



Inspectie van het Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

## **VERANDERINGEN IN DE SAMENSTELLING VAN DE LEERLINGENPOPULATIE IN HET VOORTGEZET SPECIAAL ONDERWIJS TUSSEN 2014 EN 2019**

Een beeld van de landelijke cijfers en de ervaringen van  
besturen en voortgezet speciaal onderwijsscholen

Januari 2021

## Voorwoord

Iedere leerling verdient de ondersteuning die hij nodig heeft om te leren. Waar mogelijk in het reguliere onderwijs of anders in het speciaal onderwijs. Dat is het uitgangspunt van het in 2014 ingevoerde passend onderwijs. Dit is een grote en essentiële opgave voor het onderwijs, juist in een tijd van lerarentekort en oplopende complexiteit door bijvoorbeeld de transitie van de jeugdzorg.

Al langer geven scholen aan dat ze veranderingen zien in de instroom, die het moeilijk maakt de onderwijskwaliteit te behouden. Daarom onderzochten we hoe de samenstelling van de leerlingenpopulatie in het voortgezet speciaal onderwijs veranderd is (net als we een jaar eerder deden voor het speciaal onderwijs). We hebben daarvoor gegevens op landelijk niveau geanalyseerd. Ook keken we achter de cijfers, door bestuurders, schoolleiders en lerarenteams te vragen naar hun ervaringen, oorzaken en mogelijke oplossingen.

Het aantal leerlingen dat instroomt in het voortgezet speciaal onderwijs is ongeveer stabiel gebleven. Ze komen vaker uit het voortgezet onderwijs, in plaats van uit het speciaal onderwijs, het speciaal basisonderwijs of het reguliere basisonderwijs. Leerlingen hebben meer schoolwisselingen achter de rug.

Scholen geven vooral de zwaardere problematiek bij leerlingen aan als de oorzaak van de verzwaring die zij ervaren. Hierdoor duurt het vaak langer voordat ze weer tot leren komen. Vaak hoorden we dat leerlingen te lang hebben moeten wachten tot ze de benodigde ondersteuning kregen, waardoor hun problemen groter zijn geworden.

Hoewel het niet in alle gevallen mogelijk is om de ervaringen van de scholen met harde data te onderbouwen, vind ik het wel belangrijk om deze gevoelde verzwaring serieus te nemen. Besturen kunnen het zicht op de samenstelling van hun leerlingenpopulaties versterken, bijvoorbeeld door duidelijker te maken hoe zij leerlingen definiëren en onderwijs- en ondersteuningsvragen als complexer typeren. Het geeft ook aanleiding om hier aandacht aan te besteden vanuit samenwerkingsverbanden en jeugdzorg om zo veel mogelijk verdieping van de individuele leerlingenproblematiek te voorkomen.

Passend onderwijs gaat niet alleen over de keuze tussen regulier of speciaal onderwijs. Een leerling dient waar hij ook zit de ondersteuning te krijgen die hij nodig heeft. Daarvoor moeten scholen en leraren voldoende zijn toegerust. Daarvoor hebben scholen voldoende middelen nodig vanuit de samenwerkingsverbanden. Goede leerlingenzorg is niet alleen een vraagstuk voor het onderwijs. Ook adequate jeugdzorg is noodzakelijk. Stemmen we goed af, werken we voldoende samen, stellen we de juiste prioriteiten, dat zijn de vragen die dan spelen. Want samen moeten we leerlingen die dat nodig hebben de zorg en ondersteuning bieden die ze nodig hebben.

Wij bedanken de besturen en scholen voor hun openheid, het enthousiasme waarmee we werden ontvangen en de constructieve gesprekken.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs,

Mr. A. Oppers  
Januari 2021

# INHOUD

Voorwoord 2  
Samenvatting 4

<b>1</b>	<b>Inleiding 7</b>
1.1	Achtergrond 7
1.2	Doelstelling 7
1.3	Centrale vragen 7
1.4	Conclusies onderzoek speciaal onderwijs 8
1.5	Onderzoeksopzet 9
1.6	Analyse 9
1.7	Leeswijzer 9
<b>2</b>	<b>Resultaten voortgezet-speciaal-onderwijsonderzoek 10</b>
2.1	Hoofdvraag 1: Wat laat landelijke onderwijsdata zien? 10
2.1.1	Aantal leerlingen in voortgezet speciaal onderwijs 10
2.1.2	Instroom in voortgezet speciaal onderwijs 11
2.1.3	Bekostiging en schoolgrootte voortgezet speciaal onderwijs 12
2.1.4	Uitstroom 13
2.2	Hoofdvraag 2: Wat ervaren besturen? 14
2.2.1	Bronnen waarop besturen zich baseren 14
2.2.2	Verzwarend 14
2.2.3	Oorzaken van verzwarend 14
2.3	DEEL 3: Wat ervaren scholen? 15
2.3.1	Genoemde veranderingen 15
2.3.2	Categorieën 16
2.3.3	Verschillen tussen de oorspronkelijke cluster 3- en 4-scholen. 17
<b>3</b>	<b>Analyse van ervaren veranderingen 18</b>
3.1	Verdieping individuele gedragsproblematiek van leerlingen 18
3.1.1	Oorzaken 18
3.1.2	Gevolgen 18
3.1.3	Afstemming 19
3.1.4	Belemmerende factoren 19
3.1.5	Bevorderende factoren 19
3.1.6	Indicaties uit landelijke onderwijsdata die mogelijk verband houden met de verandering 19
3.2	Verschillen tussen oorspronkelijke cluster 3- en cluster 4-scholen 19
3.2.1	Verbreiding doelgroep voormalig cluster 3-scholen. 19
3.2.2	Latere en tussentijdse instroom voormalig cluster 4-scholen 20
<b>4</b>	<b>Conclusie en discussie 21</b>
4.1	Oorzaken zijn lastig direct te koppelen aan genoemde veranderingen 21
4.2	Ervaring verdieping individuele gedragsproblematiek van leerlingen 21
4.3	Verschillen oorspronkelijke cluster 3- en 4-scholen 22
4.4	Andere punten 22

## Samenvatting

Dit onderzoek naar veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie in het voortgezet speciaal onderwijs tussen 2014 en 2019 sluit aan op het stelselonderzoek uit 2019: 'Veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs tussen 2014 en 2018'. De aanleiding van beide onderzoeken is dat de Inspectie van het Onderwijs veel meldingen krijgt van scholen en besturen die een verzwaring ervaren sinds de invoering van passend onderwijs, door veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie op de scholen.

Doel van de onderzoeken is om:

- de veranderingen in beeld te krijgen;
- te zien hoe deze zich verhouden tot de ervaringen van scholen en besturen;
- de oorzaken en gevolgen in kaart te brengen;
- te leren van de succesfactoren en belemmerende factoren om het onderwijs effectief af te stemmen op deze veranderingen.

Dit onderzoek is een onderdeel van een breder onderzoek naar de effecten van passend onderwijs voor leerlingen met extra leerondersteuning in de diverse onderwijssectoren.

We onderzochten in het schooljaar 2018/2019 deze veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs, en in 2019/2020 in het voortgezet speciaal onderwijs. Hierbij keken we naar landelijke cijfers en leerlingenstromen, interviewden we besturen over de veranderingen die zij ervaren en we spraken met scholen over de manier waarop deze veranderingen doorwerken in het onderwijs en hoe zij hiermee omgaan. Ook onderzoeken we de komende jaren de verschillen tussen de samenwerkingsverbanden en de effecten hiervan op de leerlingen.

### **Beeld uit landelijke cijfers**

De landelijke onderwijsdata laten trends zien en daarmee veranderingen in de leerlingenpopulaties op scholen. De landelijke data laten zien dat het aantal voortgezet speciaal onderwijs leerlingen vlak na de start van passend onderwijs is gestegen en daarna weer gedaald tot het oorspronkelijke percentage. Opvallende trends zijn verder dat leerlingen instromen met meer schoolwisselingen, en vaker instromen vanuit het voortgezet onderwijs in plaats van het speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs en basisonderwijs. Daarnaast is er een toename van het aantal leerlingen in een diplomagerichte leerweg.

### **Wat ervaren besturen?**

Besturen ervaren dat de populatiesamenstelling op hun scholen verandert. Ze merken in grote mate dat dit een verzwaring voor het onderwijs betekent. Besturen geven vergelijkbare veranderingen aan die neerkomen op de verdieping van de individuele leerlingenproblematiek. Hiermee bedoelen ze dat de problemen en complexiteit van de jongeren die in het voortgezet speciaal onderwijs instromen groter zijn geworden. Voorbeelden hiervan zijn een toename van externaliserend of internaliserend gedrag en meer problematische thuissituaties.

### **Wat ervaren de scholen?**

Op de scholen zijn vergelijkbare veranderingen aangegeven, die specifiek geduid konden worden. Alle scholen, en vooral de oorspronkelijke cluster 4-scholen, zien een verdieping van de individuele gedragsproblematiek van leerlingen, wat de benodigde dynamiek binnen de school veroorzaakt en noodzaakt tot extra ondersteuning. Opvallend hierin is dat de oorspronkelijke cluster 3- en 4-scholen verschillen. De cluster 3-scholen geven aan dat hun aannamebeleid is aangepast. Zo nemen deze scholen meer leerlingen aan met een lager IQ. Door samenwerking met de zorg en het recht op onderwijs stromen deze leerlingen steeds vaker in het voortgezet speciaal onderwijs in. Daarnaast zien cluster 3-scholen meer leerlingen met een hoger IQ en lager sociaal emotionele vaardigheid. Voor het onderwijs hebben deze leerlingen behoefte aan een leerklimaat met een vaste structuur, regelmaat en de rustige omgeving die de oorspronkelijke cluster 3-scholen bieden. De oorspronkelijke cluster 4-scholen zien meer tussentijdse instroom van leerlingen die gedurende het jaar naar de cluster 4-school worden verwezen. Dit levert in de klassen een extra groepsdynamiek op met onrust tot gevolg.

### **Strategieën van scholen voor goed onderwijs**

Scholen hanteren verschillende strategieën om (de kwaliteit van) het onderwijs af te stemmen op de veranderingen die zij ervaren:

- De combinatie van onderwijs en zorg in de klas, waardoor direct de pedagogische ondersteuning aanwezig is die een leerling nodig heeft.
- Ze creëren een ondersteunend leer- en leefklimaat voor leerlingen dat aansluit bij de behoeften van alle leerlingen.
- Scholen investeren in de professionalisering van de leraren om zo beter met de vernieuwde doelgroep om te kunnen gaan.
- Het onderwijs wordt anders ingericht, door onder meer een-op-een begeleiding en onderwijszorgklassen, meer maatwerk.
- Scholen investeren ook in de samenwerking met gemeenten, samenwerkingsverbanden en zorgaanbieders, bijvoorbeeld voor extra passende ondersteuning.

### **Conclusie**

De grote meerderheid van de besturen en scholen ervaart veranderingen in de samenstelling van leerlingenpopulaties. Een grote meerderheid van de scholen ervaart een verdieping van de individuele leerproblematiek. Aangegeven wordt dat dit hoofdzakelijk komt doordat leerlingen nu later de hulp en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben, waardoor de problemen en complexiteit die deze jongeren ervaren groter worden. Als oorzaak worden redenen gegeven die verband houden met passend onderwijs, en in mindere mate de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten. In de landelijke data zien we vooral dat leerlingen vaker vanuit het voortgezet onderwijs instromen in plaats van het speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs en basisonderwijs. Ook zien we meer schoolwisselingen voor instroom en een afname van de hoge- en midden bekostiging in de TLV's. Het geeft aanleiding om hier aandacht aan te besteden vanuit samenwerkingsverbanden en jeugdzorg om zo veel mogelijk verdieping van de individuele leerproblematiek te voorkomen. Hierin speelt de vraag of de ondersteuning op po-, sbo-, en vo-scholen voldoende is, wanneer leerlingen alsnog doorstromen naar het vso, versterkt door de effecten van de decentralisatie van jeugdzorg.

De manier waarop besturen en scholen hun ervaringen onderbouwen, verschilt sterk. Besturen kunnen het zicht op de samenstelling van hun leerlingenpopulaties versterken, bijvoorbeeld door duidelijker te maken hoe zij leerlingen definiëren en onderwijs- en ondersteuningsvragen als complexer typeren. Daarmee kunnen

besturen en scholen duidelijker aantonen wanneer er sprake is van verzwaring en wat dit voor gevolgen heeft op de ontwikkeling en resultaten van de leerling.

Ongeacht de onderbouwing is het een feit dat leraren vinden dat de leerlingenpopulatie verandert en complexer wordt. Dit heeft invloed op de mate waarin zij zichzelf geschikt voelen om onderwijs af te stemmen op de leer- en ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Ondersteuning door bijvoorbeeld professionalisering is daarin van belang. Diverse scholen realiseren hierin inmiddels mooie voorbeelden. Daarnaast zien we dat op scholen waarin onderwijs en zorg goed samenwerken dit ten goede komt aan het onderwijsleerproces van de leerlingen. Maar het is complex om dit te laten slagen en vergt inspanning van alle lagen van een school en het stelsel.

# 1 Inleiding

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs van kracht. Een van de doelstellingen van passend onderwijs is dat alle leerlingen een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden. Regionale samenwerkingsverbanden hebben de opdracht om ervoor te zorgen dat alle scholen in de regio dezelfde basisondersteuning bieden en dat er een dekkend netwerk is voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Inmiddels bestaat passend onderwijs zes jaar en onderzoekt de inspectie de kwaliteit van dit stelsel met meerdere onderzoeken. Centraal staat de vraag hoe leerlingen en studenten de benodigde onderwijsondersteuning krijgen en wat de kwaliteit hiervan is.

## 1.1 Achtergrond

Voor de sector speciaal onderwijs is 'in-, door-, en uitstroom' als stelselthema gekozen vanwege de vele meldingen van besturen en scholen die verzwarende en verdichting van de problematiek ervaren. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Scholen geven zelf aan dat ze sinds de invoering van passend onderwijs een verschuiving zien in hun populatiesamenstelling, waarbij meer leerlingen meer ondersteuning nodig hebben om tot leren te komen. Ook zien sommige scholen een verschuiving in het moment van instroom. Scholen geven aan dat leerlingen bijvoorbeeld later naar het speciaal onderwijs worden verwezen, met grotere leerachterstanden tot gevolg. In het schooljaar 2018/2019 hebben we onderzoek gedaan in het speciaal onderwijs naar verklaringen en onderbouwingen voor de vermeende veranderingen en verzwarende. In het schooljaar 2019/2020 hebben we ditzelfde onderzoek uitgevoerd in het voortgezet speciaal onderwijs. Dit hangt samen met onderzoeken naar verschillen tussen samenwerkingsverbanden in (dis)continuïteit in schoolloopbanen. Op basis van de resultaten van deze onderzoeken doen we vervolgens meerjarig onderzoek naar de effecten van deze verschillen tussen samenwerkingsverbanden op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (LMEO's) en leerlingen en leraren in het regulier onderwijs.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om voor het voortgezet speciaal onderwijs op stelselniveau in beeld te brengen of en hoe de samenstelling van de leerlingenpopulatie op scholen voor voortgezet speciaal onderwijs sinds het passend onderwijs is veranderd. Ook keken we of we de hypothese dat er een landelijke verzwarende van de problematiek is met data kunnen onderbouwen. Vervolgens brachten we met een aselecte steekproef onder dertig besturen in beeld welk aandeel van hen sinds het passend onderwijs veranderingen in leerlingenpopulatie ziet en of dit volgens hen een verzwarende is.

Vervolgens deden we binnen een selectie van vijftien scholen verdiepend onderzoek naar hoe scholen de mogelijke veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie onderbouwen, welke gevolgen dit volgens hen heeft voor de onderwijskwaliteit en -organisatie en wat succesvolle en belemmerende factoren zijn om de onderwijsinrichting op deze veranderingen af te stemmen.

## 1.3 Centrale vragen

Dit onderzoek kent drie centrale hoofdvragen:

1. Welke kwantitatieve veranderingen zijn er sinds de invoering van passend onderwijs op landelijk niveau zichtbaar in de samenstelling van schoolpopulaties binnen het voortgezet speciaal onderwijs?
2. Welk aandeel van de schoolbesturen met scholen voor voortgezet speciaal onderwijs ziet sinds passend onderwijs dat er sprake is van veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie en hoe hangt deze verandering samen met de ervaren verzwaring?
3. Wat zijn volgens de scholen de oorzaken en gevolgen van deze verandering(en)? Wat zijn de succes- en belemmerende factoren om het onderwijs en de onderwijskwaliteit op deze veranderingen aan te passen en te bewaken? Welke contextfactoren op het gebied van samenwerking, personeel en de inrichting en organisatie van zorg zijn mogelijk van invloed op de ervaren verandering?

Deze centrale hoofdvragen zijn vertaald naar deelvragen. De antwoorden op deze vragen presenteren we in samenhang in hoofdstuk 2 (Resultaten).

#### 1.4

#### **Conclusies onderzoek speciaal onderwijs**

In schooljaar 2018-2019 hebben we dit onderzoek uitgevoerd in het speciaal onderwijs. Hier hebben we gezien dat de meeste besturen en scholen een verandering ervaren en dit als verzwaring zien. De veranderingen zijn verschillend van aard: meer instroom, eerdere of latere instroom, meer complexe achtergrond en problematiek van leerlingen. Genoemde oorzaken zijn passend onderwijs, decentralisatie jeugdzorg, keuzes van scholen in aannamebeleid, (hoge) verwachtingen van ouders of complexere samenleving. Deze veranderingen komen niet enkel door passend onderwijs. Vanwege de verschillen in aard en omvang zijn de genoemde veranderingen niet direct of enkel aan passend onderwijs te relateren. In enkele gevallen is dit wel aannemelijk, zoals bij veranderingen die samenhangen met het beleid van het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld bij vroegsignalering. Uit gesprekken blijkt dat de context van de school van wezenlijk belang is, bijvoorbeeld met de inzet van tijdelijk personeel, verandering van financiering voor ambulante of thuisnabije zorg.

In data van landelijke cijfers zijn de veranderingen beperkt terug te zien. Het landelijke beeld is vergelijkbaar met dat van passend onderwijs. Een mogelijke oorzaak is het verschillend beleid van samenwerkingsverbanden. Een meerderheid van de besturen van het speciaal onderwijs monitort leerlingenstromen en achtergronden in beperkte mate. De indruk van verzwaring van bestuurders is daardoor overwegend gebaseerd op gesprekken met schooldirecties en schoolteams.

Schoolteams en vooral leraren ervaren in veel gevallen een verzwaring van hun werk en benoemen het werk als veranderd en complexer. Ze voelen zich onvoldoende toegerust om hun onderwijs af te stemmen op een andere leerlingenpopulatie met de bijbehorende leer- en ondersteuningsbehoeften. Het is daarin minder relevant of de leerlingenpopulatie werkelijk is veranderd. De ervaring beïnvloedt hun handelingsbekwaamheid en ruimte om het onderwijs af te stemmen op de onderwijs- en ondersteuningsbehoefte van leerlingen.

Verder bleken scholen verschillende strategieën te hebben in de omgang met de veranderingen in de leerlingenpopulatie. Het pedagogisch klimaat en de kwaliteitscultuur bleken van doorslaggevend belang. Maatwerktrajecten die aansluiten op de individuele leerling, leraren die ondersteund worden in hun professionalisering, het delen van expertise en samenwerking met behandelinstellingen en ouders zijn hiervan enkele succesvolle voorbeelden.



## 1.5

### **Onderzoeksopzet**

Het onderzoek bestond uit drie delen. Deel 1 betrof een analyse van de landelijke leerlingenstromen. In dit deel van het onderzoek toetsten we veranderingen in de leerlingenpopulatie op basis van de landelijke beschikbare onderwijsdata. Om meer zicht te krijgen op de veranderingen die besturen ervaren, hielden we in deel 2 van het onderzoek een telefonisch interview onder een aselechte steekproef van dertig besturen. Tijdens dit interview spraken we over de veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Op basis van deze resultaten selecteerden wij voor deel 3 van dit onderzoek vijftien scholen met verschillende onderwijstypen en veranderingen voor verdiepend onderzoek. Hierbij brachten we op schoolniveau in beeld welke veranderingen zij zien, of zij deze veranderingen als verzwaring ervaren, hoe zij deze onderbouwen en wat volgens scholen belemmerende en bevorderende factoren zijn om het onderwijs op deze veranderingen af te stemmen. Bij deze onderzoeken startten we bij de leerkrachten en legden hun ervaringen achtereenvolgens aan de commissie van begeleiding en de directie voor.

## 1.6

### **Analyse**

Ook de analyse is grotendeels identiek verlopen als in het speciaal-onderwijsonderzoek. Dit geldt voor de data-analyse van landelijke leerlingenstromen en de analyse van de interviews met bestuurders. De analyse van de schoolbezoeken is in vergelijking met het speciaal-onderwijsonderzoek beperkt veranderd door het aantal labels te beperken. Er is gekozen voor algemenere overkoepelende labels, met sub-labels voor grote categorieën om de veranderingen in beeld te brengen, aangevuld met meer intuïtieve labels passend bij de uitspraak. Hierdoor is het beeld van de veranderingen wat grover, maar geeft het wel meer duiding.

## 1.7

### **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 bespreken wij de onderzoeksresultaten op de afzonderlijke deelvragen. We beginnen met de analyse van de landelijke onderwijsdata, daarna volgt een weergave van welke veranderingen besturen ervaren en hun onderbouwing. Vervolgens presenteren we de resultaten van het onderzoek op de scholen. In hoofdstuk 3 brengen we de gegevens van de drie onderzoeksvragen bij elkaar. We geven een analyse over de samenhang, leggen de verbanden tussen de ervaringen van de besturen en de scholen en geven aan of we hiervan een bevestiging zien in de landelijke onderwijsdata. In hoofdstuk 4 geven we de belangrijkste conclusies weer en geven aanzet tot een discussie.

## 2 Resultaten voortgezet-speciaal-onderwijsonderzoek

### 2.1 Hoofdvraag 1: Wat laat landelijke onderwijsdata zien?

De analyse van de landelijke data laten trends zien die op veranderingen duiden. Zo neemt vlak voor de invoering van passend onderwijs het aantal leerlingen op de voortgezet speciaal onderwijs scholen toe, om na de introductie van passend onderwijs licht af te nemen. Opvallend is dat leerlingen instromen met meer schoolwisselingen en vaker instromen vanuit het voortgezet onderwijs in plaats van het speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs of basisonderwijs. Ook constateren we een toename van het aantal leerlingen dat in een diplomagerichte leerweg zit.

#### 2.1.1 Aantal leerlingen in voortgezet speciaal onderwijs

Ten aanzien van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs constateren we dat het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs stijgt voor de invoering van passend onderwijs in 2014 en daarna afneemt tot onder het niveau van 2012. Het percentage leerlingen dat in het voortgezet speciaal onderwijs zit, is na 2015 redelijk constant. Vlak voor de invoering van passend onderwijs en vlak erna is er een lichte stijging van 3,8 procent naar 4,0 procent in 2013 en 2014. Daarna is het percentage leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs weer terug op de 3,7 procent. Zie tabel 2.1.

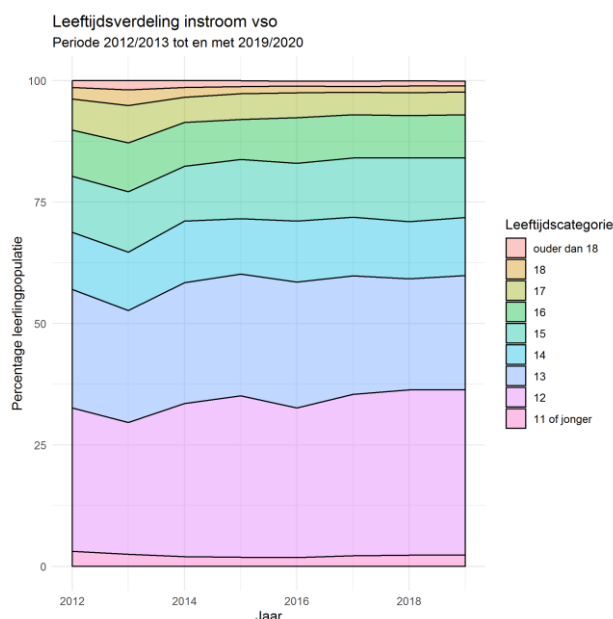
Tabel 2.1.1a: Aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs ten opzichte van totale leerlingenpopulatie in het voortgezet onderwijs

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
aantal ll VO	940.135	950.038	961.373	991.932	1.001.937	1.002.025	992.005	974.889
aantal ll vso	37.077	39.411	39.884	38.550	37.917	37.660	37.566	37.753
percentage vso ll	3,8	4,0	4,0	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7

Bron: TR SvHO so 2020, tabellenboek SvHO vo 2020

De leeftijdsverdeling is relatief stabiel tussen 2012 en 2019. In de periode 2012-2015 waren er wat schommelingen, maar de laatste 4 jaar is er geen sprake van een trend. Het grootste deel van de instroom zijn leerlingen tot en met 13 jaar.

Figuur 2.1.1a: Leeftijdsverdeling (peildatum 1 oktober) van instromende leerlingen voortgezet speciaal onderwijs, 2012-2019



### 2.1.2

#### *Instroom in voortgezet speciaal onderwijs*

Ook de instroom van leerlingen lijkt constant, waarbij opvalt dat vlak voor de invoering van passend onderwijs de instroom kort toeneemt en daarna afneemt tot een percentage dat vergelijkbaar is met het percentage dat vlak voor de invoering van passend onderwijs gebruikelijk was.

*Tabel 2.1.2a: Aantal leerlingen dat instroomt in het voortgezet speciaal onderwijs ten opzichte van het reguliere voortgezet onderwijs*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vo	206.242	207.937	207.193	208.990	204.839	198.207	193.304	207.193
Vso	10.577	11.607	10.573	9.237	10.017	10.205	10.105	10.263
percentage II vso	4,9	5,3	4,9	4,2	4,7	4,9	5,0	4,7

Bron: TR Svho so 2020, tabellenboek Svho vo 2020

Het aantal leerlingen dat in de twee jaren voor instroom in het voortgezet speciaal onderwijs een keer van school (BRIN) veranderd is, neemt tussen 2012 en 2016 toe. De toename is dan zichtbaar in het percentage leerlingen dat in de twee jaren voor instroom in het voortgezet speciaal onderwijs een keer van school is gewisseld.

*Tabel 2.1.2b: Aantal schoolwisselingen in de twee jaren voor instroom voortgezet speciaal onderwijs (exclusief overstap naar voortgezet speciaal onderwijs zelf)*

	2012/13		2013/14		2014/15		2015/16		2016/17		2017/18		2018/19	
	%	n	%	n	%	n	%	N	%	n	%	n	%	n
0	74,3	7.458	72,9	8.094	69,9	7.120	70,0	6.276	65,7	6.354	66,2	6.490	69,1	6.751
1	23,6	2.365	24,8	2.751	27,7	2.818	27,4	2.456	31,5	3.050	31,0	3.038	28,6	2.790
2	2,1	208	2,3	256	2,4	242	2,6	231	2,7	265	2,9	281	2,3	228

Bron: TR Svho so 2020, tabellenboek Svho vo 2020

Tussen 2012 en 2018 neemt het aandeel leerlingen dat instroomt in het voortgezet speciaal onderwijs vanuit het speciaal onderwijs enigszins af. Het aandeel leerlingen dat vanuit het voortgezet onderwijs instroomt, neemt juist toe met 5,2% procent met de grootste toename vanuit havo/vwo. Dit suggereert dat meer leerlingen het

eerst in het reguliere onderwijs proberen, daar onvoldoende ondersteuning krijgen en later alsnog in het voortgezet speciaal onderwijs instromen.

Tabel 2.1.2c: Onderwijsachtergrond instromende leerlingen voortgezet speciaal onderwijs, 2012/2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	%	%	%	%	%	%	%
So	44,9	49,4	44,3	45,7	41,9	40,8	39,6
Bao	8,5	7,3	8,5	7,5	7,9	8,0	8,3
Sbao	5,9	5,0	6,1	6,2	6,6	7,7	8,0
Pro	3,8	3,8	4,6	4,2	4,0	3,7	3,8
(brug) vmbo	25,0	23,3	25,9	25,4	28,0	27,8	27,7
(brug) havo / vwo	5,9	5,6	5,9	6,6	7,4	7,8	8,4
Overig	1,6	1,5	1,2	0,9	1,0	0,7	0,7
<2 jaar in NL	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5
Geen inschrijving voor vso	1,3	1,0	0,9	0,9	0,7	0,8	0,7
Één of meer jaar niet ingeschreven	2,7	2,8	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3
N	9.820	10.793	9.853	8.706	9.462	9.748	9.738

Bron: TR Svho so 2020, tabellenboek Svho vo 2020

### 2.1.3

#### Bekostiging en schoolgrootte voortgezet speciaal onderwijs

Vanuit de landelijke cijfers is een trend zichtbaar die invloed heeft op de bekostiging van scholen. Zo neemt het aantal onderwijskundige voortgezet speciaal onderwijseenheden tussen 2013 en 2018 toe van 335 naar 340, waarbij het gemiddelde aantal leerlingen een daling laat zien. De daling is van gemiddeld 169,1 leerlingen naar gemiddeld 144,5 leerlingen.

Tabel 2.1.31: Aantal onderwijskundige eenheden (OKE's) voortgezet speciaal onderwijs, en gemiddeld leerlingenaantal, 2013-2018

	Aantal	Gem.	SD
2013	335	169,1	111,9
2014	333	165,8	104,8
2015	334	163,8	110,3
2016	330	151,0	96,8
2017	340	145,4	95,9
2018	337	147,0	103,0
2019	340	144,5	103,5

Bron: TR Svho so 2020, tabellenboek Svho vo 2020

Wanneer we naar de categorieën kijken, zien we dat het aantal scholen (uitgedrukt in onderwijskundige eenheden) dat minder dan 70 leerlingen telt tot 2015 afneemt en na 2016 toeneemt. Opvallend is dat de gemiddelde grootte van voortgezet speciaal onderwijsscholen daalt. De spreiding tussen de instellingen is ook groter geworden. Het aantal grote voortgezet speciaal onderwijsscholen ( $\geq 275$  leerlingen) is in de periode 2013-2016 afgenomen, maar neemt nu weer iets toe. Hetzelfde geldt voor kleine scholen ( $<70$  leerlingen). De bekostiging is deels leerlingafhankelijk, waardoor grotere scholen schaalvoordeel hebben wat betreft ondersteunend personeel.

Tabel 2.1.3b: Grootte instellingen voortgezet speciaal onderwijs- in categorieën, 2013-2019

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
minder dan 70	15,5	46	14,2	44	14,4	43	19,2	60	21,5	71	22,5	73	21,5	71
70-275	69,6	206	71,3	221	70,6	211	69,3	217	67,3	222	66,2	215	66,5	220
275 of meer	14,9	44	14,5	45	15,1	45	11,5	36	11,2	37	11,4	37	12,1	40

Bron: TR SvHO so 2020, tabellenboek SvHO vo 2020

Daarnaast is een verschuiving te zien van de hoge categorie financiering naar de lage categorie financiering. Werd in 2014 nog aan 9,2 procent van de leerlingen een hoge categorie toegekend, in 2019 is dit nog 6,5 procent. Bij instroom heeft in 2014 6,7 procent van de leerlingen een hoge categorie, in 2019 is dit nog maar bij 3,8 procent van de leerlingen. Dit geeft aan dat het moeilijker is voor scholen om in de categorie midden- of hoog financiering te krijgen van de samenwerkingsverbanden, of dit duidt op een verlichting van de leerlingenpopulatie.

Tabel 01.3c: Verdeling categorie financiering, leerlingenpopulatie voortgezet speciaal onderwijs- (exclusief cluster 1/2), 2014-2019

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Onbekend	3,3	1.205	3,1	1.124	3,2	1.136	3,0	1.058	3,0	1.065	3,0	1.060
Laag	84,4	31.226	84,8	30.376	85,2	30.127	84,9	29.976	85,0	30.076	85,7	30.603
Midden	3,1	1.164	3,2	1.153	3,9	1.390	4,5	1.602	4,8	1.712	4,9	1.746
Hoog	9,2	3.417	8,9	3.174	7,6	2.696	7,6	2.680	7,1	2.528	6,5	2.305

Bron: TR SvHO so 2020, tabellenboek SvHO vo 2020

De impact van deze veranderingen van schoolgrootte en categoriefinanciering is moeilijk te duiden. Omdat dit afhankelijk is van veel factoren en beleidskeuzes, is het moeilijk te duiden wat hier de gevolgen direct van zijn.

#### 2.1.4

##### *Uitstroom*

De afgelopen jaren is deelname aan het profiel vervolgonderwijs toegenomen en deelname aan dagbesteding afgenomen. Vlak na de invoering van passend onderwijs zat 43,6 procent van de leerlingen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs, in 2019 is dit 49,5 procent van de leerlingen. Dit duidt op hogere prestaties en verwachtingen van leerlingen.

Tabel 2.1.4a: Percentage ingeschreven leerlingen per uitstroomprofiel, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	%	%	%	%	%	%
Onbekend	2,5	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0
Dagbesteding	27,4	28,0	27,4	26,7	25,8	25,3
Arbeidsmarkt	26,4	26,1	26,2	26,0	26,0	25,2
Vervolgonderwijs	43,6	45,7	46,4	47,2	48,1	49,5

Bron: TR SvHO so 2020, tabellenboek SvHO vo 2020

Deze stijging zien we ook in het aantal kandidaten in het voortgezet speciaal onderwijs dat (deel)examen doet. Dit steeg van 4401 in 2015 tot 4832 kandidaten in 2019.

Tabel 2.1.4b: Aantal examenkandidaten voortgezet speciaal onderwijs naar soort examinering, 2015-2018

	2015	2016	2017	2018	2019
Extraneus	961	1.022	994	931	773
Staatsexamen	3.440	3.541	3.839	3.952	4.059
Waarvan volledig examen	1.195	1.203	1.212	1.302	1.292
Waarvan deelexamen	2.245	2.338	2.627	2.650	2.767
Totaal	4401	4563	4833	4883	4832

Bron: Tabellenboek SvHO 2020 speciaal onderwijs

## 2.2 Hoofdvraag 2: Wat ervaren besturen?

Er zijn 30 besturen aselect geselecteerd die gelden als een representatieve steekproef. Van de 30 besturen die zijn gebeld, ervaren 26 besturen een verandering in de samenstelling van de leerlingpopulatie op de scholen. Van de 26 besturen die een verandering ervaren, zien 25 besturen dit als een verzwaring. De bestuurders baseren zich hoofdzakelijk op kwalitatieve data. Slechts 2 van de 26 besturen baseren zich op kwantitatieve gegevens.

### 2.2.1 Bronnen waarop besturen zich baseren

De kwalitatieve gegevens krijgen bestuurders door gesprekken met directeurs (19 bestuurders) en/of eigen indrukken bij schoolbezoeken (12 bestuurders), 14 besturen hebben de veranderingen kwantitatief in beeld met analyse van instroom (4), cijfers rondom opbrengsten (3), managementrapportages/evaluaties (2), populatiegegevens van de regio (2), analyse van doorlooptijd en herkomst (1). Er is niet altijd een toelichting gegeven hoe dit beeld tot stand komt.

### 2.2.2 Verzwaring

Van deze 26 besturen ervaren 25 besturen de verandering als een verzwaring. In tabel 2.10 staan de genoemde veranderingen en verzwaringen opgesomd met het aantal besturen dat deze genoemd heeft.

Tabel 2.2.2a: Aantal genoemde veranderingen en verzwaringen

Verandering die verzwaring geeft	Aantal keer genoemd
Toename externaliserende gedragsproblematiek	19
Meer leerlingen met hoog IQ en lage Sociaal Emotionele Ontwikkeling (SEO)	10
Ander instroommoment	10
Meer ernstig meervoudig beperkte-leerlingen (EMB)	9
Toename internaliserende gedragsproblematiek	6
Meer leerlingen met veel schoolwisselingen	5
Meer problematische thuissituatie	5
Overig	5

### 2.2.3 Oorzaken van verzwaring

Besturen zijn ook bevraagd over de oorzaken van de veranderingen in samenstelling van de leerlingpopulatie. In tabel 2.11 zijn de genoemde oorzaken weergegeven.

Tabel 2.2.3b: Genoemde oorzaken door besturen

Oorzaken van verandering leerlingenpopulatie en verzwaring	Aantal keer genoemd
Passend onderwijs	23
Veranderingen jeugdzorg, waaronder wachtlijsten en verkeerde keuzes	6
Eigen beleid bestuur	3
Ontschotting cluster 3 en 4	2
Toename complexiteit van de maatschappij	2
Hogere verwachtingen van ouders	1
Minder ontheffingen leerplicht	1

#### *Dilemma*

De totale analyse en verwerking van de uitspraken van besturen en scholen levert een discussie op, of een uitspraak een oorzaak of gevolg is. Dit hangt samen met het gezichtspunt waar de uitspraak op 'gewogen' wordt. Een voorbeeld is latere instroom in het voortgezet speciaal onderwijs. Dit wordt benoemd als een oorzaak voor de verdieping van de individuele problematiek, maar kan een gevolg zijn van beleid van een samenwerkingsverband waardoor het financieel gunstig is voor een school om de leerling op school te houden. In de verwerking lopen deze door elkaar heen. Hiervoor is gekozen omdat scholen dit zelf hebben aangegeven, maar vertroebelt het algemene beeld. De samenhang tussen oorzaak of gevolg is groot.

## 2.3

### **DEEL 3: Wat ervaren scholen?**

De scholen zijn geselecteerd uit de gesproken besturen op basis van spreiding, doelgroep van de school en uitspraken van de besturen. Dit betekent dat de uitspraken niet representatief zijn en alleen een onderbouwing geven van de van de op school ervaren veranderingen, verzwaringen en mogelijke oplossingen. Alle uitspraken zijn samengevat in een gestructureerde matrix en geverifieerd bij de scholen.

Van de vijftien bezochte scholen zijn negen scholen oorspronkelijke cluster 3-scholen en zes scholen oorspronkelijke cluster 4-scholen.

#### 2.3.1

##### *Genoemde veranderingen*

Hieronder staan de veranderingen in de leerlingenpopulatie en door hoeveel scholen deze genoemd zijn tijdens het onderzoek. Van de vijftien scholen hadden elf scholen het idee dat er sprake was van een toename van gedragsproblematiek van de individuele leerling. Geen enkele andere verandering wordt door zo veel scholen genoemd. Wel zijn er meerdere scholen die spreken over een toename van leerlingen met een hoger IQ (vijf scholen), latere of tussentijdse instroom (drie), toename van leerlingen met laag ontwikkelingsniveau (onder andere EMB (drie) en een toename van ondersteuningsbehoeften (zorg) (drie). Op deze veranderingen die door drie scholen of meer zijn genoemd, wordt later verder ingegaan.

*Tabel 2.3.1a: Door de dertien scholen genoemde veranderingen in leerlingpopulatie*

Verandering	n
Toename gedragsproblematiek individu	11
Toename leerlingen met hoger IQ	5
Latere of tussentijdse instroom	3
Toename aantal leerlingen (Absolute groei)	3
Toename leerlingen met laag ontwikkelingsniveau (o.a. EMB)	3
Toename ondersteuningsbehoefte (zorg)	3
Afname mytilleerlingen	1
Kortere verblijfsduur	1
Toename aantal schoolwisselingen	1
toename gedragsproblematiek binnen de klas	1
Toename gezinsproblematiek	1
Toename verblijfsduur van leerlingen	1
Toename ziekteverzuim leerlingen	1
Zorgvraag van leerlingen is voorliggend	1

### 2.3.2

#### *Categorieën*

Van alle interviews zijn de uitspraken van de scholen gecategoriseerd en van een label en sub-labels voorzien. Onderstaande tabel laat zien welke categorieën door de vijftien scholen in de interviews genoemd zijn. Dit geeft een beeld over de onderwerpen die tijdens de interviews besproken zijn. Een categorie wordt per school maar een keer geteld om te voorkomen dat de mate waarover gesproken is van invloed is op de hoeveelheid.

*Tabel 2.3.2a: Genoemde categorieën door scholen*

Categorie	n
Inrichting onderwijs	15
Jeugdzorg	14
Professionalisering	13
Samenwerking in de regio	12
Onderwijsaanbod	11
Aannamebeleid	9
Regulier onderwijs	9
Verdieping individuele leerlingproblematiek	9
Aanbod regio	8
Ouderbetrokkenheid	7
Diagnostisering	6
Kenmerken leerling	6
Veiligheid	6
groepsdynamiek	5
Lerarentekort	5
Recht op onderwijs	5
Maatschappelijke ontwikkeling	4
Reputatie	3



### 2.3.3 Verschillen tussen de oorspronkelijke cluster 3- en 4-scholen.

Opvallend is dat er verschillen bestaan tussen de oorspronkelijke cluster 3- en de oorspronkelijke cluster 4-scholen.

*Tabel 2.3.3a: Veranderingen in leerlingenpopulatie op onderzochte OKE's, voor cluster 3- scholen (n=9)*

verandering	n
Toename gedragsproblematiek individu	7
Toename leerlingen met hoger IQ	5
Toename leerlingen met laag ontwikkelingsniveau (o.a. EMB)	3
Toename ondersteuningsbehoefte (zorg)	3
Afname mytilleerlingen (leerlingen met lichamelijke beperking)	1
Toename aantal leerlingen (absolute groei)	1
Toename aantal schoolwisselingen	1
Toename gezinsproblematiek	1
Toename ziekteverzuimleerlingen	1

*Tabel 2.3.3b: Veranderingen in leerlingenpopulatie op onderzochte OKE's, voor cluster 4- scholen (n=6)*

Verandering	n
Toename gedragsproblematiek individu	4
Latere of tussentijdse instroom	3
Toename aantal leerlingen (absolute groei)	2
Kortere verblijfsduur	1
Toename gedragsproblematiek binnen de klas	1
Toename verblijfsduur van leerlingen	1
Zorgvraag van leerlingen is voorliggend	1

Voor een completer overzicht is een volledig datarapport beschikbaar.

### **3 Analyse van ervaren veranderingen**

#### **3.1 Verdieping individuele gedragsproblematiek van leerlingen**

Scholen en besturen geven onafhankelijk van elkaar een vergelijkbare verandering aan. Dit valt onder de categorie: verdieping van de individuele gedragsproblematiek. Kortgezegd geven besturen en scholen aan dat leerlingen moeilijker gedrag laten zien, met als oorzaak het later ontvangen van de benodigde ondersteuning en begeleiding krijgen in leren en leven. De individuele leerlingproblematiek verdiept zich daardoor, wat zich uit in een toename van de gedragsproblematiek op de scholen. Hieronder rekenen we door de besturen benoemde toename uit de categorieën: externaliserende gedragsproblematiek (19 van de 26 besturen), toename internaliserende gedragsproblematiek (6 van de 26 besturen), Hoog IQ en laag Sociaal Emotionele Ontwikkeling (SEO)(10 van de 26 besturen). Uit de interviews met de scholen zijn vergelijkbare uitspraken gedaan uit de categorieën: toename van gedragsproblematiek van individu (11 van de 15 scholen), toename ondersteuningsbehoefte (3 van de 15 scholen), toename gedragsproblematiek in de klas (1 van de 15 scholen), zorgvraag leerlingen meer voorliggend (1 van de 15 scholen). Vooral op de oorspronkelijke cluster 4-scholen wordt dit als belangrijkste verandering gezien en oorzaak van de ervaren verzwaring (4 van de 6 scholen). Op de oorspronkelijke cluster 3-scholen wordt dit in mindere mate, maar toch opvallend veel aangegeven (7 van de 9 scholen).

##### *3.1.1 Oorzaken*

Als oorzaak voor de verdieping van de gedragsproblematiek geven besturen aan dat het vooral door passend onderwijs komt (23 van de 26 scholen) en in mindere mate door de veranderingen in de jeugdzorg (6 van de 26 scholen) en de wachtlijsten in de jeugdzorg (3 van de 26 scholen).

De 11 scholen zijn genuanceerder en gevarieerder in de aangegeven oorzaken. Deze vallen vaak in het beleidskader van passend onderwijs (8 van de 11 scholen). De genoemde oorzaken zijn: beperkt dekkend aanbod van het samenwerkingsverband (3 van de 11 scholen), beleid samenwerkingsverband (3 van de 11 scholen), aannamebeleid (2 van de 11 scholen), (2 van de 11 scholen) inrichting regulier onderwijs (2 van de 11 scholen). In mindere mate benoemen scholen oorzaken die verband houden met het beleidskader van de Transitie jeugdzorg (4 van de 11 scholen): transitie jeugdzorg (2 van de 11 scholen), langere wachtlijst jeugdzorg (2 van de 11 scholen).

Drie van de elf scholen geven aan dat er een latere of tussentijdse instroom is, die zij als oorzaak van de verdieping van de individuele gedragsproblematiek zien. Deze latere instroom houdt verband met passend onderwijs, waar samenwerkingsverbanden, besturen en scholen andere keuzes maken om leerlingen langer op de eigen school te onderwijzen, om de instroom naar het speciaal onderwijs te beperken. Deze zijn ook in verband te brengen met jeugdzorg, wanneer de diagnostisering later plaatsvindt en wachtlijsten zijn ontstaan waardoor leerlingen langer moeten wachten op passende hulp.

##### *3.1.2 Gevolgen*

Het meest genoemde gevolg genoemd door scholen is de veiligheid op de scholen. Dit wordt genoemd door vijf van de elf scholen. In mindere mate geven scholen aan dat de groepsdynamiek in de klas is veranderd (3 van de 11 scholen), dat leerkrachten meer pedagogisch moeten werken dan didactisch (3 van de 11

scholen), dat de inrichting van het onderwijs is veranderd en leerlingen moeilijker kunnen aansluiten (3 van de 11 scholen).

### 3.1.3 *Afstemming*

Scholen stemmen onderwijs af door de schoolorganisatie anders in te richten (7 van de 11 scholen). Dit gaat dan om interne samenwerking (5 van de 11 scholen), professionaliseren met teamontwikkeling (5 van de 11 scholen), schoolbeleid aanpassen (4 van de 11 scholen) en meer afstemmen op de leerlingen (4 van de 11 scholen).

### 3.1.4 *Belemmerende factoren*

De meest genoemde belemmering voor scholen is het lerarentekort (3 van de 11 scholen) en dat pabo's onvoldoende aanbod hebben voor deze professionalisering (3 van de 11 scholen).

### 3.1.5 *Bevorderende factoren*

Als bevorderende factoren wordt vooral de teamontwikkeling genoemd (4 van de 11 scholen) en samenwerking binnen de regio (2 van de 11 scholen).

### 3.1.6 *Indicaties uit landelijke onderwijsdata die mogelijk verband houden met de verandering*

De landelijke onderwijsdata ondersteunen enkel de genoemde oorzaken van de verandering.

- Zo is de leeftijdsverdeling van instroom tussen 2012 en 2019 veranderd. Het percentage 12- en 13-jarigen in het voortgezet speciaal onderwijs is toegenomen van 53,9 procent naar 57,6 procent. Dit duidt erop dat er meer leerlingen instromen in het eerste en tweede jaar van het speciaal voortgezet onderwijs.
- We zien een toename van de instroom van leerlingen vanuit het reguliere voortgezet onderwijs, van 30,9 procent naar 36,1 procent, en een afname van het percentage leerlingen dat direct uit het speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs of reguliere basisonderwijs instroomt. Dit neemt af van 59,3 procent naar 55,9 procent. Dit duidt erop dat leerlingen langer in het reguliere onderwijs verblijven.
- Tegelijkertijd is het aantal schoolwisselingen 2 jaar voor de instroom in het voortgezet speciaal onderwijs toegenomen (1 of 2 schoolwisselingen) van 25,7 procent in 2012, naar 30,9 procent in 2019.

Voor wat betreft de transitie van de jeugdzorg beschikt de Inspectie van het Onderwijs niet over data dat de oorzaken ondersteunt.

## 3.2 **Verschillen tussen oorspronkelijke cluster 3- en cluster 4-scholen**

Er zijn ook andere veranderingen die opvallen wanneer de oorspronkelijke cluster 3-scholen en de oorspronkelijke cluster 4-scholen apart worden geanalyseerd. Zoals bij 3.1 aangegeven, is voor beide typen scholen de verdieping van de individuele gedragsproblematiek het meest aanwezig. Daarnaast zijn er veranderingen die specifiek zijn voor het type school. Door het splitsen is het aantal scholen waarover hier is gesproken wel nog beperkter, waardoor het nog lastiger is om een landelijke trend te onderkennen.

### 3.2.1 *Verbreiding doelgroep voormalig cluster 3-scholen.*

Voor de oorspronkelijke cluster 3-scholen vallen twee veranderingen op die vallen binnen de categorie 'verbreiding doelgroep'. Zo geven vijf van de negen scholen aan dat ze leerlingen met een hoger IQ binnen krijgen. De scholen geven aan dat dit vooral leerlingen zijn die voor passend onderwijs op specialistische cluster 4-scholen terecht konden, die zich expliciet op internaliserende problematiek richtten. Deze

leerlingen hebben baat bij de rust, structuur en regelmaat die de oorspronkelijke cluster 3-scholen bieden. Als oorzaak geven drie van de negen scholen het beleid van het samenwerkingsverband aan en twee scholen geven aan dat dit het aannamebeleid van de school is. Als gevolg geven drie scholen aan dat leerkrachten verder geprofessionaliseerd moeten worden en twee scholen geven aan dat meer van de leerkracht gevraagd wordt op didactisch gebied. Leerkrachten moeten andere leerstof onderwijzen. Voor de afstemming op de verandering wordt het aanbod uitgebreid (2 van de 9 scholen) en meer afgestemd op de behoefte van de leerlingen (2 van de 9 scholen). Genoemde belemmeringen zijn het gebouw, lerarentekort, professionalisering en teamontwikkeling. Twee scholen geven aan dat teamontwikkeling een belangrijke bevorderende factor is.

Twee andere opvallende veranderingen van de cluster 3-scholen zijn een toename van leerlingen met een laag ontwikkelingsniveau (3 van de 9 scholen) en een toename van de ondersteuningsbehoefte (3 van de 9 scholen). Als oorzaken worden hiervoor het recht op onderwijs genoemd (3 van de 9 scholen) en de samenwerking tussen onderwijs en zorg. In de afstemming richten scholen zich vooral op de interne samenwerking, het schoolbeleid, de schoolorganisatie en de afstemming onderwijs en zorg. De belangrijkste belemmeringen zijn de inrichting van het gebouw en de samenwerking in de regio. Als belangrijkste bevorderende factor wordt de teamontwikkeling gezien.

### 3.2.2

#### *Latere en tussentijdse instroom voormalig cluster 4-scholen*

Opvallend is dat alleen de voormalig cluster 4-scholen aangeven dat zij een latere of tussentijdse instroom zien van leerlingen. Deze drie scholen noemen als belangrijkste oorzaak het beleid van het samenwerkingsverband (3 van de 6 scholen), en de twee scholen de samenwerking binnen de regio en de rol die het samenwerkingsverband daarin heeft. Als belangrijkste gevolgen benoemen drie scholen de groepsdynamiek die iedere keer opnieuw moet worden bepaald en drie scholen benoemen de moeilijkere aansluiting van deze leerlingen op het onderwijs. Twee van de zes scholen stemmen af door de inrichting van het onderwijs via schoolbeleid. Twee scholen geven aan de transitie van de jeugdzorg als belangrijkste belemmering te ervaren. Er worden drie bevorderende factoren genoemd: de inrichting van het onderwijs, de samenwerking tussen onderwijs en zorg en samenwerking binnen de regio.

## 4 Conclusie en discussie

### 4.1 Oorzaken zijn lastig direct te koppelen aan genoemde veranderingen

Net als in het speciaal onderwijs ervaart de meerderheid van de besturen en scholen in het voortgezet speciaal onderwijs dat de samenstelling van de populatie verandert. De genoemde veranderingen zijn verschillend van aard: latere instroom en een complexere achtergrond en verdieping van de individuele gedragsproblematiek van de leerlingen. Als oorzaken worden bijvoorbeeld de eigen keuzes in het aannamebeleid van de school, (hoge) verwachtingen van (mondige) ouders, de decentralisatie van de jeugdzorg of een complexere samenleving in het algemeen genoemd.

Het is lastig vast te stellen of de instroom in het voortgezet speciaal onderwijs daadwerkelijk zoveel zwaarder is als besturen en scholen aangeven. De landelijke data laat de volgende trends zien:

- De instroom vanuit het voortgezet onderwijs neemt in het voortgezet speciaal onderwijs toe. De instroom vanuit het speciaal onderwijs neemt af.
- Het aantal hoge- en midden categoriefinanciering van leerlingen neemt af. En het aantal leerlingen met lage financiering neemt toe.
- Op de voortgezet speciaal onderwijs-scholen zitten relatief meer leerlingen in een arbeidsmatige en diplomagerichte leerweg en er gaan relatief meer leerlingen op voor een diploma. Dit wijst erop dat de verwachtingen en prestatie van leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs stijgen. Dit betekent dat er ook meer inhoudelijk onderwijs geboden wordt.
- Meer leerlingen zijn in het regulier onderwijs een keer van school gewisseld voordat ze instromen in het voortgezet speciaal onderwijs.
- Het aantal scholen in het voortgezet speciaal onderwijs neemt licht toe en het aantal leerlingen per voortgezet speciaal onderwijslocatie neemt af. Het aantal kleine scholen neemt toe, het aantal grote scholen neemt af. Dat betekent dat schaalvoordelen dalen.

De verschillen in beleidskeuzes tussen samenwerkingsverbanden maken dat de context tussen scholen verschilt en veranderingen moeilijker met landelijke data aan te tonen zijn. De specifieke context heeft een belangrijke invloed op de ervaringen van scholen en besturen.

Daarnaast zijn kort na elkaar twee beleidskaders ingevoerd die grote veranderingen met zich meebrachten voor de begeleiding en ondersteuning van leerlingen, namelijk de invoering van passend onderwijs en de transitie van de jeugdzorg naar gemeenten. Beide beleidskaders hebben grote invloed en de gevolgen zijn moeilijk van elkaar te scheiden, omdat leerlingen gevolgen ondervinden vanuit beide beleidskaders.

### 4.2 Ervaring verdieping individuele gedragsproblematiek van leerlingen

De verdieping van de gedragsproblematiek van leerlingen wordt door besturen en scholen geduid als de belangrijkste verandering en verzwarende. Deze verdieping van gedragsproblematiek wordt hoofdzakelijk toegeschreven aan veranderingen die zijn doorgevoerd in het kader van passend onderwijs, en in mindere mate de transitie van de jeugdzorg. Samengevat geven de scholen aan dat leerlingen later de ondersteuning en zorg ontvangen die ze nodig hebben voor hun ontwikkeling. Factoren van passend onderwijs die worden genoemd, zijn het beleid van samenwerkingsverbanden en de keuzes die besturen en scholen hierin maken in het eigen beleid. Genoemd hierin is latere plaatsing in het voortgezet speciaal onderwijs

en een toename van de tussentijdse instroom vanuit het reguliere voortgezet onderwijs.

Dit is opvallend aangezien bestuurders van scholen het beleid van samenwerkingsverbanden vormgeven, waarbij het de vraag is of de ondersteuning in po, sbo en vo tekortschiet als leerlingen later alsnog instromen in het vso met een verdiepte problematiek. Door het beleid van samenwerkingsverbanden neemt ook de hoge- en midden bekostiging in de TLV's af. Van belang is dan ook hoe deze bestuurders in de samenwerkingsverbanden zelf hun verantwoordelijkheid nemen om leerlingen eerder de benodigde en passende ondersteuning te bieden en voldoende te financieren.

Daarnaast spelen factoren vanuit de transitie van de jeugdzorg met de wachtlijsten, latere diagnostisering en meer complexe samenwerking tussen onderwijs en zorg vanwege bureaucratische procedures.

De ervaren verzwaring is niet te herleiden naar landelijke trends bij de instroom in het voortgezet speciaal onderwijs. Dit wil niet zeggen dat de ervaren verzwaring niet klopt. Er kunnen andere redenen zijn waarom de scholen dit ervaren zoals de al hoge werkdruk, de wachtlijsten bij jeugdzorg of andere oorzaken. Meer onderzoek hiernaar is nodig.

Dit is in de eerste plaats in het belang van de leerling, wiens kans op een goede start voor het volwassen leven wordt beperkt. In tweede instantie is het in het belang van onze samenleving, waarbij van deze leerlingen een positieve bijdrage wordt verwacht. Hierin hebben jeugdzorg en daarmee gemeenten samen met besturen, scholen en samenwerkingsverbanden een verantwoordelijkheid om deze kinderen tijdig de hulp en ondersteuning te bieden die ze nodig hebben. De scholen geven aan dat een goede samenwerking tussen onderwijs en zorg een belangrijke bijdrage levert aan de ontwikkeling van deze kinderen.

De landelijke trends komen overeen met die in het speciaal onderwijs, alleen is de ervaren verzwaring van de leerlingproblematiek uniek aan het voortgezet speciaal onderwijs. Mogelijk heeft dit te maken met de leeftijd van de leerlingen die naarmate ze ouder zijn, mondiger en opvallender gedrag laten zien en moeilijker door onderwijs en zorg zijn bij te sturen.

#### **4.3 Verschillen oorspronkelijke cluster 3- en 4-scholen**

De oorspronkelijke cluster 3-scholen zien een verbreding van de doelgroep. Ze geven aan meer leerlingen met een lagere cognitieve vaardigheid op school te hebben. Door passend onderwijs komen leerlingen vanuit het recht op onderwijs naar school. Dit is te zien aan een toename van leerlingen met een EMB-achtergrond. Een gevolg is dat er meer zorgondersteuning op school nodig is. Daarnaast zien de scholen een toename van leerlingen met een hogere cognitieve vaardigheid vanwege het pedagogisch klimaat op een oorspronkelijke cluster 3-school waar leerlingen met een internaliserende gedragsproblematiek baat bij hebben.

In de oorspronkelijke cluster 4-scholen is vooral de toename van tussentijdse instroom te zien. Aangegeven wordt dat scholen voor regulier onderwijs deze leerlingen langer proberen te bedienen om de instroom in het speciaal onderwijs te beperken. Het gevolg is dat deze leerlingen langer moeten wachten op passende ondersteuning. Daarnaast levert de tussentijdse instroom gedurende het schooljaar meer klasdynamiek op, wat rust en gevoel voor veiligheid belemmert.

#### **4.4 Andere punten**

Overkoepelende punten uit het rapport over het speciaal onderwijs zijn identiek. Dit gaat om ervaren zwaarte door leerkrachten en onvoldoende ondersteuning daarin. Net als in het speciaal onderwijs voelen leerkrachten zich onvoldoende toegerust om hun onderwijs af te stemmen op een andere leerlingenpopulatie met de

bijbehorende leer- en ondersteuningsbehoeften. Het is daarin minder relevant of de leerlingenpopulatie werkelijk veranderd is. De ervaring beïnvloedt hun handelingsbekwaamheid en ruimte om het onderwijs af te stemmen op de onderwijs- en ondersteuningsbehoefte van leerlingen.

Net als in het speciaal onderwijs kunnen de besturen en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs de vermeende veranderingen van de samenstelling van de leerlingenpopulatie beter in beeld brengen. Slechts enkele besturen monitoren de leerlingenstromen en hun achtergronden. Dit doen ze bijvoorbeeld aan de hand van het aantal schoolwisselingen, diagnoses en de financiering in de vorm van de hoogte van de toegekende toelaatbaarheidsverklaringen. De meerderheid van de besturen heeft dit soort gegevens te beperkt in beeld, waardoor de indruk van de verzwaring van de leerlingenpopulatie sterk gebaseerd is op de gesprekken met de schoolteams. Binnen de kwaliteitszorg kunnen besturen de manier waarop zij de samenstelling van hun leerlingenpopulatie in beeld hebben, versterken. Dit kunnen zij doen door duidelijker te maken op basis van welke variabelen en kenmerken zij leerlingen als complexer definiëren. Daarmee kan zowel beter worden aangetoond wanneer er sprake is van een verzwaring, en kan de school in haar opbrengstanalyse ook explicieter laten zien wat de gevolgen hiervan zijn op de behaalde leerresultaten.

De genoemde bevorderende factoren zijn ook vergelijkbaar. Ook in het voortgezet speciaal onderwijs is het pedagogisch klimaat en de kwaliteitscultuur van doorslaggevend belang. Maatwerktrajecten die aansluiten op de individuele leerling, leraren die ondersteund worden in hun professionalisering, delen van expertise, samenwerking met behandelinstellingen en ouders zijn hiervan succesvolle voorbeelden.

De genoemde factor die zowel bevorderend als belemmerend is, is de samenwerking met de zorg. Daar waar goed wordt samengewerkt profiteren leerlingen hier direct van. Het geeft in het onderwijs meer rust, leerlingen krijgen sneller de hulp die ze nodig hebben en profiteren meer van het onderwijs.