



Publieksversie

Analyse leerlingenstromen

SWV PO 22.03

Onderzoekers:
Willeke Doornbos & Mirjam van Oers

Maart 2025

Onderwijs gaat over **kansen**, over het helpen van kinderen om zich te ontwikkelen, ongeacht de uitdagingen die ze tegenkomen. We zien dat steeds meer leerlingen doorstromen naar speciale voorzieningen. Dat roept vragen op: is ons onderwijs zo ingericht dat het kinderen optimaal ondersteunt? Kunnen we samen zorgen dat kinderen zoveel mogelijk in hun vertrouwde omgeving onderwijs kunnen blijven volgen?

Daarom hebben we dit onderzoek laten uitvoeren. We willen scherp krijgen hoe leerlingstromen zich ontwikkelen en welke factoren hierop van invloed zijn.

Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit het **contextuele model van inclusie**. Dat betekent dat we niet naar individuele kenmerken van leerlingen kijken, maar naar hoe de **omgeving** – de school, de leerkracht, de ondersteuning en het beleid – bijdraagt aan een inclusieve leeromgeving.

We willen niet alleen begrijpen wat er gebeurt, maar ook waarom, en vooral: hoe we hier samen stappen in kunnen zetten.



SWV PO 2203
PASSEND ONDERWIJS

Dit uitgevoerde onderzoek helpt ons om samen – scholen, gemeenten en ondersteuningspartners – te kijken naar de beste manier om inclusief onderwijs vorm te geven.



Jeroen Oosterhof
Directeur Bestuurder SWV PO 22.03

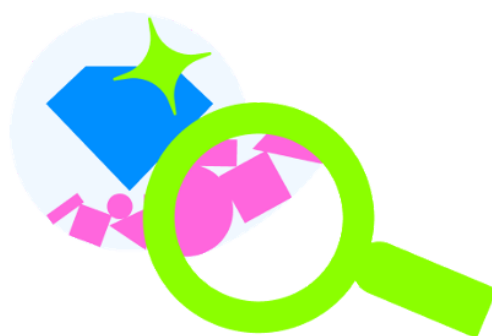
Inleiding

Onderwijs is voortdurend in beweging. We willen kinderen zoveel mogelijk binnen de reguliere school houden, maar in de praktijk zien we dat steeds meer leerlingen worden doorverwezen naar gespecialiseerde voorzieningen. Dit roept de vraag op: waarom gebeurt dit en welke keuzes maken we onderweg? Dit onderzoek helpt ons niet alleen zicht te krijgen op de feiten, maar ook op de afwegingen en overtuigingen die hieraan ten grondslag liggen.

Daarom hebben we als Samenwerkingsverband PO 22.03 onderzoek uit laten voeren door het Instituut voor Inclusief Onderwijs (IvIO). Het doel hierbij was om in kaart te brengen waar het samenwerkingsverband staat in de beweging naar inclusief onderwijs. Dit rapport is een publieksversie van het uitgevoerde onderzoek.

Onderzoeksdoel

Het onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in hoe leerlingstromen zich ontwikkelen binnen SWV PO 22.03 en welke factoren hierop van invloed zijn. Het vertrekpunt is niet alleen een meting van de huidige situatie, maar ook een analyse van de afwegingen en keuzes die scholen, besturen en het samenwerkingsverband maken in de ondersteuning van leerlingen.



Kernvragen in het onderzoek:

- Hoe ontwikkelen de leerlingstromen zich binnen het samenwerkingsverband?
- Welke patronen en ontwikkelingen zijn zichtbaar in de verwijzing naar gespecialiseerd onderwijs?
- Wat zijn de belemmerende en bevorderende factoren in het realiseren van inclusief onderwijs?
- Welke beleidskeuzes zijn nodig om de ambitie van inclusief onderwijs verder te brengen?

Het uitgevoerde onderzoek brengt zowel feitelijke trends als de onderliggende besluitvormingsprocessen inzichtelijk, zodat scholen en samenwerkingspartners inzicht krijgen welke aanknopingspunten er zijn om inclusiever onderwijs vorm te geven.

'Het onderzoek gaat daarmee verder dan een meting van de huidige kwaliteit. Het richt zich op de vraag: Wat is het vertrekpunt van dit samenwerkingsverband op weg naar inclusief onderwijs?'

Onderzoekskader

Het Instituut voor Inclusief Onderwijs neemt de contextuele benadering van inclusief onderwijs als vertrekpunt in al haar handelen (Wienen, 2023).

Historisch gezien wordt bij passend onderwijs en de beleidsvoorgangers uitgegaan van het afstemmen op de individuele diagnose of beperking van het kind, het zogenaamde medische model. De contextuele benadering is een sociaal model, waarin vooraleerst uitgegaan wordt van goed onderwijs als voorwaarde voor kinderen om tot ontwikkeling te komen. Goed onderwijs is onderwijs waarin de leerling echt gezien wordt en waarin, binnen de relatie, de verwachtingen hoog zijn. Oftewel: er is sprake van een sterke pedagogisch-didactische context. Het onderzoek en de adviezen zijn dan ook vanuit dit perspectief geformuleerd.

Aanpak vanuit contextuele model

Het contextuele model vertrekt vanuit de gedachte dat onze normen bepalen wat we normaal en afwijkend (gedrag) vinden. Het bevraagt continu de context en past deze aan, aan de populatie op de school.



Onderzoeksopzet

Overzicht: **dataverwerking**

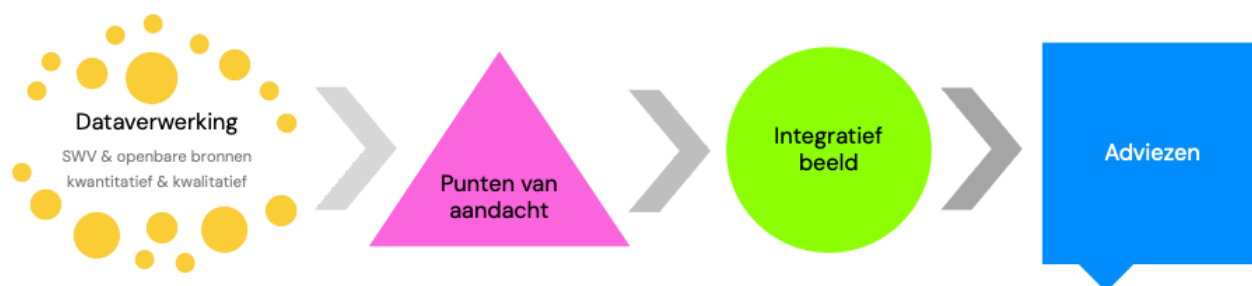
Algemene trends en kerncijfers geven een breed beeld van de leerlingstromen en de belangrijkste ontwikkelingen.

Inzicht: **punten van aandacht** en **integratief beeld**

Hier wordt dieper ingegaan op de achterliggende mechanismen, zoals de rol van het ondersteuningsbeleid, de bestuurlijke context en de keuzes van scholen.

Uitzicht: **adviezen**

Dit deel biedt beleidsaanbevelingen en strategische richtingen voor de toekomst. Wat is er nodig om de beweging naar inclusiever onderwijs verder vorm te geven?



Aandachtsgebieden binnen het uitgevoerde onderzoek

I Contextfactoren

regio en bestuurlijke complexiteit

II Grensgebieden in het speelveld

inzet van voorzieningen en effectiviteit

III Inrichting van het swv

bevorderende factoren voor inclusie

I Contextfactoren

- De regio heeft een complexe bestuurlijke opbouw, waarin overlappende jeugdhulpregio's, leerplichtafspraken en gemeentelijke structuren samenwerken. Dit maakt een uniforme koersbepaling lastig.
- Daarnaast bevindt het samenwerkingsverband zich in een overgangsfase met wijzigingen in governance en de afstemming van beleid tussen onderwijs en zorg.

Bestuurlijke complexiteit



Historie: afdelingen, diffuus onderscheid tussen doelgroepen



Regio-indeling: gemeenten, jeugdhulpregio's, leerplichtregio's



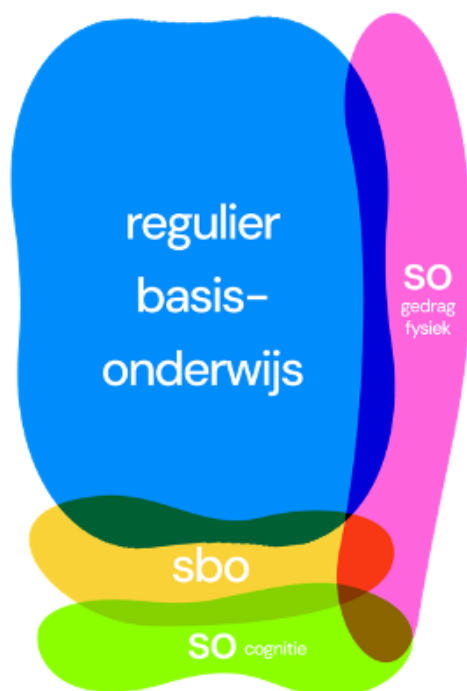
Gemiddeld aantal schoolbesturen en gemeenten



Leerlingpopulatie waarschijnlijk niet complicerend

II Grensgebieden in het speelveld

Huidige situatie en trends



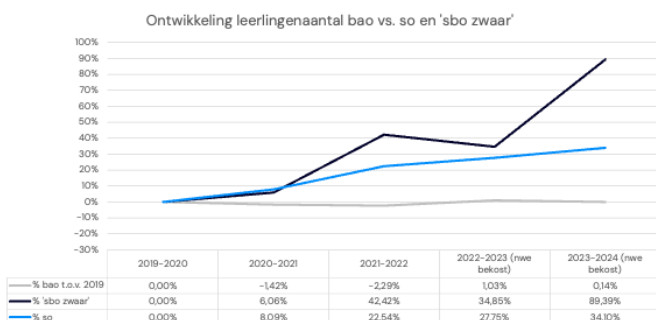
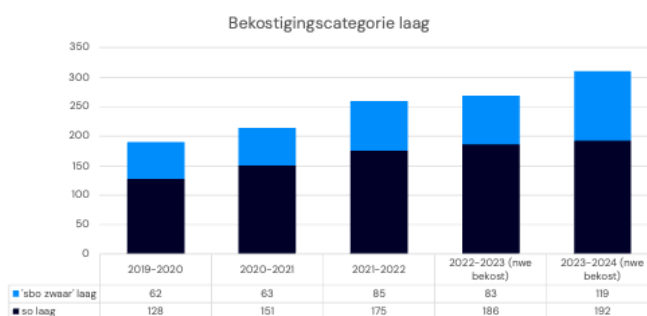
We zien een spanning tussen de ambitie om inclusief onderwijs te bevorderen en de feitelijke ontwikkelingen. Het aantal verwijzingen naar speciaal onderwijs is de afgelopen jaren gestaag gestegen. Dit betekent niet automatisch dat het reguliere onderwijs onvoldoende antwoord geeft op de onderwijsbehoeften van leerlingen, maar het laat wel zien dat scholen en partners om de scholen heen voor lastige keuzes staan.

Wat betekent inclusief onderwijs in de praktijk? Welke ondersteuning hebben leraren nodig? En welke rol spelen ouders in deze beslissingen?

Toenemende verwijzingen naar gespecialiseerd onderwijs (sbo/so).

Leerlingontwikkeling

- ▲ *Forse stijging so en 'sbo zwaar' t.o.v. stabiel bao, vooral categorie laag*
- ▲ Deelname so+sbo: sinds '23-'24 boven NL gem.
- ▲ Deelname sbo: meerjarig boven NL gem.
- Deelname so: meerjarig onder NL gem.
- Opvallende groei in '23-'24 na dip in '22-'23
- Grensverkeer naar buiten stabiel



Leerlingontwikkeling

- ▲ *Groei so: alle locaties binnen de regio, vooral Hoogeveen*
- ▲ Ontwikkeling sbo: lichte daling in Hoogeveen t.o.v. sterke stijging in Meppel en Steenwijk
- Grootste instroom s(b)o leeftijd 4 t/m 8 jaar
- Reisafstand daalt → nieuwe lln komen van relatief dichtbij
- Verblijfsduur sbo: licht stijgende trend; Hoogeveen boven NL gem.
- Verblijfsduur so: licht dalende trend

'Het huidige beleid stimuleert inclusie onvoldoende, met fluïde criteria voor verwijzing en weinig terugstroom naar het regulier onderwijs.'

Inzet van voorzieningen en ondersteuningsstructuren

Binnen het samenwerkingsverband zijn verschillende voorzieningen ingericht om leerlingen passende ondersteuning te bieden.

Het onderzoek laat zien dat de inzet van voorzieningen sterk varieert per regio en dat er overlap en onduidelijkheid bestaat tussen verschillende vormen van ondersteuning, zoals speciaal (basis)onderwijs en regionale voorzieningen.

Regionale voorzieningen

- ▲ Nauwelijks tot geen informatie te vinden over doelstellingen, gebruik en effecten van regionaal aanbod.
- ▲ Enkel voor basisondersteuning financiële verantwoording over inzet van de middelen (zeer specifiek) tegenover geen verantwoording over inzet van andere middelen.
- ▲ Midden en hoog bekostiging voor niet-EMB en zelfs 'sbo-zwaar' is opvallend.
- ▲ Verschil in beschikbaarheid van voorzieningen binnen de regio.
- Doorstroom van opdc naar regulier is hoog en lijkt stijgend (beperkte info).

Extra ondersteuning vindt vooral plaats buiten het regulier onderwijs.

'De vraag is hoe effectief deze voorzieningen zijn en of ze bijdragen aan de ambitie om leerlingen zoveel mogelijk binnen het reguliere onderwijs te houden.'

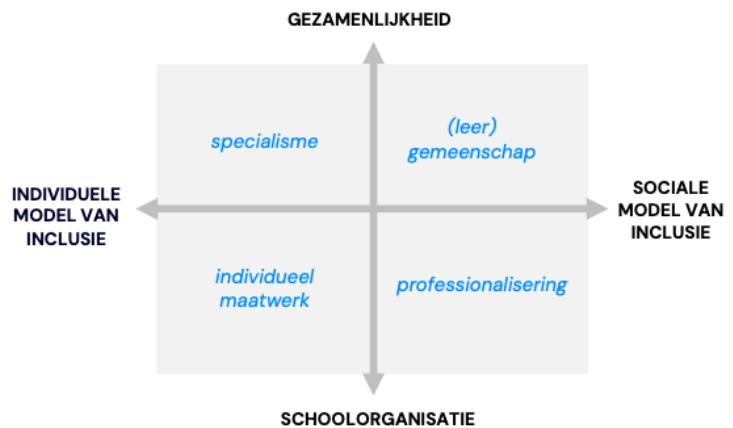
III Inrichting van het swv

Om de beweging naar inclusiever onderwijs te versterken, is het essentieel om te begrijpen welke factoren deze ontwikkeling ondersteunen en welke juist obstakels vormen.

Professionals binnen het samenwerkingsverband geven aan dat er spanning bestaat tussen **toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid** van onderwijs. Uit een uitgebreide **vragenlijst** onder bestuurders, schoolleiders en ondersteuners in en om de school blijkt dat er geen eenduidig beleid is over de inzet van ondersteuning binnen het regulier onderwijs, waardoor scholen soms handelingsverlegenheid ervaren.

Vragenlijst (huidige en gewenste situatie)

- Gaat uit van concurrerende waarden
- Spanning tussen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid
- Richting bepalen vraagt om keuzes maken
- Leidt in combinatie met data-analyse en beleidsonderzoek tot een beeld van het swv/schoolbestuur



Uit de vragenlijst blijkt dat er sprake is van

- Spanning tussen toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van onderwijs.
- Eenduidig beleid over de inzet van ondersteuning binnen het regulier onderwijs.
- Ervaren handelingsverlegenheid door gebrek aan expertise en middelen door professionals

Overzicht huidige en gewenste situatie in het SWV

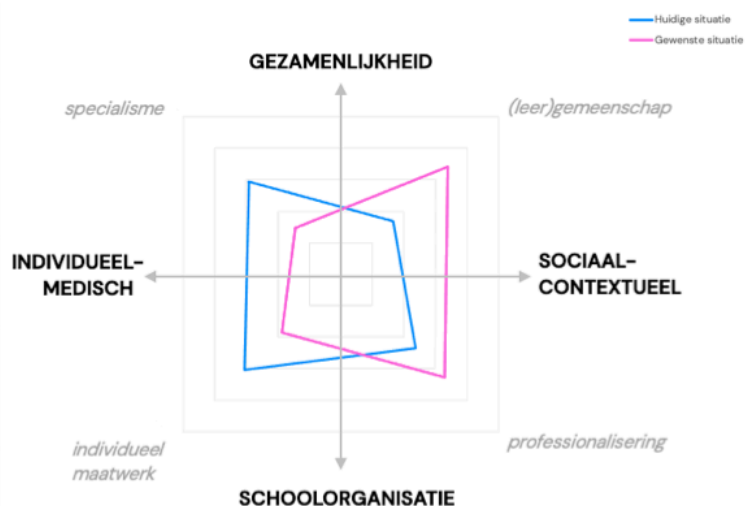
Beweging van individueel-medisch naar sociaal-contextueel. Beiden in gemengd model van de schoolorganisatie en gezamenlijkheid in het netwerk.

Grote overeenstemming tussen respondenten: 80-90% op huidige beeld, gewenste beeld en gewenste richting. Nauwelijks verschil tussen netwerken.

Des te dichter de respondent op de praktijk zit, des te meer nadruk op 'schoolorganisatie', zowel in huidige als gewenste situatie.

Schoolbestuurders zien al meer van het sociaal-contextuele model in de huidige situatie dan andere professionals en neigen sterker die kant op in gewenste situatie.

Geen respondenten vanuit s(b)o.



Waar willen we naartoe?



De beweging naar inclusiever onderwijs vraagt om meer dan alleen intenties. Het vraagt om actie. Dit betekent dat we de ondersteuning binnen reguliere scholen structureel moeten versterken en dat verwijzingen naar gespecialiseerd onderwijs geen automatisme mogen zijn. Het vraagt om een duidelijke visie: willen we een onderwijsomgeving waarin kinderen zich aanpassen aan de onderwijsomgeving, of een onderwijsomgeving dat zich aanpast aan de diversiteit van kinderen?

Samenvatting bevorderende en belemmerende factoren

Bevorderende factoren*	Belemmerende factoren
Veranderingen in governance, indeling, kwaliteitszorg en toewijzingsbeleid bieden kansen om ambitie, beleid en praktijk uit te lijnen.	Pragmatische (beleidsarme) inrichting.
Relatief veel leerlingen stromen van opdc door naar regulier (stijgende trend) en opdc wil i.h.k.v. inclusie werk maken van begeleiding van context.	Financiële prikkels: nauwelijks beloning voor inkluderend gedrag, waardoor verwijzen aantrekkelijker kan zijn.
Personeel in eigen dienst bij SWV draagt in potentie bij aan inhoudelijke aansturing in lijn met doelen OP.	Bao heeft geen rol bij s(b)o-plaatsing en –verblijf.
	Fluide criteria voor tlv's en arrangementen.
	Risico op financiële uitputting en dus ingreep op budgetten van scholen (vicieuze cirkel?).
	Zeer beperkte dataverzameling en verantwoording over inzet en effect van voorzieningen/middelen.

‘Om de ambitie van inclusief onderwijs te realiseren, is het essentieel om een duidelijke koers te bepalen en beleidskeuzes te maken die hierop aansluiten.’

Adviezen

Samenwerkingsverband

- Bepaal een **heldere, richtinggevende koers**. Neem risico's en bij-effecten mee bij het maken van de koers. Zorg voor alignment tussen koers, visie, beleid ('praattheorie') en procedures en handelingen ('gebruikstheorie').
- Ga na welke **voorzieningen** nodig en wenselijk zijn geredeneerd vanuit de nieuwe koers. Denk aan behoud en alternatieve inzet van expertise bij ombouw of afbouw.
- Heb aandacht voor **doelmatige inzet van middelen**: worden deze ingezet voor de kinderen die dit het hardst nodig hebben en is de inzet effectief?
- Grensgebieden: **Positioneer het bao** bij bepaling van toelaatbaarheid tot het s(b)o.
- Kwaliteitszorg: Zorg voor een goede **dataverzameling**, -verwerking en -duiding, afgestemd op de beoogde doelen. Hoe heeft dit effect op beleid?
- Zorg voor **stimulerende prikkels** voor scholen bij inclusief gedrag.

Schoolbesturen en scholen

Adviezen

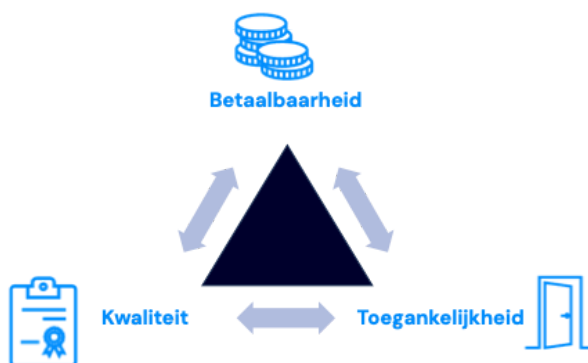
- Inclusie begint bij **heel goed onderwijs**: hoge verwachtingen vanuit sterk pedagogisch-didactisch contact.
- Werk aan een **cultuur** waarin diversiteit wordt gewaardeerd.
- Richt de ondersteuningsstructuur zoveel mogelijk in op de ondersteuning van leraren. Wat heeft het tem nodig om de leerling leerkansen te kunnen blijven bieden?
- Benader het **s(b)o als een voorziening** ten behoeve van het regulier bao.
- Neem de koers van het SWV mee in het **professionaliseringsbeleid** van de schoolorganisaties.
- Stap bij elk ingrijpend besluit in de schoenen van **de leerling**: wat betekent dit nu voor de toekomst?
- **Nieuwbouw** of verbouwing? Denk na over inclusie.



Tot slot

Het uitgevoerde onderzoek laat zien waar we nu staan en welke keuzes we te maken hebben om de beweging naar inclusiever onderwijs echt door te zetten.

De uitkomsten vragen van de partners in en om het samenwerkingsverband om kritisch te kijken naar de manier waarop we ondersteuning organiseren en of onze keuzes aansluiten bij de ambitie om zoveel mogelijk leerlingen binnen het reguliere onderwijs te houden.



Dit vraagt om een heldere koers, duidelijke afspraken en een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen. We willen toe naar een onderwijsomgeving waarin ondersteuning structureel binnen scholen wordt versterkt en waarin verwijzingen naar gespecialiseerd onderwijs niet de eerste, maar de laatste optie zijn. Dat betekent investeren in deskundigheid, samenwerking en het continu evalueren van de keuzes die we maken.

We danken iedereen die aan dit onderzoek heeft bijgedragen en zien ernaar uit om met alle betrokkenen in gesprek te blijven over de volgende stappen.

Samen werken aan een inclusieve omgeving waar verschillen niet alleen worden geaccepteerd, maar ook gewaardeerd. Hoe maak je het onderwijs steeds beter zodat er steeds meer leerlingen van profiteren? Met als uiteindelijke doelstelling: geen kind dat denkt dat het aan hem of haar ligt dat het afwijkt van onze normen.