



**Evaluatie**  
Passend Onderwijs

# Passend onderwijs bureaucratisch?

---

Tweede vervolgmeting ervaren  
bureaucratie in de school

*Margriet Heim, Heleen Wellner, Dorothe Elshof*



# Passend onderwijs bureaucratisch?

Tweede vervolgmeting ervaren  
bureaucratie in de school

*Margriet Heim, Heleen Wellner, Dorothé Elshof  
met medewerking van Els Kuiper en Guuske Ledoux  
Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs,  
[www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl)*

Heim, M., Wellner, H., Elshof, D.  
Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school.  
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.  
(Rapport 971, projectnummer 20689.09)  
Dit is publicatie nr.19 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN 978-94-6321-035-5

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 Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam  
Tel. 020-525 1226  
[www.kohnstammstituut.uva.nl](http://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

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Opzet van het onderzoek	9
2.1 Onderzoeksgroep	9
2.1.1 Selectie van respondenten voor de vragenlijst voor scholen (po en vo)	10
2.1.2 Selectie van respondenten voor de vragenlijst voor mbo-instellingen	11
2.1.3 Selectie voor telefonische interviews	11
2.1.4 Selectie samenwerkingsverbanden voor groepsinterviews	12
2.2 Onderzoeksinstrumenten	12
2.2.1 Vragenlijst voor ib'ers en zorgcoördinatoren	12
2.2.2 Vragenlijst voor functionarissen van mbo-instellingen	14
2.2.3 Telefonische interviews	14
2.2.4 Groepsinterviews	15
2.3 Dataverzameling	15
2.4 Dataverwerking en analyse	16
3. Ervaren bureaucratie in de scholen	17
3.1 Respons en kenmerken van de respondenten	17
3.2 Taakspecifieke bureaucratie	20
3.2.1 Primair, voortgezet en speciaal onderwijs	20
3.2.2 Middelbaar beroepsonderwijs	27
3.3 Algemene bureaucratie	32
3.3.1 Primair, voortgezet en speciaal onderwijs	33
3.3.2 Middelbaar beroepsonderwijs	34
3.4 Veranderingen in bureaucratiebeleving sinds passend onderwijs	35
3.4.1 Primair, voortgezet en speciaal onderwijs	35
3.4.2 Middelbaar beroepsonderwijs	37
4. Op zoek naar verklaringen; resultaten van de groepsinterviews	39
5. Tot slot	43
Literatuur	49

Bijlage 1	Vragenlijst voor intern begeleiders en zorgcoördinatoren	51
Bijlage 2	Vragenlijst voor functionarissen mbo	55
Bijlage 3	Vraag voor het digitale panel	60
Bijlage 4	Homogeniteit van de samengestelde schalen	61
Bijlage 5	Resultaattabellen op itemniveau in percentages	62
Bijlage 6	Vergelijking van gemiddelde scores van de eenmeting met de scores van de tweemeting op tijdrovendheid, nut en complexiteit en de resultaten van statistische toetsing	66
Bijlage 7	Gemiddelde scores van de respondenten uit het mbo op tijdrovendheid, nut en complexiteit en de aantallen respondenten per item	68
Bijlage 8	Resultaten van enkelvoudige variantieanalyse van de gemiddelde scores per schooltype op tijdrovendheid, nut en complexiteit van geselecteerde taken (significante verschillen cursief).	69

# Samenvatting

Dit rapport presenteert de resultaten van de tweede vervolgmeting bureaucratie in de school. De twee eerdere metingen vonden plaats in 2014, vóór de invoering van passend onderwijs, en in 2015, één jaar na de invoering. Alle metingen van de monitor bureaucratie vinden plaats in het kader van het landelijke evaluatieprogramma Passend Onderwijs ([www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl)). De dataverzameling voor deze tweemeting vond plaats in de periode oktober 2016 – maart 2017. Doelstelling van deze tweemeting was (1) het in kaart brengen van (ontwikkelingen in) de mate van ervaren bureaucratie sinds de invoering van passend onderwijs, (2) zicht krijgen op de samenhang tussen ervaren bureaucratie en verschillen in de inrichting van de zorgstructuur, en (3) zoeken naar verklaringen voor de ervaren bureaucratie.

Er werd een digitale vragenlijst uitgezet onder intern begeleiders en zorgcoördinatoren van ongeveer een vijfde van alle scholen voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs. De respons bedroeg gemiddeld 26% (329 respondenten in totaal). Voor deze meting werden voor het eerst ook alle instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs benaderd. De 203 respondenten uit het mbo zijn afkomstig uit 46 van de 66 mbo-scholen. Alle vragenlijsten bestonden zowel uit gesloten als open vragen over bureaucratie gerelateerd aan passend onderwijs in het algemeen en over taakspecifieke bureaucratie. Met de gesloten vragen werd de mate van ervaren bureaucratie gemeten (doelstelling 1). De open vragen waren bedoeld om zicht te krijgen op mogelijke samenhangen en op verklaringen (doelstelling 2 en 3). Aanvullend hierop zijn ook twintig korte telefonische interviews gehouden met ib'ers, zorgcoördinatoren en mbo-functionarissen die de vragenlijst hadden ingevuld. Deze interviews gaven meer inzicht in hun individuele ervaringen met bureaucratie en de mogelijke samenhang met kenmerken van hun organisatie. Ten slotte zijn er in twee samenwerkingsverbanden po en twee samenwerkingsverbanden vo interviews gehouden met enerzijds de directeur/bestuurder en een of meer sleutelfiguren die betrokken zijn bij het ontwerp en uitvoering van procedures binnen passend onderwijs, en anderzijds met enkele ib'ers of zorgcoördinatoren uit dezelfde samenwerkingsverbanden. Ook deze interviews leverden informatie op voor de twee laatste doelstellingen.

Hoewel de uitkomsten van deze meting niet afkomstig zijn van dezelfde respondenten als in de voorgaande metingen en de steekproef op een andere manier tot stand is gekomen, zijn er voldoende aanwijzingen dat een globale vergelijking met voorgaande metingen gerechtvaardigd is. Uit deze kwantitatieve analyses blijkt dat men in het po, vo en so de taken iets minder tijdrovend, iets nuttiger en iets minder complex vindt dan bij de vorige meting een jaar geleden. Vooral de taken die nieuw zijn sinds passend onderwijs, het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel en ontwikkelingsperspectiefplannen vindt men tijdrovend en ingewikkeld. En net als in de vorige metingen vindt men vooral de contacten met ouders bijzonder nuttig. Er zijn nauwelijks verschillen tussen po, vo en so. In het mbo zien we een vergelijkbaar beeld, maar met een iets lagere gemiddelde score voor tijdrovendheid en een iets hogere gemiddelde score voor nut. Het opstellen van de bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK), het maken van begeleidingsplannen en het

bijhouden van dossiers vindt men het tijdrovendst. De intake, de overdracht vanuit het vo en de contacten met ouders vindt men het nuttigst.

Net als in beide voorgaande metingen is er ook nu sprake van een aanzienlijke spreiding in de antwoorden. Ook de antwoorden uit het mbo laten meestal een forse spreiding zien. Er is dus nogal eens sprake van behoorlijke verschillen binnen respondentgroepen waarbij een kleine tot aanzienlijke minderheid een andere ervaring rapporteert dan wat blijkt uit de gemiddelde scores.

Uit de antwoorden op de vragen naar bureaucratiebeleving in het algemeen blijkt dat men in het po, vo en so vindt dat de taakbelasting iets is afgenomen sinds de vorige meting. De gemiddelde scores op doelmatigheid zijn vergelijkbaar. In het middelbaar beroepsonderwijs ligt de gemiddelde score op de schaal taakbelasting lager dan in po, vo en so. De scores op de afzonderlijke items voor doelmatigheid wijzen erop dat men de procedures gemiddeld gezien helder vindt, ondersteunend bij het bieden van hulp en belangrijk voor een goede leerlingenzorg.

In het po, vo en so vindt een meerderheid van 56% ook nu nog dat de bureaucratie sinds passend onderwijs is toegenomen. Dit percentage is het hoogst in het speciaal onderwijs (65%) en het laagst in het voortgezet onderwijs (48%). Een derde vindt dat er nu net zoveel bureaucratie is. In het mbo vindt 40% dat er meer bureaucratie is sinds passend onderwijs, terwijl 14% vindt dat de bureaucratie juist is afgenomen en 24% dat er geen verschil is in bureaucratiebeleving.

Uit de open antwoorden, de telefonische interviews en de groepsgesprekken met de samenwerkingsverbanden komt vooral naar voren dat de hoeveelheid, de uitgebreidheid en de onderlinge overlap van formulieren, langdurige procedures en 'papieren' beslissingen waarbij het dossier soms centraal staat in plaats van de leerling, factoren zijn die zorgen voor een hoge bureaucratiebeleving. Scholen die te maken hebben met verschillende samenwerkingsverbanden met ieder hun eigen regelgeving en procedures ervaren daardoor ook meer bureaucratie. Verder valt op dat dossiervorming enerzijds een bron is van ervaren bureaucratie en anderzijds ook door velen als heel nuttig wordt gezien in het proces van toewijzing van extra onderwijsondersteuning. Ten slotte hangt bureaucratie niet alleen samen met de interne organisatie binnen het samenwerkingsverband of het schoolbestuur, maar ook met verplichtingen opgelegd door externe partijen als de inspectie, de leerplichtambtenaar, wijkteams en gemeenten.

Deze tweede vervolgmeting laat in po, vo en so dus een voorzichtig afnemende tendens zien in de bureaucratiebeleving. Het lijkt aannemelijk dat de bureaucratiebeleving nog verder omlaag kan, naarmate men in de scholen meer gewend raakt aan het nieuwe stelsel binnen passend onderwijs.



# 1. Inleiding

Een van de doelstellingen van de invoering van passend onderwijs in augustus 2014 was het terugdringen van bureaucratie. Deze doelstelling zou bereikt moeten worden door het afschaffen van landelijke regels en criteria voor de toewijzing van extra onderwijsondersteuning en het leggen van de verantwoordelijkheid voor de toewijzing bij de samenwerkingsverbanden. Om te onderzoeken of deze doelstelling met de decentralisatie van passend onderwijs daadwerkelijk bereikt wordt, is in het najaar van 2014 eerst in kaart gebracht in hoeverre er voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs sprake was van *feitelijke* bureaucratie – het geheel van regels en procedures voor leerlingenzorg – bij de samenwerkingsverbanden en de regionale expertisecentra. Ook werd nagegaan in hoeverre er sprake was van *ervaren* bureaucratie bij scholen en bij ouders bij de toewijzing van extra onderwijsondersteuning in de situatie voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs (Kuiper, Dikkers, Ledoux, Van den Berg & Bos, 2015).

Voorafgaand aan de nulmeting in 2014 werd een literatuuronderzoek uitgevoerd naar het begrip ‘bureaucratie’ (Kuiper et al., 2015). In de bestuurskundige literatuur wordt bureaucratie gezien als een bestuursinstrument met specifieke organisatieprincipes als standaardisatie, formalisatie en hiërarchie, om op een efficiënte manier standaardproducten en –diensten te kunnen leveren. De organisatieprincipes zijn gebaseerd op waarden als voorspelbaarheid, transparantie, integriteit en rechtsgelijkheid. Als deze achterliggende waarden niet bereikt worden met deze bureaucratie, dan is er sprake van disfunctionele of onnodige bureaucratie die gepaard gaat met inefficiënte administratieve lasten. Duidelijk is dat voor een goede uitvoering van passend onderwijs een zekere mate van bureaucratie noodzakelijk is. Maar de organisatie van de zorgstructuur rond passend onderwijs is ook kwetsbaar voor het ontstaan van disfunctionele of onnodige bureaucratie.

Onderzoek naar feitelijke bureaucratie richt zich gewoonlijk op alle kosten en tijd die niet besteed worden aan het primaire proces (bijvoorbeeld Blank, Van Hulst & Koot, 2007). De verzamelterm hiervoor is ‘overhead’; in de context van passend onderwijs gaat het om het percentage van het totaal beschikbare budget voor onderwijsondersteuning dat niet besteed wordt aan directe ondersteuning van leerlingen.

Behalve feitelijke bureaucratie kan bureaucratie ook subjectief benaderd worden; het gaat dan om de mate waarin betrokkenen bureaucratie ervaren in relatie tot hun werkzaamheden en de instanties waarmee men te maken heeft. Het begrip bureaucratie heeft nogal eens een negatieve connotatie en wordt dan bijvoorbeeld geassocieerd met een overmaat aan onnodige en hinderlijke regels, onduidelijke communicatie, ondoorzichtigheid, gebrek aan zeggenschap en wantrouwen in de deskundigheid van professionals. Verschillende groepen actoren kunnen ieder een eigen perspectief hebben op nut en noodzaak van regels en procedures, afhankelijk van hun positie, belang en ervaring.

In de nulmeting van 2014 is een poging ondernomen om niet alleen de *ervaren* bureaucratie te meten, maar ook de *feitelijke* bureaucratie in termen van overheadkosten. Daarbij was het de bedoeling op het niveau van de samenwerkingsverbanden de ontwikkeling van deze kosten over de tijd te onderzoeken, om zo de overhead vóór invoering van passend onderwijs te kunnen vergelijken met de overhead ná invoering. Uiteindelijk is dit niet goed

gelukt, vooral omdat het onvoldoende mogelijk bleek met de beschikbare gegevens de overheadkosten op een vergelijkbare manier in kaart te brengen. Ook na invoering van passend onderwijs is dit nog onvoldoende mogelijk. Daarom is het onderzoek naar feitelijke bureaucratie gestaakt.

Ervaren bureaucratie werd in de nulmeting opgevat als de mate waarin taken die moeten worden verricht voor de uitvoering of organisatie van leerlingenzorg werden ervaren als tijdrovend, complex en nuttig. Met de ontwikkelde vragenlijst werd een goed beeld verkregen van de mate waarin scholen en ouders bureaucratie ervaren in relatie tot zorgleerlingen.

De nulmeting uit 2014 werd in het najaar van 2015, een jaar na de invoering van passend onderwijs, gevolgd door een eerste vervolgmeting (Kuiper, Van Loon-Dijkers & Ledoux, 2015). Deze vervolgmeting was alleen gericht op de *ervaren* bureaucratie bij verschillende doelgroepen, waaronder ib'ers en zorgcoördinatoren van primair en voortgezet onderwijs. In het najaar van 2016 is een tweede vervolgmeting uitgevoerd van de Monitor Bureaucratie. Dit rapport doet verslag van deze tweemeting. De nulmeting en de eerste vervolgmeting maakten deel uit van de kortetermijnevaluatie Passend Onderwijs. Deze tweede vervolgmeting is een van de deelonderzoeken in het meerjarig onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (zie [www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl)).

Beide voorafgaande metingen kenden zowel een deel voor ouders als een deel voor scholen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs. Deze tweede vervolgmeting betreft alleen de scholen, omdat het deel voor ouders nu gecombineerd is met de monitor oudertevredenheid (Van Loon-Dijkers, Heurter & Ledoux, 2017). Verder zijn in tegenstelling tot de twee eerdere metingen geen leraren en mentoren bevraagd, maar alleen ib'ers en zorgcoördinatoren, omdat zij het meest te maken hebben met het centrale beleid van de samenwerkingsverbanden. Wel zijn bij deze meting behalve primair, voortgezet en speciaal onderwijs, voor het eerst ook instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs betrokken.

Uit de twee eerdere metingen bleek dat de intern begeleiders en de zorgcoördinatoren van de scholen vinden dat de bureaucratie rond leerlingenzorg sinds de invoering van passend onderwijs niet is afgenomen zoals de verwachting was, maar juist is toegenomen. Er lijkt dus sprake van een onbedoeld effect. Omdat in een monitoronderzoek niet goed vastgesteld kan worden welke factoren precies geleid hebben tot deze toename, omvat deze tweede vervolgmeting meer dan een gedeeltelijke herhaling van de eerder afgenomen vragenlijsten. Om meer inzicht te krijgen in de redenen voor het eerder gevonden onbedoelde effect is de monitor uitgebreid met een kwalitatief onderdeel waarin we tevens informatie proberen te krijgen over de samenhang tussen de ervaringen met bureaucratie op de scholen en het beleid van de samenwerkingsverbanden. Deze tweede vervolgmeting kent dan ook deels een andere opzet dan de nulmeting en de eenmeting.

In hoofdstuk 2 van dit rapport staat een toelichting op de onderzoeksvragen en de opzet van deze vervolgmeting. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van de vragen uit de enquête die ingevuld is door ib'ers en zorgcoördinatoren van po, vo en so, en de enquête die is ingevuld door functionarissen van het mbo, aangevuld met gegevens uit de telefonische interviews. In hoofdstuk 4 komen de resultaten van het kwalitatieve deel de orde. Hoofd-

stuk 5 ten slotte, brengt de resultaten van het kwantitatieve deel en het kwalitatieve deel bij elkaar in de vorm van conclusies. In de bijlagen zijn de vragenlijsten te vinden en gedetailleerde overzichten van de analyseresultaten.



## 2. Opzet van het onderzoek

Deze tweede vervolgmeting richt zich op beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1. In welke mate ervaren scholen bureaucratie bij de uitvoering van hun taken rond leerlingenzorg?
  - a Welke ontwikkeling doet zich daarin voor vanaf de situatie vóór invoering van passend onderwijs?
  - b Doen zich daarbij verschillen voor tussen onderwijstypen?
2. In hoeverre hangen verschillen in ervaren bureaucratie samen met verschillen in de manier waarop samenwerkingsverbanden of mbo's de zorgstructuur hebben vormgegeven?
3. Welke verklaringen kunnen gegeven worden voor de ervaren bureaucratie en de verschillen daarin? Welke rol spelen kenmerken van leerlingen, leraren, schoolorganisatie, bestuur en samenwerkingsverband in deze verklaringen?

De eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord met een vragenlijst voor ib'ers en zorgcoördinatoren en een vragenlijst voor functionarissen passend onderwijs in mbo-instellingen. Deze vragenlijst bestaat zowel uit gesloten als uit open vragen. Op de open vragen konden respondenten hun antwoorden op de gesloten vragen toelichten. Deze toelichtingen geven ook aanwijzingen voor de beantwoording van de tweede en de derde onderzoeksvraag. Bovendien zijn er twintig korte telefonische interviews gehouden met respondenten van de vragenlijst om inzicht te krijgen in hun individuele ervaringen met bureaucratie en de samenhang met kenmerken van bijvoorbeeld de leerlingpopulatie, het samenwerkingsverband of de schoolorganisatie. Ten slotte zijn in vier samenwerkingsverbanden groepsinterviews gehouden met de directeur/bestuurder en een of meer sleutelfiguren die betrokken zijn bij ontwerp en uitvoering van procedures binnen passend onderwijs en met een vertegenwoordiging van ib'ers of zorgcoördinatoren van primair onderwijs, speciaal basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Ook deze interviews leveren informatie voor de beantwoording van vraag 2 en 3.

In de volgende paragrafen staat een toelichting op de selectie van de respondenten voor de verschillende onderdelen van het onderzoek (2.1), een beschrijving van de gebruikte onderzoeksinstrumenten (2.2) en een toelichting op de dataverzameling (2.3) en de dataverwerking en analyse (2.4).

### 2.1 Onderzoeksgroep

In voorgaande metingen is de vragenlijst niet alleen uitgezet onder ib'ers en zorgcoördinatoren, maar ook onder leraren en mentoren. Deze laatste respondentgroep is voor deze tweede vervolgmeting niet meer benaderd. De belangrijkste reden daarvoor is dat de respons van leraren/mentoren in eerdere metingen laag was. Bovendien staan leraren en mentoren minder dan ib'ers en zorgcoördinatoren onder rechtstreekse invloed van samenwerkingsverbanden of centraal bestuursbeleid in het mbo. Ten slotte weten we al uit

voorgaande metingen dat de verschillen tussen leraren/mentoren en ib'ers/zorgcoördinatoren niet groot zijn en verwachten we dat een herhaalde meting bij de groep leraren/mentoren geen nieuwe informatie op zal leveren.

### 2.1.1 Selectie van respondenten voor de vragenlijst voor scholen (po en vo)

Voor de nulmeting en de eenmeting zijn alle scholen benaderd van een geselecteerde groep van tien samenwerkingsverbanden, variërend in grootte en regio. Om een bredere spreiding te krijgen over samenwerkingsverbanden in de respondentgroep, is bij deze tweede vervolgmeting een steekproef getrokken uit alle po-, vo- en s(b)o-scholen in Nederland. De achterliggende gedachte is dat een dergelijke steekproef het beter mogelijk maakt om een relatie te leggen tussen kenmerken van samenwerkingsverbanden en de mate van ervaren bureaucratie op scholen.

Uitgangspunt bij het trekken van de steekproef was dat we willekeurig ongeveer 10% van alle scholen wilden benaderen van alle samenwerkingsverbanden. Verder moest de steekproef aan de volgende voorwaarden voldoen:

- voldoende vertegenwoordiging van scholen voor speciaal onderwijs (via oversampling),
- voldoende vertegenwoordiging van scholen uit kleine samenwerkingsverbanden (via oversampling),
- scholen afkomstig uit alle samenwerkingsverbanden, behalve uit de samenwerkingsverbanden die deelnemen aan de integrale casestudies<sup>1</sup>,
- geen scholen die al betrokken zijn bij een van de andere deelonderzoeken uit het evaluatieprogramma Passend Onderwijs.

Uiteindelijk zijn in totaal 1269 random gekozen scholen of vestigingen benaderd met een brief die gericht was aan de ib'er of zorgcoördinator (zie Tabel 2-1). Deze scholen zijn afkomstig uit 68 van de 77 samenwerkingsverbanden po en 70 van de 75 samenwerkingsverbanden vo.<sup>2</sup>

**Tabel 2-1 Steekproef van scholen of vestigingen voor vragenlijst ib'ers en zorgcoördinatoren**

	aantal aangeschreven scholen/vestigingen	percentage van totaal aantal scholen/vestigingen
basisscholen (bo)	738	15%
speciale basisscholen (sbo)	62	25%
speciaal onderwijs (so)	95	49%
voortgezet onderwijs (vo)	268	22%
voortgezet speciaal onderwijs (vso)	106	50%
<b>Totaal</b>	<b>1269</b>	<b>19%</b>

<sup>1</sup> In de integrale casestudies worden vijf samenwerkingsverbanden van po en vijf van vo over een reeks van jaren gevolgd om een goed beeld te krijgen van de werking en effecten van passend onderwijs in deze samenwerkingsverbanden, zie <http://evaluatiepassendonderwijs.nl/onderzoek/onderzoeksplannen/integrale-casestudies-passend-onderwijs/>. Er wordt voor gewaakt dat deze samenwerkingsverbanden niet ook voor ander onderzoek binnen het evaluatieprogramma benaderd worden.

<sup>2</sup> Tien samenwerkingsverbanden (vijf po en vijf vo) zijn uitgesloten vanwege deelname aan de integrale casestudies en vier andere samenwerkingsverbanden po vanwege betrokkenheid bij een of meer andere deelonderzoeken van het evaluatieprogramma Passend Onderwijs.

Een kanttekening bij de samenstelling van de onderzoeksgroep is dat het niet mogelijk is om de resultaten van de drie metingen op individueel niveau met elkaar te vergelijken. Bij voorgaande metingen zijn geen identificeerbare gegevens op respondentniveau verzameld en bovendien is de steekproef van scholen die voor deze tweede vervolgmeting benaderd is, op een andere manier samengesteld dan voorgaande keren. De gewijzigde samenstelling van de steekproef was een bewuste keuze. We hoopten op deze manier in staat te zijn om een relatie te leggen tussen kenmerken van samenwerkingsverbanden, zoals gelijktijdig verzameld in de Monitor samenwerkingsverbanden (Van Aarsen & Weijers, 2017), en de mate van ervaren bureaucratie op scholen. In hoofdstuk 5 komen we hierop terug.

Ook al staat de nu toegepaste wijze van dataverzameling een vergelijking met voorgaande metingen op individueel niveau in de weg, wij menen dat de bevindingen uit de drie metingen op algemeen niveau wel met elkaar vergeleken kunnen worden om zo mogelijke tendensen in ervaren bureaucratie sinds de invoering van passend onderwijs te identificeren. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3 waarin de resultaten van deze tweede vervolgmeting gepresenteerd worden in samenhang met de bevindingen uit de eerste vervolgmeting.

### 2.1.2 Selectie van respondenten voor de vragenlijst voor mbo-instellingen

De vragenlijst voor het mbo maakte onderdeel uit van de monitor passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs (Eimers & Kennis, 2017). De monitor passend onderwijs mbo omvat kwantitatief onderzoek onder alle mbo-instellingen in Nederland. Het betreft een vervolg op een nulmeting die is uitgevoerd in 2014. De mbo-instellingen beantwoordden vragen in een schriftelijk survey op drie niveaus: beleid, organisatie en uitvoering. Voor deze monitor zijn contactpersonen van alle 66 mbo-instellingen in Nederland aangeschreven. Voor het onderdeel van de vragenlijst over bureaucratie is de contactpersonen verzocht om maximaal tien medewerkers die binnen de eigen instelling de individuele studentenzorg behartigen, uit te nodigen om de vragenlijst in te vullen.

### 2.1.3 Selectie voor telefonische interviews

Aan het eind van de vragenlijsten is de respondenten gevraagd of zij bereid waren deel te nemen aan een kort telefonisch interview van ongeveer vijftien minuten. Deze telefonische interviews waren bedoeld om meer inzicht te krijgen in de ervaringen van individuele ib'ers en zorgcoördinatoren. In eerste instantie zijn veertig respondenten geselecteerd uit alle respondenten die hun telefoonnummer hebben gegeven: tien respondenten van basisscholen, tien respondenten van scholen voor voortgezet onderwijs, tien respondenten uit het (voortgezet) speciaal onderwijs en tien respondenten uit mbo-instellingen. Uiteindelijk zijn slechts twintig respondenten, verdeeld over de verschillende onderwijstypen, telefonisch geïnterviewd, omdat de laatste interviews geen nieuwe informatie meer opleverden.

### 2.1.4 Selectie samenwerkingsverbanden voor groepsinterviews

Voor de groepsinterviews zijn in totaal vier samenwerkingsverbanden geselecteerd, twee po en twee vo, van elk een voorbeeld van een samenwerkingsverband met weinig ervaren bureaucratie en een voorbeeld van een samenwerkingsverband met veel ervaren bureaucratie. De selectie vond plaats op grond van de volgende bronnen:

1. de uitkomsten op de schaal bureaucratie uit de monitor samenwerkingsverbanden (Van Aarsen en Weijers, 2017),
2. de gemiddelde score op vraag 16 van de vragenlijst bureaucratie voor scholen ('ervaart u meer, minder of evenveel bureaucratie als vóór passend onderwijs', zie Bijlage 1),
3. aan de leden van het digitale panel van het evaluatieprogramma Passend Onderwijs is gevraagd of zij voorbeelden kennen van samenwerkingsverbanden met veel en van samenwerkingsverbanden met weinig bureaucratie (zie Bijlage 3); 35 leden van het panel hebben op deze vraag gereageerd.

Met deze gegevens hebben we een longlist gemaakt van in aanmerking komende samenwerkingsverbanden die we willekeurig geordend hebben. In die volgorde zijn de samenwerkingsverbanden vervolgens benaderd totdat we vier samenwerkingsverbanden bereid vonden om deel te nemen aan dit deel van het onderzoek.

## 2.2 Onderzoeksinstrumenten

In voorgaande metingen zijn verschillende vragenlijsten gebruikt voor verschillende onderwijs- en functietypen. Dit keer waren er slechts twee vragenlijsten, één voor zowel ib'ers als zorgcoördinatoren voor alle typen primair en voortgezet onderwijs, en één voor functionarissen in het middelbaar beroepsonderwijs met taken voor individuele studenten die extra ondersteuning nodig hebben.

Ten opzichte van voorgaande metingen is dit onderzoek aangevuld met een verdiepend kwalitatief deel dat als doel had het ontrafelen van de factoren die leiden tot meer of juist minder ervaren bureaucratie en het verkrijgen van inzicht in de belangrijkste veroorzakers van de bureaucratie, zoals het samenwerkingsverband, de overheid, het bestuur, de school zelf of de jeugdhulp. Dit onderzoek belicht ook in hoeverre verschillende groepen respondenten ook verschillen laten zien in ervaren bureaucratie. En ten slotte besteedt dit onderzoek aandacht aan de samenhang tussen ervaren bureaucratie en de wijze waarop de verschillende samenwerkingsverbanden georganiseerd zijn.

### 2.2.1 Vragenlijst voor ib'ers en zorgcoördinatoren

Deze tweede vervolgmeting van de monitor ervaren bureaucratie in de scholen betreft deels een herhaling van de vragenlijst die tweemaal eerder is afgenomen. Uit de eerste twee metingen bleek dat er bij de scholen sprake was van een toename in ervaren bureaucratie na invoering van passend onderwijs. In hoeverre deze toename te maken heeft met nog onvoldoende gewenning aan nieuwe procedures kan blijken uit deze tweede vervolgmeting. Net als in de eerste vervolgmeting is ook dit keer gevraagd naar tijdrovendheid, nut en complexiteit van de volgende specifieke taken rond passend onderwijs (zie Bijlage 1 voor de vragenlijst voor ib'ers en zorgcoördinatoren):



- maken van handelingsplannen/groepsplannen of leraren hierbij begeleiden,
- opstellen van ontwikkelingsperspectieven of leraren daarbij begeleiden,
- bijhouden van dossiers over zorgleerlingen in verband met externe eisen,
- overleg met consulent of schoolondersteuner vanuit het samenwerkingsverband (vergelijkbaar met ambulante begeleider voor de invoering van passend onderwijs),
- structureel overleg met externen, bijvoorbeeld het zorgteam op school of bovenscholen,
- incidenteel overleg met externen, bijvoorbeeld contacten met huisarts of hulpverleners rond individuele leerlingen,
- contacten over zorgleerlingen met andere scholen (bijvoorbeeld de overdracht van gegevens bij schoolwisseling of verwijzing),
- contacten met ouders van zorgleerlingen,
- uitvoeren van de zorgplicht,
- opstellen van het schoolondersteuningsprofiel.

Net als in de vorige meting is de respondenten ook nu een aantal uitspraken voorgelegd over de procedures rond zorgleerlingen in het algemeen (zie Bijlage 1, item 15). Respondenten konden op een vijfpuntschaal aangeven in hoeverre ze de uitspraken in hun eigen situatie van toepassing vonden. Het betreft in totaal acht items van twee algemene schalen *taakbelasting* en *doelmatigheid* die samen de operationalisatie vormen van ervaren algemene bureaucratie.

Ook is dit keer de vraag gesteld of men in vergelijking met de situatie vóór passend onderwijs nu meer, minder of evenveel bureaucratie ervaart en men werd bij deze vraag uitgenodigd een korte toelichting te geven.

Ten slotte zijn in deze tweede vervolgmeting zes nieuwe open vragen gesteld. Vijf daarvan betreffen specifieke taken binnen passend onderwijs waarbij men aan kon geven in hoeverre men in relatie tot die taken onnodige bureaucratie ervaart en waaruit die dan bestaat:

- opstellen van ontwikkelingsperspectieven van leerlingen,<sup>3</sup>
- opstellen van het schoolondersteuningsprofiel,<sup>3</sup>
- aanvragen van arrangementen,
- uitvoeren van de zorgplicht,<sup>3</sup>
- aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen.

De laatste open vraag stelt de respondenten in de gelegenheid om extra informatie te geven over bureaucratie vóór en na de invoering van passend onderwijs.

In de metingen in 2014 en 2015 is gevraagd naar de samenhang tussen de ervaren bureaucratie en de factoren externe druk, eigenaarschap en professionaliteit. Uit de resultaten bleek dat deze samenhang inderdaad bestaat en dat er tussen beide metingen geen veranderingen optraden (Kuiper, Van Loon-Dijkers & Ledoux, 2015). Omdat er geen reden is

---

<sup>3</sup> Voor deze taken werd eerder in de vragenlijst ook gevraagd naar de mate van tijdrovendheid, nut en doelmatigheid. Vooral omdat deze taken in de eerste vervolgmeting vaak geassocieerd werden met bureaucratie, kregen respondenten in de open vragen de gelegenheid om een nadere toelichting te geven.

te verwachten dat die samenhang nu gewijzigd zal zijn, hebben we de betreffende vragen weggelaten uit deze tweede vervolgmeting.

### 2.2.2 Vragenlijst voor functionarissen van mbo-instellingen

De vragenlijst voor functionarissen in het mbo (zie Bijlage 2) heeft dezelfde opzet als de vragenlijst voor ib'ers en zorgcoördinatoren, maar met eigen specifieke taken en terminologie die gebruikelijk is in deze instellingen. De volgende taken worden onderscheiden:

- intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben,
- contacten rond de overdracht vanuit het voortgezet onderwijs,
- opstellen van de bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK),
- maken van begeleidingsplannen,
- bijhouden van dossiers over extra ondersteuning,
- aanvragen van extra ondersteuning,
- overleg met stafdiensten rond faciliteiten voor studenten,
- overleg met leerplicht/RMC<sup>4</sup>,
- overleg met wijkteam/ buurtteam/jeugdteam,
- overleg met jeugdzorg,
- contacten met ouders van studenten die extra ondersteuning nodig hebben,
- begeleiden van studenten naar een andere passende opleiding.

De uitspraken over de procedures rond studenten die extra ondersteuning nodig hebben in het algemeen (zie Bijlage 2, item 18) waarbij respondenten met een vijfpuntschaal konden aangegeven in hoeverre deze van toepassing zijn, komen overeen met de uitspraken in de vragenlijst voor ib'ers en zorgcoördinatoren. Ook in deze vragenlijst is de vraag gesteld of men meer, minder of evenveel bureaucratie ervaart in vergelijking tot de situatie vóór passend onderwijs. De open vragen naar onnodige bureaucratie betreffen bij het mbo de volgende taken:

- intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben,
- opstellen van begeleidingsplannen of van de bijlage bij de OOK,
- aanvragen van extra ondersteuning voor studenten,
- overleggen met externe hulpverleners/betrokkenen.

Ook deze vragenlijst biedt in de laatste open vraag de gelegenheid om extra informatie te geven over ervaren bureaucratie.

### 2.2.3 Telefonische interviews

In de telefonische interviews lag de nadruk op het verzamelen van aanvullende informatie over de taken die de meeste bureaucratie-ervaringen oproepen. Aan de hand van de antwoorden op de vragenlijst werd doorgevraagd waarom die taken als zo bureaucratisch ervaren worden en wie of welke instanties daarbij betrokken zijn. Hierbij gaat het ook om instanties buiten het samenwerkingsverband, zoals inspectie of jeugdhulp. Als voorberei-

---

<sup>4</sup> De Regionale Meld- en Coördinatiefunctie die voortijdig schoolverlaters registreert en terugleidt naar het onderwijs.

ding op de telefonische interviews zijn per respondent de antwoorden op de vragen uit de online-enquête bestudeerd, zodat daar in het telefoongesprek op doorgevraagd kon worden.

#### 2.2.4 Groepsinterviews

In vier samenwerkingsverbanden (zie 2.1.4) zijn twee groepsinterviews gehouden:

1. met de directeur/bestuurder en een lid van de commissie die toelaatbaarheidsverklaringen afgeeft;
2. met een vertegenwoordiging van ib'ers primair onderwijs of zorgcoördinatoren voorgezet onderwijs.

De groepsinterviews zijn bedoeld om in kaart te brengen met welke procedures scholen te maken hebben rond leerlingenzorg, hoe en in hoeverre deze samenhangen met kenmerken van het samenwerkingsverband, welke procedures als het meest belastend worden ervaren en waarom en voor wie. Ook kwam aan de orde of en hoe het verminderen van bureaucratie een aandachtspunt is (geweest) bij het ontwerpen of aanpassen van procedures. Ten slotte probeerden we te achterhalen of er verschillen zijn in de oordelen en gezichtspunten tussen de ontwerpers van de procedures en degenen die ermee moeten werken, en welke onderdelen van procedures meer dan wel minder bureaucratie oproepen dan voorheen. Het gaat in de groepsinterviews vooral om het samenwerkingsverband: welke acties hangen daar bedoeld of onbedoeld samen met (nieuwe) bureaucratie. Hieronder vallen ook de verplichtingen die vanuit de wetgeving passend onderwijs zijn opgelegd aan scholen.

### 2.3 Dataverzameling

De uitnodiging om deel te nemen aan het onderzoek is in oktober 2016 per post naar alle geselecteerde scholen gestuurd ter attentie van de intern begeleider (po) of zorgcoördinator (vo en (v)so). Half november is er een rappelbrief gestuurd naar alle scholen waarvan nog geen respons binnen was.

De vragenlijst voor het mbo was geïntegreerd in een uitgebreidere vragenlijst in het kader van de monitor passend onderwijs mbo (zie 2.1.2). Deze vragenlijst is in december uitgezet. De mbo-instellingen zijn zo nodig nagebeld om de respons zo hoog mogelijk te krijgen. De telefonische interviews hebben plaatsgevonden in januari en februari 2017, evenals de groepsinterviews. In één samenwerkingsverband po zijn drie telefonische interviews (met de directeur en twee ib'ers) gehouden in plaats van de twee groepsinterviews, omdat het niet mogelijk bleek tijdig afspraken te maken voor groepsinterviews op locatie. In één samenwerkingsverband vo is alleen een groepsgesprek gehouden met de coördinator en drie leden van de Commissie Toelaatbaarheid.

## 2.4 Dataverwerking en analyse

Tabellen met alle resultaten op itemniveau van de vragenlijsten zijn per schooltype (po, vo, so<sup>5</sup> en mbo) opgenomen in Bijlage 5. In deze tabellen zijn de antwoordcategorieën 1 en 2 samengevoegd tot ‘dat is niet van toepassing’ en de antwoordcategorieën 4 en 5 tot ‘dat is wel van toepassing’. De tabellen geven tevens een goed overzicht van de spreiding van de antwoorden in de verschillende respondentgroepen.

Voor het taakspecifieke onderdeel van de vragenlijst werden de items samengevoegd tot drie schalen: tijdrovendheid, nut en complexiteit. De homogeniteit van deze samengestelde schalen was ruim voldoende ( $\alpha$  tussen .72 en .90). Daarnaast waren er acht items over de procedures voor zorgleerlingen in het algemeen die samen twee schalen vormen: taakbelasting (vijf items) en doelmatigheid (drie items). Beide schalen waren voor po, vo en so voldoende homogeen ( $\alpha = .71$  voor taakbelasting en  $\alpha = .66$  voor doelmatigheid), maar voor mbo was de homogeniteit alleen voldoende voor taakbelasting ( $\alpha = .68$  voor taakbelasting en  $\alpha = .56$  voor doelmatigheid). Alle alfa's zijn samen met die van eerdere metingen te vinden in Bijlage 4.

Hoewel de steekproef voor deze tweede vervolgmeting op een andere manier tot stand is gekomen dan bij de eenmeting en het dus niet dezelfde populaties betreft, achten wij het verantwoord om de resultaten van beide metingen met elkaar te vergelijken. Wij menen dat de uiteindelijke respondentgroep voldoende representatief is voor de gehele populatie, omdat er weinig reden is om aan te nemen dat de non-respons selectief is (zie 3.1 voor de argumentatie). De gemiddelde scores per item en per schaal zijn dan ook voor po, vo en so per schooltype vergeleken met de eenmeting en de verschillen zijn statistisch getoetst op significantie met een t-toets voor niet-gekoppelde steekproeven. De resultaten van deze vergelijking (zie 3.2) dienen niettemin met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden vanwege de steekproefverschillen.

De verschillen tussen de typen onderwijs (po, vo en so) werden getoetst met enkelvoudige variantieanalyse. De resultaten van de t-toetsen zijn te vinden in Bijlage 6. In 3.2 en 3.3 worden de resultaten van deze analyses gepresenteerd in tabellen en staafgrafieken waarin op schaalniveau zowel de gemiddelden van de tweemeting, als die van de eenmeting getoond worden. Voor het mbo betreft deze monitor de eerste meting, waarvan de resultaten dus nog niet vergeleken kunnen worden met eerdere metingen. In 3.3 worden ook de resultaten gepresenteerd van de vraag of men vindt dat er na de invoering van passend onderwijs sprake is van meer, minder of evenveel bureaucratie in vergelijking tot de situatie vóór passend onderwijs.

De open antwoorden en de verslagen van de telefonische interviews zijn eerst thematisch geordend en gecodeerd totdat er geen nieuwe informatie meer naar voren kwam en het saturatiepunt dus bereikt was. De resultaten van deze analyse zijn verwerkt in de toelichtende tekst bij de presentatie van de kwantitatieve resultaten in hoofdstuk 3.

De resultaten van de groepsinterviews bij de vier samenwerkingsverbanden komen in hoofdstuk 4 aan de orde in de vorm van een overkoepelende samenvatting van de afzonderlijke gespreksverslagen op hoofdpunten.

---

<sup>5</sup> In het vervolg van dit rapport zijn het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs samen genomen onder de noemer speciaal onderwijs (so).

### 3. Ervaren bureaucratie in de scholen

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de resultaten van zowel de gesloten als de open vragen uit de enquêtes, aangevuld met de kwalitatieve resultaten uit de telefonische interviews. In 3.1 staat een analyse van de respons en een beschrijving van een aantal kenmerken van de respondenten. In 3.2 presenteren we de resultaten van de items over de ervaren taakspecifieke bureaucratie en in 3.3 over de ervaren algemene bureaucratie binnen passend onderwijs. De veranderingen in bureaucratiebeleving sinds de invoering van passend onderwijs komen aan bod in 3.4. In de drie paragrafen komen de resultaten van het primair en voortgezet onderwijs aan de ene kant en van het middelbaar beroepsonderwijs aan de andere kant afzonderlijk aan bod.

#### 3.1 Respons en kenmerken van de respondenten

De respondenten zijn afkomstig uit 65 van de 68 aangeschreven samenwerkingsverbanden po, 56 van de 70 aangeschreven samenwerkingsverbanden vo en 46 van de 66 aangeschreven mbo-instellingen (zie Tabel 3-1).

**Tabel 3-1 Herkomst respondenten**

	aantal benaderde swv's/mbo's	aantal vertegenwoordigde swv's/mbo's	aantal respondenten	range per swv/mbo
samenwerkingsverbanden po	68	65	231	1 - 10
samenwerkingsverbanden vo	70	56	98	1 - 4
mbo-instellingen	66	46	203	1 - 10

De responspercentages uit de verschillende schooltypen zijn in deze tweemeting vergelijkbaar (zie Tabel 3-2). Het totale responspercentage voor po, vo en so samen ligt iets hoger dan bij de eerste vervolgmeting toen alle scholen van tien samenwerkingsverbanden zijn benaderd (zie 2.1.1). De respons in de nulmeting bedroeg slechts 8,3%.<sup>6</sup> De absolute aantallen respondenten zijn in deze tweemeting voor alle typen hoger dan bij de beide voorgaande metingen. In totaal gaat het om zo'n honderd extra respondenten.

**Tabel 3-2 Respons steekproef tweemeting en eenmeting primair, voortgezet en speciaal (basis)onderwijs**

	n steekproef		n respons		% respons	
	2-meting	1-meting	2-meting	1-meting	2-meting	1-meting
primair onderwijs (po)	738	675	193	149	26,2	22,1
voortgezet onderwijs (vo)	268	142	73	32	27,2	22,5
speciaal onderwijs (so)	263	98	63	47	24,0	48,0
Totaal	1269	915	329	228	25,9	24,9

<sup>6</sup> In de twee voorgaande metingen is ook gebruikgemaakt van open werving via sociale media. Bij de nulmeting leverde dat 54 extra ib'ers en zorgcoördinatoren op die de vragenlijst hebben ingevuld en bij de eenmeting vijftig.

Voor het mbo betrof dit de eerste meting. Alle 66 mbo-instellingen zijn benaderd via een contactpersoon die vervolgens maximaal tien functionarissen per instelling uitnodigde om de vragenlijst in te vullen. De 203 mbo-respondenten zijn afkomstig uit 46 aangeschreven instellingen en het aantal respondenten per instelling varieerde van een tot tien met een gemiddelde van 4,4 respondenten per instelling. De mbo-instellingen zijn verschillende keren nagebeld om de respons te verhogen.<sup>7</sup>

De respondenten uit het reguliere onderwijs die de vraag naar het geschatte percentage zorgleerlingen op school beantwoord hebben, rapporteren voor po een gemiddelde van 19% (n=158) en voor vo een gemiddelde van 20% zorgleerlingen (n=60).

De gemiddelde leeftijd van de respondenten is in alle groepen hoog, evenals het gemiddelde aantal ervaringsjaren (zie Tabel 3-3). De vrouwen zijn in alle groepen in de meerderheid, vooral in het reguliere basisonderwijs. Het beeld is vergelijkbaar met de twee voorgaande metingen.

**Tabel 3-3 Kenmerken respondenten**

	% vrouw	gemiddelde leeftijd	gemiddelde werkervaring in jaren
basisscholen (bo)	92,2	47	23
speciaal onderwijs (so)	65,0	49	21
speciale basisscholen (sbo)	66,7	47	24
voortgezet onderwijs (vo)	71,2	47	21
voortgezet speciaal onderwijs (vso)	64,0	52	26
mbo	68,5	49	20

Hoewel er zeker sprake is van een volledige respons, menen wij op grond van de volgende overwegingen dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat er sprake is van een selectieve non-respons:

1. de respondenten zijn afkomstig uit 88% van de samenwerkingsverbanden po, 75% van de samenwerkingsverbanden vo en 70% van de mbo-instellingen;
2. de verdeling van de achtergrondkenmerken sekse, leeftijd en werkervaring is vergelijkbaar met de verdeling bij de eenmeting;
3. uit een analyse van enkele kenmerken van de responsgroep blijkt dat deze voor po en s(b)o niet significant afwijkt van de populatie met betrekking tot grootte van de school (gemiddeld aantal leerlingen) en voor de reguliere po-scholen evenmin met betrekking tot het percentage gewichtenleerlingen;<sup>8</sup>
4. er zijn geen aanwijzingen voor antwoordtendenties en zowel de richting als de spreiding van de antwoorden komen in hoge mate overeen met de vorige meting (zie de tabellen in Bijlage 5).

<sup>7</sup> Niet alle mbo-instellingen hebben tien functionarissen voor passend onderwijs. Het is dan ook lastig om de uiteindelijke respons te rapporteren in een percentage.

<sup>8</sup> We hebben deze beperkte non-responsanalyse ook uitgevoerd voor de responsgroep van meting 1. Omdat in die meting lang niet van alle scholen een brin bekend was, is de betrouwbaarheid van deze analyse enigszins twijfelachtig. De groep met brin identificeerbare respondenten bleek niet af te wijken van de populatie met betrekking tot gewichtenleerlingen, maar wel met betrekking tot de grootte van de school; de respondenten waren afkomstig uit significant grotere scholen dan de populatie.

## 3.2 Taakspecifieke bureaucratie

Aan de respondenten van po en vo zijn tien taken voorgelegd met de vraag om daarvan op een vijfpuntschaal aan te geven hoe tijdrovend, nuttig en ingewikkeld zij deze taken vinden. Voor de respondenten uit het mbo betreft deze vraag twaalf verschillende taken.

### 3.2.1 Primair, voortgezet en speciaal onderwijs

Het algemene beeld is vergelijkbaar met de twee voorgaande metingen. Men vindt de meeste taken redelijk tot flink tijdrovend, nuttig tot zeer nuttig en niet erg ingewikkeld (zie Tabel 3-4). Opvallend is dat het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel het tijdrovendst, het minst nuttig en het ingewikkeldst wordt gevonden. Het uitvoeren van de zorgplicht heeft de hoogste gemiddelde score voor complexiteit. Verder vindt men net als bij de vorige meting vooral de taken die nieuw zijn sinds passend onderwijs tijdrovend en ingewikkeld. Behalve het schoolondersteuningsprofiel betreft dit het opstellen van ontwikkelingsperspectieven. De uitschieter bij nut zijn de contacten met ouders, die net als bij voorgaande metingen uiterst nuttig worden gevonden.

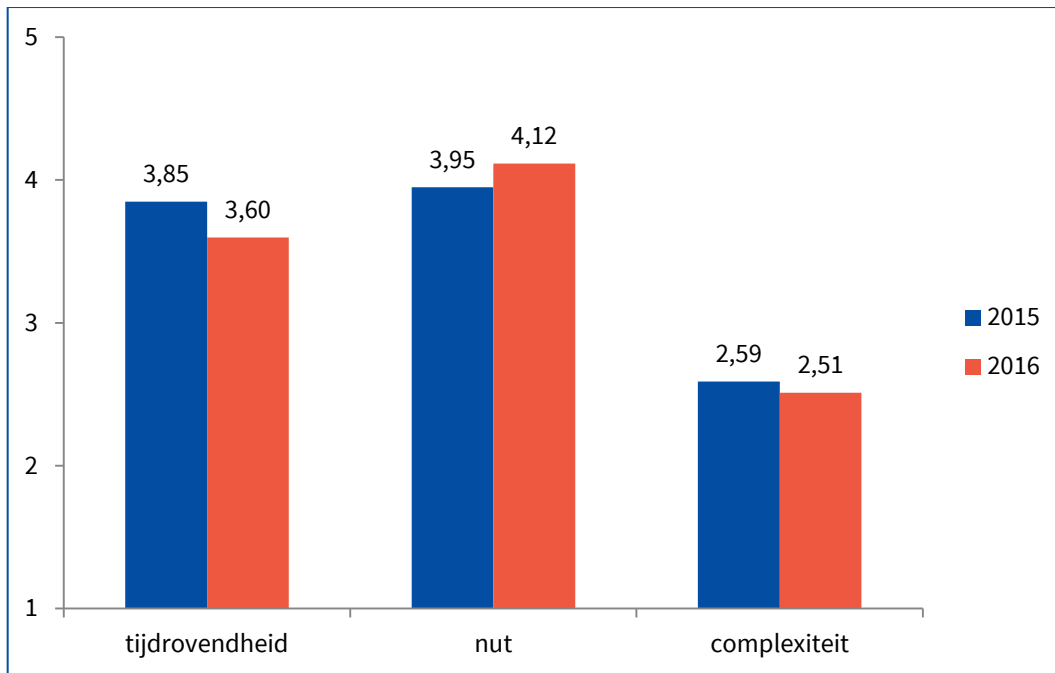
**Tabel 3-4 Oordelen ib'ers en zorgcoördinatoren over tijdrovendheid, nut en complexiteit van de onderscheiden taken; gemiddelden op vijfpuntschaal (1=helemaal niet van toepassing, 5=helemaal van toepassing).**

Taken	tijdrovendheid		nut		complexiteit	
	M	sd	M	sd	M	sd
maken handelingsplannen of begeleiden leraren hierbij	3,86	1,09	4,12	0,93	2,41	1,09
opstellen ontwikkelingsperspectieven of begeleiden hierbij	4,27	1,03	3,99	1,03	3,04	1,25
bijhouden dossiers zorgleerlingen	4,20	1,03	3,72	1,08	2,61	1,15
overleg met ondersteuner vanuit samenwerkingsverband	2,86	1,23	4,14	1,06	1,82	0,96
structureel overleg met externen	3,16	1,26	4,38	0,88	1,91	0,95
incidenteel overleg met externen	3,08	1,29	4,42	0,82	2,13	1,09
contacten over zorgleerlingen met andere scholen	3,31	1,22	4,43	0,77	2,27	1,17
contacten met ouders	3,35	1,35	4,78	0,54	2,39	1,08
uitvoeren van de zorgplicht	3,63	1,18	3,95	0,94	3,34	1,18
opstellen van schoolondersteuningsprofiel	4,30	1,02	3,04	1,23	3,26	1,18
Totaalgemiddelde	3,60	0,77	4,12	0,51	2,51	0,72

NB In het overzicht in Bijlage 6 zijn de aantallen respondenten per item weergegeven.

Vergeleken met de eenmeting valt op dat ib'ers en zorgcoördinatoren in het tweede jaar van passend onderwijs de taken gemiddeld minder tijdrovend en nog nuttiger vinden dan een jaar geleden (zie Figuur 3-1). Deze verschillen zijn significant, maar het gaat om kleine effecten.<sup>9</sup> De gemiddelde scores voor complexiteit liggen in beide metingen dicht bij elkaar.

<sup>9</sup> Tijdrovendheid:  $t=3,92$ ;  $df=595$ ;  $p<0,01$ ; klein effect ( $d = 0,32$ ). Nut:  $t=-3,27$ ;  $df = 477,64$ ;  $p<0,01$ ; klein effect ( $d = -0,28$ ).



**Figuur 3-1 Oordelen over tijdrovendheid, nut en complexiteit van taken rond extra ondersteuning van leerlingen, eenmeting (2015) vergeleken met tweemeting (2016); gemiddelde scores op een schaal van 1=dat is helemaal niet van toepassing tot 5=dat is helemaal van toepassing.**

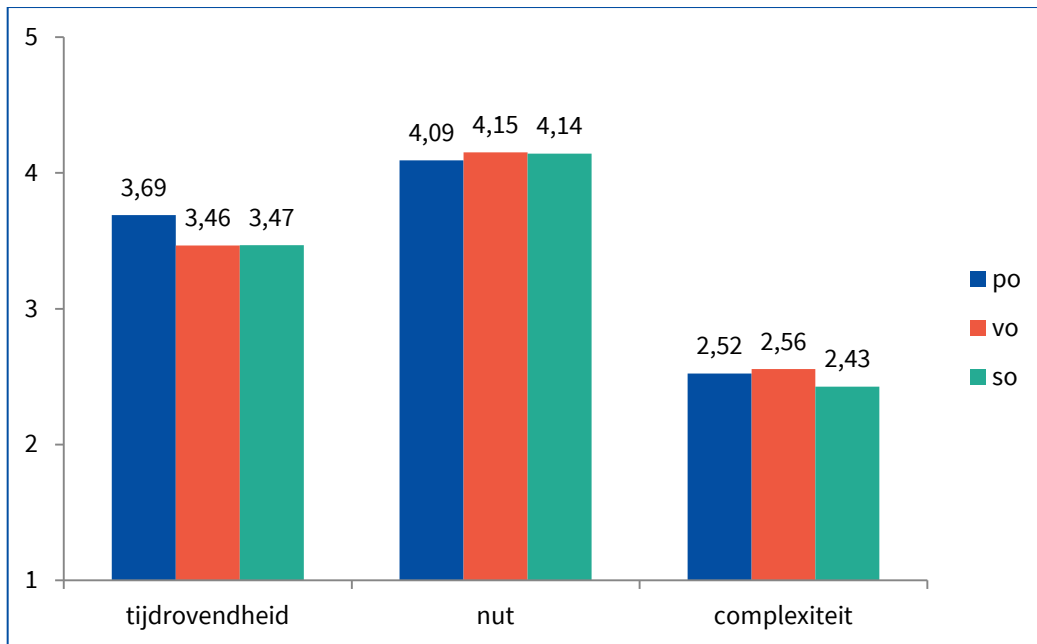
Een analyse van de verschillen per aspect en per taak tussen de eenmeting en de tweemeting laat eveneens significante verschillen zien, maar het gaat steeds om kleine effecten ( $d < 0,4$ ). De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in Bijlage 6. Een uitzondering vormt de tijdrovendheid van het overleg met ambulante begeleiders (meting 1) of met schoolondersteuners uit het samenwerkingsverband (meting 2). Deze taak wordt in deze tweede vervolgmeting significant minder tijdrovend gevonden met een gemiddelde effectgrootte.<sup>10</sup> Het betreft hier niet precies dezelfde soort functionarissen, maar de resultaten maken aannemelijk dat men vroeger meer tijd kwijt was met het overleg met ambulante begeleiders dan nu – na de invoering van passend onderwijs – met het overleg met consulent of schoolondersteuner vanuit het samenwerkingsverband.

Ook de verschillen in ervaren taakspecifieke bureaucratie tussen de schooltypen zijn geanalyseerd. De verschillen op de samengevoegde categorieën tijdrovendheid, nut en complexiteit zijn klein, zie Figuur 3-2. Wel vindt men in het primair onderwijs de taken gemiddeld gezien tijdrovender dan de respondenten in het speciaal onderwijs. De respondenten in het voortgezet onderwijs vinden de taken gemiddeld het minst tijdrovend. De drie groepen verschillen statistisch significant van elkaar, maar de herkomst van de respondenten verklaart slechts ongeveer 4% van de verschillende oordelen op tijdrovendheid.<sup>11</sup> In Bijlage 8 zijn de resultaten opgenomen van de analyse per aspect en per taak, uitgesplitst naar schooltype. Uit deze analyse blijkt dat er bij een aantal taken significante verschillen zijn tussen schooltypen, maar dat die verschillen maar een heel klein deel van de variantie verklaren en daarom vooralsnog geen vergaande conclusies rechtvaardigen.

<sup>10</sup>  $t=6,26$ ;  $df=522$ ;  $p<0,01$ ; gemiddeld effect ( $d = 0,55$ ).

<sup>11</sup>  $F(2,326) = 3,37$ ;  $p < 0,05$ .





**Figuur 3-2 Oordelen over tijdrovendheid, nut en complexiteit van taken rond extra ondersteuning van leerlingen, uitgesplitst naar schooltype; gemiddelde scores op een schaal van 1=dat is helemaal niet van toepassing tot 5=dat is helemaal van toepassing.**

Aan het eind van de lijst met specifieke taken waarbij gevraagd is naar tijdrovendheid, nut en complexiteit konden respondenten hun antwoorden toelichten. Vooral respondenten uit het primair onderwijs hebben hiervan gebruikgemaakt (38 po, 7 vo en 15 so). Uit de analyse van deze toelichtingen blijkt dat er slechts drie ib'ers zijn die vinden dat ze voldoende tijd hebben om alle taken naar behoren uit te voeren. De meeste respondenten geven aan dat de taken tijdrovend zijn en dat ze een stijgende werkdruk ervaren. Ze vrezen dat de kwaliteit van het werk of hun primaire taak (het werken met leerlingen) daarvoor in het gedrang komen:

*“De taken van een ib’er zijn zeer divers en vragen allemaal aandacht en tijd. Die tijd wordt niet gegeven waardoor de werkdruk stijgt (geen goede balans tussen werkzaamheden en beschikbare tijd), waardoor de competentiegevoelens dalen, terwijl tijd de belangrijkste veroorzaker is.” (ib’er basisonderwijs)*

Een van de genoemde tijdverslindende activiteiten, is het zoeken naar informatie of het achterhalen hoe procedures precies in elkaar zitten:

*“Ik ben nog heel erg aan het zoeken naar de juiste manier om plannen te maken en hulp aan te vragen voor leerlingen en dit kost me heel veel tijd.” (ib’er basisonderwijs)*

Sommige respondenten geven aan dat ze bereid zijn meer tijd te steken in taken die men als nuttig ervaart; men vindt de tijdsinvestering dan eerder gerechtvaardigd:

*“Opp’s (ontwikkelingsperspectieven) vind ik persoonlijk erg tijdrovend om op te stellen, maar ze bieden een meerwaarde als het nodig is.” (zorgcoördinator voorgezeten onderwijs)*

De verantwoordingslast die men ervaart, vindt men niet altijd zinvol. In de toelichtingen komen de woorden 'bureaucratie' en 'papierwinkel' opvallend vaak voor:

*“De papierwinkel is echter zo uit de hand gelopen dat ik me afvraag of dat niet adequater kan met minder papier. Een uitstroomprofiel opstellen voor een 4-jarige leerling met het syndroom van Down vind ik niet handig en niet zinvol. Het is gewoon erg veel werk.” (ib'er basisonderwijs)*

*“Wij hebben intern de zorgstructuur goed geregeld, en indien nodig kunnen we gebruikmaken van een (zelf opgebouwd) netwerk van externen. De bureaucratische rompslomp die passend onderwijs heet, fietst daar tegenwoordig steeds vaker nodeloos, zinloos, tijdrovend en allesbehalve kostenbesparend (want kost veel man/vrouwuren) doorheen.” (zorgcoördinator voortgezet speciaal onderwijs)*

Veel respondenten geven aan dat procedures en documenten nogal eens overlappen, waardoor zaken dubbelop uitgevoerd of geregistreerd moeten worden. Ook vindt men sommige procedures, bijvoorbeeld het opstellen van een ontwikkelingsperspectief (opp), nodeloos ingewikkeld. Vooral wanneer men nog niet zo ervaren is of als overleg tussen verschillende partijen plaats moet vinden, ervaart men complexiteit. In dit kader verwijzen respondenten ook naar het schoolondersteuningsprofiel waarvan gezegd wordt dat het te algemeen is om richting te geven aan maatwerk voor individuele leerlingen. Een vaak gehoorde klacht is dat het schoolondersteuningsprofiel geen levend document is en dat men eigenlijk niet goed voor ogen heeft wat zo'n profiel inhoudt.

In het tweede deel van de vragenlijst is voor vijf specifieke taken die nieuw zijn sinds de invoering van passend onderwijs, gevraagd in hoeverre men in relatie tot die taken onnodige bureaucratie ervaart en waaruit die dan bestaat. Drie van deze vijf taken maken ook onderdeel uit van de gesloten vragen in het eerste deel van de vragenlijst en twee taken (aanvragen van arrangementen en toelaatbaarheidsverklaringen) komen alleen in het tweede deel aan de orde. Veel respondenten hebben gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bij deze open vragen wat dieper in te gaan op de ervaren bureaucratie. We vatten de belangrijkste opmerkingen hier per taak samen.

Bij het *ontwikkelingsperspectiefplan* (opp) wordt vaak opgemerkt dat er sprake is van dubbel werk. Er moet veel gedocumenteerd worden en vaak in verschillende documenten. Er worden twijfels geuit bij het nut, vooral wanneer er voor jonge kinderen een uitstroomprofiel moet worden bepaald. Voor oudere kinderen vindt men het bepalen van een uitstroomprofiel wel nuttig. Sommige respondenten geven aan dat het invullen van een opp hen helpt om doelgericht te werken, terwijl anderen juist twijfelen aan de praktische bruikbaarheid van het opp bij het ondersteunen van leerlingen. Er wordt opgemerkt dat sommige onderdelen van het opp ingewikkeld zijn (*“je bent veel met procenten bezig”*) en ook tijdrovend, zoals het veelvuldig tussentijds evalueren en de verplichting dat elke versie door verschillende partijen ondertekend moet worden. Om de werkbaarheid in de hand te houden, maken scholen soms eigen keuzes bij het opstellen van de opp's, bijvoorbeeld door opp's pas vanaf groep 5 verplicht te stellen of de hoeveelheid documentatie te beperken (*“we houden het heel basic”*). Ook wordt de behoefte geuit aan uniforme richtlijnen over hoe een opp eruit zou moeten zien en hoe het zou moeten functioneren.

Dit zou veel onduidelijkheid kunnen wegnemen. Niet alle respondenten zien het opp overigens als veroorzaker van extra bureaucratie, omdat de opp's een vervanging zijn van de vroegere individuele handelingsplannen. Anderzijds komen nu veel meer leerlingen voor een opp in aanmerking dan vroeger voor een rugzakje; meerdere respondenten melden dat omvang en zwaarte van de ondersteuning toenemen.

Volgens de wet Passend Onderwijs moeten alle scholen een *schoolondersteuningsplan* (sop) opstellen en periodiek herzien waarin zij aangeven welke basisondersteuning zij hun leerlingen kunnen bieden. Veel ib'ers en zorgcoördinatoren geven aan dat het (her)schrijven van dit plan vooral een taak is van de schooldirectie en dat deze taak voor hen daarom op zichzelf niet zo veel bureaucratie oplevert. Sommigen geven aan dat het opstellen van het SOP veel werk met zich meebrengt en dat vooral de periodieke herziening administratieve last veroorzaakt. Het SOP wordt door velen ervaren als een document dat verplicht is, maar nauwelijks wordt gebruikt; het is geen 'levend' document. Men heeft het idee dat het SOP eerder geschreven wordt voor het schoolbestuur en het samenwerkingsverband dan voor de school zelf. Ouders vragen er nooit naar, leerkrachten kennen het niet of werken er niet mee. Bovendien doet het SOP geen recht aan het individuele kind, omdat het eenduidig moet zijn en de problematiek van kinderen dat niet is. De praktijk is weerbarstiger dan het SOP doet vermoeden. Het gaat niet alleen om de inhoud van de basisondersteuning, maar ook om de omvang daarvan. Wanneer er bijvoorbeeld veel zorgleerlingen in een groep zitten, is het ingewikkelder om goede basisondersteuning in die groep te realiseren.

*“Voor wie leggen we dit vast? Het kost veel tijd en niemand kijkt ernaar.” (ib'er basisonderwijs)*

*“Het profiel helpt mij niet om aan te tonen dat wij bij sommige leerlingen niet aan de ondersteuningsbehoeften kunnen voldoen.” (ib'er basisonderwijs)*

*“Dit schoolondersteuningsprofiel is dus maar gedeeltelijk nuttig. Wij vragen ons wel eens af of de verhouding tussen werkuren en bewezen nut hiermee in overeenstemming is.” (ib'er speciaal basisonderwijs)*

Er staat veel informatie in het SOP, die ook elders beschreven staat: het is dubbel werk. Bij een aantal respondenten bestaat bovendien de vrees dat men zichzelf in de vingers snijdt: als een school een ruim ondersteuningsprofiel opstelt, komen er veel zorgleerlingen en krijgt men weinig middelen voor extra ondersteuning toegewezen vanuit het samenwerkingsverband (“*je wordt erop afgerekend*”). Stelt men het SOP echter ‘smaller’ op (dat wil zeggen dat de basisondersteuning niet al te ruim wordt gedefinieerd), dan is de inspectie niet tevreden, zo is de ervaring. Een ander knelpunt is, dat de kwaliteiten van leerkrachten binnen een school bepalend zijn voor de ondersteuning die geboden kan worden. Vinden er personele wisselingen plaats, dan kan dat direct gevolgen hebben voor de haalbaarheid van het ondersteuningsprofiel.

De bureaucratiebeleving bij het *aanvragen van arrangementen* is wisselend. Veel respondenten wijzen op het uitgebreide papierwerk, waarin dubbel werk zit omdat dezelfde gegevens op verschillende formulieren moeten worden ingevuld. Dat er zoveel op papier moet worden verantwoord, voelt voor sommige ib'ers en zorgcoördinatoren als een ge-

brek aan vertrouwen vanuit het samenwerkingsverband. Ook vinden sommigen dat het aanvragen van arrangementen te veel een papieren exercitie is, zonder de mogelijkheid om een en ander mondeling toe te lichten:

*“Ook hier zou een observatie beter op zijn plek zijn. Gedrag is soms moeilijk te omschrijven.” (zorgcoördinator voortgezet onderwijs)*

*“Het gaat hier niet om wat er nodig is voor de leerlingen, maar hoe goed ik kan beschrijven wat er nodig is.” (ib’er basisonderwijs)*

Na al het papierwerk duurt het wachten op besluitvorming lang. Een arrangementsaanvraag loopt meestal langs veel schijven en volgens sommigen kost de procedure daardoor meer geld dan hij oplevert aan inzetbare middelen voor leerlingondersteuning. Een deel van de bureaucratiebeleving is gelegen in het feit dat arrangementen in sommige samenwerkingsverbanden voor een bepaalde tijd (een jaar of een half jaar) worden afgegeven. De procedures moeten dan steeds opnieuw doorlopen worden, ook als het gaat om problematiek van chronische aard waarbij het duidelijk is dat de ondersteuning jarenlang voortgezet moet worden. Een aantal respondenten meldt dat toewijzers van arrangementen te weinig kennis van zaken hebben:

*“De medewerkers van Passend Onderwijs van het samenwerkingsverband missen nogal eens de gevraagde expertise (ze worden tegenwoordig zo breed mogelijk ingezet in plaats van dat er rekening wordt gehouden met hun expertise) en de experts van buiten het samenwerkingsverband die we willen inzetten, zijn vaak zo druk bezet dat ze geen tijd hebben.” (ib’er basisonderwijs)*

Het gaat dan niet alleen om ontbrekende kennis over specifieke problematiek, maar ook over het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband. Dit gebrek aan kennis, of onduidelijkheid over procedures en mogelijkheden binnen het samenwerkingsverband, is ook iets waar ib’ers en zorgcoördinatoren zelf last van hebben. Ook ontbreekt het soms aan deskundigen om een aangevraagd en toegekend arrangement uit te voeren. En dat kan ertoe leiden dat de gerealiseerde ondersteuning ontoereikend is.

Behalve deze kritische geluiden, is er ook een aanzienlijk aantal respondenten dat juist geen bureaucratie ervaart bij het aanvragen van arrangementen. Deze respondenten wijzen erop dat de noodzaak van dossieropbouw ervoor zorgt dat men bewuster dan voorheen bezig is met de ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Het goed bijhouden van de dossiers maakt ook dat eventuele aanvragen vlotter kunnen verlopen:

*“Voor mijn gevoel ben je nu bewuster bezig met de zorgleerling en denk ik dat de structuur beter is dan voorheen. Leerkrachten gaan nu bewuster met de zorg om en zorgen voor een goede administratie.” (ib’er basisonderwijs)*

Over de *zorgplicht* bestaan onder de respondenten verschillende percepties. Volgens de wet omvat het juridische begrip ‘zorgplicht’ “het geheel van maatregelen dat betrekking heeft op de onderwijsondersteuning van zittende en nieuwe leerlingen (aanmelding, inschrijving en toelating”; Referentiekader Passend Onderwijs, 2013: p.6). Sommige respondenten vatten de zorgplicht op als de plicht om ondersteuning te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben, andere respondenten vatten de zorgplicht op als de taak om leerlingen met ondersteuningsbehoeften op de juiste school geplaatst te krijgen. Volgens de

wet omvat de zorgplicht beide taken. Veel respondenten geven aan dat ze (nog) weinig of geen ervaring hebben met de zorgplicht of dat deze volgens hen niet op hen van toepassing is, omdat zij in het (voortgezet) speciaal onderwijs werkzaam zijn.<sup>12</sup>

Een van de knelpunten die genoemd worden, is dat het lastig is om nieuw aangemelde leerlingen direct te verwijzen omdat men de leerling dan nog niet goed kent. Men beschouwt de tijd die daarmee gemoeid is soms als ‘verloren tijd’, omdat men zelf geen bekostiging ontvangt voor deze leerlingen. Men wijst erop dat de intake van leerlingen nu een veel belangrijkere rol speelt dan vroeger, omdat je bij plaatsing ook verantwoordelijk bent voor het bieden van passend onderwijs op de eigen of op een andere school. Scholen worden soms geconfronteerd met hoge verwachtingen van ouders over de ondersteuning die men kan bieden. De term ‘zorgplicht’ wordt door ouders ook wel opgevat als een verplichting voor de school om hun kind aan te nemen. Ouders melden hun kind soms aan op scholen waarvan op voorhand duidelijk is dat die niet kunnen voorzien in de ondersteuningsbehoeften van hun kind.

Terwijl bij de uitvoering van de zorgplicht opnieuw wordt gewezen op aspecten als dubbel werk dat ten koste gaat van de primaire taken en hoge administratielast die gevoeld wordt als wantrouwen vanuit het samenwerkingsverband, zijn er ten slotte ook scholen die wijzen op de positieve gevolgen van de zorgplicht. Zo kost de uitgebreidere intake wel extra tijd, maar levert die ook veel waardevolle informatie op. Scholen lijken meer geneigd om vroegtijdig contact te zoeken met voorschoolse voorzieningen om een goed beeld te krijgen van toekomstige leerlingen. Een flink aantal respondenten geeft aan dat de zorgplicht juist ten goede komt aan de leerlingen. Het accent ligt door de zorgplicht meer op de mogelijkheden dan op de beperkingen van de leerlingen en men trekt vaker samen op met de ouders en het samenwerkingsverband bij het zoeken naar de passendste plek voor een leerling.

Met het *aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen* is een uitgebreide administratie gemoeid en men ervaart daarbij veel hinder van dubbel werk waarbij dezelfde gegevens op meerdere plekken geregistreerd moeten worden. Ook de beperkte geldigheidsduur van meestal één of twee jaar, draagt bij aan de bureaucratiebeleving omdat de noodzaak van die beperkte duur niet altijd duidelijk is:

*“Daarnaast is nog geen 5% na twee jaar in staat terug te keren naar po of vo en toch is elke twee jaar een nieuwe aanvraag nodig!” (zorgcoördinator voortgezet speciaal onderwijs)*

Scholen met een regionale functie hebben met verschillende samenwerkingsverbanden te maken die allemaal hun eigen regels en procedures hebben en dat maakt het uitvoeren van de zorgplicht en het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen tot complexe taken. Men ervaart het als belemmerend dat het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring over veel schijven gaat en dat geld soms een grote rol speelt in de besluitvorming. Het is lastig om voor een eenmaal verstrekte toelaatbaarheidsverklaring een hogere bekostiging aan te vragen voor intensivering van de ondersteuning. De aanvraagprocedures vragen over het algemeen veel expertise, zijn tijdrovend en dus kostbaar. Dat geld kan niet aan

---

<sup>12</sup> Toch hebben slechts dertien respondenten in de vragenlijst aangegeven dat zij deze taak niet uitvoeren en dus geen oordeel hebben over tijdrovendheid, nut en complexiteit van deze taak (zie Bijlage 6).

het daadwerkelijk bieden van leerlingondersteuning besteed worden. Toch ervaart een groot aantal respondenten geen onnodige bureaucratie bij het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen. Als men de dossiers goed op orde heeft, is het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring veel gemakkelijker:

*“De aanvraag gaat redelijk eenvoudig. Wel merken we dat je een heel dossier moet hebben van door de jaren heen. Dit betekent dus dat je wel jarenlang van redelijk veel leerlingen een dossier moet bijhouden, want je weet nooit hoe zij zich gaan ontwikkelen.” (ib’er basisonderwijs)*

In de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor bondige formulieren of werken met eerder opgebouwde dossiers bij het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen, ervaart men geen onnodige bureaucratie. Sommige respondenten geven aan dat er minder of later wordt doorverwezen naar het speciaal onderwijs en dat ze daarom ook minder bureaucratie ervaren bij deze taak.

### 3.2.2 Middelbaar beroepsonderwijs

De resultaten van de taakspecifieke vragen naar tijdrovendheid, nut en complexiteit in het mbo zijn weergegeven in Tabel 3-5. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is vergelijkbaar met het beeld bij po, vo en so. Men vindt het opstellen van de bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK), het maken van begeleidingsplannen en het bijhouden van dossiers het tijdrovendst. Ook de andere taken scoren gemiddeld boven de drie en worden daarmee als enigszins tijdrovend gezien. Tegelijkertijd vindt men alle onderscheiden taken heel nuttig, waarbij de intake, de overdracht vanuit het voortgezet onderwijs en de contacten met ouders het nuttigst gevonden worden. Men vindt de meeste taken niet erg ingewikkeld, behalve het begeleiden van studenten naar een andere opleiding.

**Tabel 3-5 Oordelen functionarissen individuele studentenzorg in de mbo’s over tijdrovendheid, nut en complexiteit van de onderscheiden taken; gemiddelden op vijfpuntschaal (1=helemaal niet van toepassing, 5=helemaal van toepassing).**

Taken	tijdrovendheid		nut		complexiteit	
	M	sd	M	sd	M	sd
intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben	3,33	1,38	4,71	0,57	2,33	1,05
contacten rond de overdracht vanuit het vo	3,42	1,15	4,60	0,64	2,43	1,15
opstellen van bijlage bij onderwijsovereenkomst (OOK)	3,81	1,12	3,91	1,18	2,60	1,15
maken van begeleidingsplannen	3,87	1,13	4,13	1,06	2,70	1,15
bijhouden dossiers extra ondersteuning van studenten	3,92	1,04	4,15	0,89	2,26	1,05
aanvragen extra ondersteuning voor studenten	3,05	1,33	4,45	0,76	2,47	1,24
overleg met stafdiensten rond faciliteiten	3,52	1,22	4,53	0,76	2,91	1,28
overleg met leerplicht/RMC	3,03	1,21	4,21	0,98	2,10	1,07
overleg met wijkteam/buurtteam/jeugdteam	3,67	1,18	4,29	0,97	2,90	1,29
overleg met jeugdzorg	3,58	1,16	4,40	0,85	2,72	1,25
contacten met ouders	3,31	1,15	4,62	0,63	2,23	0,99
begeleiden van studenten naar andere opleiding	3,73	1,20	4,54	0,78	3,13	1,32
<i>Totaal</i>	<i>3,48</i>	<i>0,83</i>	<i>4,39</i>	<i>0,50</i>	<i>2,54</i>	<i>0,74</i>

NB In het overzicht in Bijlage 7 zijn de aantallen respondenten per item weergegeven.

In de nulmeting en de eerste vervolgmeting van de monitor mbo (Eimers & Kennis, 2017) zijn alle mbo-instellingen getypeerd als smal of breed, naar hun benadering van passend onderwijs. Instellingen met de typering ‘smal’ zetten de oude LGF-lijn van vóór 2014-2015 voort en beschouwen jongeren met een beperking, die vroeger een LGF-indicatie gekregen zouden hebben, als doelgroep voor passend onderwijs. Instellingen met de typering ‘breed’ bekijken per individueel geval of en in welke mate er sprake is van een ondersteuningsbehoefte. Uit een nadere analyse van de gemiddelde scores op de afzonderlijke taken en de drie schaalgemiddelden voor tijdrovendheid, nut en complexiteit blijkt dat de gemiddelde oordelen van ‘smalle’ en ‘brede’ instellingen niet van elkaar verschillen.

Ook de respondenten van de mbo-vragenlijst konden hun antwoorden op de taakspecifieke items nader toelichten. 67 respondenten hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Volgens een aantal respondenten is er een duidelijke toename van het aantal zorgleerlingen<sup>13</sup> in de klas waardoor de werkdruk is verhoogd. De toename in zwaarte en aantal van de problemen zorgt voor een hogere bureaucratiebeleving. Veel respondenten wijzen op de individuele diversiteit en complexe problematiek bij veel studenten met extra ondersteunings- en begeleidingsbehoeften. Dat vraagt veel tijd voor uitzoekwerk en ook voor de individuele begeleiding zelf:

*“Alles rondom een leerling die niet in het reguliere plaatje valt, kost tijd, is ingewikkeld (allemaal individuele problematiek) en is lastig. Alles op maat vraagt veel uitzoeken.”*

Omdat niet iedereen ervaring heeft met de taken binnen passend onderwijs en niet iedereen over relevante deskundigheid beschikt, worden de taken vaak uitgevoerd met ondersteuning van collega’s. Veel docenten hebben ook specialistische ondersteuning nodig in de klas. Bij sommige opleidingen is er externe ondersteuning bij de intake en de uitvoering van handelingsplannen.

Goede contacten met ouders en goed overleg met externe instanties vindt men heel belangrijk, maar de afstemming met diverse partijen kost tijd en verloopt niet altijd even goed. Het kan lastig zijn om contacten te leggen en afspraken te maken met de juiste mensen. Sommige wijkteams zijn slecht bereikbaar en dat maakt de contacten ingewikkeld en tijdrovend. Ook met de gemeenten zijn de ervaringen wisselend en het contact met de leerplichtambtenaar en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) verloopt soms moeizaam en tijdrovend en zonder dat terugkoppeling plaatsvindt. Meerdere respondenten geven aan dat de kwaliteit van de samenwerking met externe instanties, ouders en alle betrokken hulpverleners bepalend is voor de mate van tijdrovendheid en complexiteit van de verschillende taken. Mogelijk is dit een belangrijker factor dan het kenmerk smal of breed van de mbo-instellingen.

Vooraf het maken van begeleidingsplannen en de bijlage bij de OOK en de vereiste ondertekening door alle betrokkenen van alle documenten, noemen veel respondenten bureaucratisch vanwege het vele papierwerk. Dat geldt ook voor het bijhouden van dossiers. Dat kan volgens velen korter en overzichtelijker, eenduidiger en met vaste formats. Respondenten realiseren zich wel dat het opstellen van handelingsplannen ten tijde van de leer-

---

<sup>13</sup> In de passages over het mbo worden ‘leerling’ en ‘student’ door elkaar gebruikt.

linggebonden financiering ook enorm veel werk met zich meebracht. Dit werk is weliswaar weggevallen, maar toch vinden de meesten dat dat niet gepaard is gegaan met een vermindering van bureaucratie:

*“Ik vind dat passend onderwijs geen verbetering is qua bureaucratie. We moeten nog steeds van alles en begrijpen niet altijd het nut en de noodzaak. En dan bedoel ik met name papierwerk.”*

Tegelijkertijd hebben respondenten wel begrip voor al het administratieve werk, omdat dat nodig is voor de financiële verantwoording.

In het tweede deel van de mbo-vragenlijst is voor vier specifieke taken gevraagd in hoeverre men onnodige bureaucratie ervaart bij het uitvoeren van die taken en waaruit die bureaucratie dan bestaat. Veel respondenten hebben van deze mogelijkheid gebruikge maakt. We vatten de antwoorden hieronder per taak op hoofdlijnen samen.

Bij de *intake* van studenten wordt een onderwijsovereenkomst (OOK) opgesteld. Dit is een wettelijk verplichte overeenkomst tussen de school en de student, die van beiden de rechten en plichten vastlegt. Wanneer er extra ondersteuningsbehoeften zijn, komt er een bijlage bij de OOK. Het schrijven van zulke bijlagen wordt wel ervaren als (onnodig) bureaucratisch, omdat het tijdrovend is en bovendien een momentopname: er moet voorafgaand aan het volgen van de opleiding in kaart worden gebracht wat er aan ondersteuning nodig zal zijn en hoe deze ondersteuning geboden zal worden. Niet altijd is echter vooraf voldoende in beeld wat een student nodig zal hebben. Passend onderwijs heeft ervoor gezorgd dat de intake nu als nog crucialer wordt ervaren. Er wordt daarom veel tijd gestoken in de intake die voor studenten met ondersteuningsbehoeften een verlengde vorm kent. Er wordt door respondenten druk ervaren op dit terrein: de school moet kunnen bieden wat is afgesproken:

*“...je moet meteen scherp zijn op wel of geen bijlage.”*

De overdracht vanuit het voortgezet onderwijs (vmbo) geeft niet altijd voldoende informatie en dat bemoeilijkt de intake. De intake gaat gepaard met een behoorlijk uitgebreide administratie. Sommigen ervaren de intakeprocedure als inefficiënt omdat er veel dubbel werk mee gemoeid is:

*“Je moet veel meer vastleggen. Je wilt je collega's zo goed mogelijk op de hoogte brengen van de nieuwe 'papieren' leerling zodat ze weten hoe ze erop in kunnen spelen in het belang van de leerling. Het zou mooi zijn als je maar 1x een verslaglegging hoeft te doen en dat dit dan gelijk bij alle geledingen terechtkomt.”*

Ook de verplichte individuele bijlagen bij de OOK ziet men soms als dubbel werk: op elkaar gelijkende ondersteuningsbehoeften zouden geclusterd kunnen worden in een meer algemene (standaard)bijlage. Toch is er ook een ruime minderheid van de respondenten die aangeeft geen onnodige bureaucratie te ervaren bij de intake. Het vastleggen van ondersteuningsbehoeften vindt men juist nuttig, want het verhoogt de kwaliteit van zorgverlening:



*“Binnen onze sector/opleidingengroep is de toelatingsprocedure goed geregeld. Het kost wel veel tijd. Of beter gezegd: je moet vooraf extra tijd/energie erin steken, maar dit krijg je tijdens de opleiding dubbel en dwars weer terug. Anders loop je als decaan continue overal achteraan te vangen. Met een goed (uitgebreid) toelatingsgesprek, registratie in magister bij logboekitem en eventueel begeleidingsblad voorkom je veel ellende. Op deze manier kan ik als decaan de docenten, mentoren en trajectbegeleiders goed aansturen.”*

Het opstellen van begeleidingsplannen en de bijlage bij de OOK worden door uiteenlopende functionarissen uitgevoerd: zorgmedewerkers, mentoren, coaches of begeleiders passend onderwijs. Veel respondenten geven aan deze taken niet of niet helemaal zelf te doen, maar bijvoorbeeld wel te coördineren of te begeleiden. De bijlagen bij de onderwijsovereenkomst (OOK) ervaart men niet altijd als zinvol en de daadwerkelijke uitvoering ervan komt niet altijd voldoende op gang. Het zijn te veel ‘papieren’ plannen die lang niet altijd worden gelezen en toegepast:

*“Mooie plannen worden vaak niet afgestemd en uitgevoerd.”*

*“Na mijn werk om het Ondersteuningsplan te schrijven, gaat het plan naar het betrokken onderwijsteam. Daar wordt gezorgd voor ondertekening en archivering. Daarna komt het plan (als het goed is) terecht bij de coach/mentor van de betrokken jongere. Dit gaat niet altijd goed.”*

Uit dit laatste voorbeeld blijkt ook dat de administratieve processen nog niet altijd voldoende zijn toegesneden op de doelen van de procedures, in dit geval het ondersteuningsplan.

Een ander knelpunt bij het opstellen van de bijlage bij de OOK is, dat deze bij de intake al klaar moet zijn en ondertekend moet worden. Dit is (te) vroeg, omdat er dan nog geen volledig zicht is op de ondersteuningsbehoeften van de student. Er moeten dan steeds aanpassingen doorgevoerd worden. Het moeten zorgen dat documenten door betrokken partijen worden ondertekend, ervaart men als een bureaucratische handeling. Ten aanzien van het opstellen van begeleidingsplannen doet men veel dubbel werk. Er is sprake van overlap tussen de intake, het schrijven van bijlagen bij de OOK en het opstellen van andere begeleidingsplannen. Het verplicht aanpassen van plannen voelt aan als dubbel werk. Velen hebben het gevoel dat het efficiënter zou kunnen en dat zij ook bezig zijn om door middel van eigen beleid de administratie rondom begeleidingsplannen compacter en werkbaarder te maken.

*“Waar bestaat deze bureaucratie uit? (Te) veel omvattende / te grote plannen, dubbelop qua intakes, verschillende mensen die bezig zijn met één student. De signalen zijn bekend bij mijn werkgever en ik zie dat daar serieus een slag in wordt geslagen.”*

*“Ja, kost veel moeite om hier achteraan te gaan. Begeleidingsplannen opstellen is in veel gevallen een formaliteit. De doelen blijven veranderlijk en moeten steeds aangepast worden wat veel tijd kost, terwijl dit vaak ook al bijgehouden wordt in het doorlopende dossier. Hierdoor is dit dubbel werk en voelt het als een verplicht onderdeel. Begeleidingsplannen zijn naar mijn idee wel nuttig, maar voelen nu als een verplichting.”*

Bij het aanvragen van extra ondersteuning is er samenwerking met tal van instanties, zoals sociaalmaatschappelijk werk, gemeenten, wijkteams, schoolarts en zorgaanbieders. Dit leidt tot bureaucratiebeleving, bijvoorbeeld wanneer instanties slecht bereikbaar zijn, weinig op de hoogte zijn van het voorliggende dossier, uitgebreide formulieren hanteren of er allerlei verschillende regelingen op na houden:

*“Alleen richting aanvragen van schoolarts en RMC of andere externe partijen zijn de formulieren soms uitvoerig en tijdrovend zonder altijd echt nuttig te zijn. Ik weet niet of dit echt de invloed van passend onderwijs is. Binnen de organisatie hebben we het zelf vorm kunnen geven, dus daarbij niet.”*

Procedures voor het aanvragen van extra ondersteuning kunnen veel tijd in beslag nemen, bijvoorbeeld omdat procedures over veel schijven gaan. Soms is het onduidelijk waar men terecht kan voor bepaalde ondersteuning of wat de mogelijkheden zijn en levert het zoekwerk vertraging op. Wat ook veel tijd kost, is het verrichten van dubbel werk, bijvoorbeeld het op verschillende plekken invoeren van dezelfde gegevens omdat niet alle betrokkenen toegang hebben tot dezelfde administratiesystemen. Passend onderwijs vraagt een nieuwe manier van denken en nieuwe expertise van docenten om leerlingondersteuning te kunnen en willen geven:

*“Er is weinig kennis bij docenten over wat er allemaal mogelijk is en soms lijkt het erop dat weinigen af (durven) te wijken van de geijkte paden. Uitspraken als: 'maar dat doen wij nooit zo', of 'dat kan toch zomaar niet' zijn eerder regel dan uitzondering. Dus de bureaucratie zit hem meer in het moeten overtuigen soms, veel overleggen en vooroordelen ontzenuwen.”*

Zoals al eerder aan de orde kwam ervaren veel respondenten ook bureaucratie in hun contacten met externe hulpverleners en betrokkenen, maar zij beschouwen dit over het algemeen niet als onnodige bureaucratie, omdat zij de noodzaak van een goede samenwerking sterk onderschrijven. Een aantal respondenten is dan ook uitgesproken positief over de samenwerking met externe hulpverleners en betrokkenen. Het is vooral heel tijdrovend en lastig om afspraken te maken met meerdere partijen en veel mensen die in deeltijd werken. En juist het verstrijken van tijd strookt slecht met de behoefte om snel te handelen in het belang van de student. Het is lastig de juiste hulpverlener te vinden. De externe hulpverlening is volgens veel respondenten onoverzichtelijk en men beschikt (nog) niet over de juiste informatie. De lijnen die men vroeger had, zijn niet meer vanzelfsprekend en dat maakt het lastig de juiste persoon te vinden:

*“Het kost veel tijd om erachter te komen hoe lijnen lopen. Afspraak maken buiten lesgevende taken en andere taken is lastig. Zeker omdat je meerdere betrokken partijen hebt.”*

De wet op de privacy werkt belemmerend bij het verkrijgen van de juiste informatie. Er moet steeds opnieuw toestemming gevraagd worden aan de ouders en leerlingen om te overleggen en informatie te delen. Contacten met leerplicht, RMC, wijkteams en gemeenten zijn afhankelijk van de persoon van de functionarissen; met de een gaat dat veel soepeler dan met de ander. Men heeft soms te maken met meerdere gemeenten die elk een eigen werkwijze hebben en andere begeleiding en vergoedingen verstrekken:

*“Elke gemeente /instantie werkt weer anders en heeft andere begeleiding/vergoedingen. Het is een doolhof om ze te vinden.”*

Voor sommigen is onduidelijk wat bij onderwijs hoort en wat bij de hulpverlening. Is er sprake van twee werelden? Wie voert de regie? Soms zijn er tegenstrijdige belangen. Er komen steeds meer hulpverleners in de school, soms zijn er te veel hulpverleners betrokken bij één student en is er sprake van een onduidelijke afstemming van taken. Men stelt soms te hoge eisen aan het onderwijs en legt te veel verantwoordelijkheid bij de school.

*“Soms (onnodig bureaucratisch) omdat het lastig is om te achterhalen wie de hulpverleners zijn en bovendien is er vaak sprake van een verschil in doelstelling tussen onderwijs en hulpverlening.”*

Ook de financiering is soms opgeknipt in allemaal verschillende potjes: passend onderwijs, schoolmaatschappelijk werk, kwetsbare jongeren, RMC, plusvoorzieningen, et cetera. Het verplicht vastleggen van alles, ook de gesprekken, en het bijhouden van het dossier worden als onnodig bureaucratisch ervaren. Ook hier wordt weer gewezen op dubbel werk bij de indicatie voor een beschikking: zowel voor de school als voor het wijkteam. Het is lastig als het doorstroomdossier ontbreekt van de aanleverende school of als dit niet verhelderend genoeg is; dan is weer extra overleg nodig met ouders of de school van herkomst. Een aantal respondenten geeft aan dat veel wordt vastgelegd in een digitaal administratieprogramma of leerlingvolgsysteem, zoals Magister. Zij vinden dat goed voor de continuïteit van de begeleiding, maar noemen als nadeel dat niet iedereen rechten heeft om toegang te krijgen tot alle informatie. Zo is dit systeem maar heel beperkt toegankelijk voor externe partijen.

Maar er zijn ook positieve geluiden. Men waardeert korte lijnen en directe afstemming met externe hulpverleners als heel prettig en slagvaardig:

*“De contacten worden snel en concreet afgehandeld. Wij werken met een generalist en de lijnen met instanties zijn kort.”*

Eén opleiding heeft een prima zorgsysteem met een gebiedsteam in huis. Een andere opleiding heeft een extern netwerk dat is aangesloten op het begeleidingsnetwerk van de school, dat werkt efficiënt vooral met de eerstelijns hulpverlening, maar iets minder snel met de tweedelijns hulpverlening. Deze functionarissen spreken van een goede samenwerking die essentieel is voor de zorgvuldige begeleiding van de student.

### 3.3 Algemene bureaucratie

Behalve de in de voorgaande paragrafen besproken items over taakspecifieke bureaucratie is de respondenten een aantal uitspraken voorgelegd over bureaucratie in algemene zin. Deze items (zie Bijlage 1, vraag 15 en Bijlage 2, vraag 18) zijn voor po, vo en so samen-

gevoegd tot twee schaalvariabelen: taakbelasting en doelmatigheid. Bij het mbo gaat het alleen om de schaal taakbelasting. De drie items over doelmatigheid vertoonden bij het mbo te weinig homogeniteit om ze samen te kunnen voegen tot één schaal (zie Bijlage 4 op pagina 58).

### 3.3.1 Primair, voortgezet en speciaal onderwijs

De respondenten van deze tweede vervolgmeting rapporteren op de meeste items van de schaal taakbelasting (iets) minder negatief dan een jaar geleden bij de eerste meting na de invoering van passend onderwijs (zie Tabel 3-6). Deze verschillen zijn voor drie items (papierwerk, ingewikkelde uitvoering en uitvoering in vrije tijd) statistisch significant. Ook de schaalgemiddelden verschillen significant van elkaar. Hoewel het steeds gaat om kleine effecten, zijn deze verschillen misschien een indicatie voor gewinning aan de nieuwe werkwijze.<sup>14</sup>

**Tabel 3-6 Gemiddelde scores op de afzonderlijke items en het schaalgemiddelde voor taakbelasting; vijfpuntschaal (1=helemaal niet van toepassing, 5=helemaal van toepassing).**

De administratie, registratie en uitvoering van procedures voor zorgleerlingen...	meting 2		meting 1	
	N=329	sd	N=263	sd
<i>vragen veel papierwerk*</i>	3,78	1,00	4,02	1,02
<i>zijn ingewikkeld om uit te voeren</i>	2,88	0,99	3,18	1,03
kosten mij weinig tijd <sup>#</sup>	1,92	1,01	1,92	1,06
gaan ten koste van andere taken	3,52	1,15	3,69	1,22
<i>doe ik vaak in vrije tijd</i>	3,03	1,30	3,30	1,27
<i>schaalgemiddelde</i>	3,46	0,70	3,65	0,70

\*Significante verschillen tussen meting 1 en meting 2 zijn cursief. <sup>#</sup>Voor het berekenen van het schaalgemiddelde is deze variabele omgeschaald.

Op de items van de schaal doelmatigheid liggen de gemiddelde scores tussen de eenmeting en de tweemeting dicht bij elkaar. Hier vinden we geen statistisch significante verschillen tussen beide metingen, niet voor de afzonderlijke items en ook niet voor het schaalgemiddelde.

**Tabel 3-7 Gemiddelde scores op de afzonderlijke items en het schaalgemiddelde voor doelmatigheid; vijfpuntschaal (1=helemaal niet van toepassing, 5=helemaal van toepassing).**

De administratie, registratie en uitvoering van procedures voor zorgleerlingen...	meting 2		meting 1	
	N=329	sd	N=263	sd
zijn op onze school helder geregeld	3,88	0,81	3,81	0,94
helpen om goede hulp te bieden	3,35	1,02	3,48	1,07
zijn belangrijk voor goede leerlingenzorg	3,60	0,96	3,67	1,00
<i>schaalgemiddelde</i>	3,61	0,72	3,66	0,78

<sup>14</sup> Papierwerk:  $t=2,85$ ;  $df=590$ ;  $p<0,01$ ; klein effect ( $d=0,23$ ). Ingewikkeld om uit te voeren:  $t=3,60$ ;  $df=592$ ;  $p<0,001$ ; klein effect ( $d=0,30$ ). Vrije tijd:  $t=2,52$ ;  $df=591$ ;  $p<0,05$ ; klein effect ( $d=0,15$ ). Schaalgemiddelde:  $t=3,40$ ;  $df=592$ ;  $p<0,005$ ; klein effect ( $d=0,28$ ).

In Tabel 3-8 zijn de gemiddelde scores op de schalen taakbelasting en doelmatigheid uitgesplitst naar schooltype. Taakbelasting wordt in het primair onderwijs gemiddeld het zwaarst gevoeld. In het speciaal onderwijs ervaart men een minder grote taakbelasting en in het voortgezet onderwijs nog iets minder. Deze verschillen zijn weliswaar statistisch significant, maar verklaren slechts 4% van de variantie.<sup>15</sup> De onderlinge verschillen op de schaal doelmatigheid zijn niet significant.

**Tabel 3-8 Gemiddelde schaalscores taakbelasting en doelmatigheid uitgesplitst naar schooltype; vijfpuntschaal (1=helemaal niet van toepassing, 5=helemaal van toepassing).**

	po			vo			so		
	N	M	sd	N	M	sd	N	M	sd
taakbelasting*	193	3,57	0,64	73	3,27	0,72	63	3,32	0,76
doelmatigheid	193	3,69	0,71	73	3,69	0,71	63	3,61	0,72

\*Significante verschillen zijn cursief.

### 3.3.2 Middelbaar beroepsonderwijs

In het mbo is de gemiddelde score op de schaal taakbelasting iets lager dan bij po, vo en so, maar ook hier vinden de uitspraken papierwerk en het ten koste gaan van andere taken de meeste instemming (zie Tabel 3-9). De gemiddelde scores op de afzonderlijke items voor doelmatigheid wijzen erop dat men de procedures gemiddeld gezien helder vindt, ondersteunend bij het bieden van hulp en belangrijk voor goede leerlingenzorg.

**Tabel 3-9 Gemiddelde scores op de afzonderlijke items en het schaalgemiddelde voor taakbelasting; vijfpuntschaal (1=helemaal niet van toepassing, 5=helemaal van toepassing). N=203.**

De administratie, registratie en uitvoering van procedures voor zorgleerlingen...	M	sd
vragen veel papierwerk	3,59	1,02
zijn ingewikkeld om uit te voeren	2,81	1,00
kosten mij weinig tijd*	2,25	1,08
gaan ten koste van andere taken	3,15	1,25
doe ik vaak in vrije tijd	2,37	1,27
<b>schaalgemiddelde</b>	<b>3,13</b>	<b>0,70</b>

\* Voor het berekenen van het schaalgemiddelde is deze variabele omgeschaald.

<sup>15</sup>  $F(2,326) = 6,99$ ;  $p < 0,005$ ;  $\eta^2 = 0,04$ .

**Tabel 3-10 Gemiddelde scores op de afzonderlijke items voor doelmatigheid; vijfpuntschaal (1=helemaal niet van toepassing, 5=helemaal van toepassing). N=203.**

De administratie, registratie en uitvoering van procedures voor zorgleerlingen...		
	M	sd
zijn op onze school helder geregeld	3,65	0,93
helpen om goede hulp te bieden	3,61	1,09
zijn belangrijk voor goede leerlingenzorg	3,69	1,04

### 3.4 Veranderingen in bureaucratiebeleving sinds passend onderwijs

De laatste kwantitatieve vraag in de vragenlijst betrof de vraag of er naar de mening van de respondenten twee jaar na de invoering van passend onderwijs sprake is van meer, minder of evenveel bureaucratie rond de leerlingenzorg in vergelijking met de situatie vóór passend onderwijs.

#### 3.4.1 Primair, voortgezet en speciaal onderwijs

Evenals bij de eenmeting vindt een meerderheid dat er sprake is van meer bureaucratie sinds passend onderwijs, maar die meerderheid is wel met enkele procenten afgenomen sinds de eerste vervolgmeting (zie Tabel 3-11).

**Tabel 3-11 Antwoorden op de vraag of de bureaucratie sinds de invoering van passend onderwijs toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven is, meting 2 vergeleken met meting 1.**

	meting 2		meting 1	
	N	%	N	%
meer bureaucratie	183	55,6	147	58,6
minder bureaucratie	15	4,6	11	4,4
net zoveel bureaucratie	99	30,1	75	29,9
geen mening / weet ik niet	24	7,3	17	6,8
ik werkte toen nog niet in het onderwijs	8	2,4	1	0,4
	329	100%	251	100%

In Tabel 3-12 zijn de antwoorden op deze vraag uitgesplitst naar schooltype. Daaruit blijkt dat, net zoals in de eenmeting, vooral de respondenten uit het speciaal onderwijs meer bureaucratie ervaren dan vóór passend onderwijs, terwijl dat geldt voor iets minder dan de helft van de respondenten uit het voortgezet onderwijs. De respondenten uit het basis-onderwijs zitten daar tussenin. Ongeveer een derde van de respondenten rapporteert net zoveel bureaucratie te ervaren als vroeger en minder dan 5% ervaart nu minder bureaucratie.

**Tabel 3-12 Antwoorden op de vraag of de bureaucratie sinds de invoering van passend onderwijs toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven is, uitgesplitst naar schooltype po, vo en so.**

	po		vo		so		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
meer bureaucratie	107	55,4	35	47,9	41	65,1	183	55,6
minder bureaucratie	10	5,2	4	5,5	1	4,6	15	4,6
net zoveel bureaucratie	58	30,1	24	32,9	17	30,1	99	30,1
geen mening / weet ik niet	15	7,8	7	9,6	2	7,3	24	7,3
ik werkte toen nog niet in het onderwijs	3	1,6	3	4,1	2	2,4	8	2,4
<i>totaal</i>	<i>193</i>	<i>100%</i>	<i>73</i>	<i>100%</i>	<i>63</i>	<i>100%</i>	<i>329</i>	<i>100%</i>

Ongeveer een derde van de respondenten heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid hun antwoord toe te lichten, vooral veel ib'ers uit het basisonderwijs. Het beeld dat uit deze toelichtingen naar voren komt, lijkt op wat hiervoor beschreven is bij de afzonderlijke taken. Er is veel administratie en daarbij zijn allerlei verschillende formulieren in omloop. Toelaatbaarheidsverklaringen worden vaak genoemd als bureaucratieverhogend, vooral omdat ze steeds opnieuw moeten worden verlengd; men noemt dat “administratieve rompslomp”. Veel administratieve taken of procedures worden plichtmatig uitgevoerd, soms met het gevoel dat het weinig oplevert. Vaak geeft men hierbij aan, dat deze taken ten koste gaan van waar het eigenlijk om zou moeten gaan: het daadwerkelijk ondersteunen van de leerling:

*“Er gaat dus eigenlijk kostbare tijd verloren aan administratie e.d., die beter ingezet zou kunnen worden om een kind concreet te helpen/ondersteunen. Het eigenlijke ‘onderwijzen’ en de tijd die je nodig hebt om je daarop goed voor te bereiden, is een ondergeschoven kind geworden...was toch eigenlijk de basis van het onderwijs, dacht ik.....” (ib’er basisonderwijs)*

Een enkele respondent geeft aan, dat er een eigen verantwoordelijkheid is ten aanzien van het beleven van bureaucratie: men zou zelf kritisch moeten kijken naar hoe taken efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

Men ervaart veel hinder van het steeds weer moeten invullen van dezelfde gegevens, bijvoorbeeld omdat diverse documenten naast elkaar worden gebruikt of omdat niet alle betrokkenen toegang hebben tot de gebruikte administratiesystemen. Veel respondenten doen melding van dit dubbele werk.

*“Je hebt als school veel info in je LVS (leerlingvolgsysteem) maar dat kan je niet letterlijk gebruiken. Het moet aangepast worden aan de eisen en vaak in een ander systeem geplaatst.” (ib’er basisonderwijs)*

Niet alleen het op verschillende plekken invullen van dezelfde gegevens wordt genoemd als dubbel werk, ook samenwerkingsverbanden zorgen voor dubbel werk, omdat zij allemaal op verschillende manieren hun eigen structuur van toewijzing opzetten. Het verschillende beleid in samenwerkingsverbanden wordt veel genoemd als knelpunt door ib’ers en zorgcoördinatoren die te maken hebben met verschillende samenwerkingsverbanden. Twee ib’ers zeggen hierover:

*“Door invoering van swv’s die zeer ongelijk opereren is door de bomen het bos niet te zien.”*

*“Elk samenwerkingsverband heeft zijn eigen formulieren, vragen en manieren van indienen. Soms ben ik heel veel tijd kwijt met het uitzoeken bij welk samenwerkingsverband ik de aanvraag moet indienen en wijzen de samenwerkingsverbanden naar elkaar.”*

Omdat het passend-onderwijsbeleid nog in ontwikkeling is, moet men vaak opzoeken wat de juiste vormgeving van de procedures is. Het is die onduidelijkheid, die dan zorgt voor het beleven van bureaucratie. Er is behoefte aan algemene richtlijnen met eenduidige formulieren. Gebrek aan routine, wanneer je als ib’er of zorgcoördinator bepaalde procedures niet regelmatig doorloopt, draagt bij aan de beleving van bureaucratie. Bureaucratie was er in de beleving van een flink aantal respondenten ook al vóór de invoering van passend onderwijs. Daarbij verwijst men vooral naar de procedures uit de tijd van leerlinggebonden financiering (‘het rugzakje’) die als zeer bureaucratisch werden ervaren. Dat er nu zonder diagnostisering ondersteuning voor een leerling kan worden ingezet, draagt juist bij aan vermindering van de bureaucratiebeleving:

*“Ik vind het een verademing dat je concreet kunt aangeven wat de leerling/leerkracht nodig heeft. Meestal krijg je dat nu ook, terwijl je dat met een rugzakje maar af moest wachten.” (ib’er basisonderwijs)*

Door passend onderwijs komen meer kinderen in aanmerking voor ondersteuning, ervaart men. Dit is enerzijds een verbetering, omdat er meer kinderen geholpen kunnen worden, maar levert anderzijds meer administratieve last op:

*“Omdat er nu passende arrangementen aangevraagd kunnen worden in plaats van rugzakken waarbij de leerlingen aan criteria moeten voldoen, komen meer kinderen (m.i. terecht) in aanmerking voor een arrangement. Dit betekent veel meer aanvragen, dus administratie.” (ib’er basisonderwijs)*

### 3.4.2 Middelbaar beroepsonderwijs

De meeste respondenten uit het mbo vinden dat er sinds passend onderwijs sprake is van een toename van de bureaucratie, al ligt dit percentage wel lager dan bij po, vo en so (zie Tabel 3-13). Er zijn in het mbo duidelijk meer respondenten die juist vinden dat de bureaucratie is afgenomen en bijna een kwart vindt dat er sprake is van evenveel bureaucratie. Overigens zijn er ook veel respondenten zonder mening, deels omdat zij nog pas kort in het onderwijs werkzaam zijn.

Ruim een derde van de respondenten heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid om het antwoord op deze vraag toe te lichten. De toename van de ervaren bureaucratie heeft vooral te maken met de registratie en administratie die bij het opstellen van ondersteuningsplannen en de bijlage bij de OOK omvangrijk is. Ook de veelvuldige verplichte ondertekening kost veel tijd en is volgens respondenten onnodig ingewikkeld:

*“Met name voor de controle van de begeleidingsplannen, het ondertekenen en evalueren daarvan is een hele administratieve rompslomp ontstaan.”*



**Tabel 3-13 Antwoorden mbo op de vraag of de bureaucratie sinds de invoering van passend onderwijs toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven is.**

	mbo	
	N	%
meer bureaucratie	81	39,9
minder bureaucratie	28	13,8
net zoveel bureaucratie	48	23,6
geen mening / weet ik niet	24	11,8
ik werkte toen nog niet in het onderwijs	22	10,8
	203	100%

Bureaucratie wordt ook in verband gebracht met de toename van overleg en het contactleggen met de vereiste personen. Een aantal respondenten geeft aan dat de toegenomen administratie en registratie ten koste gaat van de begeleiding aan studenten en dat ze graag een andere verhouding zouden zien: minder administratie en meer begeleiding en ondersteuning van de student.

Ook geeft men aan dat er nieuwe expertise wordt gevraagd en dat er taken zijn bijgekomen of uitgebreid zijn die vóór de invoering van passend onderwijs door de ambulant begeleider werden gedaan. Enkelen zouden graag zien dat er meer geld naar de werkvloer gaat en dat er meer vertrouwen wordt gesteld in de professionals op school.

De respondenten die evenveel bureaucratie ervaren als vroeger geven aan dat het aanvragen van LGF vergelijkbaar is met het maken van ondersteuningsplannen en/of de bijlagen bij de OOK. Er is net zoveel papierwerk. Sommigen merken op dat de huidige manier van registreren meer inzicht biedt in de begeleiding van studenten en dat er sprake is van een optimalisering van procedures:

*“Voor de invoering van het passend onderwijs kostte de aanvraag van een LGF-indicatie erg veel tijd en dan was ook nog niet zeker of die indicatie volgde. Wat dat betreft is er veel veranderd. Echter, er zijn nu zoveel ondersteuningsvragen en daarmee zoveel bijlages dat dit uiteindelijk evenveel werk oplevert. Bovendien geeft de invoering van het passend onderwijs ook een lichte toename van ondersteuningsvragen zeker op enkele clusters (sectoren binnen de organisatie).”*

Van de respondenten die juist minder bureaucratie ervaren dan voor de invoering van passend onderwijs geeft een aantal aan dat het aanvragen van LGF meer papierwerk betekende en meer overleg vereiste met externe instanties. Het is nu veel praktischer georganiseerd en komt directer ten goede aan de student:

*“Middelen meer in de klas en naar de student. Sneller en flexibeler inzetbaar. Beter maatwerk mogelijk.”*

Een aantal respondenten geeft aan dat zij het heel begrijpelijk vinden dat er verantwoording wordt gevraagd en dat dat bovendien de ondersteuningsbehoefte inzichtelijk maakt:

*“Het maken van de ondersteuningsplannen is nu zeker een vereiste. Goed om doelen te bepalen en daarvanuit te werken, maar de druk van het maken van de plannen in het begin van het schooljaar is wel hoger hierdoor.”*



## 4. Op zoek naar verklaringen; resultaten van de groepsinterviews

In dit hoofdstuk vatten we de resultaten uit de groepsinterviews in de vier samenwerkingsverbanden thematisch samen. Er zijn alleen groepsinterviews gehouden in samenwerkingsverbanden po en vo en niet in mbo-instellingen. Dit hoofdstuk gaat dus alleen over primair, voortgezet en speciaal onderwijs.

Hoewel we voor de groepsinterviews gezocht hebben naar twee samenwerkingsverbanden met veel ervaren bureaucratie en twee samenwerkingsverbanden met weinig ervaren bureaucratie, bleek dit contrast in de groepsinterviews veel minder prominent dan tevoren gedacht. In onderstaande beschrijving is dit contrast dan ook niet terug te vinden. De groeps gesprekken bleken vooral de bevindingen uit de open vragen en de telefonische interviews sterk te ondersteunen en op een aantal thema's te verdiepen. Deze thema's in relatie tot ervaren bureaucratie passeren hieronder kort de revue.

### *Inrichting van het samenwerkingsverband*

Zowel bestuurders als ib'ers en zorgcoördinatoren in de samenwerkingsverbanden geven aan, dat men streeft naar het beperkt maken en houden van de bureaucratiebeleving gerelateerd aan passend onderwijs. Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo hebben sommige samenwerkingsverbanden bij de oprichting en inrichting van de organisatie ervoor gekozen om de oude structuur van het samenwerkingsverband Weer Samen Naar School (WSNS) zoveel mogelijk te handhaven, vanuit de gedachte dat grote veranderingen of te veel veranderingen tegelijkertijd tot onduidelijkheid kunnen leiden.

Bureaucratiebeleving lijkt ook gerelateerd aan de grootte van het schoolbestuur of het samenwerkingsverband. Binnen grote organisaties moet er meer worden overlegd en afgestemd en dit gaat gepaard met meer administratie en tijd. Sommige samenwerkingsverbanden hebben daarom kleine afdelingen opgezet, die schoolnabij kunnen opereren. Het zorgen voor korte lijnen binnen een platte organisatie ervaart men als bureaucratie-doorbrekend. Korte lijnen worden ook gerealiseerd door het faciliteren van deskundigheid *binnen* de scholen, in plaats van op bovenschools niveau.

Werkwijzen, bijvoorbeeld rond de verdeling van budgetten, die niet goed blijken uit te pakken, worden losgelaten en vervangen door een nieuwe opzet; men experimenteert en gaat intern de discussie aan over nut en noodzaak van procedures en processen. Niet alleen de *inrichting* van het samenwerkingsverband maar ook het aantal en de uitgebreidheid van *procedures* probeert men 'minimaal' te houden. In het ene samenwerkingsverband lukt dat beter dan in het andere.

### *Beperking administratieve last*

Men zoekt naar een optimaal gebruik van (digitale) onderwijsadministratiesystemen, om te voorkomen dat gegevens dubbel moeten worden ingevoerd op verschillende plekken. In sommige samenwerkingsverbanden bekijkt men kritisch de bestaande formulieren en betreft men gebruikers bij een vereenvoudigingsproces. Een duurzaam gebruik van formulieren heeft uiteraard de voorkeur, want steeds weer veranderen kan juist weer leiden tot een toename van de bureaucratiebeleving.

De verschillende schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden kunnen zelf de veroorzakers zijn van de bureaucratie, omdat zij geneigd zijn vast te houden aan hun eigen historische praktijk van formulieren en procedures:

*“De schoolbesturen hebben wel veel formulieren in heel verschillende vormen, die zijn we aan het opruimen. Voorbeeld: aanvraag van rebound is van zes A4’tjes naar één A4 gegaan. Telkens kijken we naar waarom we het zo doen en of het met minder kan.” (coördinator swv)*

Opgemerkt wordt dat men kan *anticiperen* op richtlijnen en procedures: het op voorhand goed bijhouden van leerlingdossiers maakt het gemakkelijker om extra ondersteuning aan te vragen op het moment dat er een ondersteuningsbehoefte ontstaat bij een leerling. Ook het verantwoorden van wat al ondernomen is, is een stuk eenvoudiger bij adequate dossiervorming.

### *Autonomie*

Om te voorkomen dat er te veel regels opgelegd worden vanuit het samenwerkingsverband, leggen sommige samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid dicht bij de scholen zelf en geven hun veel autonomie. Dit betekent soms ook een verplaatsing van de budgetten naar de schoolbesturen of de scholen; een aantal samenwerkingsverbanden beweegt steeds meer richting scholenmodel bij de verdeling van het passend-onderwijsbudget. Scholen hoeven dan niet meer naar een speciaal ‘loket’ om middelen te vragen voor extra onderwijssteuning.

Men ziet het eigenaarschap van scholen zelf als de sleutel tot bureaucratievermindering. Autonomie geeft ruimte om eigen beleid te voeren en beter in te spelen op wat de lokale situatie vraagt. Bovendien geeft dit de scholen meer eigen verantwoordelijkheid en laat het samenwerkingsverband daarmee zien te vertrouwen op de deskundigheid binnen de scholen zelf. Sommige samenwerkingsverbanden hebben bijvoorbeeld de geldigheid van de toelaatbaarheidsverklaringen voor leerlingen met een overduidelijke chronische ondersteuningsbehoefte (zoals een leerling met het syndroom van Down) verlengd. Dit is een manier om als onnodig ervaren bureaucratie terug te dringen.

Een andere mogelijkheid om bureaucratie te verminderen is het opzetten van een specifieke setting binnen het reguliere onderwijs voor (tijdelijke) opvang van leerlingen met ondersteuningsbehoeften. De ondersteuning treedt dan meteen in werking, terwijl de papieren planning pas later in het proces op gang komt. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat ontwikkelingsperspectiefplannen echte gebruiksdokumentten zijn in plaats van een ‘bureaucratische’ papierwinkel.

### *Perceptie*

Verschillen in perceptie spelen een belangrijke rol bij ervaren bureaucratie. Medewerkers die weinig eigenaarschap voelen over bepaalde procedures, kunnen een sterke bureaucratiebeleving hebben:

*“...[bureaucratie] is ook een zaak van eigenaarschap, doe je de administratie alleen voor anderen of ook voor jezelf? Je voelt meer bureaucratie als je het vooral voor anderen doet. En minder als je het ziet als deel van je werk en als iets waar je zelf ook wat aan hebt en wat je nodig hebt.” (regievoerder swv)*

Duidelijk komt naar voren dat hoe nuttiger en noodzakelijker men procedures vindt, hoe minder bureaucratisch. Het schoolondersteuningsprofiel (SOP) is een document waarvan maar weinigen het praktisch nut zien. Ook het dubbel registreren, in verschillende systemen of op verschillende formulieren, ervaart men als niet erg nuttig en dus als bureaucratisch.

#### *Negatieve verevening, krimp en grote klassen*

De samenwerkingsverbanden wijzen erop dat de verevening een rol speelt bij de bureaucratiebeleving. Wanneer er sprake is van positieve verevening, is er meer financiële ruimte om te experimenteren met procedures en om scholen of schoolbesturen autonomie te geven. Men voert in dit verband aan dat er bij de invoering van passend onderwijs bij het vereveningsmodel geen rekening is gehouden met kenmerken van de leerlingpopulatie, zoals armoedeprobleemcumulatie. Sommige samenwerkingsverbanden kampen met een fors negatieve verevening, krimp en grote klassen en deze factoren verzwakken het draagvlak voor passend onderwijs. Daardoor vindt de procedures minder nuttig en klaagt men eerder over bureaucratie.

#### *Maatschappelijke context*

Volgens sommigen is er een omslag in denken nodig, zowel binnen het onderwijs als in het hele maatschappelijke bestel. In het onderwijs moet men, om de bureaucratiebeleving terug te dringen, minder (snel) willen verwijzen en dus ruimer denken over de ondersteuningsmogelijkheden binnen de reguliere setting. Maar de maatschappij van tegenwoordig kenmerkt zich door veeleisendheid, hoge verwachtingen en zorgconsumptie en dat tij zou gekeerd moeten worden. Want juist deze maatschappelijke tendens leidt tot een te ruime ondersteuningsvraag, is de gedachte.

Scholen voelen de verplichte uitgebreide administratie om de extra ondersteuning te verantwoorden nogal eens als een gebrek aan vertrouwen. Men vraagt om waardering en vertrouwen in de expertise van onderwijsgevend. Meer vertrouwen en minder verantwoordingslast zou samengaan met een vermindering van de bureaucratie. Maar de aanwezige expertise is nu nog niet altijd op voldoende niveau volgens de samenwerkingsverbanden (zie ook Van Aarsen & Weijers, 2017): er is professionalisering nodig om de processen binnen passend onderwijs goed inhoud te kunnen geven en soepeler te laten verlopen. Dan is vertrouwen ook gerechtvaardigd.



## 5. Tot slot

Net als de voorgaande bureaucratie metingen had dit onderzoek als belangrijkste doel het in kaart brengen van de mate van bureaucratiebeleving in de scholen en de verschillen daarin tussen verschillende schooltypen. Ten opzichte van voorgaande metingen is dit onderzoek aangevuld met een verdiepend kwalitatief deel dat als doel had het ontrafelen van de factoren die leiden tot meer of juist minder ervaren bureaucratie en het verkrijgen van inzicht in de belangrijkste veroorzakers van de bureaucratie, zoals het samenwerkingsverband, de overheid, het bestuur, de school zelf of de jeugdhulp. In dit slothoofdstuk brengen we de uitkomsten van het onderzoek bij elkaar, geven we antwoord op de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 2 geformuleerd zijn en trekken we conclusies. Waar mogelijk geven we aan waar dwarsverbanden zijn met andere deelonderzoeken van het evaluatieprogramma passend onderwijs.

Scholen ervaren ook na twee jaar passend onderwijs nog betrekkelijk veel bureaucratie bij het uitvoeren van hun taken voor passend onderwijs. De bureaucratiebeleving is gemiddeld gezien iets minder dan in de meting van een jaar geleden. Dit geldt voor de algemene bureaucratiebeleving, maar ook voor de taakspecifieke bureaucratiebeleving. Men vindt de taken nu iets minder tijdrovend en nog nuttiger dan de respondenten bij de eenmeting. Het algemene beeld is vergelijkbaar met de twee voorgaande metingen. Men vindt de meeste taken redelijk tot flink tijdrovend, nuttig tot zeer nuttig en niet erg ingewikkeld. Opvallend is dat het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel het tijdrovendst, het minst nuttig en het ingewikkeldst wordt gevonden.

Uit de monitor samenwerkingsverbanden (Van Aarsen & Weijers, 2017)<sup>16</sup> blijkt dat ook directeuren/coördinatoren het schoolondersteuningsprofiel vooral beschouwen als een papieren werkelijkheid. Deze profielen geven te weinig zicht op het aanbod en de vraag of dat wel dekkend is. Ook in de rapportage van integrale casestudies (Eimers, Ledoux & Smeets, 2016)<sup>16</sup> komt de gebrekkige werking van het schoolondersteuningsprofiel aan de orde. In het onderhavige onderzoek rapporteren ib'ers en zorgcoördinatoren eveneens dat niet altijd de ondersteuning geboden kan worden die nodig is, waarbij men vooral verwijst naar oorzaken als geldgebrek en expertisetekort.

Net als bij de vorige meting vindt men vooral de taken die nieuw zijn sinds passend onderwijs tijdrovend en ingewikkeld. Behalve het schoolondersteuningsprofiel betreft dit het opstellen van ontwikkelingsperspectieven. De uitschieter bij nut zijn de contacten met ouders, die net als bij voorgaande metingen uiterst nuttig worden gevonden. Directeuren/coördinatoren denken dat ouders goed geïnformeerd zijn over de procedures en processen van passend onderwijs (Van Aarsen & Weijers, 2017) en uit de monitor *Ervaren bureaucratie en tevredenheid* bij ouders (Van Loon-Dijkers et al., 2017) blijkt dat ouders zelf redelijk tevreden zijn over de communicatie en informatievoorziening. Maar uit andere deelonderzoeken komt juist naar voren dat ouders nog veel belemmeringen ervaren bij

---

<sup>16</sup> Eveneens een onderzoek uit het evaluatieprogramma Passend Onderwijs.

het vinden van een passende plek voor hun kind met ondersteuningsbehoeften (Van der Meer, 2016; Van Eck, Rietdijk & Van der Linden, 2017).

Het overleg met consultants of ondersteuners uit het samenwerkingsverband, vindt men in deze tweede vervolgmeting duidelijk minder tijdrovend dan het vroegere overleg met de ambulante begeleiders. Het betreft hier niet precies dezelfde soort functionarissen, maar de resultaten maken aannemelijk dat men vroeger meer tijd kwijt was met het overleg met ambulante begeleiders dan nu – na de invoering van passend onderwijs – met het overleg met consultant of schoolondersteuner vanuit het samenwerkingsverband.

De verschillen in ervaren taakspecifieke bureaucratie tussen de schooltypen zijn eveneens geanalyseerd. De verschillen op de samengevoegde categorieën tijdrovendheid, nut en complexiteit zijn klein. In het primair onderwijs vindt men de taken gemiddeld gezien iets tijdrovender dan de respondenten in het speciaal onderwijs.

De spreiding in de scores voor tijdrovendheid, nut, complexiteit, taakbelasting en doelmatigheid is vrij groot. Dit betekent dat de respondenten onderling behoorlijk van elkaar verschillen. Er is bij veel items een kleine tot aanzienlijke minderheid die een andere ervaring rapporteert dan wat blijkt uit het gemiddelde.

Uit de Monitor Samenwerkingsverbanden (Van Aarsen & Weijers, 2017) blijkt dat directeuren en coördinatoren gematigd positief zijn over de hoeveelheid bureaucratie. Zij zijn zich ervan bewust dat uitvoerenden binnen scholen wel knelpunten ervaren. Ook in de gesprekken die voor de monitor bureaucratie zijn gevoerd met verschillende niveaus binnen samenwerkingsverbanden bleek dat er een verschil bestaat tussen wat uitvoerende medewerkers rapporteren over bureaucratie (veel dubbel werk, tijdrovende papieren procedures) en wat directeuren of coördinatoren van samenwerkingsverbanden aangeven. De laatsten vinden juist dat procedures zijn versimpeld, maar dat documentatie wel nodig is om ondersteuning goed te kunnen toewijzen, en dat verantwoording belangrijk is. De verschillende oordelen over bureaucratie hangen samen met de verschillende taken. Directeuren zijn eindverantwoordelijk voor de verdeling en de verantwoording van de middelen en zijn daardoor eerder geneigd de bureaucratie te verdedigen als beperkt, maar noodzakelijk, terwijl ib'ers en zorgcoördinatoren de procedures moeten uitvoeren en daarbij last hebben van bureaucratie.

Het beeld dat uit de resultaten van de mbo-vragenlijsten naar voren komt, is vergelijkbaar met dat bij po, vo en so. Men vindt vooral het opstellen van de bijlage bij de onderwijs-overeenkomst (OOK), het maken van begeleidingsplannen en het bijhouden van dossiers tijdrovend. Tegelijkertijd vindt men alle taken heel nuttig, waarbij de intake, de overdracht vanuit het voortgezet onderwijs en de contacten met ouders het nuttigst gevonden worden. Men vindt de meeste taken niet erg ingewikkeld, behalve het begeleiden van studenten naar een andere opleiding. Over het algemeen zijn de oordelen wel iets positiever in het mbo dan in po, vo en so. De taakbelasting heeft een lagere gemiddelde score en de doelmatigheid een iets hogere. Ook zijn er meer respondenten in het mbo die vinden dat er minder bureaucratie is dan vóór passend onderwijs. Toch is bijna 40% van mening dat er nu meer bureaucratie is (tegenover bijna 57% van de scholen).

Uit de eerste vervolgmeting van de mbo-monitor (Eimers & Kennis, 2017) komt naar voren dat veel mbo-instellingen die voorheen een brede afbakening hanteerden van de groep leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, deze afbakening versmald hebben om zo



minder vaak verplicht te zijn om een bijlage bij de OOK te maken. De bureaucratiebeleving die gepaard gaat met het maken van deze bijlagen heeft zeker een rol gespeeld bij deze beweging van breed naar smal. Toch konden we in deze nulmeting geen duidelijk verband aantonen tussen de typering breed en smal en de mate van ervaren bureaucratie. Overigens is er ook een beweging van smal naar breed bij een aantal mbo-instellingen. De wisselingen beide kanten op wijzen er wellicht op dat mbo-instellingen nog zoeken naar de juiste vormgeving en implementatie van passend onderwijs. Net als bij de samenwerkingsverbanden is het beleid nog niet volledig uitgekristalliseerd.

Terwijl men in het mbo veel waarde hecht aan een goede overdracht vanuit het voortgezet onderwijs, laat die nogal eens te wensen over. Dit blijkt ook uit ander onderzoek van het evaluatieprogramma passend onderwijs (Eimers & Kennis, 2017; Van Linden et al., 2017). Een knelpunt bij de overdracht is de samenwerking en het overleg met externe partijen die soms bemoeilijkt worden door privacyregelgeving. Mogelijk is de kwaliteit van de samenwerking met externe partijen bepalender voor de bureaucratiebeleving in het mbo dan de typering breed of smal, maar dit verband hebben we niet expliciet onderzocht.

Opvallend vaak genoemd in alle bronnen is het gebrek aan tijd voor het uitvoeren van taken binnen passend onderwijs. Men vindt dat door dit tijdgebrek de primaire taken van lesgeven en leerlingbegeleiding onder druk staan. De werkdruk die men ervaart, wordt deels veroorzaakt door een toename van de administratie en het vele dubbele administratiewerk: dezelfde gegevens moeten op meerdere plekken worden ingevuld.

Niet alle betrokkenen die inzage in een leerlingdossier moeten hebben, kunnen in dezelfde systemen kijken. Regelgeving met betrekking tot privacy speelt ook hier een belemmerende rol. Het veelvuldig moeten verantwoorden op papier leidt bovendien nogal eens tot het gevoel dat men in het samenwerkingsverband onvoldoende vertrouwt op de deskundigheid van scholen. Scholen voelen soms (te) weinig autonomie als het gaat om leerlingondersteuning. Een kanttekening bij de administratieve druk is dat deze al vóór passend onderwijs is begonnen en dus niet alleen samenhangt met de taken in het kader van passend onderwijs. Een tweede kanttekening is dat velen onderkennen dat dossiervorming nuttig is om de ontwikkeling van leerlingen in beeld te houden.

Een ander aspect dat de werkdruk lijkt te verhogen, is de indruk bij ib'ers en zorgcoördinatoren dat vanwege passend onderwijs het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs is toegenomen. Tegelijkertijd ziet men de problematiek van leerlingen (en daarmee de ondersteuningsbehoeften) verzwaren. En passend onderwijs wordt door veel ib'ers en zorgcoördinatoren in verband gebracht met een tekort aan budgetten. De inrichting van samenwerkingsverbanden en van processen binnen passend onderwijs kosten geld en dat geld gaat niet naar de leerling, zo is de redenering. Uit de Monitor samenwerkingsverbanden 2016 blijkt dat directeuren zich minder zorgen maken over de toereikendheid van budgetten en hun financiële beleid (Van Aarsen & Weijers, 2017).

Vergeleken met het oude systeem van leerlinggebonden financiering, vindt men passend onderwijs (ook administratief) over het algemeen een verbetering. De regelingen rond het rugzakje heeft men veelal als zeer bureaucratisch ervaren. Door de procedures van passend onderwijs hebben scholen een duidelijker beeld van het nut van goede dossiervorming. Bureaucratiebeleving heeft dan ook niet zozeer te maken met dossiervorming op zichzelf, maar met de uitgebreidheid ervan en de toepassing: hoe dossierstukken (niet)

gebruikt (kunnen) worden in het aanvragen en toekennen van extra onderwijsondersteuning. Dit zorgt ervoor dat ib'ers en zorgcoördinatoren het aanvragen van extra ondersteuning wel als complex kunnen ervaren, terwijl directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden vinden dat de complexiteit van ondersteuningsaanvragen wel meevalt (Van Aarsen & Weijers, 2017). Om de werkbaarheid in de hand te houden, maken scholen soms eigen keuzes bij het opstellen van de ontwikkelingsperspectiefplannen (opp's), bijvoorbeeld door deze plannen pas vanaf groep 5 verplicht te stellen of de hoeveelheid documentatie te beperken ("*we houden het heel basic*"). Sommige scholen pleiten voor uniforme richtlijnen over hoe een ontwikkelingsperspectiefplan eruit zou moeten zien en hoe het zou moeten functioneren.

Verklaringen voor de ervaren bureaucratie bestaan vooral uit een mix van externe factoren vanuit het samenwerkingsverband of de instelling en de manier waarop scholen en opleidingen intern georganiseerd zijn. Uit de monitor samenwerkingsverbanden (Van Aarsen & Weijers, 2017) blijkt dat de betrokkenheid van belanghebbenden in de scholen voornamelijk via de besturen loopt. Het samenwerkingsverband is nog lang niet overal goed gepositioneerd.

In het algemeen komt uit de open antwoorden, de telefonische interviews en de groepsinterviews naar voren dat korte lijnen en veel autonomie voor de scholen leiden tot een lagere bureaucratiebeleving. De bureaucratie door het samenwerkingsverband wordt vooral in verband gebracht met (zeer) uitgebreide formulieren, langdurige procedures en 'papieren beslissingen', waarbij het dossier centraal staat in plaats van het kind. Wanneer scholen te maken hebben met verschillende samenwerkingsverbanden, zorgt dit voor onduidelijkheid, tijdrovendheid en complexiteit.

Als er sprake is van korte lijnen, bijvoorbeeld in een klein samenwerkingsverband, zijn ib'ers en zorgcoördinatoren vaker tevreden over passend onderwijs. Dat ondersteuning nu terecht kan komen bij *alle* leerlingen die dat nodig hebben, omdat er geen diagnose meer nodig is om in aanmerking te komen voor ondersteuning, vindt men een vooruitgang. Men noemt dit een eerlijker systeem. Korte lijnen komen ook voor bij samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening die vaak kiezen voor een slanke vormgeving met een kleine centrale staf en weinig centrale voorzieningen (Van Aarsen & Weijers, 2017).

Uit de monitor samenwerkingsverbanden (Van Aarsen & Weijers, 2017) kwam geen duidelijke relatie naar voren tussen de gekozen sturingsvorm (centraal, decentraal) en aspecten als verevening, krimp of aantal aangesloten schoolbesturen. Ook in de monitor bureaucratie hebben we geen relatie kunnen vinden tussen deze kenmerken en de mate van bureaucratiebeleving.

In het kader van passend onderwijs vindt veel samenwerking plaats tussen scholen, samenwerkingsverbanden en externe partijen zoals de gemeente en Jeugdhulp. Wanneer deze contacten veel tijd in beslag nemen of tot onduidelijkheden leiden (bijvoorbeeld door complexe regelgeving of personele wisselingen), ervaart men meer bureaucratie. Scholen hebben niet altijd in de gaten dat procedures die als bureaucratisch worden ervaren, niet alleen veroorzaakt kunnen worden door het samenwerkingsverband, maar ook bijvoorbeeld door hun eigen bestuur, de inspectie, de leerplicht en het regionale meld- en coördinatiepunt, wijkteams en gemeenten. Scholen vinden dat de inspectie hoge eisen stelt en hebben de perceptie daarop te worden afgerekend. Samenwerking met jeugdhulp

en gemeenten kost nogal eens veel tijd en noemt men complex. De kwaliteit van de samenwerking is mede afhankelijk van de betrokken personen en het feit dat men soms te maken heeft met meerdere gemeenten met ieder een eigen beleid, compliceert de samenwerking. Mbo-instellingen hebben een regionale functie en daardoor per definitie te maken met verschillende gemeenten. Ook in andere deelonderzoeken van het evaluatieprogramma komt de samenwerking met jeugdhulp als een knelpunt naar voren (Van Aarsen & Weijers, 2017; Eimers & Kennis, 2017).

Samenvattend zijn de scholen nog altijd van mening dat er nu meer bureaucratie is dan voor de invoering van passend onderwijs. Toch lijkt er ook sprake van een voorzichtige tendens naar vermindering van de ervaren bureaucratie, zoals beoogd bij de invoering. Dit geeft verdere grond aan de veronderstelling dat een dergelijke grote stelselwijziging een gewenningsperiode nodig heeft en dat de bureaucratiebeleving na verloop van tijd verder af zou kunnen nemen (Heim et al, 2016; Kuiper & Ledoux, 2016).



## Literatuur

- Aarsen, E. van, & Weijers, S. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden po en vo*. Utrecht: Oberon.
- Blank, J., Hulst, B. van, & Koot, P. (2007). *Basisonderwijs en bureaucratie. Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen*. Rotterdam/Delft: Institute for Public Sector Efficiency Studies/Encorys.
- Eck, P. van, Rietdijk, S., & Linden, C. van der (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht: Oberon; Rotterdam: CED-Groep.
- Eimers, T. & Kennis, R. (2017). *Monitor passend onderwijs in het mbo. Eerste meting*. Nijmegen: KBA.
- Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.
- Kuiper, E. J., Dijkers, L., Ledoux, G., Berg, E. van den, & Bos, W. (2015). *Feitelijke en ervaren bureaucratie. Nulmeting in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*. (No. 935). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kuiper, E. J., Loon-Dijkers, A. L. C. van, & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*. (No. 942). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Vergeer, M., & Elshof, D. (2013). *Nieuwe paden. Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning*. (No. 906). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Linden, C. van, Stege, H. van der, & Hoeven, J. van der (2017). *Past elke leerling in Passend onderwijs? Een case-studie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief*. Rotterdam: CED-Groep.
- Loon-Dijkers, L. van, Heurter, A. & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Mening van ouders en studenten in schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad & MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*.
- Kuiper, E. & Ledoux, G. (2016). Het woud van regels en verplichtingen: opgeschoond of verschoven? In: *De nieuwe Meso* 3(3).



## Bijlage 1 Vragenlijst voor intern begeleiders en zorgcoördinatoren

Dit onderzoek gaat over uw ervaringen met bureaucratie in relatie tot passend onderwijs. In de vragenlijst komen de termen 'zorgleerlingen' en 'leerlingenzorg' voor. Tenzij anders staat aangegeven, gaat het daarbij om twee groepen leerlingen: zowel de leerlingen met een indicatie voor leerlinggebonden financiering als de leerlingen zónder indicatie die wel extra zorg of onderwijsondersteuning nodig hebben.

Bij een aantal vragen kunt u een toelichting geven op uw antwoord. Aan het eind van de vragenlijst krijgt u de gelegenheid om aanvullend commentaar te geven op de onderwerpen van de vragenlijst of andere aspecten rond bureaucratie en passend onderwijs.

---

U krijgt eerst een aantal algemene vragen over uzelf en uw werksituatie.

### 1. Bent u een man of een vrouw?

- a. man
- b. vrouw

### 2. Hoe lang bent u werkzaam in het onderwijs?

\_ jaar

### 3. Wat is uw leeftijd?

\_ jaar

### 4. Hoe groot is (ongeveer) het aandeel zorgleerlingen op school?

- a. .. % van alle leerlingen
- b. weet ik niet

U krijgt nu een aantal vragen over uw taken rond passend onderwijs op school.

Bij elke taak krijgt u drie uitspraken.

Geef bij elke uitspraak aan in hoeverre die op u van toepassing is.

*Helemaal niet van toepassing*

1

2

3

4

*helemaal van toepassing*

5

### 5. Maken van handelingsplannen/groepsplannen of leraren hierbij begeleiden...

- |                       |   |   |   |   |   |                 |
|-----------------------|---|---|---|---|---|-----------------|
| a vind ik tijdrovend  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | ik doe dit niet |
| b vind ik nuttig      | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | ik doe dit niet |
| c vind ik ingewikkeld | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | ik doe dit niet |

### 6. Opstellen van ontwikkelingsperspectieven of leraren daarbij begeleiden...

- |                       |   |   |   |   |   |                 |
|-----------------------|---|---|---|---|---|-----------------|
| a vind ik tijdrovend  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | ik doe dit niet |
| b vind ik nuttig      | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | ik doe dit niet |
| c vind ik ingewikkeld | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | ik doe dit niet |

#### 7. Bijhouden van dossiers over zorgleerlingen in verband met externe eisen...

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

#### 8. Overleg met consulent of schoolondersteuner vanuit het samenwerkingsverband...

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

#### 9. Overleg met externen, structureel (bijvoorbeeld zorgteam op school of bovenschools)...

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

#### 10. Overleg met externen, incidenteel (bijvoorbeeld contacten met huisarts of hulpverleners rond individuele leerlingen)

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

#### 11. Contacten rond zorgleerlingen met andere scholen (bijvoorbeeld bij schoolwisseling of verwijzing, overdracht van gegevens)...

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

#### 12. Contacten met ouders van zorgleerlingen...

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

#### 13. Uitvoeren van de zorgplicht...

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

#### 14. Opstellen van het schoolondersteuningsprofiel...

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet





**18. Ervaart u onnodige bureaucratie in relatie tot het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel? Waar bestaat die onnodige bureaucratie uit?**

**19. Ervaart u onnodige bureaucratie in relatie tot het aanvragen van arrangementen? Waar bestaat die onnodige bureaucratie uit?**

**20. Ervaart u onnodige bureaucratie in relatie tot het uitvoeren van de zorgplicht? Waar bestaat die onnodige bureaucratie uit?**

**21. Ervaart u onnodige bureaucratie in relatie tot het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen? Waar bestaat die onnodige bureaucratie uit?**

**22. Tot slot: wilt u nog iets anders kwijt over bureaucratie vóór en na de invoering van passend onderwijs?**

**Ruimte voor algemene opmerkingen of opmerkingen over (het invullen van) de vragenlijst**

We willen met een aantal invullers van deze vragenlijst graag doorpraten over bureaucratie. Als u hieraan mee wil werken, kunt u hieronder uw contactgegevens opgeven? U wordt dan in december telefonisch benaderd door een van de onderzoekers om een afspraak te maken voor een telefonisch interview van ongeveer 15 minuten.

Naam:  
Emailadres:  
Telefoonnummer:

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst!

## Bijlage 2 Vragenlijst voor functionarissen mbo

Deze vragenlijst maakte deel uit van een uitgebreidere vragenlijst voor mbo-instellingen in het kader van de monitor over passend onderwijs in het mbo (zie 2.2.1 op pagina 10).

Dit deel van de vragenlijst is bedoeld voor functionarissen in de tweede lijn binnen uw instelling die in de uitoefening van hun functie te maken hebben met de uitvoering van passend onderwijs. Het gaat dus om medewerkers die taken hebben ten behoeve van individuele studenten die extra ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld

- intake
- overdracht vanuit het voortgezet onderwijs
- maken van begeleidingsplannen
- bijhouden van dossiers
- aanvragen van extra ondersteuning
- intern overleg over speciale benodigde faciliteiten
- overleg met externe partijen
- contacten met ouders
- begeleiden naar een andere passende opleiding

Wij verzoeken u de vragen van dit deel van de vragenlijst in te laten vullen door maximaal tien medewerkers die binnen uw instelling de individuele studentenzorg behartigen.

### Introductie van de vragen zelf, voor respondenten:

Deze vragenlijst gaat over uw ervaringen met bureaucratie in relatie tot passend onderwijs: de administratie/registratie en procedures rond de extra ondersteuning van individuele studenten. Bij de meeste vragen kunt u aangeven in hoeverre iets op uw situatie van toepassing is. Aan het eind van de vragenlijst stellen we enkele open vragen. U kunt dan ook algemene opmerkingen over het onderwerp bureaucratie en passend onderwijs kwijt.

U krijgt eerst een aantal algemene vragen over uzelf en uw werksituatie.

#### 1. Bent u een man of een vrouw?

- a. man
- b. vrouw

#### 2. Hoe lang bent u werkzaam in het onderwijs?

\_ jaar

#### 3. Wat is uw leeftijd?

\_ jaar

#### 4. Wat is uw functie

--



**12. Overleg met stafdiensten rond faciliteiten voor studenten (bijvoorbeeld een traplift voor een gehandicapte student of software voor slechthorende of slechthorende studenten)...**

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

**13. Overleg met leerplicht/RMC rond studenten die extra ondersteuning nodig hebben...**

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

**14. Overleg met wijkteam/buurtteam/jeugdteam rond studenten die extra ondersteuning nodig hebben...**

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

**15. Overleg met jeugdzorg rond studenten die extra ondersteuning nodig hebben...**

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

**16. Contacten met ouders van studenten die extra ondersteuning nodig hebben...**

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

**17. Begeleiden van studenten naar een andere passende opleiding (als uw opleiding niet de benodigde extra ondersteuning kan bieden)...**

a vind ik tijdrovend	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
b vind ik nuttig	1	2	3	4	5	ik doe dit niet
c vind ik ingewikkeld	1	2	3	4	5	ik doe dit niet

Eventuele toelichting op de voorgaande tien vragen (vraag 6 t/m 17):



**22. Ervaart u onnodige bureaucratie in relatie tot het *aanvragen van extra ondersteuning van studenten*? Waar bestaat die onnodige bureaucratie uit?**

**23. Ervaart u onnodige bureaucratie in relatie tot het *overleggen met externe hulpverleners/betrokkenen*? Waar bestaat die onnodige bureaucratie uit?**

**24. Tot slot: wilt u nog iets anders kwijt over bureaucratie vóór en na de invoering van passend onderwijs?**

We willen met een aantal invullers van deze vragenlijst graag doorpraten over bureaucratie. Als u hieraan mee wil werken, kunt u hieronder uw contactgegevens opgeven? U wordt dan in aansluiting van de vragenlijst telefonisch benaderd door een van de onderzoekers om een afspraak te maken voor een telefonisch interview van ongeveer 15 minuten.

Naam:

Emailadres:

Telefoonnummer:

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst!

### Bijlage 3 Vraag voor het digitale panel

Een van de deelonderzoeken in het evaluatieprogramma Passend onderwijs gaat over bureaucratie in relatie tot de uitvoering van de wet Passend onderwijs. In dit onderzoek proberen we te achterhalen in hoeverre scholen vinden dat de bureaucratie is toegenomen of juist is afgenomen.

*Onder bureaucratie verstaan we het geheel van administratie, regels en procedures die gemoeid zijn met de uitvoering van taken in het kader van passend onderwijs.*

Ook proberen we erachter te komen of de mate van ervaren bureaucratie samenhangt met de manier waarop samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben vormgegeven. In dit onderzoek maken we gebruik van vragenlijsten, maar ook van telefonische interviews en enkele groepsinterviews met samenwerkingsverbanden waarin men veel of juist weinig bureaucratie ervaart.

In onze zoektocht naar duidelijke voorbeelden van samenwerkingsverbanden vragen wij u als lid van ons digitale panel of u samenwerkingsverbanden kent die een sterk bureaucratistische uitvoering van passend onderwijs hanteren (veel administratie, regels en procedures) of samenwerkingsverbanden die juist helemaal niet bureaucratistisch zijn (weinig administratie, regels en procedures).

Voorbeeld van een samenwerkingsverband met *veel* bureaucratie, graag met een korte toelichting:

Voorbeeld van een samenwerkingsverband met *weinig* bureaucratie, graag met een korte toelichting:

Voor eventuele vragen kunt u contact opnemen met [mheim@kohnstamm.uva.nl](mailto:mheim@kohnstamm.uva.nl)



## Bijlage 4 Homogeniteit van de samengestelde schalen

Homogeniteit schalen tijdrovendheid, nut en complexiteit (cronbachs alfa); voor po, vo en so steeds negen items, voor mbo 12.

schaal	tweemeting po, vo en so	eenmeting po, vo en so	nulmeting mbo
tijdrovendheid	.86	.88	.90
nut	.72	.86	.74
complexiteit	.85	.90	.87

Homogeniteit schalen taakbelasting en doelmatigheid (cronbachs alfa)

schaal	n items	tweemeting po, vo en so	eenmeting po, vo en so	nulmeting po, vo en so	nulmeting mbo
taakbelasting	5	.71	.66	.68	.68
doelmatigheid	3	.66	.67	.62	.56

## Bijlage 5 Resultaattabellen op itemniveau in percentages

Oordelen ib'ers uit het primair onderwijs over tijdrovendheid, nut en complexiteit van taken binnen passend onderwijs; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet van toepassing tot 5=dat is helemaal van toepassing waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

ib'ers po	tijdrovendheid			nut			complexiteit		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
maken handelingsplannen of begeleiden leraren hierbij opstellen	15%	16%	69%	7%	16%	78%	64%	20%	17%
ontwikkelingsperspectieven of begeleiden hierbij	7%	9%	85%	12%	17%	71%	35%	21%	45%
bijhouden dossiers zorgleerlingen	8%	10%	83%	15%	23%	61%	49%	27%	24%
overleg met ondersteuner vanuit samenwerkingsverband	35%	29%	36%	8%	11%	81%	81%	15%	4%
structureel overleg met externen	28%	28%	44%	4%	13%	83%	78%	17%	6%
incidenteel overleg met externen	36%	24%	40%	4%	8%	89%	71%	18%	11%
contacten over zorgleerlingen met andere scholen	26%	31%	44%	3%	8%	89%	63%	22%	14%
contacten met ouders	28%	18%	54%	2%	0%	98%	56%	26%	17%
uitvoeren van de zorgplicht	14%	23%	62%	7%	19%	74%	21%	33%	46%
opstellen van schoolondersteuningsprofiel	6%	7%	87%	42%	25%	33%	25%	29%	46%

**Oordelen zorgcoördinatoren uit het voortgezet onderwijs over tijdrovendheid, nut en complexiteit van taken binnen passend onderwijs; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet van toepassing tot 5=dat is helemaal van toepassing waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.**

zorgcoördinatoren vo	tijdrovendheid			nut			complexiteit		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
maken handelingsplannen of begeleiden leraren hierbij opstellen	11%	17%	72%	3%	15%	82%	45%	38%	17%
ontwikkelingsperspectieven of begeleiden hierbij	5%	17%	79%	9%	13%	78%	43%	33%	23%
bijhouden dossiers zorgleerlingen	14%	20%	66%	10%	23%	67%	51%	35%	14%
overleg met ondersteuner vanuit samenwerkingsverband	54%	31%	15%	6%	12%	82%	75%	18%	7%
structureel overleg met externen	33%	38%	29%	4%	4%	92%	74%	15%	11%
incidenteel overleg met externen	34%	25%	41%	3%	6%	92%	64%	16%	19%
contacten over zorgleerlingen met andere scholen	21%	32%	48%	0%	10%	90%	55%	25%	21%
contacten met ouders	22%	32%	47%	0%	3%	97%	55%	30%	15%
uitvoeren van de zorgplicht	18%	26%	56%	6%	29%	65%	21%	32%	47%
opstellen van schoolondersteuningsprofiel	13%	4%	83%	33%	23%	43%	29%	32%	39%

**Oordelen ib'ers uit speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs over tijdrovendheid, nut en complexiteit van taken binnen passend onderwijs; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet van toepassing tot 5=dat is helemaal van toepassing waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.**

ib'ers sbo en (v)so	tijdrovendheid			nut			complexiteit		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
maken handelingsplannen of begeleiden leraren hierbij opstellen	23%	7%	70%	13%	23%	63%	50%	27%	23%
ontwikkelingsperspectieven of begeleiden hierbij	23%	10%	67%	7%	14%	79%	50%	30%	20%
bijhouden dossiers zorgleerlingen	7%	7%	87%	17%	43%	40%	38%	34%	28%
overleg met ondersteuner vanuit samenwerkingsverband	48%	26%	26%	25%	29%	46%	71%	13%	17%
structureel overleg met externen	36%	29%	36%	3%	14%	83%	79%	10%	10%
incidenteel overleg met externen	33%	27%	40%	3%	20%	77%	63%	23%	13%
contacten over zorgleerlingen met andere scholen	24%	24%	52%	3%	7%	90%	66%	7%	28%
contacten met ouders	41%	22%	38%	0%	3%	97%	66%	22%	13%
uitvoeren van de zorgplicht	31%	28%	41%	14%	24%	62%	24%	38%	38%
opstellen van schoolondersteuningsprofiel	20%	16%	64%	21%	25%	54%	32%	28%	40%

**Oordelen functionarissen individuele studentenzorg in het mbo over tijdrovendheid, nut en complexiteit van taken binnen passend onderwijs; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet van toepassing tot 5=dat is helemaal van toepassing waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.**

functionarissen mbo	tijdrovendheid			nut			complexiteit		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben	31%	14%	56%	1%	3%	97%	58%	26%	15%
contacten rond de overdracht vanuit het vo	21%	25%	54%	1%	5%	94%	55%	25%	21%
opstellen van bijlage bij onderwijsovereenkomst (OOK)	16%	16%	69%	14%	19%	68%	49%	28%	23%
maken van begeleidingsplannen	13%	16%	70%	9%	16%	76%	46%	32%	23%
bijhouden dossiers extra ondersteuning van studenten	9%	22%	69%	4%	16%	79%	63%	24%	13%
aanvragen extra ondersteuning voor studenten	40%	20%	40%	3%	4%	93%	56%	22%	21%
overleg met stafdiensten rond faciliteiten	22%	27%	52%	2%	6%	92%	41%	25%	35%
overleg met leerplicht/RMC	33%	31%	36%	8%	12%	80%	69%	20%	10%
overleg met wijkteam/buurtteam/jeugdteam	19%	20%	61%	5%	14%	81%	40%	28%	31%
overleg met jeugdzorg	19%	24%	57%	5%	6%	89%	48%	23%	29%
contacten met ouders	24%	27%	49%	1%	5%	95%	63%	26%	11%
begeleiden van studenten naar andere opleiding	16%	20%	64%	3%	5%	92%	35%	21%	44%

## Bijlage 6 Vergelijking van gemiddelde scores van de eenmeting met de scores van de tweemeting op tijdrovendheid, nut en complexiteit en de resultaten van statistische toetsing

Oordelen van ib'ers en zorgcoördinatoren; schaalscores van 1=dat is helemaal niet van toepassing tot 5=dat is helemaal van toepassing; aantal respondenten gemiddelden en standaarddeviaties.

tijdrovendheid	1-meting			2-meting		
	n	M	sd	n	M	sd
handelingsplannen	206	4,18	0,91	316	3,86	1,09
ontwikkelingsperspectieven	180	4,43	0,90	319	4,27	1,03
dossiers bijhouden	240	4,45	0,82	320	4,20	1,03
overleg met ondersteuner swv	225	3,52	1,17	299	2,86	1,23
structureel overleg externen	221	3,57	1,15	324	3,16	1,26
incidenteel overleg externen	208	3,59	1,21	325	3,08	1,29
contacten met andere scholen	145	3,61	1,13	324	3,31	1,22
contacten met ouders	180	3,38	1,29	328	3,35	1,35
uitvoerenzorgplicht	88	3,98	1,12	316	3,63	1,18
opstellen schoolondersteuningsprofiel	49	4,41	0,84	296	4,30	1,02
<b>totaalgemiddelde</b>		<b>3,85</b>	<b>0,79</b>		<b>3,60</b>	<b>0,77</b>
<b>nut</b>						
	n	M	sd	n	M	sd
handelingsplannen	207	3,90	1,08	321	4,12	0,93
ontwikkelingsperspectieven	182	3,84	1,04	322	3,99	1,03
dossiers bijhouden	239	3,37	1,10	323	3,72	1,08
overleg met ondersteuner swv	224	4,09	1,00	304	4,14	1,06
structureel overleg externen	223	4,12	0,98	325	4,38	0,88
incidenteel overleg externen	211	4,18	0,86	322	4,42	0,82
contacten met andere scholen	148	4,15	0,91	325	4,43	0,77
contacten met ouders	183	4,51	0,90	328	4,78	0,54
uitvoerenzorgplicht	88	3,52	1,18	317	3,95	0,94
opstellen schoolondersteuningsprofiel	49	3,02	1,20	297	3,04	1,23
<b>totaalgemiddelde</b>		<b>3,95</b>	<b>0,69</b>		<b>4,12</b>	<b>0,51</b>
<b>complexiteit</b>						
	n	M	sd	n	M	sd
handelingsplannen	205	2,78	1,18	320	2,41	1,09
ontwikkelingsperspectieven	180	3,08	1,27	323	3,04	1,25
dossiers bijhouden	236	2,98	1,25	321	2,61	1,15
overleg met ondersteuner swv	224	2,03	1,04	303	1,82	0,96
structureel overleg externen	220	2,20	1,07	325	1,91	0,95
incidenteel overleg externen	207	2,39	1,14	325	2,13	1,09
contacten met andere scholen	144	2,38	1,27	325	2,27	1,17
contacten met ouders	180	2,54	1,15	328	2,39	1,08
uitvoerenzorgplicht	87	3,62	1,17	316	3,34	1,18
opstellen schoolondersteuningsprofiel	49	3,29	1,29	298	3,26	1,18
<b>totaalgemiddelde</b>		<b>2,59</b>	<b>0,89</b>		<b>2,51</b>	<b>0,72</b>

**Resultaten statistische toetsing van verschillen tussen eenmeting en tweemeting (t-toetsen voor niet-gekoppelde steekproeven)**

<b>tijdrovendheid</b>	<b>F</b>	<b>p</b>	<b>t</b>	<b>df</b>	<b>p tweezijdig</b>	<b>μ verschil</b>	<b>σ verschil</b>
<i>handelingsplannen*</i>	7,78	0,01	3,69	489,15	0,01	0,33	0,90
ontwikkelingsperspectieven	4,23	0,04	1,75	0,08	0,16	0,09	0,09
<i>dossiers bijhouden</i>	11,54	0,00	3,15	555,10	0,01	0,25	0,08
<i>overleg met ondersteuner swv</i>	0,05	0,82	6,26	522	0,00	0,67	0,11
<i>structureel overleg externen</i>	0,89	0,35	3,88	543	0,00	0,41	0,11
<i>incidenteel overleg externen</i>	1,04	0,31	4,50	531	0,00	0,50	0,11
<i>contacten met andere scholen</i>	1,73	0,19	2,59	467	0,01	0,31	0,12
contacten met ouders	0,94	0,33	0,24	506	0,81	0,03	0,12
<i>uitvoerenzorgplicht</i>	2,18	0,14	2,48	402	0,01	0,35	0,14
opstellen schoolondersteuningsprofiel	1,89	0,17	0,68	343	0,50	0,10	0,15
<b>nut</b>	<b>F</b>	<b>p</b>	<b>t</b>	<b>df</b>	<b>p tweezijdig</b>	<b>μ verschil</b>	<b>σ verschil</b>
<i>handelingsplannen</i>	5,99	0,02	-2,36	391,79	0,02	-0,22	0,09
ontwikkelingsperspectieven	0,77	0,38	-1,54	502	0,13	-0,15	0,10
<i>dossiers bijhouden</i>	0,13	0,72	-3,83	560	0,00	-0,36	0,09
<i>overleg met ondersteuner swv</i>	1,06	0,30	-0,56	526	0,57	-0,05	0,09
<i>structureel overleg externen</i>	0,39	0,53	-3,28	546	0,00	-0,26	0,08
<i>incidenteel overleg externen</i>	0,44	0,41	-3,25	531	0,00	-0,24	0,08
<i>contacten met andere scholen</i>	2,17	0,14	-3,52	471	0,00	-0,29	0,08
<i>contacten met ouders</i>	49,91	0,00	-3,71	255,20	0,00	-0,27	0,07
<i>uitvoerenzorgplicht</i>	13,54	0,00	-3,54	118,73	0,00	-0,42	0,14
opstellen schoolondersteuningsprofiel	0,22	0,64	-0,09	344	0,93	-0,02	0,19
<b>complexiteit</b>	<b>F</b>	<b>p</b>	<b>t</b>	<b>df</b>	<b>p tweezijdig</b>	<b>μ verschil</b>	<b>σ verschil</b>
<i>handelingsplannen</i>	2,04	0,15	3,64	523	0,00	0,37	0,10
ontwikkelingsperspectieven	0,53	0,82	0,35	501	0,73	0,04	0,12
<i>dossiers bijhouden</i>	0,09	0,76	3,60	555	0,00	0,37	0,10
<i>overleg met ondersteuner swv</i>	1,21	0,27	2,39	525	0,02	0,21	0,09
<i>structureel overleg externen</i>	11,89	0,00	3,30	431,44	0,00	0,29	0,09
<i>incidenteel overleg externen</i>	2,86	0,09	2,65	530	0,01	0,26	0,10
<i>contacten met andere scholen</i>	1,75	0,19	0,84	467	0,40	0,10	0,12
contacten met ouders	1,44	0,23	1,42	506	0,16	0,15	0,10
<i>uitvoerenzorgplicht</i>	0,05	0,82	2,00	401	0,05	0,29	0,14
opstellen schoolondersteuningsprofiel	1,37	0,24	0,17	345	0,87	0,03	0,18

\*Significante verschillen tussen meting 1 en meting 2 zijn cursief.

## Bijlage 7 Gemiddelde scores van de respondenten uit het mbo op tijdrovendheid, nut en complexiteit en de aantallen respondenten per item

Oordelen van mbo-functionarissen; schaalscores van 1=dat is helemaal niet van toepassing tot 5=dat is helemaal van toepassing; aantal respondenten, gemiddelden en standaarddeviaties.

<b>tijdrovendheid</b>	<b>n</b>	<b>M</b>	<b>sd</b>
intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben	183	3,33	1,38
contacten rond de overdracht vanuit het vo	173	3,42	1,15
opstellen van bijlage bij onderwijsovereenkomst (OOK)	129	3,81	1,12
maken van begeleidingsplannen	164	3,87	1,13
bijhouden dossiers extra ondersteuning van studenten	178	3,92	1,04
aanvragen extra ondersteuning voor studenten	171	3,05	1,33
overleg met stafdiensten rond faciliteiten	147	3,52	1,22
overleg met leerplicht/RMC	175	3,03	1,21
overleg met wijkteam/buurtteam/jeugdteam	127	3,67	1,18
overleg met jeugdzorg	148	3,58	1,16
contacten met ouders	194	3,31	1,15
begeleiden van studenten naar andere opleiding	157	3,73	1,20
intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben	183	3,33	1,38
<b>totaalgemiddelde</b>		3,85	1,15
<b>nut</b>	<b>n</b>	<b>M</b>	<b>sd</b>
intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben	187	4,71	0,57
contacten rond de overdracht vanuit het vo	178	4,60	0,64
opstellen van bijlage bij onderwijsovereenkomst (OOK)	140	3,91	1,18
maken van begeleidingsplannen	173	4,13	1,06
bijhouden dossiers extra ondersteuning van studenten	184	4,15	0,89
aanvragen extra ondersteuning voor studenten	174	4,45	0,76
overleg met stafdiensten rond faciliteiten	154	4,53	0,76
overleg met leerplicht/RMC	179	4,21	0,98
overleg met wijkteam/buurtteam/jeugdteam	133	4,29	0,97
overleg met jeugdzorg	154	4,40	0,85
contacten met ouders	193	4,62	0,63
begeleiden van studenten naar andere opleiding	168	4,54	0,78
intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben	187	4,39	0,50
<b>totaalgemiddelde</b>		4,71	0,57
<b>complexiteit</b>	<b>n</b>	<b>M</b>	<b>sd</b>
intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben	185	2,33	1,05
contacten rond de overdracht vanuit het vo	175	2,43	1,15
opstellen van bijlage bij onderwijsovereenkomst (OOK)	133	2,60	1,15
maken van begeleidingsplannen	168	2,70	1,15
bijhouden dossiers extra ondersteuning van studenten	180	2,26	1,05
aanvragen extra ondersteuning voor studenten	170	2,47	1,24
overleg met stafdiensten rond faciliteiten	150	2,91	1,28
overleg met leerplicht/RMC	176	2,10	1,07
overleg met wijkteam/buurtteam/jeugdteam	131	2,90	1,29
overleg met jeugdzorg	148	2,72	1,25
contacten met ouders	194	2,23	0,99
begeleiden van studenten naar andere opleiding	160	3,13	1,32
intake van studenten die extra ondersteuning nodig hebben	185	2,54	0,74
<b>totaalgemiddelde</b>		2,33	1,05



## Bijlage 8 Resultaten van enkelvoudige variantieanalyse van de gemiddelde scores per schooltype op tijdrovendheid, nut en complexiteit van geselecteerde taken (significante verschillen cursief).

Taken	df = 2,326	F	p	$\eta^2$
Maken van handelingsplannen/groepsplannen of leraren hierbij begeleiden... tijdrovend		0,33	0,72	0,00
Maken van handelingsplannen/groepsplannen of leraren hierbij begeleiden... nuttig		0,25	0,78	0,00
Maken van handelingsplannen/groepsplannen of leraren hierbij begeleiden... ingewikkeld		1,71	0,18	0,01
<i>Opstellen van ontwikkelingsperspectieven of leraren daarbij begeleiden... tijdrovend</i>		19,56	0,00	0,11
<i>Opstellen van ontwikkelingsperspectieven of leraren daarbij begeleiden... nuttig</i>		10,74	0,00	0,06
<i>Opstellen van ontwikkelingsperspectieven of leraren daarbij begeleiden... ingewikkeld</i>		15,79	0,00	0,09
<i>Bijhouden van dossiers over zorgleerlingen in verband met externe eisen... tijdrovend</i>		5,59	0,00	0,03
Bijhouden van dossiers over zorgleerlingen in verband met externe eisen... nuttig		1,25	0,29	0,01
Bijhouden van dossiers over zorgleerlingen in verband met externe eisen... ingewikkeld		0,84	0,43	0,01
<i>Overleg met consulent of schoolondersteuner vanuit het samenwerkingsverband ... tijdrovend</i>		4,96	0,01	0,03
<i>Overleg met consulent of schoolondersteuner vanuit het samenwerkingsverband ... nuttig</i>		14,39	0,00	0,09
Overleg met consulent of schoolondersteuner vanuit het samenwerkingsverband ... ingewikkeld		2,10	0,12	0,01
Structureel overleg met externen... tijdrovend		2,03	0,13	0,01
Structureel overleg met externen... nuttig		0,87	0,42	0,01
Structureel overleg met externen... ingewikkeld		0,84	0,43	0,01
Incidenteel overleg met externen... tijdrovend		1,61	0,20	0,01
Incidenteel overleg met externen... nuttig		1,21	0,30	0,01
Incidenteel overleg met externen... ingewikkeld		2,21	0,11	0,01
Contacten rond zorgleerlingen met andere scholen... tijdrovend		0,06	0,94	0,00
Contacten rond zorgleerlingen met andere scholen... nuttig		0,20	0,82	0,00
Contacten rond zorgleerlingen met andere scholen... ingewikkeld		1,56	0,21	0,01
Contacten met ouders van zorgleerlingen... tijdrovend		1,79	0,17	0,01
Contacten met ouders van zorgleerlingen... nuttig		0,83	0,44	0,01
Contacten met ouders van zorgleerlingen... ingewikkeld		0,10	0,90	0,00
<i>Uitvoeren van de zorgplicht... tijdrovend</i>		5,13	0,01	0,03
<i>Uitvoeren van de zorgplicht... nuttig</i>		0,56	0,57	0,00
<i>Uitvoeren van de zorgplicht... ingewikkeld</i>		2,39	0,09	0,02
<i>Opstellen van het schoolondersteuningsprofiel... tijdrovend</i>		4,97	0,01	0,03
<i>Opstellen van het schoolondersteuningsprofiel... nuttig</i>		4,30	0,01	0,03
<i>Opstellen van het schoolondersteuningsprofiel... ingewikkeld</i>		1,23	0,29	0,01





