



Evaluatie
Passend Onderwijs

De groei van sbo en cluster 4 in de Kop van Noord Holland

Onderzoek naar mogelijke verklaringen

Desirée Weijers, Dorothé Elshof, Margriet Heim

De groei van sbo en cluster 4 in de Kop van Noord Holland

Onderzoek naar mogelijke verklaringen

Desirée Weijers, Dorothe Elshof, Margriet Heim
Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Weijers, D., Elshof, D., Heim, M.

De groei van sbo en cluster 4 in de Kop van Noord Holland. Onderzoek naar mogelijke verklaringen.

Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

(Rapport 982, projectnummer 20689.12)

Dit is publicatie nr.28 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN 978-94-6321-043-0

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

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

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut

Plantage Muidersgracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel. 020-525 1226

www.kohnstammstituut.uva.nl

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2017

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

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Vraagstelling en aanpak	3
3	Verwijzingen naar sbo en cluster 4	5
3.1	Leerlingenaantallen en toelaatbaarheidsverklaringen	5
3.2	De verwijzende scholen	6
3.3	Welke leerlingen worden verwezen?	8
4	Redenen voor verwijzing naar speciaal onderwijs	11
4.1	Extra onderwijsondersteuning in de reguliere scholen	11
4.2	Verwijzing naar sbo en cluster 4	13
5	Samenvatting en conclusie	19
	Bijlagen	23
	Bijlage 1 Codeerschema dossieronderzoek	23
	Bijlage 2 Interviewleidraad leden CTO	24
	Bijlage 3 Interviewleidraad intern begeleiders	25
	Bijlage 4 Vragenlijst gedragsdeskundige	26
	Bijlage 5 Geraadpleegde bronnen	27
	Bijlage 6 Scatterplots schoolgrootte	28
	Bijlage 7 Scatterplots gewichtenleerlingen	29

1 Inleiding

Scholen in Nederland hebben sinds 2014 te maken met de wet passend onderwijs. Sindsdien zijn alle scholen aangesloten bij een samenwerkingsverband (swv) dat ervoor moet zorgen dat alle leerlingen waar het swv verantwoordelijk voor is, voorzien worden van onderwijs dat aansluit bij hun onderwijsbehoeften. Leerlingen in het regulier onderwijs kunnen als ze dat nodig hebben extra onderwijssteuning krijgen. Wanneer dit echter niet voldoende is, kan er een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) voor een speciale onderwijsvoorziening aangevraagd worden bij een daarvoor opgerichte commissie (CTO).

Het samenwerkingsverband Kop van Noord Holland¹ signaleert gedurende de afgelopen drie schooljaren een relatief grote toename van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbo) en vooral in het zmok-onderwijs (cluster 4). In het sbo doet de stijging zich vooral voor op één van de drie sbo-scholen in het samenwerkingsverband, de Kompaschool in Den Helder. In het cluster 4-onderwijs is sprake van een toename van het leerlingenaantal op de twee grootste cluster 4-scholen in het samenwerkingsverband, de Antoniuschool De Pionier in Den Helder en de Antoniuschool in Schagen. Een toename van het aantal sbo- en cluster 4-leerlingen is in strijd met de verwachtingen, enerzijds omdat er sprake is van een daling van het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband (een jaarlijkse krimp met 2,5 - 3%), en anderzijds omdat met de invoering van passend onderwijs naar verwachting leerlingen langer een plek zouden behouden in het regulier onderwijs.

Het samenwerkingsverband wil graag weten wat de oorzaken zijn van de waargenomen stijging. Het samenwerkingsverband geeft aan dat er vooralsnog geen signalen zijn dat er lichtvaardig wordt verwezen of dat er tekortkomingen zijn in de procedure voor het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen. Wel wordt door schoolleiders en intern begeleiders gewezen op de toegenomen werkdruk van leerkrachten, de grote klassen en 'maatschappelijke ontwikkelingen' die van invloed kunnen zijn. Ook het wegvallen van de ambulante begeleiding vanuit cluster 4 voor de voormalige rugzakleerlingen wordt genoemd als mogelijke oorzaak: hierdoor zou de kwaliteit van de ondersteuning zijn afgenomen. Ten slotte wordt gedacht aan een toename van het aantal jonge risicoleerlingen en vroegere signalering als mogelijke oorzaken van de stijging.

Het samenwerkingsverband heeft het Kohnstamm Instituut verzocht te onderzoeken of de bovengenoemde veronderstellingen hout snijden en of er nog andere verklaringen zouden kunnen zijn voor de geconstateerde toename van het aantal leerlingen in het sbo en het cluster 4-onderwijs. In dit rapport doen wij verslag van dit onderzoek.

1 Het samenwerkingsverband Kop van Noord Holland bestaat uit scholen verspreid over vier gemeenten: Den Helder, Hollandse Kroon, Schagen en Texel. Het samenwerkingsverband omvat elf schoolbesturen/stichtingen, 78 basisscholen (met in totaal meer dan 13.000 leerlingen), drie scholen voor speciaal basisonderwijs (totaal ongeveer 250 leerlingen) en vier scholen voor speciaal onderwijs (totaal ongeveer 200 leerlingen).

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 expliciteren we de vraagstelling van het onderzoek en de gehanteerde aanpak. In hoofdstuk 3 en 4 bespreken we de resultaten van het onderzoek. Hoofdstuk 3 behandelt de toelaatbaarheidsverklaringen en de instroom naar het sbo en het cluster 4-onderwijs en hoofdstuk 4 bespreekt de redenen voor verwijzing en de mogelijke verklaringen voor de stijging van het aantal leerlingen in het sbo en cluster 4-onderwijs.

In hoofdstuk 5 vatten we het onderzoek samen en beantwoorden we de deelvragen van het onderzoek in de vorm van een conclusie.

2 Vraagstelling en aanpak

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is er sprake van een relatieve toename van het aantal sbo- en cluster 4-leerlingen, waar doet deze stijging zich voor en hoe kan deze stijging verklaard worden?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende twee deelvragen:

1. *Wat is de omvang en de herkomst van de leerlingen die in de afgelopen drie schooljaren zijn verwezen naar sbo-scholen en cluster 4-scholen?*
Vanuit welke scholen, vanuit welke groepen of, in geval van onderinstroom, op welke leeftijd werden leerlingen doorverwezen?
2. *Wat waren de redenen voor verwijzing?*
Is er een patroon in de onderliggende problematiek van de leerlingen met een tlv in termen van kenmerken van leerlingen, kenmerken van scholen of leerkrachten of maatschappelijke factoren?

Om de eerste deelvraag te beantwoorden, zijn de leerlingenstromen naar het sbo en cluster 4-onderwijs van de afgelopen drie schooljaren (2014-2015, 2015-2016 en 2016-2017) in kaart gebracht. We hebben hierbij gebruikgemaakt van de beschikbare gegevens van het samenwerkingsverband en databestanden van DUO (zie bijlage 5).

Om zicht te krijgen op de achterliggende redenen (deelvraag 2) zijn verschillende methoden gebruikt:

- *Dossieronderzoek*: er is een selectie gemaakt van 21 dossiers van leerlingen die verwezen zijn waarbij rekening is gehouden met spreiding naar leeftijd op het moment van verwijzing en naar het type school waarnaar verwezen is (tien sbo-leerlingen en elf cluster 4-leerlingen). De dossiers zijn gescreend op relevante kenmerken aan de hand van het codeerschema in bijlage 1.
- *Interview met de Commissie Toelating Onderwijsvoorzieningen (CTO)* die de beschikkingen afgeeft voor het speciaal (basis)onderwijs. Zie bijlage 2 voor de leidraad van dit interview.
- *Vijftien telefonische interviews met intern begeleiders van de verwijzende scholen* van de leerlingen uit het dossieronderzoek.² Zie bijlage 3 voor de leidraad van dit interview.
- *Eén telefonisch interview met een gedragsdeskundige van het Centrum voor Dag-hulp* vanwaaruit jonge risicoleerlingen naar cluster 4- of sbo-scholen verwezen worden. Zie bijlage 4 voor de leidraad van dit interview.

² Van de benaderde scholen heeft één intern begeleider aangegeven niet aan het onderzoek te willen meewerken.

3 Verwijzingen naar sbo en cluster 4

3.1 Leerlingenaantallen en toelaatbaarheidsverklaringen

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal leerlingen in het primair onderwijs van het samenwerkingsverband Kop van Noord Holland, onderscheiden naar schooltype, gedurende de afgelopen drie schooljaren.

Tabel 1 Aantal leerlingen primair onderwijs swv Kop van Noord Holland, naar schooltype

peildatum	1 oktober 2013		1 oktober 2014		1 oktober 2015		1 oktober 2016	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
leerlingen bao	14322	97,20	13901	97,16	13642	96,90	13162	96,68
leerlingen sbo	237	1,61	229	1,60	245	1,74	253	1,86
leerlingen so* cluster 3	89	0,60	95	0,66	72	0,51	71	0,52
leerlingen so cluster 4	86	0,58	83	0,58	119	0,85	128	0,94
totaal	14734	100	14308	100	14078	100	13614	100

* In dit overzicht zijn so cluster 1 en 2 buiten beschouwing gelaten.

Bron: Ondersteuningsplan 2014-2018, werkversie 17-18 (versie 3).

Het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband neemt jaarlijks af met gemiddeld 2,6%, maar het aantal leerlingen in het sbo neemt vanaf 2014 licht toe. Terwijl het leerlingaantal in cluster 3 de laatste jaren enigszins daalt, is er een aanzienlijke stijging te zien in cluster 4 waar het leerlingaantal vanaf schooljaar 2014-2015 gemiddeld met een kwart gestegen is. Opvallend is dat er tussen oktober 2013 en oktober 2014, dus net voorafgaande aan de invoering van passend onderwijs, sprake is van een kleine afname van zowel sbo- als cluster 4-leerlingen in absolute zin bij een gelijkblijvend proportioneel aandeel. Het aantal cluster 3-leerlingen nam in dat jaar juist licht toe.

Gedurende de eerste helft van schooljaar 2016-2017 is door het samenwerkingsverband een stijging geconstateerd van negen leerlingen in het sbo en 48 leerlingen in het cluster 4-onderwijs ten opzichte van de peildatum 1 oktober 2016 (informatie van het samenwerkingsverband d.d. 17 februari 2017). Het samenwerkingsverband verwachtte dat deze tendens zich voort zou zetten en dat het aantal leerlingen in het sbo en het cluster 4-onderwijs gedurende de tweede helft van het schooljaar nog verder zou stijgen.

Deze toename van het aantal leerlingen in het sbo en cluster 4 zou terug te zien moeten zijn in een toename van het aantal nieuw toegekende toelaatbaarheidsverklaringen voor sbo en cluster-4 in het samenwerkingsverband gedurende de afgelopen drie schooljaren.³ In Tabel 2 zijn de hernieuwde toelaatbaarheidsverklaringen voor leerlingen die al op sbo

³ De gegevens over het aantal toelaatbaarheidsverklaringen uit de beschikbare overzichten van het samenwerkingsverband op schoolniveau en op leerlingniveau komen niet helemaal met elkaar overeen. In deze rapportage hebben we de overzichten op leerlingniveau als uitgangspunt genomen, omdat daarin meer gedetailleerde gegevens van de verwezen leerlingen, zoals geboortedatum, groep en leeftijd zijn opgenomen. Voor dit onderzoek zijn de gegevens steeds bewerkt tot overzichten met alleen de nieuwe tlv's voor cluster 4 en sbo. Zie bijlage 5 voor de geraadpleegde bronnen.

of cluster 4-scholen zitten buiten beschouwing gelaten, omdat die niet zorgen voor een toename van het totaal aantal leerlingen in het sbo en cluster 4. Vergeleken met het totaal aantal nieuwe toelaatbaarheidsverklaringen in schooljaar 2015-2016, is in het afgelopen schooljaar 2016-2017 sprake van een toename, terwijl in 2015-2016 sprake is van een afname van het aantal nieuwe tlv's voor sbo en cluster 4.

Tabel 2 Aantal nieuwe toelaatbaarheidsverklaringen in de afgelopen drie schooljaren

	sbo	cluster 4	totaal
2014-2015	82	34	116
2015-2016	74	29	103
2016-2017	81	42	123

Bron: Jaarverslagen samenwerkingsverband 2014-2015, 2015-2016 en 2016-2017.

Na de forse stijging van het totaal aantal leerlingen in sbo (16) en cluster 4 (36) tussen oktober 2014 en oktober 2015 bleef de stijging een jaar later beperkt tot acht leerlingen in sbo en negen leerlingen in cluster 4 (zie Tabel 1). Dit lijkt in lijn met de afname van het aantal toelaatbaarheidsverklaringen in 2015-2016. In het afgelopen schooljaar 2016-2017 is er opnieuw een duidelijke toename van het aantal toelaatbaarheidsverklaringen, zie Tabel 2. De aanvankelijk dalende tendens in het aantal afgegeven toelaatbaarheidsverklaringen lijkt zich dus niet door te zetten in 2016-2017.

3.2 De verwijzende scholen

De leerlingen met een nieuwe toelaatbaarheidsverklaring zijn voor het merendeel afkomstig uit scholen voor regulier onderwijs binnen het eigen samenwerkingsverband (zie Tabel 3). Daarnaast zijn er ook leerlingen afkomstig uit andere instellingen, zoals peuterspeelzalen, het centrum voor daghulp voor jonge kinderen (Parlan), reguliere en speciale scholen in andere regio's of bovenregionale voorzieningen zoals Heliomare onderwijs. In de in dit hoofdstuk genoemde aantallen gaat het steeds om leerlingen die wonen in de regio waarvoor het samenwerkingsverband de Kop van Noord Holland verantwoordelijk is.

Tabel 3 Herkomst van leerlingen met nieuwe toelaatbaarheidsverklaringen

schooljaar	reguliere scholen	jonge risicoleerlingen	overige instellingen	totaal
2014-2015	91	15	10	116
2015-2016	83	8	12	103
2016-2017	92	20	11	123

Met behulp van de overzichten van het aantal nieuw toegekende toelaatbaarheidsverklaringen hebben we gekeken of er een samenhang is tussen het aantal verwijzingen en kenmerken van de verwijzende scholen (onderzoeksvraag 1). Achtereenvolgens is gekeken naar het aantal verwijzingen⁴ per school, het aantal tijdelijke tlv's in verhouding tot het

⁴ In de overzichten gaat het alleen over de toegekende aanvragen voor een tlv. Er is dus geen rekening gehouden met afgewezen aanvragen. Onder 'verwijzingen' verstaan we dus aanvragen voor tlv's die daadwerkelijk zijn toegekend.

aantal tlv's voor langere periode, de schoolgrootte en het aantal gewichtenleerlingen⁵ op een school.

De meeste scholen hebben in schooljaar 2016-2017 geen, één of twee leerlingen verwezen naar sbo of cluster 4 (zie Tabel 4 en Tabel 5). Over de afgelopen drie schooljaren blijven de verhoudingen ongeveer gelijk, al valt in 2015-2016 op dat er minder scholen zijn met meer dan één toelaatbaarheidsverklaring voor sbo en meer scholen die in dat jaar geen leerlingen verwijzen naar sbo. Het zijn niet steeds dezelfde scholen die meer dan twee leerlingen verwijzen. Wel is er één school die in de laatste drie schooljaren steeds vijf leerlingen verwezen heeft naar sbo en een of twee leerlingen per jaar naar cluster 4.⁶

Tabel 4 Aantal scholen⁷ naar aantal toelaatbaarheidsverklaringen voor sbo per schooljaar

aantal tlv's	2014-2015	2015-2016	2016-2017
	aantal scholen	aantal scholen	aantal scholen
0	40	45	40
1	24	22	21
2	10	5	12
3	3	3	4
4	0	1	0
5	1	1	1
6	0	1	0
totaal	78	78	78

Tabel 5 Aantal scholen naar aantal toelaatbaarheidsverklaringen voor cluster 4 per schooljaar

aantal tlv's	2014-2015	2015-2016	2016-2017
	aantal scholen	aantal scholen	aantal scholen
0	60	57	55
1	10	16	17
2	6	4	5
3	1	1	1
4	1	0	0
totaal	78	78	78

In de meeste scholen is het aantal aanvragen voor toelaatbaarheidsverklaringen voor sbo en cluster 4 niet of nauwelijks toegenomen in schooljaar 2016-2017 vergeleken met schooljaar 2015-2016 (zie Tabel 6). Ongeveer twintig procent van de scholen is minder leerlingen gaan verwijzen naar beide schooltypen. Scholen die meer zijn gaan verwijzen, doen dat vooral naar sbo, dat geldt voor 33% van de scholen. Van de scholen is 22% meer gaan verwijzen naar cluster 4. Door 42% van de scholen worden evenveel leerlingen verwezen naar sbo en door 63% van de scholen worden evenveel leerlingen naar cluster 4 verwezen. Analyse van het aantal verwijzingen over de jaren heen, laat geen duidelijke veranderingen zien in het aantal leerlingen dat per school verwezen wordt. Met andere

⁵ Het gewicht van een leerling op een basisschool wordt vastgesteld op basis van de opleidingsgegevens van de ouders of verzorgers van de leerling en is bedoeld om basisscholen extra financiering toe te wijzen voor leerlingen met onderwijsachterstanden.

⁶ Dit betreft de Trimaranschool in Den Helder.

⁷ Er is uitgegaan van de 78 schoolvestigingen voor regulier basisonderwijs in het samenwerkingsverband in 2016-2017.

woorden: er zijn geen scholen die plotseling veel meer of veel minder leerlingen zijn gaan verwijzen.

Tabel 6 Herkomstscholen met meer of minder toelaatbaarheidsverklaringen in 2016-2017 vergeleken met 2015-2016

aantal meer of minder tlv's	sbo		cluster 4	
	aantal scholen	%	aantal scholen	%
3 tlv's minder	2	3	1	1
2 tlv's minder	4	5	3	4
1 tlv minder	12	15	9	12
gelijk aantal tlv's	33	42	48	62
1 tlv meer	22	28	14	18
2 tlv's meer	5	6	2	3
3 tlv's meer	0	0	1	1
totaal	78	100	78	100

In de afgelopen drie schooljaren is het aantal tijdelijke tlv's afgenomen, vooral voor het sbo (zie Tabel 7). Het aantal nieuwe tlv's voor een langere periode is vooral in het laatste schooljaar 2016-2017 toegenomen.

Tabel 7 Aantal tijdelijke toelaatbaarheidsverklaringen en aantal toelaatbaarheidsverklaringen tot einde po

	cluster 4 tijdelijk	cluster 4 tot einde po	sbo tijdelijk	sbo tot einde po	totaal
2014-2015	2	27	20	42	91
2015-2016	10	17	14	42	83
2016-2017	8	22	8	54	92

Er is geen verband gevonden tussen de grootte van een school en het aantal nieuwe tlv's voor sbo en cluster 4-onderwijs, zie de grafiek in bijlage 6. Onafhankelijk van schoolgrootte hebben de meeste scholen geen, één of twee tlv's voor het sbo aangevraagd en geen of één tlv voor cluster 4 in schooljaar 2016-2017 (zie ook Tabel 6).

Evenmin is er een verband gevonden tussen het aantal gewichtenleerlingen op een school en het aantal tlv's dat een school aangevraagd heeft in schooljaar 2016-2017 naar sbo of cluster 4, zie bijlage 7.

3.3 Welke leerlingen worden verwezen?

Aan de hand van de meest recente bestanden van de toelaatbaarheidsverklaringen in de laatste drie schooljaren hebben we gekeken naar mogelijke verbanden met kenmerken van de verwezen leerlingen. Allereerst is gekeken naar de groep waarin de leerlingen zaten op het moment van verwijzing.

Het merendeel van de verwijzingen in 2016-2017 betreft leerlingen in de onder- en middenbouw. De verwijzing naar cluster 4 lijkt later plaats te vinden dan de verwijzingen naar sbo. Opvallend is dat er in groep 7 en 8 nog zeven leerlingen naar cluster 4 verwezen worden. In voorgaande jaren vonden de verwijzingen over het algemeen iets eerder plaats (zie Tabel 9).

Tabel 8 Verdeling van de verwijzingen over de leerjaren in 2016-2017

groep	sbo		cluster 4		totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
1	5	8	3	10	8	9
2	10	16	1	3	11	12
3	10	16	5	17	15	16
4	17	27	2	7	19	21
5	6	10	7	23	13	14
6	11	18	5	17	16	17
7	3	5	3	10	6	7
8	0	0	4	13	4	4
	62	100	30	100	92	100

Tabel 9 Verdeling van de verwijzingen sbo en cluster 4 over de leerjaren in 2014-2015, 2015-2016 en 2016-2017

groep	2014/2015		2015/2016		2016/2017	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
1	6	8	5	6	8	9
2	12	13	12	14	11	12
3	21	23	14	17	15	16
4	13	14	18	22	19	21
5	21	23	18	22	13	14
6	9	10	12	14	16	17
7	7	8	3	4	6	7
8	1	1	1	1	4	4
	91	100	83	100	92	100

Behalve vanuit het reguliere basisonderwijs zijn er ook toelaatbaarheidsverklaringen afgegeven voor jonge risicokinderen vanuit kinderopvang, peuterspeelzaal of het centrum voor daghulp, de zogenaamde onderinstroom (zie Tabel 10).

Tabel 10 Herkomst onderinstroom sbo en cluster 4 naar leeftijd per schooljaar

schooljaar	verwijzingen sbo					verwijzingen cluster 4					totaal
	< 4j	4j	5j	6j	totaal sbo	< 4j	4j	5j	6j	totaal cluster 4	
2014-2015	3	4	4	0	11	0	2	2	0	4	15
2015-2016	2	2	1	1	6	0	1	1	0	2	8
2016-2017	3	7	2	0	12	0	3	4	1	8	20

Ook hier is sprake van een aanvankelijke daling in 2015-2016, waarna het aantal verwijzingen in 2016-2017 weer is toegenomen. De kleine toename van het aantal kinderen dat verwezen wordt naar cluster 4 heeft mogelijk te maken met een verruiming van het aanbod in de regio. Twee jaar geleden is er in Den Helder een cluster 4-kleutergroep bijgekomen in het pand waar het Centrum voor Daghulp is gehuisvest. Tot dan was er alleen een kleutergroep cluster 4 in Schagen, met als gevolg dat er relatief meer kinderen naar het sbo verwezen werden.

4 Redenen voor verwijzing naar speciaal onderwijs

In dit hoofdstuk schetsen we in paragraaf 4.1 een beeld van de huidige situatie op de reguliere scholen binnen het samenwerkingsverband Kop van Noord Holland. Hoeveel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zitten er in een klas en hoe ziet hun begeleiding eruit? Het gaat zowel om leerlingen met lichtere als leerlingen met zwaardere problematiek. Vinden ib'ers dat de scholen beschikken over voldoende ervaring en middelen om leerlingen van passende begeleiding te voorzien? Deze informatie verschaft inzicht in de situatie van de verwijzende reguliere scholen en de mogelijke belemmeringen bij de begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het reguliere onderwijs. In paragraaf 4.2 bespreken we de redenen voor verwijzing en mogelijke verklaringen voor de stijging van het aantal leerlingen in het sbo en cluster 4-onderwijs.

4.1 Extra onderwijsondersteuning in de reguliere scholen

Elf van de vijftien geïnterviewde intern begeleiders (ib'ers) geven aan dat er in een klas gemiddeld ongeveer vijf leerlingen zitten die extra ondersteuningsbehoeften hebben.⁸ Onder dit aantal vallen leerlingen met zowel zwaardere als lichtere problematiek op het gebied van leren en gedrag, zoals leerlingen met ernstige of minder ernstige dyslexie, cognitieve achterstand of gedragsproblemen. In hoeverre dit aantal als 'veel' ervaren wordt, hangt volgens de ib'ers af van hoeveel extra ondersteuning deze leerlingen nodig hebben en de diversiteit en complexiteit van de problematieken in een klas. Twee ib'ers constateren dat er op hun school gemiddeld meer dan vijf leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in een klas zitten. Eén van deze ib'ers geeft aan dat een derde tot de helft van de leerlingen in een klas extra ondersteuningsbehoeften heeft. De andere ib'er kan niet precies aangeven om hoeveel leerlingen het gemiddeld per klas gaat, maar wel dat het om 'heel veel' gaat. Als voorbeeld beschrijft ze van ongeveer tien leerlingen uit een specifieke klas de verschillende redenen voor extra ondersteuningsbehoefte: gedrag, PTSS, dyslexie, slechte thuissituatie, cognitieve achterstand en/of gebrek aan zelfvertrouwen. Deze school staat erom bekend dat men veel ervaring heeft met het begeleiden van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

Volgens een andere ib'er is het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften per klas heel verschillend en dus ongelijk verdeeld. De laatste geïnterviewde ib'er wijst erop dat het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de onderbouw groter is dan in de bovenbouw.

Ongeveer de helft van de ib'ers meldt dat het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften op hun school in de afgelopen jaren is gestegen. Eén ib'ers geeft aan dat de toename dit schooljaar extreem lijkt. De andere helft van de ib'ers rapporteert dat dit aantal gelijk is gebleven. De ib'ers die melden dat er sprake is van een toename, geven hier ver-

⁸ Het totaal aantal leerlingen in een klas varieert tussen de 20 en 30, blijkt uit de antwoorden van de ib'ers. Gemiddeld zitten er rond de 25 leerlingen in een klas.

schillende verklaringen voor. De stijging zou onder andere samen kunnen hangen met de toegenomen kennis van leerkrachten over bepaalde problematiek. Hierdoor zijn de leerkrachten vaardiger geworden in het signaleren van leerlingen met problemen. Ook zou de toename volgens een ib'er verband kunnen houden met het wegvallen van de rugzakjes waardoor leerlingen geen begeleiding meer krijgen van een ambulante begeleider, maar in de klas moeten worden opgevangen.

Het merendeel van de geïnterviewde ib'ers ervaart een verandering in de problematiek waar de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften mee te maken hebben. Ongeveer de helft van de ib'ers ziet dat er sinds een aantal jaar meer leerlingen met gedragsmatige problematiek in de klassen zitten. Daarnaast merken enkele ib'ers op dat problemen met executieve functies de afgelopen jaren veel meer voorkomen. Het gaat dan om leerlingen die moeite hebben met bijvoorbeeld concentratie en taakaanpak.

De ib'ers geven aan dat er over het algemeen voldoende deskundigheid en ervaring is bij de leerkrachten om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften passend onderwijs te bieden, al zijn er wel duidelijke verschillen, afhankelijk van het aantal jaren ervaring in lesgeven en persoonlijke interesse in professionalisering. Leerkrachten zijn vaardiger geworden in het signaleren van extra ondersteuningsbehoeften bij leerlingen. Sommige ib'ers wijzen erop dat veel wisselingen en/of invalkrachten een negatieve invloed hebben op de aanwezige deskundigheid en ervaring.

Soms missen docenten de expertise om bepaalde problematiek van een leerling of een klas te hanteren. De school kan dan via een consult bij het samenwerkingsverband specialistische ondersteuning krijgen. De ib'ers maken hier regelmatig gebruik van, maar zetten ook zelf scholing in, bijvoorbeeld op het gebied van executieve functies of sociaal-emotionele problematiek.

Ongeveer de helft van de ib'ers vindt dat de school over voldoende middelen beschikt om de leerlingen van adequate ondersteuning te voorzien. Een van de ib'ers vertelt dat haar school voldoende ondersteuning kan krijgen voor de begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, omdat het team op school dynamisch is en er scholing ingezet wordt op gebieden waar het nodig is. Andere ib'ers vertellen dat ze via een consult bij het samenwerkingsverband op een laagdrempelige manier specialisten in kunnen zetten. De andere helft van de ib'ers vindt dat de middelen voor passend onderwijs niet toereikend zijn. Men mist vooral extra handen voor de begeleiding van kinderen met gedragsproblemen. Ook signaleert men wel dat een ander aanbod gewenst is, maar dat men er niet aan toekomt het aanbod daadwerkelijk aan te passen. Het bieden van extra ondersteuning voor leerlingen die dat nodig hebben, wordt bemoeilijkt door de toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen in een klas en door het werken met niveau-groepen binnen een groep.

De meeste ondervraagde ib'ers ervaren het aanvragen van arrangementen als een tijdrovende klus en een bureaucratisch proces dat dan vervolgens een minimale hoeveelheid aan extra middelen oplevert. Een ib'er verwoordt het als volgt: *'Sinds passend onderwijs is er een bedrag per leerling beschikbaar, van deze gelden worden specialisten ingehuurd. Het nadeel is dat er kinderen tussen de wal en het schip vallen. Dit jaar is er een leerling die niet op het sbo past, maar op de reguliere school is er net te weinig ondersteuning mogelijk en zijn er te weinig specialisten die de leerling en de school een stapje verder kunnen helpen'.*

Vier ib'ers spreken hun zorgen uit over het wegvallen van uren voor ambulante begeleiding sinds de invoering van passend onderwijs. Twee ib'ers spreken zich kritisch uit over de inzet van onderwijsassistenten. Zij zien een trend waarbij onderwijsassistenten vaker ingezet worden voor de begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften: *'Met de rugzakjes kon de school de begeleiding laten doen door een leerkracht. Deze leerkrachten zijn op een bepaald niveau geschoold. Nu is de trend de begeleiding te laten doen door een onderwijsassistent, die een ander opleidingsniveau heeft. Dat vraagt iets van de leerkrachten omdat zij de onderwijsassistent daarin moet begeleiden.'*

De andere ib'er geeft aan dat zij er op school voor kiezen de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften door de leerkracht te laten begeleiden, vanwege zijn/haar grotere expertise, maar dat deze inzet wel meer middelen vraagt: *'Het geld dat je nu krijgt is minimaal. Je kunt daarmee een onderwijsassistent inzetten voor een kind, vaak maar voor één keer per week. Een onderwijsassistent heeft echter andere kwaliteiten dan een leerkracht. Wij kiezen er dan voor om toch een leerkracht in te zetten, omdat dat het beste is.'*

Een drietal ib'ers meldt positieve gevolgen van passend onderwijs voor de begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De school krijgt nu zelf het budget voor zorgleerlingen en hoeft niet voor elke vorm van extra ondersteuning naar het OTG (het ondersteuningsteam van de scholengroep). Hierdoor kost het regelen van de ondersteuning minder tijd en kan de school eigen keuzes maken voor de besteding van het geld: *'Nu hebben we een standaardbudget, waarvan we de onderwijsassistent inzetten. Dat vinden wij heel positief, omdat we nu ook kinderen die niet in aanmerking waren gekomen voor een arrangement wel extra ondersteuning kunnen bieden.'* Volgens een andere ib'er kan er preventiever gewerkt worden: *'De financiering is praktischer, je kan preventief werken door het budget eerder in te zetten, voordat het escaleert.'* Deze ib'er geeft tevens aan dat een positief gevolg van passend onderwijs is dat scholen elkaar onderling beter vinden en beter met elkaar samenwerken: *'dat is sterker geworden: we zien elkaar niet als concurrent, maar zoeken elkaar op om samen een passend aanbod te doen, eerst in het OT (ondersteuningsteam op de school), daarna in de CTO.'*

4.2 Verwijzing naar sbo en cluster 4

Wanneer men op school van mening is dat er binnen de school zelf onvoldoende tegemoet gekomen kan worden aan de ondersteuningsbehoefte van een leerling, volgt een aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring bij de Commissie Toelating Onderwijsvoorzieningen (CTO). De helft van de ib'ers geeft aan in het afgelopen schooljaar (2016-2017) ongeveer evenveel leerlingen verwezen te hebben naar het sbo of cluster 4-onderwijs als de schooljaren daarvoor. Zeven ib'ers geven aan meer leerlingen verwezen te hebben. Dit gaat in de meeste gevallen om één of twee leerlingen meer. Dit komt ongeveer overeen met het beeld dat in het vorige hoofdstuk uit de cijfers naar voren kwam.

De geconstateerde toename van cluster 4-leerlingen kan volgens de CTO voor een deel verklaard worden uit het feit dat de criteria voor cluster 4 binnen het samenwerkingsverband minder streng zijn geworden. Voorheen moest er een officiële diagnose zijn afgegeven en hulpverlening zijn ingezet. Deze criteria heeft het samenwerkingsverband niet overgenomen. De CTO kijkt naar wat de onderwijsbehoeften van een leerling zijn en op welke plek hier het beste aan voldaan kan worden. Omdat de eerdere slagboomdiagnos-

tiek er nu niet meer is, zou dit deels de toename van het aantal leerlingen in cluster 4 kunnen verklaren. De landelijke criteria voor cluster 2 daarentegen zijn juist strenger geworden (ondergrens IQ) en dit kan geleid hebben tot een verschuiving van leerlingen met een lager IQ en een taalspraakachterstand naar het sbo.

Aan alle vijftien geïnterviewde ib'ers is de vraag voorgelegd wat de achterliggende redenen zouden kunnen zijn voor de geconstateerde toename in het aantal verwijzingen. Ook aan de CTO is deze vraag gesteld. Bij de beschrijving hierna maken we onderscheid tussen:

- kindgebonden factoren
- gezinsfactoren
- schoolgebonden factoren
- maatschappelijke factoren

4.2.1 Kindgebonden factoren

De meest voorkomende redenen voor verwijzing zijn ernstige gedragsproblematiek en/of leerproblematiek die ondanks ingezette interventies hardnekkig blijkt. Als de reguliere school tot de conclusie komt dat de ontwikkeling, het welbevinden of de veiligheid van de leerling zelf of van de andere leerlingen in de klas in het geding is gekomen, gaat men over tot het aanvragen van een tlv bij de CTO. In iets meer dan de helft van de 21 bestudeerde dossiers van leerlingen met een tlv voor sbo of cluster 4, is een diagnose te vinden. ADHD komt het meest voor, met daarnaast in een enkel geval een bijkomende stoornis zoals een hechtingsstoornis of taalontwikkelingsstoornis. Verder zijn er twee hoogbegaafde leerlingen met een tlv voor cluster 4. Volgens de dossiers komt leerproblematiek vaak voor in combinatie met werkhoudingsproblemen en faalangst, en is er bij een groot deel van deze leerlingen sprake van een spraaktaalachterstand of taalontwikkelingsstoornis.

De meeste ib'ers geven aan dat er niet één duidelijke reden is voor de stijging van het aantal tlv-aanvragen. In de meeste gevallen gaat het om een samenspel van factoren. Onderstaande redenen worden door verschillende ib'ers genoemd.

Toegenomen gedragsproblemen

Met name ib'ers van scholen die meer hebben verwezen, geven aan dat er sprake is van toegenomen gedragsproblematiek bij leerlingen. Eén ib'er ziet dit in het bijzonder bij jonge kinderen. Eén school heeft alleen in het afgelopen schooljaar relatief veel (drie) leerlingen verwezen met gedragsproblemen. Ook een andere ib'er vertelt dat leerlingen vaker gedragsproblemen mee de school in nemen, dikwijls als gevolg van thuisproblematiek. Dit soort problematiek vraagt veel tijd en deskundigheid van leerkrachten, die er niet altijd is (vergelijk 4.1).

Volgens de geïnterviewde gedragsdeskundige van het Centrum voor Daghulp Parlan is er sprake van zwaardere problematiek bij jonge kinderen vergeleken met tien jaar geleden: *'Zo waren er vroeger meer enkelvoudige vragen rondom een kind, bijvoorbeeld taalspraakproblemen, nu is vaker sprake van ggz-problematiek, met uiteindelijk pittige diagnoses die ingewikkelder en meer gestapeld zijn.'* Daarbij is het minder makkelijk geworden om ouders te betrekken, omdat zij mondiger zijn geworden. Dit kan lastig zijn, want als ouders het probleem niet inzien of moeite hebben om dit te accepteren en er geen overeenstemming is, is het moeilijk om een tlv te krijgen.

Toename jonge risicokinderen

Enkele ib'ers suggereren dat er meer jonge risicoleerlingen verwezen worden door een voorzichtiger aannamebeleid op reguliere scholen, zowel voor onderinstromers (leerlingen die net vier jaar zijn geworden), als zijinstromers (leerlingen die van een andere school komen). Als voorbeeld noemde een intern begeleider de aanmelding van een leerling met het syndroom van Down op een reguliere basisschool. *'Waar de betreffende school vroeger meteen gezegd zou hebben dat de leerling op de school kon worden toegelaten, wordt hier nu langer over nagedacht, ook omdat voor deze leerling elk jaar of om de twee jaar opnieuw een arrangement aangevraagd zal moeten worden.'*

De twee leden van het geïnterviewde CTO wijzen op verbeterde contacten met voor-schoolse voorzieningen en GGD-artsen waardoor meer peuters binnen de CTO ingebracht worden. Voorheen liepen deze kinderen vast tijdens de kleuterperiode op het regulier onderwijs. Door de verbeterde route worden er wellicht meer jonge kinderen verwezen. Er worden in bepaalde gevallen tijdelijke tlv's afgeven voor de kleuterperiode. De vraag is of over twee à drie jaar te zien is dat deze kinderen daarna met succes hun schoolloopbaan op een reguliere school kunnen vervolgen.

4.2.2 Gezinsfactoren

Naast kindgebonden factoren spelen in veel gevallen omgevingsfactoren een belemmerende rol bij het volgen van onderwijs in een reguliere school. Dit blijkt uit zowel de dossiers⁹ als uit de interviews. Gezinsproblematiek is een veelvoorkomende factor. Zo wordt bijvoorbeeld in dossiers van leerlingen die naar het sbo verwezen zijn gezinsproblematiek vermeld zoals *leerproblematiek bij ouders, gescheiden ouders, en vluchtelingengezinnen*. In het bijzonder worden in veel dossiers van cluster 4-leerlingen *heftige thuissituaties* gerapporteerd, zoals vechtscheidingen en huiselijk geweld (met trauma's bij de kinderen als gevolg). Gedragsproblemen bij leerlingen zijn ook volgens de ib'ers vaak het gevolg van gezinsproblematiek, bijvoorbeeld vechtscheidingen.

De CTO laat weten dat er in de afgelopen twee jaar vaker leerlingen pas laat, in groep 6, 7, 8, verwezen worden (vergelijk Tabel 8). De leden suggereren dat dat ouders mogelijk door de wet passend onderwijs het gevoel hebben dat hun kind sowieso recht heeft op regulier basisonderwijs en hier dan vooral op inzetten (inclusief onderwijs). Mogelijk bewegen scholen soms te lang mee met de wens van de ouders waardoor de problematiek van de kinderen erger wordt. Ouders willen soms geen hulpverlening of diagnostiek en de school blijft het net zo lang proberen totdat er een impasse ontstaat. Wanneer eerder ingegrepen zou zijn, zouden deze kinderen misschien niet verwezen zijn of in het sbo beland zijn in plaats van in cluster 4. Het komt voor dat ouders, die van de school te horen krijgen dat hun kind misschien beter naar een speciale school kan, hun kind vervolgens op een andere reguliere school aanmelden. Zo vertelt een ib'er over een leerling die van een andere reguliere school kwam, waar hij/zij was vastgelopen. De vorige school gaf bij de overdracht niet alle informatie over deze leerling door en binnen een maand werd de leerling alsnog doorverwezen naar cluster 4.

⁹ In meer dan de helft van de dossiers wordt omgevingsproblematiek gerapporteerd naast de kindproblematiek.

De CTO meldt verder dat er bij de meeste kinderen die verwezen worden wel iets aan de hand is in hun gezinssituatie of ruimere omgeving. Omgevingsproblematiek speelt door in het gedrag en de ontwikkeling van kinderen. Ook de leden van de CTO hebben het gevoel dat vechtscheidingen vaker voorkomen. Verder krijgt de CTO ook signalen van scholen over wachtlijsten en veel personeelwisselingen in de jeugdhulp waardoor doorpakken in de hulp negatief beïnvloed wordt. Hierin ziet men nog geen verbetering in de afgelopen jaren.

4.2.3 Schoolgebonden factoren

Ook schoolgebonden factoren spelen een rol bij het verwijzen van leerlingen. Belemmerende schoolgebonden factoren die het meest genoemd worden (zowel in de dossiers als door de ib'ers) hebben betrekking op de klas: *het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in een klas, de grootte van een klas en het zitten in een combinatieklas*. Andere belemmerende schoolgebonden factoren die in de dossiers genoemd worden en al aan de orde kwamen in 4.1 zijn: *de wisseling van docenten in een groep* waardoor de vaste structuur wegvalt, *het hebben van meer dan één leerkracht* (specifiek voor cluster 4-leerlingen) en *nieuwe nog on- of weinig ervaren docenten*. Dit laatste punt is ook door enkele ib'ers aangedragen.

Toegenomen werkdruk, groepsgrootte en combinatiegroepen

Wanneer er relatief veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in een klas zitten, of wanneer één of meerdere leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in een grote groep of combinatieklas zitten, kan dit ervoor zorgen dat er niet genoeg handen in de klas zijn om adequate begeleiding te bieden. Verschillende ib'ers opperen dat de toename van het aantal sbo- en cluster 4-leerlingen het gevolg kan zijn van de toegenomen werkdruk onder leerkrachten die verband houdt met het tekort aan handen in de klas. Ervaren werkdruk hangt samen met de grootte van de klassen. De klasgrootte bepaalt voor een belangrijk deel of het lukt om passende begeleiding te bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften: wanneer bijvoorbeeld een of meerdere leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen in een grote groep zitten, is het niet mogelijk om deze leerlingen adequaat te begeleiden.

Verder ervaren leerkrachten een toegenomen werkdruk omdat er meer van hen gevraagd wordt, bijvoorbeeld qua administratie. Eén ib'er vertelt dat leerkrachten veel moeite hebben met het invullen van groeidocumenten en dat dat veel tijd kost.

De CTO meldt dat in de groeidocumenten vaak als belemmering genoemd wordt dat er combinatiegroepen of grote groepen zijn met meerdere leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Er zijn de afgelopen jaren duidelijk meer combinatiegroepen volgens de CTO. Het gevoel van een (te) grote werkdruk is er volgens de CTO altijd al geweest, maar dit gevoel is wel groter geworden. Dat er sprake is van een grote ervaren werkdruk lezen ze tussen de regels door. Op zichzelf is dat natuurlijk geen reden voor het verwijzen van kinderen naar het speciaal(basis)onderwijs, maar het speelt wel mee.

Andere inzet van middelen sinds passend onderwijs

Vier van de vijftien ib'ers noemen onvoldoende middelen als mogelijke verklaring voor de toename in het aantal verwijzingen naar sbo en cluster 4. Zij lichten dat als volgt toe:

- Er zijn onvoldoende middelen omdat middelen anders ingezet worden sinds de invoering van passend onderwijs. Er zijn geen rugzakjes meer beschikbaar die aan specifieke leerlingen hangen, maar er is een bedrag per leerling beschikbaar waar specialisten van ingehuurd kunnen worden. Door keuzes die gemaakt moeten worden voor de inzet van deze specialisten voor bepaalde leerlingen, kunnen er andere leerlingen zijn die tussen de wal en het schip vallen. Deze leerlingen passen niet in het sbo, maar kunnen op de reguliere school te weinig ondersteuning krijgen.
- Door de afschaffing van de rugzakjes waar ambulante begeleiding aan vastzat, zijn er nu minder uren voor ambulante begeleiding beschikbaar.
- Scholen vragen misschien minder snel arrangementen maar gaan eerder naar de CTO voor een verwijzing, omdat arrangementen aanvragen veel tijd kost en maar weinig middelen voor een korte duur oplevert.¹⁰

Kindproblematiek en mogelijkheden voor ondersteuning zijn duidelijker in beeld sinds passend onderwijs

Sinds passend onderwijs zijn de lijnen duidelijker geworden, omdat de ontwikkeling van kinderen in een groeidocument wordt bijgehouden. De problematiek van de leerlingen komt via de groeidocumenten duidelijker in beeld. Doordat de ontwikkeling van een leerling beter in beeld is en de school duidelijker zicht heeft op wat zij wel en niet kunnen bieden, wordt er meer verwezen volgens een van de ib'ers. Bepalend hierbij is de groeps-grootte. Wanneer een leerling met gedragsproblemen in een grote groep zit, kan de leerling onvoldoende begeleid worden.

Ook de CTO-leden ervaren dat er een kentering in het denken gekomen is bij de reguliere scholen. De scholen staan meer stil bij de vraag wat de juiste plek is voor een kind en kijken daarbij ook meer buiten de eigen school. Zo ervaren de CTO-leden een duidelijke toename in het aantal consulten dat bij hen aangevraagd wordt door scholen. Deze consulten worden aangevraagd voor het bespreken van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften die vast (dreigen te) lopen op de reguliere basisschool. Dat kan doorwerken in een stijging van het aantal leerlingen dat daadwerkelijk verwezen wordt.

Toegenomen prestatiedruk

Een van de ib'ers wijst op een hoge druk vanuit de inspectie op onderwijsresultaten. Dit kan als gevolg hebben dat leerkrachten niet leerlinggericht, maar schoolprestatiegericht werken. Voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften draagt deze prestatiedruk niet positief bij aan hun ontwikkeling.

Toename vanuit onderinstroom

Uit de cijfers blijkt dat er over de afgelopen drie jaren een verschuiving heeft plaatsgevonden waarbij er relatief meer naar cluster 4 verwezen wordt (zie Tabel 1). Dat er iets meer kinderen verwezen worden naar cluster 4 heeft volgens de geïnterviewde gedragsdeskundige mogelijk ook te maken met het aanbod in de regio. In Den Helder is er namelijk sinds twee jaar een cluster 4-kleutergroep bijgekomen in het pand waar het Centrum voor Dag-hulp is gehuisvest. Hierdoor hebben jonge kinderen in Den Helder de mogelijkheid om

¹⁰ Ook voor het aanvragen van een tlv is een groeidocument nodig en een uitgebreide motivatie. Het verschil is dat een arrangement meestal een beperkte duur kent en voor sommige leerlingen meerdere keren opnieuw aangevraagd moet worden. Een tlv heeft over het algemeen een langere geldigheidsduur.

thuis nabij onderwijs te volgen. Eerder was er alleen in Schagen een kleutergroep cluster 4 met als gevolg dat er relatief meer kinderen, soms met rugzak, naar het sbo gingen.

4.2.4 Maatschappelijke factoren

Naast omgevingsfactoren die dichterbij de leerlingen staan, zoals gezinsfactoren en schoolgebonden factoren, benoemen de ib'ers ook belemmerende factoren vanuit de samenleving of de regio. Bij de redenen voor verwijzing worden deze belemmerende factoren altijd in samenhang met met kindgebonden en/of schoolgebonden factoren genoemd.

Meer vluchtelingenkinderen

Met de grotere toestroom van vluchtelingen zijn er de afgelopen jaren meer (tijdelijke) opvanglocaties geopend in Nederland. In de Kop van Noord Holland zit een aantal opvangvormen, zoals tijdelijke opvang en AZC's. Daardoor zijn er in de kop van Noord Holland meer vluchtelingenkinderen gekomen.

Ook de CTO wijst erop dat er halverwege 2015 veel vluchtelingen naar de regio kwamen. Een deel van deze kinderen heeft geen of weinig onderwijs gehad. Ook heeft een deel van deze kinderen gedragsproblematiek als gevolg van ernstige traumatische ervaringen. Door hun onderwijsachterstand of hun gedrag zijn zij soms beter op hun plaats in een sbo- of cluster 4-school. De CTO heeft in 2016-2017 een aantal vluchtelingenkinderen naar het speciaal (basis)onderwijs verwezen.

Fusie en zijinstromers

Het binnenkrijgen van veel zijinstromers met extra ondersteuningsbehoeften, bijvoorbeeld door een fusie met een school waar veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op zaten, heeft een negatief effect op de mogelijkheden voor passende begeleiding aan alle leerlingen op een school.

Ontwikkeling van de digitale wereld

De digitale wereld kent weinig grenzen en er is lastig zicht op te houden. Hierdoor is het volgens een ib'er lastig om kinderen te begrenzen. Kinderen die weinig remming hebben, kunnen de verkeerde dingen opzoeken. Zo kan de digitale wereld het gedrag van kinderen negatief beïnvloeden, wat kan leiden tot meer leerlingen met gedragsproblemen in de klassen.

5 Samenvatting en conclusie

In dit onderzoek hebben wij nader onderzocht of de veronderstellingen van het samenwerkingsverband Kop van Noord Holland over de oorzaken van het toegenomen leerlingenaantal in sbo en cluster 4 bevestigd kunnen worden en of nog andere factoren een rol spelen. Eerst hebben we gekeken naar de omvang en herkomst van leerlingen die in de afgelopen drie schooljaren een toelaatbaarheidsverklaring hebben gekregen voor sbo en cluster 4. Vervolgens hebben we geprobeerd te achterhalen op grond waarvan leerlingen verwezen worden naar sbo of cluster 4. Hiervoor hebben we zowel dossieronderzoek gedaan, als interviews afgenomen bij ib'ers van vijftien verwijzende scholen, twee leden van de CTO en een gedragsdeskundige van het Centrum voor Daghulp. In dit hoofdstuk beantwoorden we de twee onderzoeksvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 en komen we tot een conclusie.

Omvang en herkomst van verwijzingen naar sbo en cluster 4

Terwijl het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband sinds 2013 jaarlijks afneemt door regionale krimp van de bevolking, neemt het aantal en het percentage leerlingen in sbo – na een aanvankelijke daling - vanaf 2014 jaarlijks licht toe, van 229 leerlingen (1,60% van het totale aantal leerlingen in het samenwerkingsverband) in oktober 2014 tot 253 (1,86%) in oktober 2016. In het cluster 4-onderwijs vindt een grotere stijging plaats, van 83 leerlingen (0,58%) in 2014 tot 128 (0,94%) in oktober 2016. In februari 2017 was er volgens informatie van het samenwerkingsverband al sprake van een toename van negen leerlingen in sbo en 48 leerlingen in cluster 4. Dat de stijging van sbo en cluster 4 zich in schooljaar 2016-2017 voortzet, kunnen we ook opmaken uit het gestegen aantal afgegeven toelaatbaarheidsverklaringen gedurende dit jaar. In 2016-2017 werden 123 nieuwe toelaatbaarheidsverklaringen afgegeven tegen 103 in het voorafgaande jaar. De meeste toelaatbaarheidsverklaringen worden afgegeven voor leerlingen vanuit reguliere scholen (92) en dit aantal ligt na een aanvankelijke daling op hetzelfde niveau als in 2014-2015. Het aantal jonge risicokinderen met een nieuwe toelaatbaarheidsverklaring neemt toe van vijftien in 2014-2015 tot twintig in 2016-2017.

Ruim de helft van de reguliere scholen verwijst geen enkele leerling; bij de scholen die wel verwijzen gaat het bijna altijd om één of twee leerlingen. Er zijn jaarlijks ongeveer vijf scholen die drie tot zes leerlingen verwijzen. Op één school na, betreft dit elk jaar andere scholen. Er zijn in schooljaar 2016-2017 geen scholen die plotseling veel meer of minder leerlingen verwijzen. Het aantal tlv's blijkt ook niet samen te hangen met de grootte van de school of het aantal gewichtenleerlingen op de school.

De meeste leerlingen die naar sbo of cluster 4 gaan, zijn afkomstig uit de onder- en middenbouw. Opvallend is dat er het afgelopen schooljaar nog relatief veel leerlingen uit groep 7 en 8 een tlv voor cluster 4 hebben gekregen. Er lijkt een tendens om leerlingen later te verwijzen naar het speciaal (basis)onderwijs. De onderinstroom bestaat uit kinderen tussen 3 en 6 jaar oud. Het aandeel cluster 4 is hierin gestegen van een kwart naar 40%.

Concluderend kunnen we stellen dat er inderdaad sprake is van een stijgende tendens in de verwijzingen naar sbo en vooral naar cluster 4. Het aantal verwijzingen is echter verdeeld over alle scholen en er is geen duidelijke samenhang te ontdekken met kenmerken

van de verwijzende scholen. Wel lijkt verwijzing, vooral naar cluster 4, gemiddeld op een later tijdstip plaats te vinden dan verwijzing naar sbo. Het lijkt erop dat scholen soms (te) lang proberen hun leerlingen met problemen binnen boord te houden.

Redenen voor verwijzingen

De indruk van het samenwerkingsverband dat er niet lichtvaardig verwezen wordt en dat er geen tekortkomingen zijn in de aanvraagprocedure voor toelaatbaarheidsverklaringen, wordt door de resultaten van dit onderzoek bevestigd. De factoren die schoolleiders en ib'ers voorafgaand aan dit onderzoek al noemden (*werkdruk, grote klassen, maatschappelijke factoren, wegvallen ambulante begeleiding, toename aantal jonge risicokinderen en vroegere signalering*), komen ook naar voren uit het uitgevoerde dossieronderzoek en de interviews. Er is niet één duidelijke reden voor de stijging van het aantal tlv-aanvragen; het gaat vrijwel altijd om een samenspel van factoren.

Behalve bovengenoemde factoren wijzen de geïnterviewden op kindgebonden factoren, waarbij *ernstige gedragsproblematiek* op de voorgrond staat. Velen hebben de indruk dat het aantal kinderen met gedragsproblemen is toegenomen, evenals de ernst van de gedragsproblematiek. Behalve gedragsproblematiek worden leerproblemen genoemd en problemen met executieve functies.

De kindgebonden factoren gaan in veel gevallen samen met gezinsfactoren, zoals *onveilige thuissituaties* en (*vecht*)*scheidingen* die volgens de indruk van sommige geïnterviewden vaker voorkomen.

Verder laat de CTO weten dat er de afgelopen twee jaar vaker leerlingen pas *laat*, in groep 6, 7, of 8 *verwezen* worden. Dit is in lijn met de cijfers die we hierboven rapporteerden. De leden van de CTO denken dat scholen soms (te) lang meegaan met de wens van de ouders om hun kind op een reguliere school te houden waardoor de problematiek van de kinderen juist erger wordt.

Behalve de hierboven al genoemde schoolgebonden factor klassengrootte, noemen de ib'ers factoren als *combinatiegroepen* en het *aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften per klas* die de mogelijkheden om adequate begeleiding te bieden beperken en daarmee de stijging van het aantal tlv-aanvragen deels kunnen verklaren. Gemiddeld zitten er vijf leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in een klas en het lukt lang niet altijd om die voldoende te bedienen. Samen met de toegenomen klassengrootte en de eisen die gedifferentieerd onderwijs stelt aan leerkrachten, leidt dit vaak tot een gevoeld tekort aan handen in de klas. Dit verhoogt de ervaren werkdruk van leerkrachten, die verder vergroot wordt door *administratieve taken*, zoals het invullen van groeidocumenten. Ib'ers geven verder aan dat leerkrachten *vaardiger* zijn geworden in het *signaleren* van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte en dat zou geleid kunnen hebben tot meer verwijzingen. Doordat voor veel kinderen een groeidocument wordt bijgehouden, is de ontwikkeling - en eventuele stagnaties daarin - beter in beeld. De leden van de CTO merken op dat er een kentering in het denken op gang is gekomen sinds passend onderwijs. Scholen staan meer stil bij de vraag wat de juiste plek is voor een leerling en vragen veel vaker dan vóór passend onderwijs een extern consult aan voor een leerling. Ook bij nieuw aangemelde jonge kinderen lijken veel scholen alerter op ontwikkelingsrisico's. De CTO rapporteert verbeterde contacten met voorschoolse voorzieningen en GGD, waardoor er meer aanvragen voor tlv's zijn voor jonge risicokinderen.

Ten slotte is ook een aantal maatschappelijke of regionale factoren naar voren gebracht ter verklaring van de toename van het aantal verwijzingen. De landelijke criteria voor cluster 4 worden niet meer gehanteerd en dat betekent dat er geen bovengrens meer is voor het IQ. Tegelijkertijd zijn de landelijke criteria voor cluster 2-onderwijs (voor leerlingen met communicatieve beperkingen door gehoorstoornissen of taalspraakstoornissen) strenger geworden waardoor kinderen met een IQ lager dan 70 nu eerder naar het sbo verwezen worden. De CTO noemt beide ontwikkelingen als een van de mogelijke verklaringen voor de toename van het aantal verwijzingen.

Vanaf 2015 is het aantal vluchtelingenkinderen in de regio toegenomen en een deel van deze kinderen heeft (ernstige) onderwijsachterstanden. Sommige van deze kinderen hebben bovendien gedragsproblemen gerelateerd aan hun traumatische voorgeschiedenis. In 2016-2017 zijn meer vluchtelingenkinderen dan in de jaren daarvoor verwezen naar cluster 4 en sbo, maar ook naar cluster 3, volgens informatie van de CTO.

Concluderend kunnen we stellen dat er een veelvoud van factoren ten grondslag ligt aan de geconstateerde toename van het aantal toelaatbaarheidsverklaringen in het samenwerkingsverband. Veel van die factoren, zoals toegenomen gedragsproblemen, gezinsproblematiek, vluchtelingenkinderen, zijn niet of nauwelijks te beïnvloeden door het samenwerkingsverband. Factoren waar het samenwerkingsverband en de scholen zelf misschien wel op kunnen sturen zijn klassengrootte in combinatie met het aantal leerlingen per klas dat extra ondersteuning nodig heeft, minder kinderen met een ondersteuningsbehoefte plaatsen in combinatieklassen, en de inzet van meer handen in de klas via onderwijsassistenten. De toezeggingen voor extra middelen die al naar buiten gesijpeld zijn vanuit de kabinetsformatie zullen dan ook voor samenwerkingsverband Kop van Noord Holland meer dan welkom zijn.

Bijlagen

Bijlage 1 Codeerschema dossieronderzoek

A Achterliggende problematiek leerling		Antwoord
1	Geslacht leerling	
2	Leeftijd leerling	
3	Problematiek leerling:	<ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Internaliserend <input type="radio"/> Externaliserend
4	Diagnose	Beschrijving/voorbeelden: <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> ADHD <input type="radio"/> ADD <input type="radio"/> Autisme <input type="radio"/> ODD <input type="radio"/> Angst <input type="radio"/> Depressie <input type="radio"/> Leerproblemen, namelijk: <input type="radio"/> Anders, namelijk: <input type="radio"/> Geen diagnose
5	Problemen in de gezinssituatie	Vermeld bijzonderheden:
B Reden voor verwijzing		Antwoord
1	Reden verwijzing zoals vermeld in het dossier	
2	Kindgebonden redenen Bijvoorbeeld: Er is sprake van dusdanige kindproblematiek dat speciaal(basis)onderwijs een passendere plek is	<ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Ja, namelijk: <input type="radio"/> Nee <input type="radio"/> Onduidelijk Opmerking/beschrijving:
3	Schoolgebonden redenen 1: <i>De leerkacht</i> Bijvoorbeeld: Werkdruk Deskundigheid Aantal jaren werkervaring	<ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Ja, namelijk: <input type="radio"/> Nee <input type="radio"/> Onduidelijk Opmerking/beschrijving:
4	Schoolgebonden redenen 2: <i>De klas</i> Bijvoorbeeld: Grote klassen; (Te) veel probleemleerlingen in de klas; Grote diversiteit aan problematieken in de klas.	<ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Ja, namelijk: <input type="radio"/> Nee <input type="radio"/> Onduidelijk Opmerking/beschrijving:
5	Schoolgebonden redenen 3: <i>Beperkte faciliteiten / middelen</i> Bijvoorbeeld: Het wegvallen van de ambulante begeleiding vanuit cluster 4	<ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Ja, vanuit de school <input type="radio"/> Ja, vanuit SWV <input type="radio"/> Nee <input type="radio"/> Onduidelijk Opmerking/beschrijving:
6	Maatschappelijke ontwikkelingen Bijvoorbeeld: De transitie in de jeugdzorg	<ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Ja, namelijk: <input type="radio"/> Nee <input type="radio"/> Onduidelijk Opmerking/beschrijving:
7	Andere verklaring	Beschrijving:

Bijlage 2 Interviewleidraad leden CTO

Het samenwerkingsverband Kop van Noord Holland merkt een stijging in het leerlingenaantal in het sbo-onderwijs en vooral binnen het zmok-onderwijs (cluster 4). Het samenwerkingsverband wil graag onderzocht hebben waar deze stijging door komt. Om zicht te krijgen op de redenen voor verwijzing van de betreffende leerlingen voeren we een dossieronderzoek uit en houden we interviews met de CTO en iber's/leerkrachten.

Interviewvragen

1. Toename aantal leerlingen sbo/cluster

- a. Hoeveel tlv's zijn er dit schooljaar uitgegeven voor:
 - Sbo?
 - Cluster 4-onderwijs?
 - Dit zijn er meer/minder dan de vorige jaren.
- b. Heeft u een idee waardoor deze toename in afgifte tlv's komt? En wat zijn volgens u de achterliggende redenen voor de stijging in de leerlingaantallen binnen het sbo en het cluster 4-onderwijs in dit samenwerkingsverband?

2. Achterliggende problematiek van de verwezen leerlingen

- a. Welke leerlingen worden er verwezen naar het sbo/cluster 4? Wat is hun achterliggende problematiek veelal?
- b. Zijn hierin patronen te ontdekken? Worden er kinderen met bepaalde problemen/kenmerken bijvoorbeeld naar het sbo/cluster 4 verwezen? Bijv. jonge risicokinderen
- c. Is er een verandering merkbaar in welke achterliggende problemen deze kinderen hebben tov vorige schooljaren?

3. Handelingsverlegenheid scholen

- a. Waarom is de school handelingsverlegen en hebben ze de leerlingen verwezen naar het:
 - Sbo?
 - Cluster 4-onderwijs?
- b. Zijn hierin patronen te ontdekken? Zijn er bepaalde redenen die bij bepaalde groepen leerlingen veel voorkomen?
- c. Is er een verandering merkbaar ten opzichte van vorige schooljaren?

Bijlage 3 Interviewleidraad intern begeleiders

1. *Achtergrond school:*
 - a. Hoe groot zijn de klassen op uw school?
 - b. Hoeveel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zitten er bij u op school ongeveer per klas?
 - c. Vindt u dat veel of weinig?
 - d. Is er sprake van verandering* gedurende de afgelopen jaren?
 - * mbt toename van het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften
 - * mbt toename diversiteit problematiek in de klas
 - e. Hebben de leerkrachten naar uw idee voldoende deskundigheid/ervaring om hiermee om te gaan? Zo nee, wat missen ze?
 - f. Beschikt de school over voldoende faciliteiten en financiële middelen om in de extra ondersteuningsbehoeften te voorzien? (arrangementen, aanwezigheid speciaal (basis)onderwijs in de nabije omgeving)

2. Wat is de problematiek van de doorverwezen leerlingen?

3. Wat zijn redenen voor verwijzing? Waarom is passend onderwijs niet mogelijk binnen de reguliere school?

Zijn het:

 - Kindgebonden redenen?
 - Leerkrachtgebonden redenen?
 - Schoolgebonden redenen?
 - Maatschappelijke ontwikkelingen?

4. *Stijging sbo en cluster 4*
 - a. Signaleert u dat er sprake is van een stijging in het aantal verwijzingen naar sbo en cluster 4?
 - b. Waar denkt u dat dit door komt?

Bijvoorbeeld:

 - Kindgebonden redenen? Bijvoorbeeld: de problematiek van deze leerlingen. Bijvoorbeeld: is er heftigere problematiek? Zijn er andere type/ groepen leerlingen die verwezen worden, zoals jonge risicoleerlingen?
 - Schoolgebonden redenen? Bijvoorbeeld: deskundigheid leerkrachten, grootte van de klassen, beschikbare middelen, de zorgstructuur
 - Maatschappelijke ontwikkelingen?
 - Andere redenen?

Bijlage 4 Vragenlijst gedragsdeskundige

Algemeen:

1. *Achtergrond Parlan:*
 - a. Welke kinderen gaan er naar het Centrum voor Daghulp (CvD)?
 - b. Hoeveel kinderen zitten er op het CvD? Hoeveel per groep? Begeleiding?
 - c. Is er sprake van verandering* gedurende de afgelopen jaren?

*mbt toename van het aantal jonge kinderen op het CvD? (is er sprake van vroegere sigalering?)
*mbt toename diversiteit problematiek op het CvD?
 - d. Heeft Parlan voldoende faciliteiten en financiële middelen om in de extra ondersteuningsbehoeften te voorzien? (arrangementen, aanwezigheid speciaal (basis)onderwijs in de nabije omgeving) Hoe ziet de zorgstructuur eruit rondom Parlan?
2. *Verwijzing:*
 - a. Wanneer – op welk moment, op welke leeftijd - wordt in het algemeen gesignaleerd dat er sprake is van een zodanige problematiek dat een leerling wordt:
 - besproken (dat er sprake is van een leerling met extra ondersteuningsbehoefte)?
 - doorverwezen naar speciaal (basis) onderwijs? sbo/welke clusters?
 - wanneer worden deze kinderen geplaatst in het regulier basisonderwijs?
 - b. Is daarin sprake van verandering gedurende de afgelopen jaren (op jongere leeftijd/toename jonge risicokinderen)?
3. Wat is de problematiek van de doorverwezen leerlingen naar sbo en cluster 4? Om welke kinderen gaat het?
4. *Stijging sbo en cluster 4*
 - a. Signaleert u dat er sprake is van een stijging van het aantal verwijzingen naar sbo en cluster 4?
 - b. Waar denkt u dat dit door komt?

Bijlage 5 Geraadpleegde bronnen

Ondersteuningsplan 2014-2018, werkversie 2017-2018. Samenwerkingsverband Kop van Noord Holland voor passend en primair onderwijs.

Overzicht aantal toelaatbaarheidsverklaringen (TLV) schooljaar 2014-2015

Overzicht aantal toelaatbaarheidsverklaringen (TLV) schooljaar 2015-2016

Overzicht aantal toelaatbaarheidsverklaringen (TLV) schooljaar 2016-2017, versie 30-06-2017

In bovenstaande jaarlijkse overzichten (in pdf), door het samenwerkingsverband verstrekt, zijn per schooljaar het aantal nieuwe toelaatbaarheidsverklaringen weergegeven per school, met de naam van de school/instelling waaruit is verwezen is en het soort tlv (sbo, cluster 3, cluster 4, tijdelijk/tot einde PO).

Digitale bestanden:

Jaarverslag 2014-2015

Jaarverslag 2015-2016

Jaarverslag 2016-2017, versie maart 2017

Jaarverslag 2016-2017, versie juni 2017

Jaarverslag 2016-2017, versie september 2017

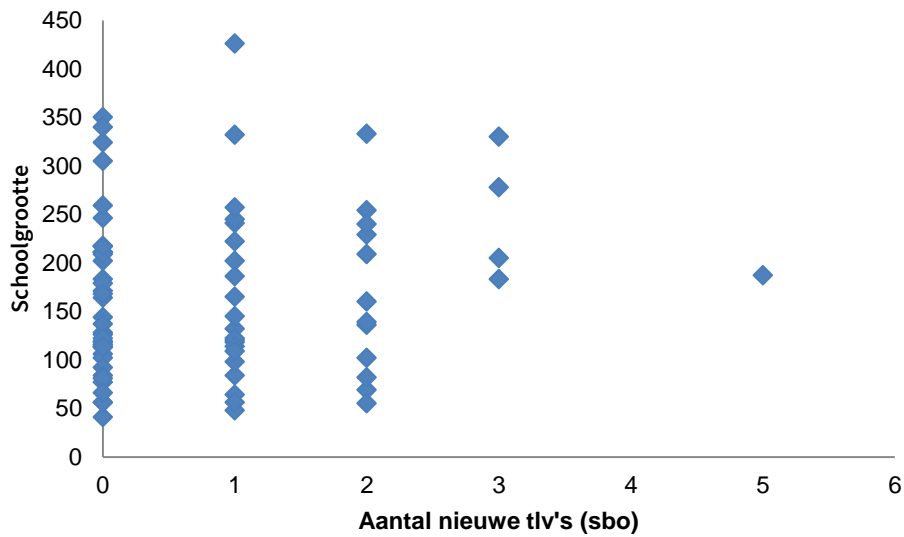
In de digitale databestanden (in excel), ook door het samenwerkingsverband verstrekt, zijn per schooljaar het aantal nieuwe toelaatbaarheidsverklaringen weergegeven per leerling, waarin ook geboortedatum, groep en leeftijd van de leerlingen is opgenomen.

DUO open onderwijsdata, databestand 02. Leerlingen po in Bron 2016-2017, peildatum 1 oktober 2016, geraadpleegd september 2017.

Bijlage 6 Scatterplots schoolgrootte

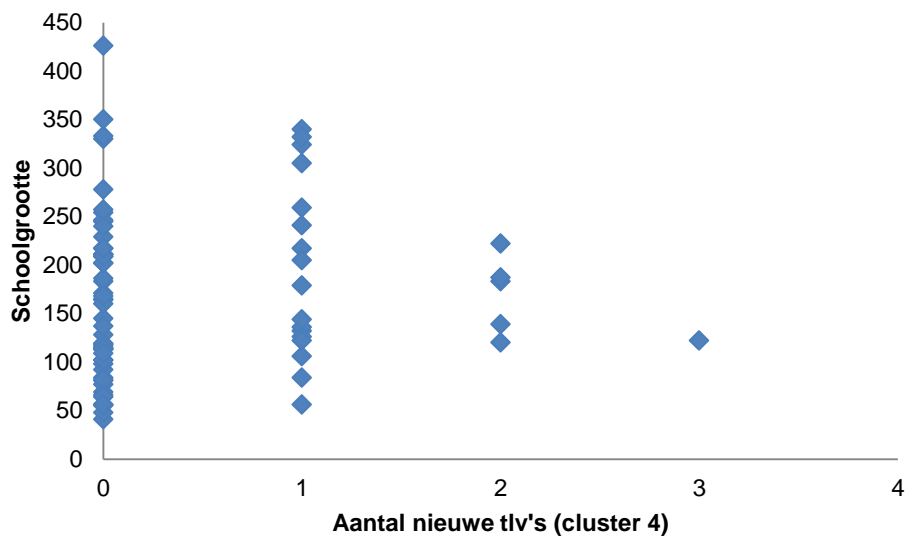
Samenhang tussen schoolgrootte en nieuw afgegeven tlv's voor sbo en cluster 4 in schooljaar 2016-2017

SBO



Note: Rangcorrelatie= .11, $R^2 = .020$

Cluster 4

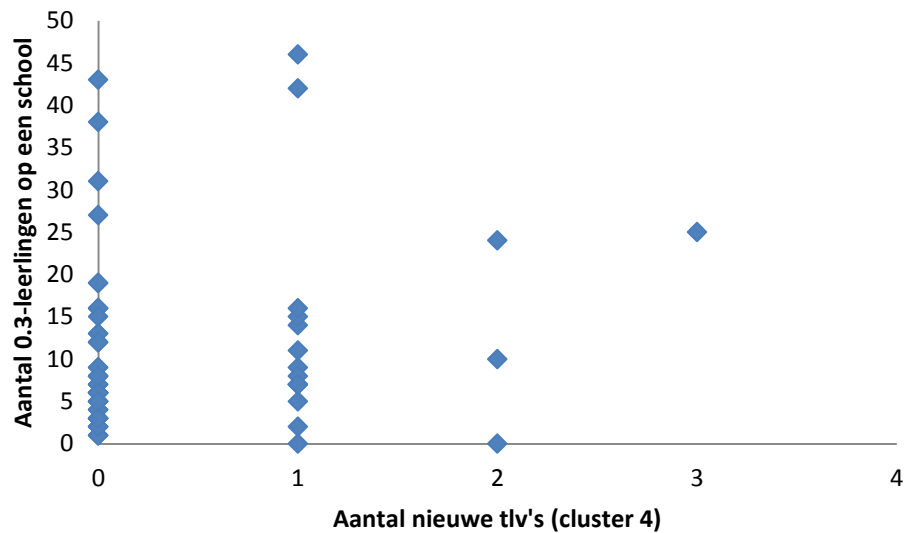


Note: Rangcorrelatie = .16, $R^2 = .005$

Bijlage 7 Scatterplots gewichtenleerlingen

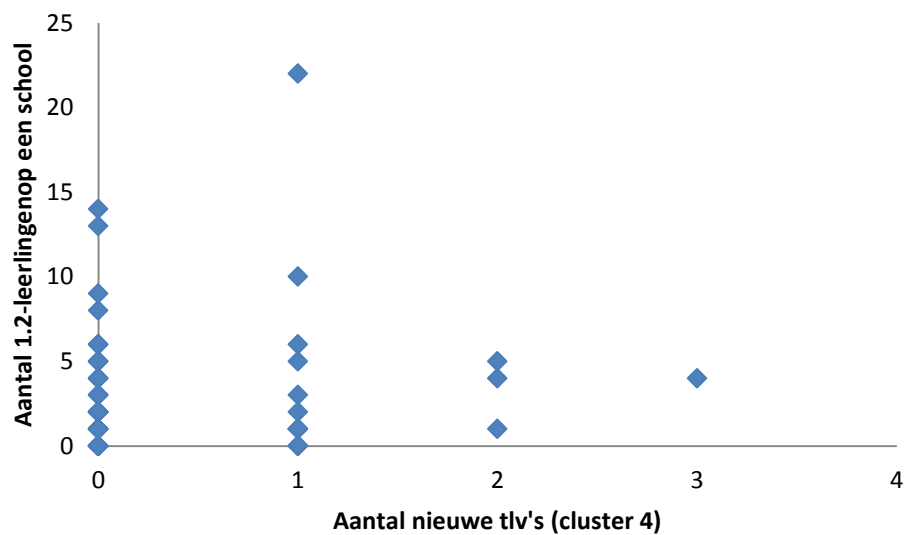
Samenhang tussen het aantal gewichtenleerlingen op een school en het aantal nieuw afgegeven tlv's voor sbo en cluster 4 in schooljaar 2016-2017

Cluster 4 en 0.3-leerlingen



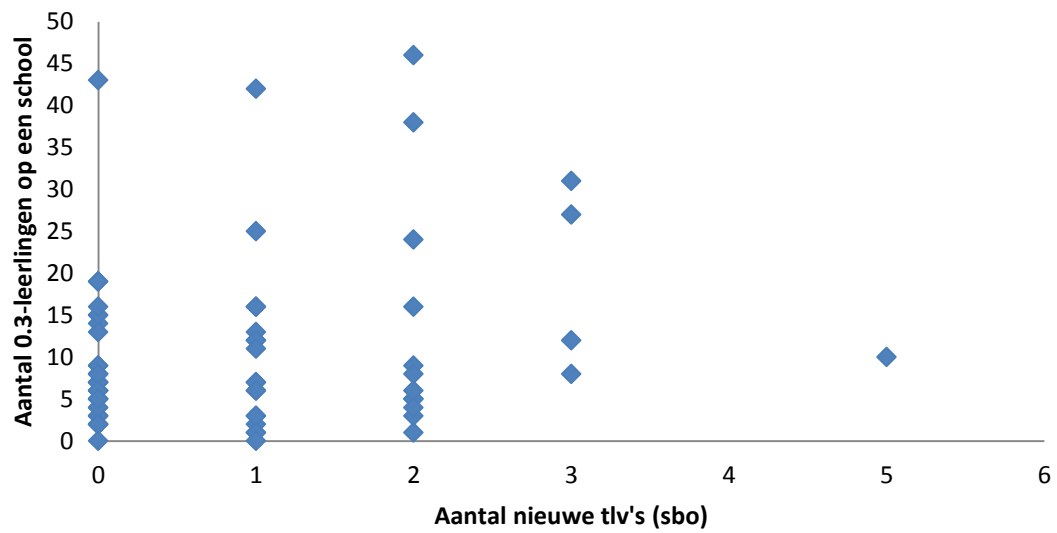
Note: Rangcorrelatie = .19, $R^2 = .043$

Cluster 4 en 1.2-leerlingen



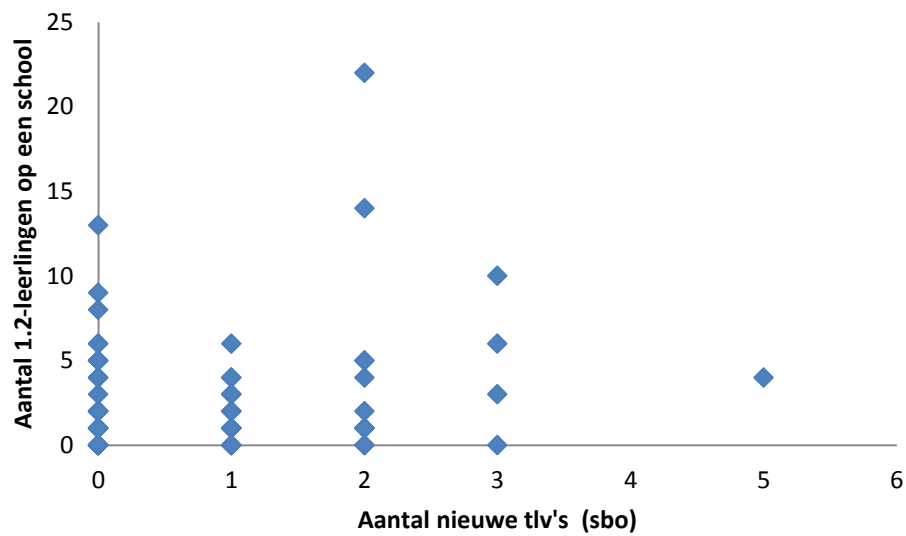
Note: Rangcorrelatie = .05, $R^2 = .009$

Sbo en 0.3-leerlingen



Note: Rangcorrelatie = .20, $R^2 = .060$

Sbo en 1.2-leerlingen



Note: Rangcorrelatie = .10, $R^2 = .030$

