier blijkt dat de aanpak en/of doelen van de extra ondersteuning zo nodig worden bijgesteld (intensivering of vermindering) na een planperiode | Niet              | 28,9      | 28,3       |
|  | In beperkte mate  | 21,5      | 27,4       |
|  | In redelijke mate | 19,0      | 22,6       |
|  | In sterke mate    | 30,6      | 21,7       |
|  | n                 | 121       | 106        |
| Uit het dossier blijkt dat de aanpak en/of doelen van de extra ondersteuning zo nodig tussentijds worden bijgesteld                                    | Niet              | 50,4      | 38,8       |
|  | In beperkte mate  | 19,3      | 31,1       |
|  | In redelijke mate | 16,0      | 21,4       |
|  | In sterke mate    | 14,3      | 8,7        |
|  | n                 | 119       | 103        |

Recente plannen waarbij nog geen evaluatie had plaatsgevonden zijn buiten beschouwing gelaten bij de berekening van de percentages. n = aantal scholen waar plannen/leerlingdossiers zijn geanalyseerd waarbij sprake was van minstens 1 evaluatie.

Ook hier geldt dat het leerlingdossier een andere indruk geeft dan de toelichting van de uitvoerders. De uitvoerders weten in ongeveer 80% van de gevallen aannemelijk te maken dat de doelen (tussentijds) worden bijgesteld wanneer blijkt dat de aanpak niet aansluit bij de leerling (TR-tabel 5.92).

Het beeld over het effect en de kwaliteit van de geboden ondersteuning en de mate waarin tussentijds wordt bijgesteld is zodoende ambigu. Uit de leerlingdossiers blijkt te beperkt of de doelen zijn behaald en of leerling of uitvoerder tevreden zijn over de extra ondersteuning. Ook een procesevaluatie ontbreekt bij de meerderheid van de leerlingen. Het beeld uit de gesprekken met de uitvoerders contrasteert hiermee. Zij laten zien dat zij de resultaten van de extra ondersteuning bespreken en registreren. Deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid hangt mogelijk samen met verschillende factoren. Ten eerste vindt de schriftelijke verslaglegging in sommige gevallen plaats in een systeem dat in principe niet toegankelijk is voor de school, tenzij de (ouders van de) leerling hier toestemming voor geven. Ten tweede kan het zijn dat de verantwoording plaatsvindt in persoonlijke verslaglegging of op moeilijk navolgbare plaatsen in het leerlingvolgsysteem. Ten derde kan er een verschil in opvatting bestaan over de concreetheid of objectivering van de bereikte resultaten. Bij een (groot) deel van de scholen stelden we al vast dat de doelen vaak niet concreet genoeg zijn. Een andere opvatting over wanneer een doel concreet en evalueerbaar is, kan gevolgen hebben voor de ervaring van de registratie ervan. Bijvoorbeeld als het gaat om het bereiken van de doelen en de mate waarin onderbouwing aan de hand van objectieve toetsing relevant is. Uit de gesprekken blijkt dat de uitvoerders doorgaans een duidelijk beeld hebben over of doelen zijn behaald. Dit beeld is echter beperkt herleidbaar tot vastgelegde afspraken.

## **7.10 Tevredenheid & betrokkenheid van leerlingen en ouders**

### **7.10.1 Tevredenheid van leerlingen en ouders**

Een ander onderdeel van kwaliteit betreft de tevredenheid en betrokkenheid van leerlingen en ouders. We nodigden de geselecteerde leerlingen en hun ouders/verzorgers uit om een vragenlijst in te vullen over hun tevredenheid en ervaringen met extra ondersteuning. Daarnaast spraken we met leerlingen over hun betrokkenheid bij de extra ondersteuning.

In totaal vulden 31 so-leerlingen de vragenlijst in en 46 vso-leerlingen. Voor het so vulden 108 ouders de vragenlijst in en voor het vso 94. Indien ouders/verzorgers geen Nederlands spraken, ontvingen zij de vragenlijst in een andere taal. Het aantal leerlingen dat de vragenlijst invulde ligt lager, omdat alleen leerlingen vanaf groep 5 gevraagd zijn deze in te vullen. In geval van belemmeringen bij leerlingen voor het invullen van de vragenlijst namen wij de vragenlijst niet af.

In het algemeen lijkt de meerderheid van de leerlingen de extra hulp te vinden passen bij wat ze aankunnen. Ook ervaren zij dat het door de extra hulp op school beter gaat. Ook de ouders zijn over deze elementen en het nut van de extra ondersteuning tevreden, wel vindt 18% van de ouders dat hun kind (vso) niet zoveel hulp krijgt als nodig is (TR -tabel 5.93 en 5.94).

### **7.10.2 Betrokkenheid van leerlingen en ouders**

In het gesprek met leerlingen bespraken we hun betrokkenheid bij de extra ondersteuning. Ondanks de verschillende uitstroomprofielen en bijbehorende ondersteuningsbehoeften, geeft de ruime meerderheid van de leerlingen aan dat de extra ondersteuning en bijbehorende doelen met hen zijn besproken. De inspraak van de leerlingen bij de extra ondersteuning is bij so en vso beperkt (TR-tabel 5.95).

In de vragenlijst geeft de meerderheid van de ouders aan dat het resultaat van de extra hulp en het vervolg met hen wordt besproken en dat de school luisterde naar de opvatting van de ouders. Voor ongeveer een derde van de ouders is nog niet bekend naar welke school hun kind uit gaat stromen. Dit hangt mogelijk samen met het feit dat het leerlingen uit alle leerjaren betreft en niet enkel leerlingen die uit gaan stromen (TR-tabel 5.96).

## Literatuur

Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Extra ondersteuning in het basisonderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs. (2021). *Onderzoekskader 2021, bijgestelde versie 2023*.

Inspectie van het Onderwijs. (2023a). Definitie Verzuimers. Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/thuiszittersregistratie/definitie-verzuimers>.

Inspectie van het Onderwijs. (2023b). Wat moet er in het ontwikkelingsperspectief (opp) staan? Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/leraren/vraag-en-antwoord/wat-moet-er-in-het-ontwikkelingsperspectief-opp-staan>.

Inspectie van het Onderwijs. (2023c). *Tijd voor ondersteuning*.

Inspectie van het Onderwijs. (2023d). *Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs. (2023e). *Staat van het Onderwijs 2023*.

Kamerbrief. (2020). Brief van de minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media d.d. 4 november 2020 gericht aan de Tweede Kamer. Kamerstukken II, vergaderjaar 2020 - 2021, 31497, nr. 371.

Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs Eindrapport Mei 2020*. <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/eindrapport-evaluatie-passend-onderwijs/>.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2020). Kamerbrief Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://open.overheid.nl/documenten/n/ronl-393a1daf-18d7-404b-a574-cf55f776cdac/pdf>.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2022). *Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2023). *Landelijke norm voor basisondersteuning*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/09/bijlage-5-eindrapportage-landelijke-norm-basisondersteuning>.

NRO. (2017). *De stem van de leerling over extra ondersteuning: Ervaringen van leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs met extra ondersteuning*. [\\_\(evaluatiepassendonderwijs.nl\)](https://evaluatiepassendonderwijs.nl)

NRO. (2018). *Extra ondersteuning in Gronings voortgezet onderwijs: Een praktijkgericht onderzoek naar de inzet van ondersteuningsarrangementen bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte*. <https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Praktijkgericht-onderzoek-Extra-ondersteuning-in-Gronings-vo.pdf>.

Staatsblad 2014 95. (2014). Besluit van 12 februari 2014 tot wijziging van diverse besluiten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Staatsblad.

Steunpunt Passend Onderwijs. (2023). *Handreiking ontwikkelingsperspectief (OPP): een houvast voor regulier én gespecialiseerd onderwijs*.  
<https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/actualiteit/handreiking-ontwikkelingsperspectief-opp-een-houvast-voor-regulier-en-gespecialiseerd-onderwijs/>.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 971, nr. 3. *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het basisregister onderwijs*.

Wet op het Primair Onderwijs (WPO). (2023, 11 oktober 2023). Wettenbank Overheid.nl. [https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2023-10-11/0#HoofdstukI\\_TiteldeelII\\_Afdeling1\\_Paragraaf1\\_Artikel8](https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2023-10-11/0#HoofdstukI_TiteldeelII_Afdeling1_Paragraaf1_Artikel8)

Wet op het Primair Onderwijs (WPO), Inrichtingsbesluit. (2023, 11 oktober). Wettenbank Overheid.nl. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046350/2023-10-11#Hoofdstuk3>

Wet Voortgezet Onderwijs 2020 (WVO). (2023, 11 oktober). Wettenbank Overheid.nl. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044212/2023-10-11/0>

Wet Voortgezet Onderwijs 2020 (WVO), Uitvoeringsbesluit WVO 2020. (2023, 11 oktober). Wettenbank Overheid.nl. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045787/2023-10-11/0>

## **Colofon**

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de  
Inspectie van het Onderwijs: [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

© Inspectie van het Onderwijs | maart 2024