

Invloeden en belangen bij het ontwikkelingsperspectief

Een stakeholderanalyse

Dieneke de Ruiters
Inge Razenberg
Sien Beckers
Esther Hoonhoud

Sardes, maart 2024

Invloeden en belangen bij het ontwikkelingsperspectief

Een stakeholderanalyse

Inhoudsopgave

1. Onderzoeksopzet	4
1.1 Literatuur- en documentenstudie	4
1.2 Enquête	5
1.3 (Groeps)interviews	6
1.4 Leeswijzer	6
2. Inleiding op het ontwikkelingsperspectief	8
2.1 Het wettelijk kader	8
2.2 Het OPP in de praktijk	9
2.3 Handreiking OPP	11
3. Centrale stakeholders van het OPP: hun belangen en invloeden	12
3.1 Een overzicht van alle stakeholders	12
3.2 Samenwerkingsverbanden	13
3.3 Schoolbesturen	14
3.4 Schoolleiders, ondersteuningsteams en leraren	15
3.5 Ouders en leerlingen	16
3.6 Het ministerie van OCW	17
3.7 Inspectie van het Onderwijs	18
3.8 Geschillencommissie passend onderwijs	19
3.9 Aanbieders van software	20
3.10 Conclusie	22
4. Stakeholders bij de vier fasen van het OPP	25
4.1 Het vormgeven van het OPP	26
4.1.1 Visualisatie van de belangrijkste bevindingen	26
4.1.2 De bevindingen in detail	27
4.2 Het invullen van het OPP	32
4.2.1 Visualisatie van de belangrijkste bevindingen	32
4.2.2 De bevindingen in detail	33
4.3 Het uitvoeren van het OPP	39
4.3.1 Visualisatie van de belangrijkste bevindingen	39
4.3.2 De bevindingen in detail	39
4.4 Het registreren van het OPP	42
5. Regionale verdieping stakeholderanalyse	44
5.1 Samenwerkingsverband Unita (PO)	45
5.2 Samenwerkingsverband Friesland (PO)	46
5.3 Samenwerkingsverband RSV Eindhoven en Kempenland (VO)	47
5.4 Ouders	48
6. Conclusies	50
7. Bijlage	54
Colofon	55

1. Onderzoeksopzet

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), directie Kansengelijkheid en Onderwijsondersteuning heeft Sardes gevraagd een analyse uit te voeren van de stakeholders betrokken bij het opstellen, registreren en uitvoeren van het ontwikkelingsperspectief (OPP).

Het onderzoek kent twee hoofdvragen en enkele deelvragen. De hoofdvragen zijn:

1. Welke stakeholders zijn betrokken bij het vormgeven, invullen/opstellen, uitvoeren en registreren van het OPP?
2. Welke invloed hebben de verschillende stakeholders op en welk belang hebben zij bij de verschillende fases van het OPP?

De deelvragen zijn:

- Welke stakeholders zijn betrokken bij de volgende aspecten van het ontwikkelingsperspectiefplan: keuzes t.a.v. het OPP-format, het invullen van het OPP, het uitvoeren van het OPP, en het registreren van het OPP in het ROD?
- Welke invloed hebben de stakeholders op deze verschillende aspecten van het OPP (vormgeving, invullen, uitvoer, registratie)?
- Welke belangen hebben de stakeholders bij de verschillende aspecten van het OPP (vormgeving, invullen, uitvoer, registratie)?
- Hoe verhouden de stakeholders zich tot elkaar per aspect en tussen de aspecten?

Voor het uitvoeren van de stakeholderanalyse zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet: een literatuur- en documentenstudie, er is een enquête uitgezet, en er zijn interviews afgenomen. We bespreken in de hier opvolgende paragrafen kort elke methodiek. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode september 2023 – februari 2024.

Het onderzoek werd begeleid door een werkgroep waarin OCW, oudervereniging Balans, Ouders en Onderwijs, de PO-Raad, de VO-raad, de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs, het steunpunt Passend Onderwijs, Vereniging Netwerk LPO, en de sectorraad samenwerkingsverbanden VO participeren. De werkgroep kwam twee keer bij elkaar: één keer aan het begin van het onderzoek om onderzoeksvragen en -opzet te bespreken. En één keer aan het eind van de het onderzoek om de bevindingen te bespreken. Tussentijds waren zij nauw betrokken bij het ontwikkelen van de enquête, leverden zij input voor de selectie van samenwerkingsverbanden t.b.v. de regioportretten, en wierven Oudervereniging Balans en Ouders en Onderwijs ouders voor deelname aan de interviews.

1.1 Literatuur- en documentenstudie

Ons onderzoek startte met het verkennen van literatuur en internetbronnen. Op basis van deze verkenning vormden we ons een eerste beeld van de stakeholders van het OPP, hun belangen, invloeden en onderlinge relaties. Belangen verschillen van stakeholder tot stakeholder en lopen sterk uiteen. Daardoor laat het begrip 'belangen' zich niet eenduidig definiëren. Wel kunnen we belangen kwalitatief laden: in hoofdstuk 2 is een overzicht opgenomen van de belangen van de belangrijkste stakeholders bij het OPP. In dit hoofdstuk bieden we ook een overzicht van de invloeden die de verschillende stakeholders uitoefenen op het OPP.

1.2 Enquête

We hebben een enquête uitgezet onder alle schoolbesturen in Nederland. De vragenlijst bevatte zowel open als gesloten vragen. Er zijn twee vragenlijsten opgesteld: één voor het primair onderwijs en één voor het voortgezet onderwijs. Daarbinnen maakten we onderscheid tussen onderwijs waar OPP's verplicht zijn voor leerlingen met extra ondersteuning (het regulier basisonderwijs en het regulier voortgezet onderwijs) en onderwijs waar een OPP verplicht is voor alle leerlingen (het SBO, SO, VSO en PRO onderwijs). Als de respondenten aangaven dat er (ook) scholen voor SBO of SO of voor VSO of PRO onder het schoolbestuur vielen, kregen zij vragen voorgelegd die op dit type onderwijs van toepassing waren.

De vragenlijst werd in oktober uitgezet via het online platform Survalyzer en was een drietal weken toegankelijk voor de aangeschreven schoolbesturen. De besturen hadden de mogelijkheid om de enquête door te sturen naar medewerkers binnen hun bestuur of de scholen.

Respons

Op basis van de toegepaste selectiecriteria¹, hebben we een respons van 395 respondenten vanuit het primair onderwijs en 151 respondenten voortgezet onderwijs. Theoretisch gezien komt dit neer op 44 procent van de primair onderwijs besturen en 51 procent van de voortgezet onderwijs besturen in Nederland.

De vragenlijst is echter uitgezet via een deelbare link; schoolbesturen konden de vragenlijst doorzetten naar hun scholen. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. Intern begeleiders en zorgcoördinatoren² vulden de enquête het vaakst in. Andere functies die de respondenten bekleden zijn directeur-bestuurder, beleidsmedewerker, gedragsdeskundige, schoolcoach, kwaliteitsmedewerker of coördinator passend onderwijs. Doordat de enquête werd doorgestuurd, is de enquête binnen sommige schoolbesturen meerdere keren ingevuld. Hierdoor kunnen geen exacte uitspraken gedaan worden over de hoogte van de respons op het niveau van de schoolbesturen en daarmee de representativiteit van de bevindingen.

Eind januari 2023 is de werkgroep die dit onderzoek begeleidde bij elkaar geweest om de bevindingen van dit onderzoek te bespreken. Tijdens deze bespreking werd uitgesproken dat zij de bevindingen herkennen en overeen vinden komen met hun ervaringen met bij het OPP betrokken stakeholders³.

Respons gespecialiseerd onderwijs

Onder de respondenten zijn schoolbesturen/scholen die (ook) gespecialiseerd onderwijs scholen hebben. Voor de respondenten uit het primair onderwijs geldt dat 119 van hen (ook) gespecialiseerd onderwijs scholen (SBO/SO) hebben en voor de respondenten vanuit het voortgezet onderwijs geldt dit voor 30 respondenten (VSO/PRO). In de enquête hebben we meerdere vragen gesteld die specifiek gericht zijn op het gespecialiseerd onderwijs. Deze vragen zijn alleen gesteld aan de respondenten die scholen voor gespecialiseerd onderwijs hebben. Daarnaast splitsen we bij sommige andere vragen de bevindingen uit naar regulier en gespecialiseerd onderwijs (PO en VO apart). Omdat de responsaantallen voor het gespecialiseerd onderwijs lager zijn, is het belangrijk om voorzichtig te zijn bij het trekken van conclusies, omdat een lagere respons nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de resultaten kan beïnvloeden.

In de enquête is geen onderscheid gemaakt naar cluster 1, cluster 2, cluster 3 en cluster 4 onderwijs. Het is waarschijnlijk dat respondenten van de enquête vooral werkzaam waren in cluster 3 en cluster 4 onderwijs.

¹ Van de totale groep van respondenten hebben 298 primair onderwijs respondenten de vragenlijst voltooid (=ingestuurd), voor voortgezet onderwijs zijn dat er 103. We hebben ook respondenten meegenomen die het hele eerste blok met algemene vragen hebben ingevuld of minstens de eerste inhoudelijke vraag hebben beantwoord. Omdat niet alle respondenten alle vragen hebben ingevuld, kan het aantal respondenten per vraag wisselen.

² Waar zorgcoördinator staat, kan ook ondersteuningscoördinator worden gelezen.

³ De werkgroep herkende de bevindingen uit de interviews met ouders ook, maar achten dit niet representatief voor alle ouders die een kind met een OPP hebben (zie paragraaf 1.3).

Aan de diepte interviews (zie hieronder) namen alleen personen deel die werkzaam waren in cluster 3 of cluster 4 onderwijs, cluster 1 en 2 waren niet vertegenwoordigd. Waar het Gespecialiseerd Onderwijs apart wordt besproken in deze rapportage, betreft het dus cluster 3 en cluster 4 onderwijs.

Analyse enquête

De analyse van de enquêtedata, waarvan de resultaten in hoofdstuk 3 van dit rapport beschreven zijn, bestaat uit rechte tellingen. Aanvullend hebben we 'kruisanalyses' uitgevoerd. In deze kruisanalyses zijn relaties onderzocht tussen bepaalde achtergrondkenmerken van de respondenten (onafhankelijke variabelen) en inhoudelijke resultaten met betrekking tot het OPP (afhankelijke resultaten). In bijlage kan een overzicht teruggevonden worden van de uitgevoerde kruisanalyses. In het rapport zijn resultaten van deze extra analyses alleen vermeld als er aanzienlijke verschillen op te merken waren in de resultaten van de geanalyseerde groepen. Aangezien het aantal respondenten voor het voortgezet onderwijs en SBO/SO, VSO/PRO vaak te laag waren voor een kruisanalyse, zijn er voornamelijk kruisanalyse- resultaten opgenomen die betrekking hebben op de reacties van respondenten uit het primair onderwijs. Het is essentieel om te benadrukken dat, gezien de beperkingen aan deze kruisanalyses, de interessante verbanden die hieruit voortkwamen met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.

Interessante enquêteresultaten hebben we gevalideerd en verdiept middels de aanvullende interviews.

1.3 (Groeps)interviews

Op basis van enquêteresultaten en de input vanuit de werkgroep hebben we een aantal samenwerkingsverbanden geselecteerd voor verdiepend kwalitatief onderzoek, om de dynamiek tussen stakeholders te begrijpen. Onder drie samenwerkingsverbanden hebben we groepsinterviews afgenomen met vertegenwoordigers van reguliere scholen en vertegenwoordigers van scholen voor gespecialiseerd onderwijs (SBO, SO en PRO). Nadat de interviews met vertegenwoordigers van de scholen waren afgenomen, volgde een nabespreking met de directeur-bestuurder en eventueel medewerkers van het samenwerkingsverband.

We hebben ook interviews afgenomen met landelijke partijen die betrokken zijn bij, of invloed uitoefenen op, het OPP. Dit waren: het ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs, de Geschillencommissie passend onderwijs en Parnassys (aanbieder van een leerlingvolgsysteem). We hebben deze interviews uitgevoerd om beter zicht te krijgen op de belangen en invloeden van deze partijen.

Voor dit onderzoek hebben we ook ouders met kinderen met een OPP geïnterviewd. Eén interview werd afgenomen bij twee ouders met een kind met een OPP in het regulier onderwijs, een tweede interview werd afgenomen bij drie ouders met een kind in het SBO of gespecialiseerd onderwijs. Ouders werden uitgenodigd tot deelname aan de interviews door Ouders en Onderwijs en Oudervereniging Balans. Ondanks hun oproep dat ook ouders met positieve ervaringen met het OPP welkom waren deel te nemen aan het interview, namen er ouders deel met sterk negatieve ervaringen. Daarmee zijn de bevindingen die we in dit onderzoek presenteren niet representatief voor alle ouders. Tegelijkertijd riepen de ervaringen die ouders met ons deelden, herkenning op in zowel de nabespreking met de samenwerkingsverbanden als in de werkgroep die dit onderzoek begeleidde.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 geven we een introductie op het OPP. We bespreken de wettelijke kaders, wat uit onderzoek bekend is over het werken met het OPP en we bespreken de vernieuwde handreiking OPP die najaar 2023 verscheen.
- In hoofdstuk 3 start de stakeholderanalyse met een overzicht van alle stakeholders die benoemd worden in literatuur en internetbronnen. Vervolgens bespreken we op basis van literatuurstudie de

centrale stakeholders meer uitgebreid: wat zijn hun belangen bij het OPP, welke invloed zij hebben op het OPP en wat zijn de onderlinge relaties?

- In hoofdstuk 4 ordenen we de uitkomsten van de enquête aan de hand van vier fasen die we onderscheiden in het werken met het OPP: vormgeven, invullen, uitvoeren en registreren. Per fase bespreken we de meest invloedrijke stakeholders en ordenen we hen ten opzichte van elkaar.
- In hoofdstuk 5 bespreken we de onderlinge dynamiek tussen stakeholders aan de hand van regioportretten. Twee regioportretten hebben betrekking op het primair onderwijs, één op het voortgezet onderwijs, en één bespreekt het perspectief van ouders.
- In hoofdstuk 6 presenteren we de bevindingen van ons onderzoek. Aan de hand van een stakeholdermatrix bespreken we de invloeden en belangen van de stakeholders en hoe zij zich tot elkaar verhouden.

Visualisaties

In dit rapport visualiseren we de belangen en invloeden van verschillende stakeholders in stakeholdermatrices. Zoals we door het rapport heen zullen toelichten, is de plaatsing van de stakeholders op deze matrices niet gebaseerd op exacte percentages maar zijn het visuele representaties van de mate waarin de stakeholders invloed hebben op of belang bij het OPP en hoe zij zich verhouden tot elkaar. Dat het geen exacte positioneringen betreft heeft verschillende oorzaken. Ten eerste zijn de belangen die spelen bij het OPP heel divers van aard, wat zich moeilijk laat uitdrukken in getallen. Ten tweede, lenen de uitkomsten van de enquête zich niet voor een exacte positionering doordat het aantal respondenten per vraag verschilt. Tot slot zijn de invloeden van bepaalde stakeholders niet geheel van elkaar te scheiden: exacte percentages toekennen aan bijvoorbeeld enerzijds een intern begeleider en anderzijds een leraar, of enerzijds een schoolbestuur en anderzijds een samenwerkingsverband zou geen recht doen aan de enquête uitkomsten.

2. Inleiding op het ontwikkelingsperspectief

Met de invoering van de wet passend onderwijs zijn scholen verplicht om een ontwikkelingsperspectief (OPP) op te stellen voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Dit geldt voor leerlingen van regulier basis- en voortgezet onderwijs die meer ondersteuning nodig hebben dan de basisondersteuning en voor alle leerlingen in het SBO, (V)SO en praktijkonderwijs. In dit hoofdstuk geven we een introductie op het OPP. We bespreken achtereenvolgens de wettelijke kaders, de ervaringen die er in de praktijk zijn met het OPP, en de vernieuwde handreiking OPP die najaar 2023 verscheen.

2.1 Het wettelijk kader

Scholen zijn verplicht een OPP op te stellen voor leerlingen:

- in het (V)SO
- in het praktijkonderwijs
- in het speciaal basisonderwijs
- in het reguliere basis- en voortgezet onderwijs die extra ondersteuning krijgen
- in het reguliere voortgezet onderwijs die uitstromen naar een tussen- of onderwijszorgarrangementen.

In het regulier onderwijs is het wettelijk verplicht (art. 40a WPO; art. 26 WVO) een ontwikkelingsperspectief (OPP) op te stellen voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Voor leerlingen die ondersteuning krijgen vanuit het reguliere (basis)ondersteuningsaanbod, zoals begeleiding bij dyslexie of kortdurende remedial teaching, is geen ontwikkelingsperspectief nodig.

Of er sprake is van extra ondersteuning, is afhankelijk van de afspraken die binnen een samenwerkingsverband worden gemaakt. Samenwerkingsverbanden en de daarbij aangesloten schoolbesturen bepalen wat er onder de basisondersteuning valt en wat tot extra ondersteuning wordt gerekend. Wat onder de basisondersteuning valt staat beschreven in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. In het schoolondersteuningsprofiel beschrijft vervolgens elke school welke extra ondersteuning zij bieden in aanvulling op de afgesproken basisondersteuning.

De ondersteuningsstructuur van het gespecialiseerd onderwijs is anders ingericht. Vanaf zes weken na plaatsing dient er voor de leerlingen een OPP te zijn opgesteld met daarin een analyse van de bevorderende en belemmerende factoren (conform artikel 41 van de Wet op de expertisecentra). Voor het (voortgezet) gespecialiseerd onderwijs geldt bovendien dat de commissie voor de begeleiding (cluster 3 en 4) of de commissie van onderzoek (cluster 1 en 2) advies uitbrengt voor het OPP wordt vastgesteld.

Verplichte onderdelen in het OPP

Het ontwikkelingsperspectief bestaat verplicht uit twee delen:

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

Dit zijn globale eisen, in zoverre dat scholen afgezien van de verplichte onderdelen zelf bepalen hoe ze het ontwikkelingsperspectief vormgeven, invullen en onderbouwen en welke instrumenten zij daarbij gebruiken.

Scholen moeten over beide delen van het OPP op overeenstemmingsgericht overleg voeren met ouders. Ouders hebben sinds 2017 instemmingsrecht op het handelingsdeel. Als zij instemmen, kan het OPP worden vastgesteld. Er is wetgeving in de maak waarmee leerlingen hoorrecht krijgen: leerlingen worden om hun input gevraagd voor het OPP welke wordt meegenomen bij de vaststelling van de ondersteuningsbehoefte. Waarschijnlijk krijgen zij dit hoorrecht in 2024.

Het is aan de school om het uitstroomperspectief te bepalen. Het OPP moet regelmatig, maar ten minste jaarlijks worden geëvalueerd. Ook daarvoor is overleg tussen school en ouders nodig.

Registratie van OPP's

Met de invoering van passend onderwijs is de leerlinggebonden financiering vervallen en daarmee het zicht op het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het onderwijs. Voor het toezicht, de monitoring en de evaluatie van de Wet passend onderwijs is het van belang om inzicht te hebben in welke leerlingen extra ondersteuning krijgen.

Schoolbesturen zijn daarom verplicht om OPP's te registreren in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD voorheen BRON). Om de administratieve last zo laag mogelijk te houden hoeven alleen begin- en einddatum van het OPP te worden geregistreerd. Als de einddatum van het OPP nog niet bekend is op het moment van de eerste registratie dan kan deze later worden ingevoerd. Registratie is gedurende het hele schooljaar mogelijk. De verplichting tot de registratie van de OPP's geldt alleen voor reguliere basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs. Scholen voor (voortgezet) gespecialiseerd onderwijs, het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs hoeven de OPP's niet te registreren.

Toezicht

In schoolonderzoeken vraagt de inspectie naar de leerlingen die extra ondersteuning hebben en toetst of voor hen een OPP is opgesteld, of dit OPP aan de wettelijke vereisten voldoet en of het OPP is geregistreerd.

Geschillen

Ouders die het niet eens zijn met de vast- of bijstelling van het ontwikkelingsperspectief kunnen daarover een geschil voorleggen aan de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO). De Commissie toetst zowel de inhoud van het OPP als het op overeenstemming gerichte overleg tussen ouders en school over de vast- of bijstelling van het OPP. Leerlingen die hun mening kunnen vormen, kunnen worden gehoord door de commissie. Scholen kunnen geen geschil voorleggen aan de GPO.

2.2 Het OPP in de praktijk

Met de verplichting in 2014 tot het opstellen van een OPP, kwam het verplicht opstellen van een handelingsplan te vervallen. Afgezien van de hierboven besproken wettelijke verplichtingen, bepalen samenwerkingsverbanden en scholen veel van de vormgeving, het opstellen, en invullen van het OPP zelf.

Het OPP is een instrument waarmee verschillende doelen worden nagestreefd⁴:

- Het biedt de school handvatten om het onderwijs af te stemmen op de ondersteuningsbehoefte van de leerling.
- Het is een instrument voor de communicatie met ouders.

⁴ Handreiking en memorie van toelichting

- Met het ontwikkelingsperspectief kan verantwoording worden afgelegd over de bereikte resultaten. Dit kan bijdragen aan het verbeteren van de leerresultaten en het vergroten van de opbrengstgerichtheid van scholen.

Uit de evaluatie passend onderwijs (2020) blijkt dat het OPP een positieve rol speelt in de communicatie tussen scholen en ouders. Wel zijn er grote verschillen tussen scholen in het aantal leerlingen waarvoor ze een OPP opstellen en stelt lang niet iedere school een OPP op terwijl dat wettelijk wel zou moeten^{5, 6, 7}. In een eerdere studie van Linden et. al. (2017)⁸ bleek dat het OPP voor scholen vooral een functie had in de beschrijving van het proces naar een passend onderwijsaanbod. Het had weinig functie bij de dagelijkse begeleiding en ondersteuning van de leerlingen zelf. Vaak waren de OPP's niet actueel genoeg om een rol te spelen in de onderwijspraktijk. Onderwijsprofessionals gaven aan het actualiseren van het OPP als een administratieve last te ervaren.

In de evaluatie van passend onderwijs (2020) werd het ervaren van administratieve lasten rondom het OPP door intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren gerapporteerd. Bijvoorbeeld omdat systemen nog niet op elkaar aansloten en dubbel werk gedaan moest worden. Maar ook het opbouwen van dossiers over leerlingen droeg bij aan hun bureaucratiebeleving⁹. In sommige samenwerkingsverbanden zijn relatief zware procedures ingericht voor een beetje extra ondersteuning bovenop de basisondersteuning¹⁰.

De Inspectie van het Onderwijs (2020) heeft onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de extra ondersteuning in het reguliere basisonderwijs¹¹. Daaruit blijkt dat bij driekwart van de onderzochte leerlingen het ontwikkelingsperspectief ook een uitstroombestemming bevat en dat bij 86 procent van de leerlingen het plan wordt uitgevoerd en er periodiek evaluatie plaatsvindt. De Inspectie merkt op dat het onderwijs nog beter kan worden afgestemd op de specifieke behoeften van de leerling. Slechts een minderheid van de leerlingen haalt de doelen die in het OPP worden gesteld. Ook de kwaliteitszorg van scholen die specifiek is gericht op deze groep leerlingen, is volgens de Inspectie nog onvoldoende ontwikkeld.

Naar aanleiding van de evaluatie passend onderwijs heeft het ministerie van OCW onder andere ingezet op het verminderen van administratieve lasten voor leraren en school¹². Het herzien en actualiseren van de handreiking OPP is daar onderdeel van. Beoogd wordt om het OPP terug te brengen tot waarvoor het oorspronkelijk bedoeld was, namelijk een praktisch document om het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vorm te geven.

⁵ Ledoux, G. & Waslander, S, m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut

⁶ Ledoux, G., Weijers, D., Weijers, S., Exalto, R., & Smeets, E. (2019). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk*. Amsterdam/Utrecht/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/Oberon/KBA.

⁷ Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dijkers, L. (2019). *Passend onderwijs in de klas*. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.

⁸ Linden, C. van der, Stege, H. vander, Hoeven, J. vander (2017). *Past elke leerling in Passend onderwijs? Passend aanbod en het opp in de praktijk. Een case studie*. Rotterdam: CED-groep.

⁹ Ledoux, G. & Waslander, S, m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut

¹⁰ MinOCW (2020). *Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs*, November 2020. Den Haag: MinOCW.

¹¹ Inspectie van het Onderwijs (2020). *Themarapport. Extra ondersteuning in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹² MinOCW (2020). *Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs*, November 2020. Den Haag: MinOCW.

2.3 Handreiking OPP

Najaar 2023 heeft het Steunpunt Passend Onderwijs een nieuwe handreiking gepubliceerd. In deze handreiking is de wettelijke plicht om leerlingen te horen over hun OPP (hoorrecht) opgenomen. Deze wettelijke verplichting zal in de loop van 2024 worden geregeld met het wetsvoorstel “Versterking positie ouders en leerlingen in passend onderwijs”. De handreiking geeft onder andere tips om het OPP zodanig op te stellen dat de administratie voor scholen beperkt is.

Opstellers van de handreiking

De handreiking is opgesteld door het Steunpunt Passend Onderwijs. Het steunpunt is een gezamenlijk initiatief van de PO-Raad en de VO-raad en ondersteunt schoolbesturen, scholen en samenwerkingsverbanden in het primair, voortgezet en (voortgezet) gespecialiseerd onderwijs met de uitvoering van passend onderwijs in de praktijk en bij het nemen van stappen richting inclusiever onderwijs op de lange termijn.

De handreiking is tot stand gekomen in afstemming met Sectorraad GO, Ouders & Onderwijs, Balans, Ministerie van OCW, Inspectie van het Onderwijs, PO-Raad en VO-raad.

Doel van de handreiking

De volgende doelen worden benoemd die met de handreiking worden beoogd:

- houvast bieden voor een zo beknopt mogelijk OPP
- OPP's worden zo opgesteld dat ze de wettelijke vereisten bevatten (waaronder het te introduceren hoorrecht van leerlingen)
- Het opstellen van OPP's vergt geen overbodige administratie
- OPP's zijn functioneel in de aanpak op school
- OPP's zijn helpend in de samenwerking binnen schoolteams
- OPP's zijn helpend in de samenwerking met professionals, ouders en leerlingen

In de handreiking is een format OPP opgenomen welke functioneel ingevuld een omvang zou hebben van 2 tot maximaal 5 pagina's.

3. Centrale stakeholders van het OPP: hun belangen en invloeden

Een stakeholder omschrijven we in dit onderzoek als een persoon of organisatie die belang heeft bij het OPP, en waarvan ontwikkelingen of veranderingen rondom het OPP impact op dat belang of die invloed kunnen hebben. De belangen en de invloed kunnen van stakeholder tot stakeholder verschillen.

In dit hoofdstuk bieden we ten eerste een overzicht van stakeholders betrokken bij het OPP en welke daarvan de meest centrale stakeholders zijn. Vervolgens bespreken we deze invloedrijke stakeholders uitgebreider: welke informatie is er bekend over hun belangen, invloed en relatie tot andere stakeholders? Omdat er in de literatuur weinig informatie te vinden is over (belangen en invloeden van) landelijke stakeholders, is de informatie voor deze stakeholders aangevuld vanuit interviews.

3.1 Een overzicht van alle stakeholders

In de door ons bestudeerde onderzoeken en internetbronnen kwamen de volgende stakeholders boven:

Landelijke stakeholders	
Ministerie van OCW	
Inspectie van het Onderwijs	
Geschillencommissie Passend Onderwijs	
Aanbieders van software voor het invullen en beheren van ontwikkelingsperspectieven	
Regionale stakeholders	
Samenwerkingsverband PO en VO	Directeur-bestuurder
	Beleidsmedewerker
	Commissie van Toewijzing
	Orthopedagoog/psycholoog/ gedragswetenschappers die de leerlingbegeleiding verzorgen
	Adviseurs passend onderwijs die adviseren binnen de scholen (bijvoorbeeld onderwijsadviseurs of begeleiders passend onderwijs)
Primair onderwijs – regulier onderwijs	Schoolbestuurder
	Directeur/schoolleider
	Intern begeleider
	Leerkracht
	Leerlingen met een opp
Primair onderwijs – SBO en SO; aanvullend op functies genoemd bij PO regulier	Ouders van leerlingen met een opp
	Multidisciplinaire commissie van begeleiding
	Commissie van onderzoek
	Orthopedagoog/psycholoog/ gedragswetenschapper/ leerlingbegeleider
Voortgezet onderwijs – regulier voortgezet onderwijs	Schoolbestuur
	Directeuren/locatieleider/afdelingshoofden
	Zorgcoördinator (ondersteuningscoördinator)

	Mentor
	Docent
	Leerlingen met een opp
	Ouders van leerlingen met een opp
Voortgezet onderwijs – VSO en PRO; aanvullend op functies genoemd bij VO regulier	Orthopedagoog/psycholoog/ gedragswetenschapper/leerlingbegeleider
	Multidisciplinaire commissie van begeleiding
	Commissie van onderzoek
Gemeente	Wijkteam
Jeugdzorg en jeugd gezondheidszorg	Hulpverleners/schoolartsen/schoolmaatschappelijk werk etc.

De volgende stakeholders kwamen in de documentenstudie naar boven als stakeholders met veel invloed op en/of belang bij het OPP:

- Samenwerkingsverbanden
- Schoolbesturen
- Schoolleiders (vaak omschreven als scholen)
- Intern Begeleiders, zorgcoördinatoren/ondersteunings-coördinatoren (het zorgteam, welke in het gespecialiseerd onderwijs vaak breder is samengesteld dan in het regulier onderwijs)
- Leraren (in het voortgezet onderwijs zijn dit de mentoren en in mindere mate vakdocenten)
- Ouders en leerlingen

Op basis van gesprekken kunnen we hier het ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie, de Geschillencommissie passend onderwijs en aanbieders van software aan toevoegen.

3.2 Samenwerkingsverbanden

Met passend onderwijs hebben scholen zorgplicht gekregen. Zorgplicht betekent dat scholen verantwoordelijk zijn om alle leerlingen, ook degenen die extra ondersteuning nodig hebben, een onderwijsplek en passende ondersteuning te bieden. Hiervoor werken reguliere en speciale scholen samen in samenwerkingsverbanden. De samenwerkende scholen bieden dezelfde basisondersteuning en maken binnen het samenwerkingsverband afspraken over:

- Wat onder de basisondersteuning valt en wanneer er sprake is van extra ondersteuning.
- Welke leerlingen geplaatst kunnen worden in het speciaal basisonderwijs, speciaal (voortgezet) onderwijs, of het Praktijkonderwijs.
- Hoe de ondersteuningsmiddelen worden verdeeld.

Samenwerkingsverbanden kunnen op vier manieren de ondersteuningsmiddelen verdelen^{13,14}:

- Schoolmodel: geld wordt verdeeld onder scholen (besturen) op basis van leerlingaantal.
- Expertisemodel: geld gaat (grotendeels) naar voorzieningen van het SWV.
- Leerlingmodel: geld komt beschikbaar op basis van individuele handelingsgerichte diagnoses en de aanpak die op basis hiervan nodig is.
- Hybridemodel; waarin het geld verdeeld wordt op basis van een mix van bovenstaande drie modellen

¹³ PO-raad, VO-raad, AOC Raad, MBO Raad (2013) Referentiekader Passend Onderwijs

¹⁴ Frankowski, A., Schulz, M., Huiting, M., Steen, M. van der (2020). Eigenaarschap in het passend onderwijs. Den Haag: NSOB

De afspraken die gemaakt worden over de basisondersteuning zijn van invloed op het ontwikkelingsperspectief. Het (regulier) basisonderwijs en voortgezet onderwijs hoeven immers alleen OPP's op te stellen voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Wanneer er wordt gesproken van extra ondersteuning, is afhankelijk van de afspraken gemaakt over de basisondersteuning. Niet altijd is het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning duidelijk of samenhangend uitgewerkt.

Ook het financieringsmodel is van invloed op het OPP. Afhankelijk van het financieringsmodel wordt het OPP (of onderdelen daarin) soms verplicht gesteld om extra middelen aan te kunnen vragen bij het samenwerkingsverband. Als er sprake is van een dergelijke verplichting, dan heeft dit meer impact op scholen voor SBO, PRO en gespecialiseerd onderwijs, cluster 3 en 4. Zij stellen voor alle leerlingen een OPP op, en extra eisen leiden al snel tot een aanzienlijke verzwaring van de hoeveelheid werk. Bovendien hebben deze scholen vaak een bovenregionale functie wat er toe leidt dat zij vaker met uiteenlopende eisen worden geconfronteerd uit de verschillende samenwerkingsverbanden waarbij zij zijn aangesloten.

Voor cluster 1 en 2 scholen ligt dit anders. Zij hebben ook de verplichting om voor elke leerling een OPP op te stellen, maar zij organiseren de ondersteuning anders en hebben eigen aanmeldprocedures.

Tot slot zijn de afspraken over welke leerlingen verwezen kunnen worden naar het SBO, PRO of Gespecialiseerd onderwijs, van invloed op het OPP. De aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring wordt gebaseerd op het ontwikkelingsperspectief van de leerling. Als blijkt dat de reguliere school de ondersteuning niet meer kan bieden, wordt deze informatie gebruikt bij de aanvraag van een Toelaatbaarheidsverklaring (TLV). Het OPP vormt een centraal document in de aanvraag van een TLV.

Tot op heden werken samenwerkingsverbanden met eigen formulieren voor de aanvraag van een tlv en stellen zij aanvullende eisen afhankelijk van de door de aangesloten besturen gemaakte afspraken. Dit leidt met name bij het SBO, PRO en Cluster 3 en 4 scholen tot een verzwaring van het werk. Dit jaar worden er pilots uitgevoerd om voor de invoering van een landelijk format tlv, met als doel die werkdruk te verlagen.

3.3 Schoolbesturen

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn opgericht door de aangesloten schoolbesturen en functioneren als zelfstandig rechtspersoon. Schoolbesturen vervullen in samenwerkingsverbanden meerdere rollen: als bevoegd gezag van hun eigen organisatie worden ze geacht de belangen van hun school/scholen te behartigen en als lid van het samenwerkingsverband moeten ze het collectieve belang van het samenwerkingsverband behartigen. Afhankelijk van het gekozen financieringsmodel zijn samenwerkingsverbanden in meer of juist mindere mate zelfstandige identiteiten.

Uit de evaluatie passend onderwijs¹⁵ blijkt dat schoolbesturen (en scholen) heel verschillend omgaan met het opstellen en registreren van OPP's, en dat dit samenhangt met de gemaakte afspraken over basisondersteuning en verdeling van middelen binnen het samenwerkingsverband. Als het OPP niet verplicht is voor het aanvragen van extra middelen bij het samenwerkingsverband, dan moeten scholen – zoals wettelijk verplicht is - OPP's opstellen voor leerlingen die extra ondersteuning ontvangen. Maar omdat het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning niet altijd helder is, bepalen scholen dikwijls zelf voor welke leerlingen er een OPP wordt opgesteld en stellen zij deze minder vaak op dan wanneer het OPP wel verplicht is vanuit het samenwerkingsverband. Ouders zijn in die situatie meer afhankelijk van het

¹⁵ Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut

beleid van de school. Daarentegen zijn in sommige samenwerkingsverbanden relatief zware procedures ingericht voor een beetje extra ondersteuning bovenop de basisondersteuning¹⁶.

Schoolbesturen zijn wettelijk verplicht om begin- en einddatum van het OPP van elke leerling in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) op te nemen. De verplichting tot de registratie van de OPP's geldt alleen voor reguliere basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs. Scholen voor cluster 3 en cluster 4 onderwijs, het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs hoeven de OPP's niet te registreren. De inspectie voor het onderwijs merkt dat schoolbesturen de OPP's niet altijd registreren. Hierdoor heeft de inspectie geen volledig beeld van het aantal leerlingen met een OPP en extra ondersteuning. Dit belemmert het toezicht op de scholen, samenwerkingsverbanden en het stelsel als geheel.

3.4 Schoolleiders, ondersteuningsteams en leraren

Formeel (wettelijk) hebben scholen geen rol in de sturing van samenwerkingsverbanden. Maar in sommige samenwerkingsverbanden is er een apart orgaan voor schoolleiders in het leven geroepen, met een adviserende rol. Het argument daarvoor is tweeledig: het zorgt ervoor dat 'de werkvloer' inspraak heeft in het beleid (naast de Ondersteuningsplanraad) en het bevordert draagvlak voor het beleid in de scholen, waar de realisatie van het beleid moet plaatsvinden.

De invloed of belangen die schoolleiders hebben bij het ontwikkelingsperspectief, worden niet expliciet genoemd in de bestudeerde documenten. In de documentenstudie vonden we vooral informatie hoe leraren, intern begeleiders en zorgcoördinatoren werken met het ontwikkelingsperspectief. Schoolleiders lijken echter wel van belang: zo staat in het schoolondersteuningsprofiel beschreven welke extra ondersteuning een school biedt (bovenop de basisondersteuning). Het schoolondersteuningsprofiel wordt vastgesteld door het bevoegd gezag maar deze verantwoordelijkheid is vaak bij de schoolleiders belegd. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg van scholen die specifiek is gericht op de groep leerlingen met een OPP, en voor het vaststellen van OPP's.

Het opstellen van het ontwikkelingsperspectief gebeurt meestal door de intern begeleider of de zorgcoördinator in samenwerking met de leraar en de ouders. De OPP's worden door veel scholen gezien als bruikbaar instrument in de communicatie met ouders over de extra ondersteuning van hun kind. Het OPP heeft voor scholen daarnaast een functie in de beschrijving van het proces naar een passend onderwijsaanbod. Daarentegen heeft het OPP weinig functie bij de dagelijkse begeleiding en ondersteuning van de leerlingen (Linden et. al., 2017)¹⁷. Vaak zijn de OPP's niet actueel genoeg om een rol te spelen in de onderwijspraktijk. Onderwijsprofessionals geven aan het actualiseren van het OPP als een administratieve last te ervaren. In het voortgezet onderwijs zijn vakleraren vaak niet of maar beperkt op de hoogte van (de inhoud van) OPP's¹⁸. In scholen waar het OPP wel een rol speelt in de dagelijkse begeleiding van leerlingen, ervaren betrokkenen dit minder als bureaucratisch¹⁹.

¹⁶ MinOCW (2020). *Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs*, November 2020. Den Haag: MinOCW.

¹⁷ Linden, C. van der, Stege, H. vander, Hoeven, J. vander (2017). Past elke leerling in Passend onderwijs? Passend aanbod en het opp in de praktijk. Een case studie. Rotterdam: CED-groep.

¹⁸ Evaluatie passend onderwijs

¹⁹ Ledoux, G., Van der Linden, C., Van der Stege, H., Van der Hoeven, J., Van Eck, P., Exalto, R., & Waslander, S. (2019). Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs, Deel 1. Onderzoek naar de werking van de zorgplicht, werken met ontwikkelingsperspectieven en de positie van ouders in het passend onderwijs. Amsterdam/Rotterdam/Utrecht/Tilburg: Kohnstamm Instituut/CED Groep/Oberon/ TIAS: School for Business and Society.

Inhoudelijk blijken OPP's niet altijd consequent te zijn opgesteld^{20,21,22,23}. Samenwerkingsverbanden en scholen stellen op verschillende manieren doelen voor de langere termijn of bepalen op uiteenlopende manieren het verwachte uitstroomniveau. Ook is er niet een herkenbare relatie tussen de beschreven aard van de problematiek bij de leerling en de geformuleerde doelen. Soms ontbreekt het aan uitstroomniveau's in het OPP, en niet altijd is er met ouders over het OPP gesproken. Ook wordt het OPP niet altijd op tijd geëvalueerd of bijgewerkt bij veranderde omstandigheden.

3.5 Ouders en leerlingen

Scholen zijn verplicht op overeenstemmingsgericht overleg te voeren met ouders over het OPP en ouders hebben instemmingsrecht op het handelingsdeel van het OPP. Zonder de instemming van ouders kan een school het OPP niet vaststellen. Dit geeft ouders invloed op de extra ondersteuning die hun kind krijgt. Tegelijkertijd is de invloed beperkt: scholen beslissen of en hoe ze hieraan invulling geven. Ouders kunnen wel, als zij het niet eens zijn met de vast- of bijstelling van het OPP daarover een geschil voorleggen aan de Geschillencommissie Passend Onderwijs.

Zowel uit de doelstellingenmonitor passend onderwijs²⁴ als uit een enquête van oudervereniging Balans n.a.v. vijf jaar instemmingsrecht OPP²⁵ komt naar voren dat de meeste ouders tevreden zijn over de communicatie tussen hen en de school. Uit beide onderzoeken blijkt ook dat informatie over ondersteuning op de school en buiten de school, redelijk goed vindbaar en toegankelijk is voor ouders, maar er is ook nog ruimte voor verbetering. Bijvoorbeeld in de vergelijkbaarheid en duidelijkheid over het aanbod op reguliere en speciale scholen/voorzieningen in de regio.

Meer specifiek over het OPP blijkt dat in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs veel ouders niet weten of afspraken over ondersteuning van hun kind zijn vastgelegd in een OPP.²⁶ Uit de monitor passend onderwijs van Ouders en Onderwijs en het landelijk Ouderpanel blijkt dat klassengrootte hierin een rol speelt: hoe meer leerlingen in de klas, hoe minder ouders aangegeven dat er een OPP is opgesteld.²⁷ In het SBO²⁸ en gespecialiseerd onderwijs²⁹ zijn ouders veel vaker op de hoogte dat er een OPP is opgesteld.

Van de ouders die weten dat er een OPP is opgesteld, geeft in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs één derde aan dat er overleg is geweest over het OPP. In het SBO geeft driekwart van de ouders aan dat er overleg is geweest. De percentages dat er ook gevraagd is om instemming liggen lager: volgens een kwart

20 Van der Vegt, A. (2018). Pilot extra ondersteuning swv ZuidHolland West. Evaluatie na de tweejarige pilot. Utrecht: Oberon.

21 Ledoux, G., Weijers, D., Weijers, S., Exalto, R., & Smeets, E. (2019). Basisondersteuning in passend onderwijs. Deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk. Amsterdam/Utrecht/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/Oberon/KBA.

22 Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dikkers, L. (2019). Passend onderwijs in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.

23 Boer, A. de, m.m.v. Zeinstra, L. (2018). Extra ondersteuning in het voortgezet onderwijs in Groningen stad. Een praktijkgericht onderzoek naar de inzet van ondersteuningsarrangementen bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

24 Graaf, D., de, Eijkern, I. van, Eck, P van, Weijers, S., Ledoux, G. (2023). Doelstellingen monitor Passend onderwijs. Amsterdam: SEO/Oberon.

25 Oudervereniging Balans (2022). De stem van ouders in passend onderwijs. De stand van zaken na vijf jaar instemmingsrecht op het OPP. Bunnik: Balans

26 Graaf, D., de, Eijkern, I. van, Eck, P van, Weijers, S., Ledoux, G. (2023). Doelstellingen monitor Passend onderwijs. Amsterdam: SEO/Oberon.

27 Ouders en Onderwijs en Landelijk Ouderpanel (2022) Monitor Passend Onderwijs.

28 Graaf, D., de, Eijkern, I. van, Eck, P van, Weijers, S., Ledoux, G. (2023). Doelstellingen monitor Passend onderwijs. Amsterdam: SEO/Oberon.

29 Ouders en Onderwijs en Landelijk Ouderpanel (2022) Monitor Passend Onderwijs.

van de ouders in het basisonderwijs, één derde van de ouders in het voortgezet onderwijs en twee derde van de ouders in het SBO is er ook gevraagd om instemming op het handelingsgedeelte³⁰.

Naast de directe betrokkenheid van ouders bij het OPP van hun kind, hebben ouders indirect via de OPR invloed op besluitvorming in het samenwerkingsverband. Maar die inspraak heeft beperkt impact op het OPP.³¹

Er is wetgeving in de maak waarmee leerlingen vanaf medio 2024 vermoedelijk hoorrecht krijgen. Leerlingen wordt dan om hun input gevraagd over het OPP welke wordt meegenomen bij de vaststelling van de ondersteuningsbehoefte³². Uit de monitor van Ouders en Onderwijs³³ blijkt dat op dit moment de helft van de kinderen volgens hun ouders naar hun mening wordt gevraagd over de ondersteuning (65% in speciaal en 43% in regulier). 32 procent van de ouders geeft aan dat hun kind mocht meebeslissen in de ondersteuning die zij van school ontvangen.

3.6 Het ministerie van OCW

Met passend onderwijs hebben scholen zorgplicht gekregen. Zorgplicht betekent dat scholen verantwoordelijk zijn om alle leerlingen, ook degenen die extra ondersteuning nodig hebben, een onderwijsplek en passende ondersteuning te bieden. Bij de introductie van passend onderwijs is het OPP geïntroduceerd als document om het onderwijs voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vorm te geven samen met ouders (en leerlingen) en dit te documenteren: *Het ontwikkelingsperspectief biedt de school handvatten om het onderwijs af te stemmen op de behoefte van de leerling. De school en leerling hebben met het opstellen van een ontwikkelingsperspectief scherper in beeld waar naartoe gewerkt moet worden en aan welke instroomeisen de leerling te zijner tijd moet voldoen om succesvol te zijn in het vervolgonderwijs. Het ontwikkelingsperspectief is ook een instrument voor de communicatie met ouders. Met een ontwikkelingsperspectief weten ouders tijdig wat een realistisch perspectief is voor hun kind*³⁴.

Het ministerie van OCW vindt het belangrijk dat leerlingen die dat nodig hebben passend onderwijs krijgen. Vooral de functionaliteit van het OPP is belangrijk. Het ministerie kan zich daarom vinden in de definitie van een functioneel OPP zoals die is gedefinieerd door de opstellers van de handreiking voor het OPP: *een zo beknopt mogelijk OPP dat de wettelijke vereisten bevat, overbodige administratie voorkomt en dat functioneel is voor de aanpak op school (en thuis) en helpend in de samenwerking tussen professionals, ouders en leerlingen.*

Door de jaren heen en door verschillende ontwikkelingen is de bedoeling van het OPP naar de achtergrond verdwenen. Ouders geven aan dat ze niet of te weinig worden betrokken bij het OPP en scholen ervaren het OPP als een administratieve last. Vanwege de signalen van ouders en scholen (en ook leerlingen) vindt het ministerie van OCW het belangrijk om alle partijen te faciliteren om terug te komen tot de bedoeling van het OPP. Daarom is samen met stakeholders het “Verbetertraject OPP” gestart om zo te komen tot:

- Minder ervaren belasting door scholen
- Meer betrokkenheid van ouders en leerlingen bij het OPP
- Efficiëntere inzet van het OPP

³⁰ Graaf, D., de, Eijkern, I. van, Eck, P van, Weijers, S., Ledoux, G. (2023). Doelstellingen monitor Passend onderwijs. Amsterdam: SEO/Oberon.

³¹ Oudervereniging Balans (2022). De stem van ouders in passend onderwijs. De stand van zaken na vijf jaar instemmingsrecht op het OPP. Bunnik: Balans

³² <https://www.internetconsultatie.nl/hoorrecht/b1>

³³ <https://oudersenonderwijs.nl/wp-content/uploads/2022/11/Ouders-Onderwijs-Monitor-passend-onderwijs-Juli-2022-gecomprimeerd.pdf>

³⁴ Staatsblad 2014, 95 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen ([officielebekendmakingen.nl](https://overheid.nl))

- Effectief gebruik van het OPP

Het ministerie van OCW heeft als belang bij het OPP dat alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften passend onderwijs krijgen. De invloed van het ministerie loopt langs wettelijke vereisten aan het OPP die moeten worden nageleefd door scholen en waarop de Inspectie van het Onderwijs toeziet. Indirect heeft het ministerie ook invloed op het OPP: door faciliterend op te treden in het genoemde verbetertraject, in het bijzonder de publicatie van, communicatie rondom en trainingen naar aanleiding van de nieuwe handreiking OPP.

3.7 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt op verschillende manieren toezicht op de naleving van de wettelijke eisen rondom het OPP en het gebruik ervan. Namelijk via:

1. Toezicht op scholen en besturen
2. Toezicht op samenwerkingsverbanden
3. Stelselonderzoeken

Toezicht op scholen en besturen

De Inspectie van het Onderwijs ziet in de schoolonderzoeken toe op het gebruik van de OPP's: worden deze opgesteld door scholen, voldoen ze aan de wettelijke vereisten en zijn ze geregistreerd in het ROD? Als het toezicht wordt uitgevoerd, worden er altijd OPP's van leerlingen met extra ondersteuning opgevraagd. Als er tekortkomingen worden geconstateerd, zoals het ontbreken van OPP's of OPP's die niet aan alle wettelijke vereisten voldoen, geeft de inspectie het bestuur een herstelopdracht. Ook voert de inspectie stimulerende gesprekken over de functionaliteit van het OPP en de uitvoering hiervan in de praktijk. Een enkele keer adviseert de inspectie een school om af te wijken van afspraken gemaakt binnen het SWV, bijvoorbeeld als de systemen waarin de scholen moeten werken niet goed functioneren en de school daardoor niet aan de wettelijke vereisten kan voldoen.

Via de registratie van OPP's zou de inspectie planmatig zicht kunnen houden op het percentage leerlingen met extra ondersteuning binnen het onderwijsstelsel als geheel. Maar tot op heden is dat zicht er niet: er zijn leerlingen die wel voldoen aan extra ondersteuningscriteria van het betreffende samenwerkingsverband maar geen OPP hebben, en lang niet alle scholen registreren de OPP's.

Toezicht op samenwerkingsverbanden

Ook in het toezicht op samenwerkingsverbanden is er aandacht voor het gebruik van OPP's. De inspectie kijkt of de plannen van het samenwerkingsverband zijn vertaald naar scholen en schoolbesturen en hoe het samenwerkingsverband daarin faciliterend optreedt. Samenwerkingsverbanden krijgen geen herstelopdrachten die te maken hebben met OPP's, omdat dit verplichtingen zijn voor scholen en schoolbesturen.

Stelselonderzoeken

De Inspectie van het Onderwijs voert tevens stelselonderzoeken uit. Deze onderzoeken hebben een stimulerende functie en worden thematisch ingericht. Bijvoorbeeld over het thema 'passend onderwijs' of 'extra ondersteuning'. In deze onderzoeken gaat het bijvoorbeeld om het stellen van ambitieuze doelen, ook in OPP's. Uit dergelijke onderzoeken komen geen herstelopdrachten voort, maar wel reflectieve vragen die scholen stimuleren hun kwaliteit te verbeteren, bijvoorbeeld over het gebruik van het OPP in zorgprocessen en het alledaags handelen van een leraar.

In 2020 voerde de Inspectie van het Onderwijs onderzoek uit naar de kwaliteit van de extra ondersteuning in het reguliere basisonderwijs³⁵. Daaruit bleek dat bij driekwart van de onderzochte leerlingen het ontwikkelingsperspectief ook een uitstroombestemming bevatte en dat bij 86 procent van de leerlingen het plan werd uitgevoerd en er periodiek evaluatie plaatsvond. De Inspectie van het Onderwijs merkte in dit onderzoek op dat het onderwijs nog beter kan worden afgestemd op de specifieke behoeften van de leerling. Slechts een minderheid van de leerlingen haalde de doelen die in het OPP worden gesteld. Ook de kwaliteitszorg van scholen die specifiek was gericht op deze groep leerlingen, was volgens de Inspectie nog onvoldoende ontwikkeld. In 2023 heeft de Inspectie van het Onderwijs opnieuw een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van extra ondersteuning, dit keer in het gehele funderend onderzoek (po, vo, go). Het rapport wordt april 2024 gepubliceerd.

De Inspectie van het Onderwijs ervaart in de stelselonderzoeken dat schoolleiders belangrijk zijn in de kwaliteit van extra ondersteuning, waaronder het werken met het OPP. Ten eerste zijn schoolleiders verantwoordelijk voor het opstellen van het Schoolondersteuningsprofiel (SOP). Hierin staat beschreven wat de school aan extra ondersteuning biedt in aanvulling op het door het samenwerkingsverband omschreven niveau van basisondersteuning. Voor de leerlingen die deze extra ondersteuning nodig hebben, legt de school in het OPP vast hoe het onderwijs wordt afgestemd op de behoefte van de leerling. Ten tweede speelt de schoolleider een belangrijke rol in de kwaliteitscyclus: wanneer dit is doorgevoerd op de school stimuleert het ook het cyclisch werken met het OPP én kan kritisch gekeken worden naar het functioneren van de schoolorganisatie: waar kan de basisondersteuning worden versterkt?

De verschillende vormen van toezicht en stelselonderzoeken kunnen aanleiding vormen om het toezicht op de OPP's te versterken. Wanneer de Inspectie van het Onderwijs bijvoorbeeld vaak constateert dat extra ondersteuning niet op orde is, dan kan zij er bijvoorbeeld toe overgaan om de frequentie van stelselonderzoek te verhogen of het schoolonderzoek naar OPP's te verdiepen door ook lesbezoeken gericht op het werken met het OPP te gaan uitvoeren.

De Inspectie van het Onderwijs zelf geeft aan dat zij geen belang bij of invloed heeft op het OPP. Middels toezicht worden belangen van leerlingen en het onderwijsveld geborgd, en er wordt toegezien op het naleven van wettelijke vereisten en het gesprek gevoerd over de kwaliteit van ondersteuning.

Echter, de inspectie wordt door andere stakeholders wel als invloedrijke speler ervaren: herstelopdrachten zijn dwingend, en de stimulerende gesprekken en stelselonderzoeken geven richting aan het werken met het OPP. In de praktijk leeft ook het beeld dat OPP's meer uitgebreid moeten worden om te kunnen voldoen aan eisen die vanuit de inspectie worden gesteld.

3.8 Geschillencommissie passend onderwijs

Ouders kunnen drie type geschillen voorleggen aan de Geschillencommissie passend onderwijs, geschillen over: toelating van een leerling met extra ondersteuningsbehoefte, verwijdering en OPP's. De meeste geschillen gaan over verwijdering: in deze geschillen speelt het OPP een rol, met name als scholen stellen de gevraagde ondersteuning niet langer te kunnen bieden (zogenoemde "handelingsverlegenheid"). Geschillen die uitsluitend gaan over het OPP zijn er niet veel en het aantal is in de loop der tijd afgenomen, waarschijnlijk omdat de werkwijze van scholen meer is uitgekristalliseerd en vaker voldoet aan wettelijke vereisten en hun communicatie met ouders is verbeterd.

De Geschillencommissie is met name invloedrijk geweest in de eerste jaren na de stelselwijziging passend onderwijs. Er werd toen door scholen en schoolbesturen gekeken naar de uitspraken van de commissie om

³⁵ Inspectie van het Onderwijs (2020). *Themarapport. Extra ondersteuning in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

te achterhalen wat nu de juiste wijze van werken was met het OPP. De commissie ziet de volgende impact van haar uitspraken:

- Cyclisch werken werd opgenomen in het format. Wat overigens niet wil zeggen dat er ook cyclisch wordt gewerkt, daar zit vaak een discrepantie tussen.
- Het belang van serieus in gesprek gaan met ouders werd zichtbaar. Op overeenstemming gericht overleg is bijvoorbeeld niet het toesturen van het document en vragen of ouders opmerkingen hebben. De adviezen maakten ook duidelijk dat als ouders de school te weinig informeren of weigeren informatie te delen, zij zwakker staan in geschillen en de school beschermd is.

De Geschillencommissie voorziet dat de invloed van de commissie mogelijk weer groter wordt als het hoorrecht van leerlingen wettelijk wordt geregeld maar onduidelijk is hoe scholen hieraan handen en voeten moeten geven.

Op de werkwijze van individuele scholen had en heeft de Geschillencommissie veel minder zichtbare invloed. Scholen schrijven een zienswijze naar aanleiding van de adviezen van de commissie maar hierin wordt het OPP nooit genoemd als verbeterpunt.

De commissie constateert dat bijna alle OPP-formats waarmee nu wordt gewerkt, voldoen aan de wettelijke vereisten. Wat opvalt is dat het OPP vaker een rol speelt in geschillen als het de vorm van een logboek heeft aangenomen. In dergelijke logboeken zijn de wettelijke vereisten weliswaar opgenomen, maar ontbreekt het vaak aan cyclisch werken, de positie van ouders is in dergelijke documenten onduidelijker, en er staat zo veel in dat ouders er ook vaker informatie of een uitspraak in vinden die een al bestaand conflict doen oplossen.

Het merendeel van de geschillen over een OPP die de commissie nu nog behandelt gaan over (gebrekkige) communicatie. OPP's worden vaak opgesteld in de hitte van de strijd (als een school denkt, nu kan het echt niet langer) en als zich negatieve situaties voordoen rondom een leerling (bijvoorbeeld door betrokkenheid bij incidenten). Voor ouders is dat een heel lastig moment om mee te denken en werken. OPP's zijn vaak niet geschreven op een manier die begrijpelijk is voor ouders. En één keer per jaar evalueren is onvoldoende om ouders goed mee te nemen in de geboden ondersteuning.

In de communicatie met ouders zijn ook registratiesystemen invloedrijk, ziet de commissie. De koppelingen tussen systemen (leerlingvolgsystemen, tlv-aanvragen etc.) maken soms dat OPP's aan ict-functionaliteiten moeten voldoen om te kunnen worden doorgezet. Het belang van cyclisch werken en de communicatie met ouders wordt dan naar de achtergrond gedrukt.

De Geschillencommissie publiceert naast haar adviezen, ook de belangrijkste lijnen in haar adviezen op de website.³⁶

3.9 Aanbieders van software

Er zijn verschillende systemen en methoden beschikbaar voor het invullen en beheren van ontwikkelingsperspectieven. Deze systemen worden vaak aangeboden en gebruikt door scholen en onderwijsinstellingen om het proces van het opstellen en bijwerken van OPP's te vergemakkelijken.

Enkele voorbeelden van beschikbare systemen:

- OPP-online: OPP-online is een digitaal platform dat specifiek is ontwikkeld voor het opstellen, beheren en delen van OPP's. Het wordt veel gebruikt door scholen en onderwijsinstellingen in Nederland en biedt

³⁶ [Ontwikkelingsperspectief \(onderwijsgeschillen.nl\)](https://ontwikkelingsperspectief.nl/)

functies voor het invoeren van gegevens, het vaststellen van doelen en het bijhouden van de voortgang van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften.

- ParnasSys: ParnasSys is een veelgebruikt leerlingadministratiesysteem. Het biedt ook functionaliteiten voor het opstellen van OPP's en het bijhouden van de voortgang van leerlingen.
- Magister: Magister is een ander veelgebruikt leerlingadministratiesysteem. Het biedt mogelijkheden voor het beheer van OPP's en het vastleggen van de ontwikkelingsdoelen van leerlingen.
- ZIEN!: ZIEN! is een observatie- en volgsysteem dat door scholen wordt gebruikt om sociaal-emotionele ontwikkeling te volgen. Het kan worden geïntegreerd met OPP's.

Sommige scholen hebben hun eigen aangepaste schooladministratiesystemen of databases waarin ze OPP's opstellen en bijhouden. Deze systemen kunnen specifiek worden afgestemd op de behoeften van de school.

Er zijn verschillende redenen waarom een school ervoor kan kiezen om het ontwikkelingsperspectief (OPP) in een bepaald systeem in te vullen:

- Integratie met bestaande systemen: Als de school al gebruikmaakt van bepaalde digitale systemen voor leerlingadministratie, onderwijsplanning en -evaluatie, kan het handig zijn om een OPP-systeem te kiezen dat kan worden geïntegreerd met deze bestaande systemen. Dit minimaliseert dubbel werk en verbetert de efficiëntie.
- Functionaliteit en flexibiliteit: Verschillende OPP-systemen bieden verschillende functionaliteiten en flexibiliteit bij het aanpassen van OPP's aan de specifieke behoeften van leerlingen. Scholen kunnen kiezen voor een systeem dat het beste aansluit bij hun doelen en methoden voor individuele ondersteuning.
- Gebruiksvriendelijkheid: Het is belangrijk dat het OPP-systeem gebruiksvriendelijk is voor leerkrachten, ouders/verzorgers en andere betrokkenen. Een systeem dat gemakkelijk te begrijpen en te gebruiken is, kan de betrokkenheid en effectiviteit vergroten.
- Rapportage en analyse: Sommige OPP-systemen bieden uitgebreide rapportagemogelijkheden en analysetools waarmee scholen de voortgang van leerlingen kunnen volgen en de effectiviteit van onderwijsstrategieën kunnen evalueren.
- Ondersteuning en training: De beschikbaarheid van training en ondersteuning bij het gebruik van het OPP-systeem kan een rol spelen in de keuze van een school. Scholen willen vaak zeker weten dat hun personeel goed is opgeleid om het systeem effectief te gebruiken.
- Budgettaire overwegingen: De kosten van het OPP-systeem kunnen een factor zijn. Scholen moeten rekening houden met hun budget en de kosten van licenties, onderhoud en ondersteuning bij hun beslissing.
- Aanpasbaarheid aan lokale behoeften: Sommige scholen willen een OPP-systeem dat kan worden aangepast aan specifieke lokale of regionale beleidsrichtlijnen en procedures.
- Beveiliging en privacy: De beveiliging en bescherming van persoonlijke gegevens van leerlingen en betrokkenen zijn van groot belang. Scholen moeten ervoor zorgen dat het gekozen systeem voldoet aan de geldende privacywetgeving en -normen.

Over het algemeen zal de keuze voor een systeem afhangen van de specifieke behoeften, doelen en middelen van de school en het onderwijsteam.

Ook samenwerkingsverbanden maken gebruik van systemen om OPP's te beheren, bijvoorbeeld ten behoeve van een aanvraag toelaatbaarheidsverklaring of de toekenning van een onderwijs-zorg arrangement. Deze regionale systemen zijn vaak anders dan de systemen die scholen gebruiken. Rondom het OPP bestaan daardoor ook allerlei koppelvragen: bijvoorbeeld van het overzetten van een OPP van po naar vo, van regulier naar so, van school naar samenwerkingsverband. De vragen hebben onder andere

betrekking op de functionele mogelijkheden van de systemen, de autorisaties van personen en bescherming van persoonsgegevens.

Als stakeholder rondom het OPP, is het belang van softwareaanbieders dat zij een OPP-format bieden dat aansluit bij zoveel mogelijk wensen van hun (potentiële) klanten. Tussen die wensen zit een zekere mate van spanning. Enerzijds leeft er onder scholen de wens dat het OPP functioneel is: efficiënt in te vullen, gebruiksvriendelijk, visuals etc. Grotere schoolbesturen spreken ook de wens uit dat er een zekere eenduidigheid is in de door de scholen gebruikte OPP's. Anderzijds is er de wens dat het OPP format zo veel als mogelijk maatwerk is, passend bij de specifieke situatie en wensen van de school en aansluitend op de (vele) regionale verschillen en afspraken binnen samenwerkingsverbanden. Dit laatste geeft risico op allerlei invoermogelijkheden die wettelijk niet verplicht en arbeidsintensief zijn. Scholen moeten dan zelf scherp hebben wat zij invullen en waarom, en vooral ook welke velden zij niet invullen.

Bij ParnasSys heffen ze die spanning op door een OPP format aan te bieden dat in de kern gebaseerd is op het doelgroepenmodel³⁷. Een model dat door veel klanten in het GO-onderwijs wordt gebruikt. Vervolgens bieden zij allerlei invulvelden en opties waar scholen zelf kunnen kiezen of ze deze invullen. Het OPP-format in ParnasSys biedt op deze manier aan de ene kant een helder kader voor het opstellen van het OPP en aan de andere kant laat het veel ruimte aan scholen om informatie toe te voegen of juist niet op te nemen in het OPP. Hoe uitgebreid het OPP uiteindelijk wordt, is afhankelijk van hoe de scholen het OPP invullen.

De aangeboden formats zijn, in reactie op de vraag van de klant, continu in ontwikkeling. Het terugdringen van administratieve lasten is daarbij belangrijk: bijvoorbeeld door het verbeteren van koppelingen tussen systemen of door te zorgen dat gegevens elk schooljaar makkelijk vanuit 'oude' OPP's kunnen worden overgezet in een nieuw OPP. Ook gebruiksvriendelijkheid voor scholen en communicatie met ouders leiden tot aanpassingen: visuals worden toegevoegd, uitdraaien van de OPP's komen er beter uit te zien, er is de mogelijkheid om standaardteksten te gebruiken, en in plaats dat een ouder een handtekening moet zetten kan een vinkje in het dossier ook volstaan. Wat in opkomst is, is dat de aanbieders ook sturingsinformatie opleveren aan schoolleiders en schoolbesturen: hoeveel OPP's zijn er naar het samenwerkingsverband gestuurd, en hoeveel zijn er daarvan direct goed gekeurd?

3.10 Conclusie

Uit de documentenstudie komt een lange lijst met stakeholders naar boven die betrokken zijn bij het OPP. Hoewel de lijst lang is, wordt uit de documenten ook duidelijk wie de meest centrale spelers zijn. Regionaal zijn de belangrijkste stakeholders: samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, de teams binnen een school belast met het organiseren en verzorgen van de extra ondersteuning³⁸, en ouders en leerlingen. De relaties tussen deze stakeholders worden in sterke mate bepaald door de afspraken die de schoolbesturen aangesloten bij een samenwerkingsverband onderling maken over de verdeling van financiën en over het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning.

In de literatuurstudie vonden we heel uiteenlopende belangen en invloeden. Een overzicht geven we in onderstaande tabellen. We concluderen dat de belangen en invloeden zich niet éénduidig laten definiëren, we kunnen slechts globale indicaties geven of het belang hoog en de mate van invloed groot of juist laag

³⁷ Het landelijk doelgroepenmodel geeft een school in de gelegenheid om onderbouwd en transparant het potentiële eindniveau in te schatten en het benodigde onderwijsaanbod en ondersteuning goed in kaart te brengen. De school doorloopt met het model een aantal vaste stappen die de leerling via een passende route leidt naar de maximaal haalbare uitstroombestemming. Daarnaast bevordert het landelijk doelgroepenmodel de communicatie met ouders en stakeholders, zoals de Inspectie, samenwerkingsverbanden, externe ondersteuners en scholen in het regulier onderwijs. (gespecialiseerdonderwijs.nl)

³⁸ De functionarissen verschillen enigszins tussen po en vo en tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs

respectievelijk klein is. Dit heeft gevolgen voor de stakeholdermatrices die we in dit rapport presenteren: de plaatsing van stakeholders op de matrices is niet exact maar gebaseerd op een inschatting van de mate van belang en invloed. Onze inschattingen hebben we gevalideerd middels een bespreking in de werkgroep, en enkele correcties zijn doorgevoerd.

Stakeholder	Belang	Invloeden
Samenwerkingsverband	Verantwoordelijk voor een passende onderwijsplek voor elke leerling / dekkend aanbod	Eisen stellen aan het OPP
	Afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen (TLV's)	Het OPP verplicht stellen bij de aanvraag van middelen/arrangement
	Verantwoording middelen	
Schoolbestuur	Zorgplicht (binnen het eigen bestuur en in het samenwerkingsverband)	Eisen stellen aan het OPP
	Verdeling van middelen	
	Registratie OPP's in ROD (wettelijke vereiste voor regulier bas en vo)	
Schoolleider	Schoolondersteuningsplan	Vaststellen OPP (schoolleider GO doet dit vanuit functie voorzitter CvB)
	Kwaliteitszorg	
Ib'er/Zo-co	Procescoördinatie	Opstellen OPP
	Communicatie met ouders	Op overeenstemmingsgericht overleg met ouders
	Monitoren van de uitvoer en begeleiding	Jaarlijkse evaluatie OPP
Leerkracht	Dagelijkse begeleiding en ondersteuning leerling	Opstellen OPP
	Communicatie met ouders	Uitvoer OPP
Ouders	Passend onderwijs en ondersteuning van hun kind	Instemmingsrecht handelingsdeel van het OPP
		Soms: mede opstellen OPP
		Mogelijk via de MR
Leerling	Passend onderwijs en ondersteuning	Aankomend hoorrecht

De belangen en invloeden van deze stakeholders hangen samen met de volgende factoren:

- Financieringsmodel van het samenwerkingsverband
- Afspraken over onderscheid basis- en extra ondersteuning binnen samenwerkingsverband
- Aanwezige basis en extra ondersteuning op een school (vastgelegd in sop)
- Aantal leerlingen met een OPP. Er is een grote variatie binnen regulier en voortgezet onderwijs. En een groot verschil tussen regulier onderwijs en SBO, PRO, SO en VSO waar alle leerlingen een OPP hebben.
- Ervaren administratieve last bij het opstellen OPP
- Mate waarin OPP actueel is
- Mate waarin OPP mede door leraren is opgesteld

Vergelijken we de belangen van de landelijke stakeholders bij het OPP met die van de regionale stakeholders, dan valt op dat deze belangen veel meer indirect zijn, of nagenoeg ontbreken. Qua invloed verschillen de nationale stakeholders sterk: waar de ene stakeholder veel en directe invloed heeft, heeft de ander dat veel minder en op een indirecte wijze. In onderstaande tabel geven we deze bevindingen weer:

Stakeholder	Belang	Invloed	Directe of indirecte invloed
Ministerie van OCW	Alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften passend onderwijs krijgen	Wettelijke vereisten OPP	Direct
		Faciliteren verbetertraject OPP, waaronder de nieuwe handreiking	Indirect
Inspectie van het Onderwijs	Zicht op het percentage leerlingen met extra ondersteuning	Invloed via het uitvoeren van toezicht op scholen, besturen en samenwerkingsverbanden	Indirect
		Invloed via het uitvoeren van stelselonderzoeken, met als thema extra ondersteuning	Indirect
Geschillencommissie Passend Onderwijs		Format van het OPP	Direct
		Werkwijze van scholen	Direct
		Communicatie van scholen met ouders	Direct
		Uitwerking instemmingsrecht ouders en mogelijk in de toekomst hoorrecht leerlingen	Direct
Aanbieders van software	Marktaandeel	Uniformiteit én diversiteit OPP-format	Direct
		Gebruiksvriendelijkheid (en administratieve lasten) t.a.v. invullen OPP en koppeling administratieve systemen	Direct
		Communicatie met ouders	Indirect

4. Stakeholders bij de vier fasen van het OPP

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van de enquête die we onder schoolbesturen uitgezet hebben. Dit doen we aan de hand van vier fasen die we, op basis van de literatuur, onderscheiden in het werken met het OPP:

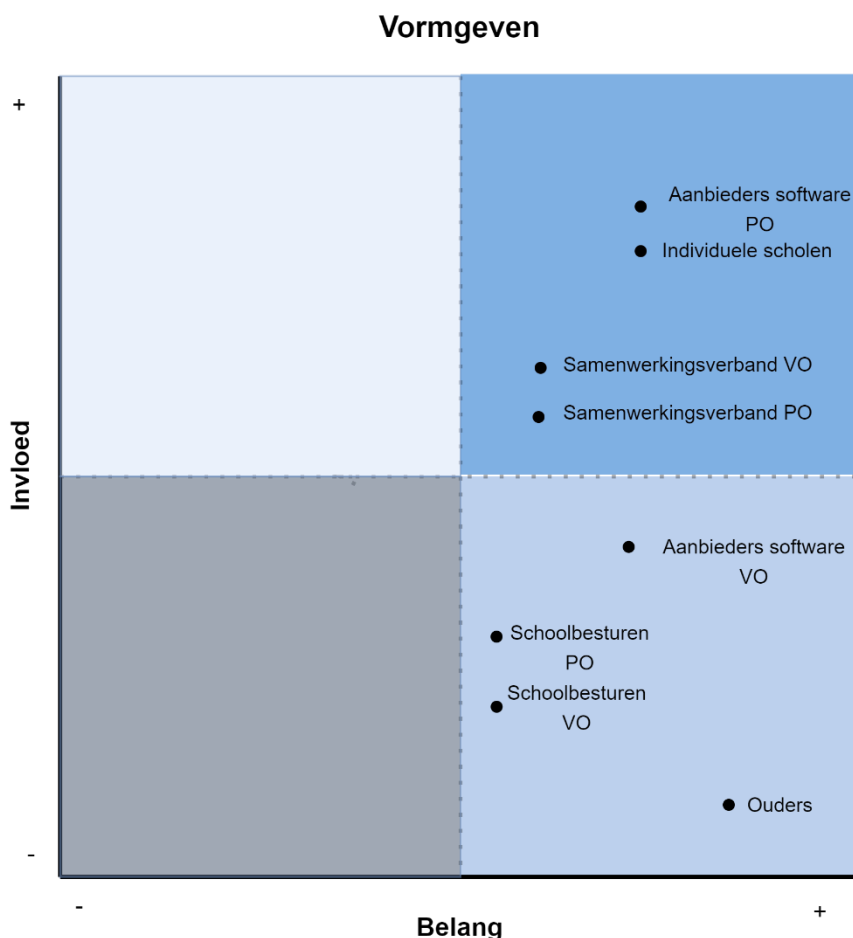
- **Vormgeven van het OPP:** dit heeft betrekking op keuzes ten aanzien van het OPP-format, bijvoorbeeld de velden die zijn opgenomen in het OPP, welke bijlagen er toe behoren, en of het format beknopt wordt ingevuld. Enerzijds betreft het hier wettelijke verplichtingen, anderzijds ook keuzes die stakeholders maken.
- **Invullen van het OPP:** In deze fase gaat het om het schrijven van het OPP: wie vult het OPP in en met welke doelen wordt het OPP opgesteld? Wie worden er betrokken bij de inhoud van het OPP?
- **Uitvoeren van het OPP:** In deze fase kijken we naar het uitvoeren van wat er in het OPP staat: wie werkt er met het OPP in de begeleiding van leerlingen en hoe wordt er geëvalueerd.
- **Registreren van het OPP:** Dit is een korte fase, aansluitend bij de wettelijke vereiste dat het OPP moet worden geregistreerd in het ROD. Worden OPP's geregistreerd en zo nee, waarom niet?

In elke fase verschillen de belangen en invloeden van stakeholders. We geven per fase de resultaten van de enquête weer. Binnen elke fase maken we waar mogelijk onderscheid tussen primair en voortgezet onderwijs en waar mogelijk SBO/SO en VSO/PRO – niet altijd was het maken van dit onderscheid mogelijk, zie hiervoor hoofdstuk 1.

Elke fase starten we met een matrix waarin we visueel de belangrijkste bevindingen weergeven. De matrix wordt tekstueel toegelicht. Daarna bespreken we de uitkomsten van de enquête meer uitgebreid. Daarmee beogen we zowel de snelle lezer te bedienen als de lezer die graag meer gedetailleerde informatie wil. De resultaten van de 'recht tellingen' worden steeds weergegeven in de lopende tekst. Eventuele relevante verbanden die voortgekomen zijn uit de kruisanalyses worden steeds vermeld in een aparte kader met de titel 'Interessante verbanden'.

4.1 Het vormgeven van het OPP

4.1.1 Visualisatie van de belangrijkste bevindingen



Belangen bij het vormgeven van het OPP

In de literatuurstudie zagen we dat scholen, samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, ouders en aanbieders van software allemaal belang hebben bij de vormgeving van het OPP, maar dat hun belangen uiteenlopend zijn. Ouders hebben veel belang bij de vormgeving van het OPP: als zij een document ontvangen dat logisch is opgebouwd en dat in taal toegankelijk is, dan kunnen zij beter meepraten over wat er in het OPP staat en hun instemmingsrecht uitoefenen. In de stakeholdermatrix plaatsen we scholen en aanbieders van software wat hoger op de as van belang dan samenwerkingsverbanden en schoolbesturen. En schoolbesturen net iets lager dan samenwerkingsverbanden. Voor aanbieders is de vormgeving van het OPP de kern van hun product. En scholen hebben belang bij een vormgeving die past bij hun werkwijze en die voldoet aan de eisen die verschillende (landelijke en lokale) partijen aan hen stellen. Maar ook schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hebben belang bij de vormgeving van het OPP: niet alleen het voldoen aan wettelijke vereisten is van belang maar ook het zorgdragen voor de kwaliteit van ondersteuning loopt via een deel via de vormgeving van het OPP. Naarmate meer scholen met eenzelfde OPP werken, is het makkelijker hen te faciliteren via bijvoorbeeld scholing. En voor samenwerkingsverbanden is de vormgeving van het OPP ook direct van belang bij de beoordeling van tlv's: staat alle informatie in het OPP die zij nodig hebben om een oordeel te kunnen geven? En is het OPP van een dusdanige omvang dat zij efficiënt de aanvragen kunnen beoordelen?

Invloeden bij het vormgeven van het OPP

In het primair onderwijs wordt het meest gebruik gemaakt van een OPP dat de scholen zelf hebben opgesteld of dat wordt aangeleverd door een softwareontwikkelaar. In het voortgezet onderwijs wordt net als in het primair onderwijs meestal gewerkt met een zelf vormgegeven OPP. Daarentegen werken zij aanzienlijk minder vaak met een OPP van een software aanbieder.

Schoolbesturen oefenen beperkt invloed uit op het OPP: soms gebruiken scholen een door het bestuur verplicht gesteld format, soms ontwikkelen bovenschoolse werkgroepen een format dat vervolgens bestuursbreed wordt geïmplementeerd. In het primair onderwijs lijkt een dergelijke invloed net iets vaker te worden uitgeoefend dan in het voortgezet onderwijs.

Samenwerkingsverbanden oefenen vaker invloed uit dan schoolbesturen; zij stellen formats ter beschikking die scholen gebruiken of stellen eisen aan het door de school gebruikte OPP. Dit gebeurt in het voortgezet onderwijs iets vaker dan in het primair onderwijs. De invloed van het samenwerkingsverband is overigens in het primair onderwijs sterker als er wordt gewerkt met een hybride of expertise financieringsmodel.

Uit de enquête blijkt dat ouders via de medezeggenschapsraad maar weinig invloed uitoefenen op het OPP-format.

Kijken we naar de functionarissen die invloed uitoefenen op de vormgeving van het OPP dan blijken leraren, medewerkers uit ondersteuningsteams en medewerkers van het samenwerkingsverband het meest invloedrijk. De oudergeleding van de medezeggenschapsraad is bijna nooit betrokken bij de gemaakte keuzes.

Tot slot is opmerkelijk dat de helft van respondenten aangeeft dat het door hen gebruikte format meer onderdelen bevat dan wettelijk verplicht. Informatie die wordt toegevoegd betreft: uitgebreidere beschrijvingen, onderzoeksresultaten, evaluatieve informatie, overdrachtsinformatie vanuit het po naar vo.

4.1.2 De bevindingen in detail

Achtereenvolgens bespreken we de uitkomsten van de volgende enquêtevragen:

- Wordt er binnen de scholen van het schoolbestuur met één of meerdere formats gewerkt?
- Wie heeft het OPP-format opgesteld?
- Hoe vaak wordt er gewerkt met een automatisch gegenereerd OPP-format?
- Stelt het samenwerkingsverband eisen aan het OPP-format?
- Welke stakeholders zijn betrokken bij het opstellen van het OPP-format?
- Bevat het OPP meer dan de wettelijke onderdelen?

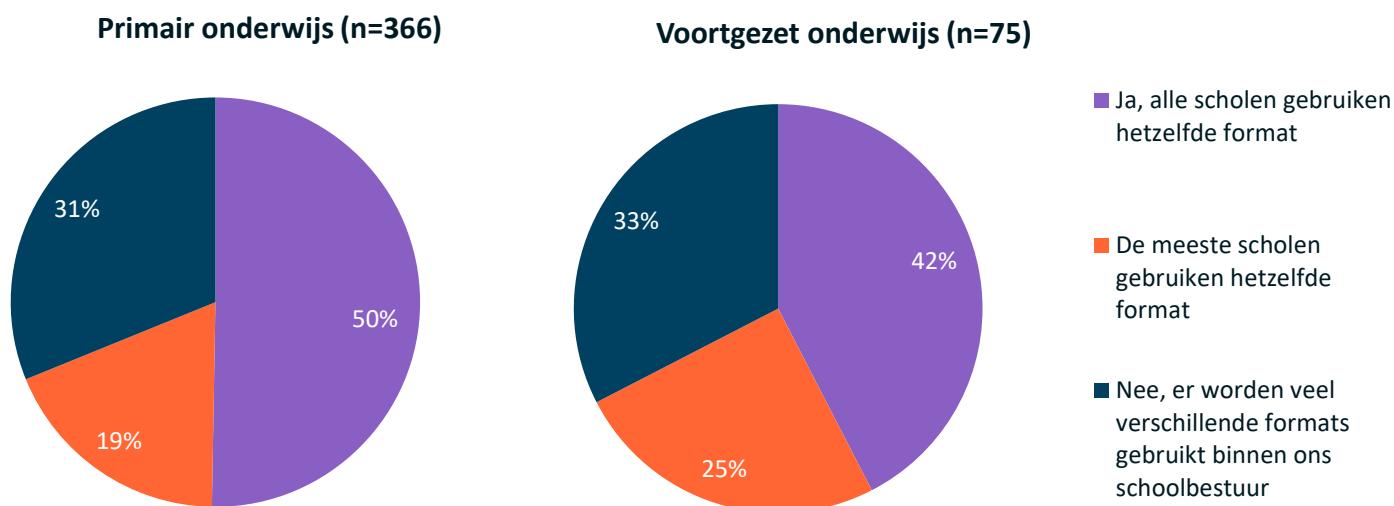
Eén of meerdere formats binnen een schoolbestuur

We vroegen de respondenten van de vragenlijst of scholen binnen het schoolbestuur hetzelfde format gebruiken voor het OPP.

De helft van de respondenten vanuit het **primair onderwijs** geeft aan dat er binnen hun schoolbestuur uniform met hetzelfde format wordt gewerkt door alle scholen. Bijna een derde van de respondenten (31%) geeft aan dat er binnen hun schoolbestuur wordt gewerkt met veel verschillende OPP formats. De overige respondenten (19%) stellen dat de meeste scholen, maar dus niet alle, hetzelfde format gebruiken.

Van de respondenten die werkzaam zijn op **voortgezet onderwijs** scholen stelt 42 procent dat alle scholen van het schoolbestuur hetzelfde format gebruiken. In een kwart van de gevallen gebruiken de meeste scholen hetzelfde OPP-format. En voor een derde van de respondenten geldt dat er veel verschillende formats gebruikt worden op de scholen die onder het schoolbestuur vallen.

Figuur 1: Gebruiken alle scholen binnen uw schoolbestuur hetzelfde OPP-format?



Wie zijn opstellers van een OPP-format als het niet door de school zelf is ontwikkeld?

Voor 31% van de respondenten in het primair onderwijs, en 33% van de respondenten in het voortgezet onderwijs, weten we dat de scholen zelf hun format hebben ontwikkeld. Hoe zit dat bij de scholen onder een schoolbestuur waar er beperkt of geen diversiteit is in het gebruikte format? We vroegen de respondenten die aangeven dat er maar één format wordt gebruikt op de meeste of op alle scholen, wie dit OPP-format heeft opgesteld.

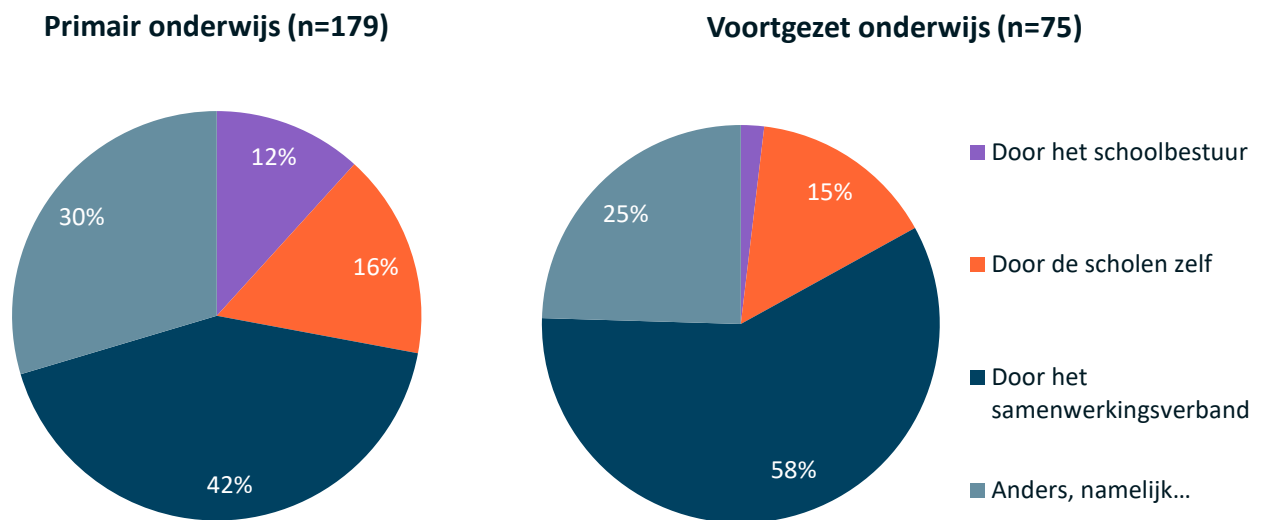
Een groot deel van de respondenten vanuit het **primair onderwijs** (42%) geeft aan dat het samenwerkingsverband het OPP-format heeft opgesteld. Bijna een derde van de respondenten kiest de optie 'anders, namelijk'. In deze optie geven ze onder andere aan dat het OPP-format is opgesteld in co creatie, bijvoorbeeld door het samenwerkingsverband en schoolbestuur, of in een bovenschoolse werkgroep. Ook wordt benoemd dat het format vanuit een softwaresysteem is aangeleverd.

Ook in het **voortgezet onderwijs** heeft het samenwerkingsverband het vaakst het OPP-format opgesteld: dit is zelfs volgens 58 procent van de respondenten zo. In 15 procent van de gevallen hebben de scholen zelf het OPP-format opgesteld. Enkele scholen geven in de optie 'anders namelijk' aan dat zij het format zelf hebben opgesteld, *op basis van* een door het samenwerkingsverband opgesteld format:

"Het OPP is opgesteld n.a.v. het format van het samenwerkingsverband. Wij hebben er nog wat meer aan toegevoegd."

In 2 procent van de gevallen heeft het schoolbestuur het OPP opgesteld. Enkele respondenten geven aan dat het format vanuit een registratiesysteem (zoals Magister) is aangeleverd.

Figuur 2: Door wie is het OPP-format opgesteld?



Interessante verbanden

Het valt op dat schoolbesturen van het **primair onderwijs** die onder een hybride of expertisemodel functioneren, gemiddeld vaker met een format vanuit het SWV werken (56% t.o.v. 42% gemiddeld). Voor schoolbesturen die onder een schoolmodel³⁹ vallen, is dit wat minder vaak het geval (39% t.o.v. 42% gemiddeld).

Gebruik van automatisch gegenereerde formats

Landelijk zijn er heel wat software bedrijven die scholen ondersteunen aan de hand van registratie- en leerlingvolgsystemen. Een aantal van deze software aanbieders ontwikkelde ook een OPP-format dat door scholen kan gebruikt worden om de ondersteuningsbehoeften van leerlingen overzichtelijk en eenduidig in kaart te brengen.

Zo'n 44 procent van de **primair onderwijs** respondenten geeft aan gebruik te maken van dit soort automatisch gegenereerde formats. De overgrote meerderheid van deze respondenten geeft aan met het format van ParnasSys te werken. Ook Topdossier en Essis zijn regelmatig genoemde software aanbieders wiens format wordt ingezet. Voor het **voorgezet onderwijs** is dit slechts volgens 26 procent van de respondenten het geval. In het **voorgezet onderwijs** worden voornamelijk formats vanuit Magister gebruikt.

Invloed samenwerkingsverband op het OPP-format van scholen en schoolbesturen

Als niet het format van het samenwerkingsverband wordt gebruikt, kan het samenwerkingsverband nog wel invloed uitoefenen op de scholen en schoolbesturen door eisen te stellen aan het door hen gebruikte format. Wij vroegen de respondenten die *geen* gebruik maken van het OPP-format van het samenwerkingsverband, of het samenwerkingsverband eisen heeft gesteld aan het format waar de (meeste) scholen mee werken. Dit blijkt in ongeveer de helft van de gevallen het geval te zijn, zowel in het **primair- als voortgezet onderwijs**.

Respondenten geven aan dat het Samenwerkingsverband de volgende eisen stelt aan hun OPP-format (meest genoemde eisen, staan bovenaan):

³⁹ Zie voor een uitleg van de modellen paragraaf 3.2

- Voldoen aan wettelijke eisen
- Verplicht gebruik van formats uit software platforms
- Opnemen wat leerling en leerkracht (in het PO) nodig hebben om de doelen te behalen
- Input vanuit ouder-kindgesprekken dient meegenomen te worden / visie van ouders en leerling dient meegenomen te worden
- Gehele rapportage van de handelingsgerichte procesdiagnostiek dient opgenomen te worden
- Evaluatiemomenten inlassen
- Handelingsgericht werken
- OPP moet aan specifieke voorwaarden voldoen op het moment dat een tlv aangevraagd wordt

Interessante verbanden

Wanneer het format door PO scholen is opgesteld, komt het gemiddeld minder vaak voor dat een samenwerkingsverband extra eisen oplegt aan het format dan wanneer het format door het schoolbestuur PO is opgesteld.

Wie heeft invloed uitgeoefend op het OPP-format waarmee wordt gewerkt?

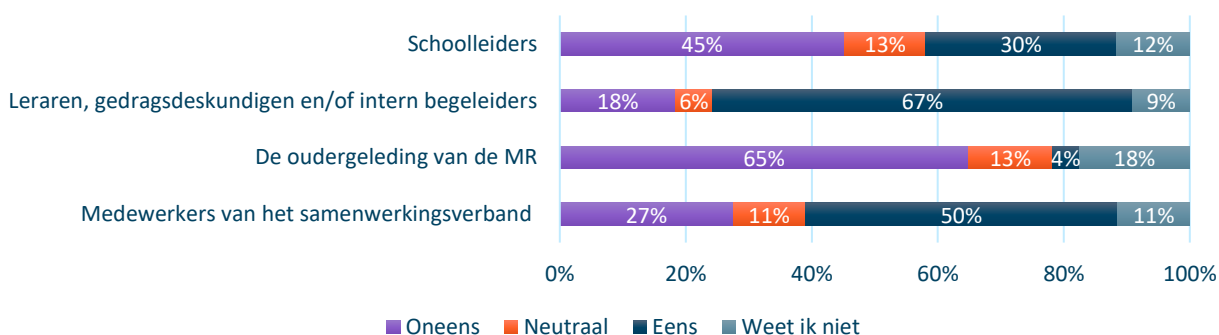
Om zicht te krijgen op de stakeholders die betrokken zijn geweest bij de keuze voor een bepaald OPP-format, legden we de respondenten enkele stellingen voor.

Uit de resultaten blijkt dat vanuit het **primair onderwijs** vooral leraren en/of intern begeleiders (67%) worden betrokken bij het vormgeven van het format. Aanvullend geeft een substantieel deel van de respondenten aan dat ook medewerkers van het samenwerkingsverband (49%) en schoolleiders (30%) worden betrokken in dit proces. Opvallend is dat de oudergeleding van de MR (4%) amper betrokken lijkt te worden bij het opstellen van het OPP-format. Andere typen professionals die betrokken zijn bij het format voor primair onderwijs zijn medewerkers van Parnassys, een kwaliteitsmedewerker vanuit het schoolbestuur en externe organisaties. In een aantal schoolbesturen wordt gewerkt met een bovenschoolse werkgroep om het format vast te stellen.

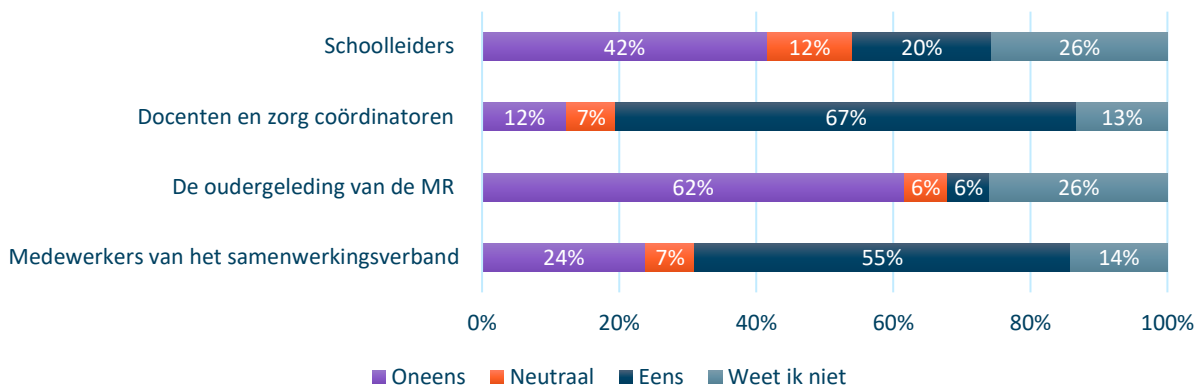
Uit de resultaten blijkt dat vanuit het **voortgezet onderwijs** vooral docenten en zorgcoördinatoren (57%) en medewerkers van het samenwerkingsverband (55%) betrokken zijn bij het vormgeven van het format. Schoolleiders zijn in mindere mate betrokken (21%). Het minst vaak (6%) wordt de oudergeleding van de MR betrokken bij het opstellen van het format. Andere typen professionals vanuit het voortgezet onderwijs die betrokken zijn geweest, zijn overige professionals vanuit het zorgteam (bv. Remedial teacher of orthopedagoog), de kwaliteitsmedewerker, de beleidsmedewerker en externe deskundigen.

Figuur 3: De volgende stakeholders zijn betrokken geweest bij het opstellen van het OPP-format

Primair onderwijs (n=334)



Voortgezet onderwijs (n=113)



Interessante verbanden

Uit de kruisvergelijkingen blijkt dat leraren, gedragsdeskundigen en intern begeleiders in het **primair onderwijs** substantieel minder vaak betrokken zijn bij de keuze van het OPP-format wanneer dit format is opgesteld door het SWV dan wanneer scholen of schoolbesturen het format opstellen.

Verder valt het op dat medezeggenschapsraden over het algemeen erg weinig inspraak hebben op het OPP-format. Toch is het opmerkelijk dat wanneer scholen zelf hun format opstellen, de oudergeleding van de MR relatief gezien vaker betrokken is. Mogelijk zijn ouders via de OPR betrokken bij formats die door samenwerkingsverbanden zijn opgesteld, dit is echter niet uitgevraagd in de enquête.

Belangen onderliggend aan het OPP-format

Het OPP kent enkele wettelijke onderdelen. Het kan een keuze zijn om het OPP tot deze wettelijke onderdelen te beperken, er kan ook voor worden gekozen om meer onderdelen op te nemen in het OPP dan wettelijk verplicht. Via de enquête vroegen we uit welke keuze schoolbesturen maken: beperken zij zich tot wettelijke vereisten of nemen ze meer op in het OPP?

Volgens meer dan de helft van de respondenten (51%) uit het **primair onderwijs** bevat hun OPP format meer onderdelen dan wettelijk verplicht. Hetzelfde geldt voor 57 procent van de respondenten in het **voortgezet onderwijs**. Een kwart van de respondenten uit zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs stelt dat het OPP enkel de verplichte onderdelen bevat. De overige respondenten weten dit niet.

Respondenten uit **primair** en **voortgezet onderwijs** geven aan dat zij de wettelijk verplichte onderdelen aanvullen met:

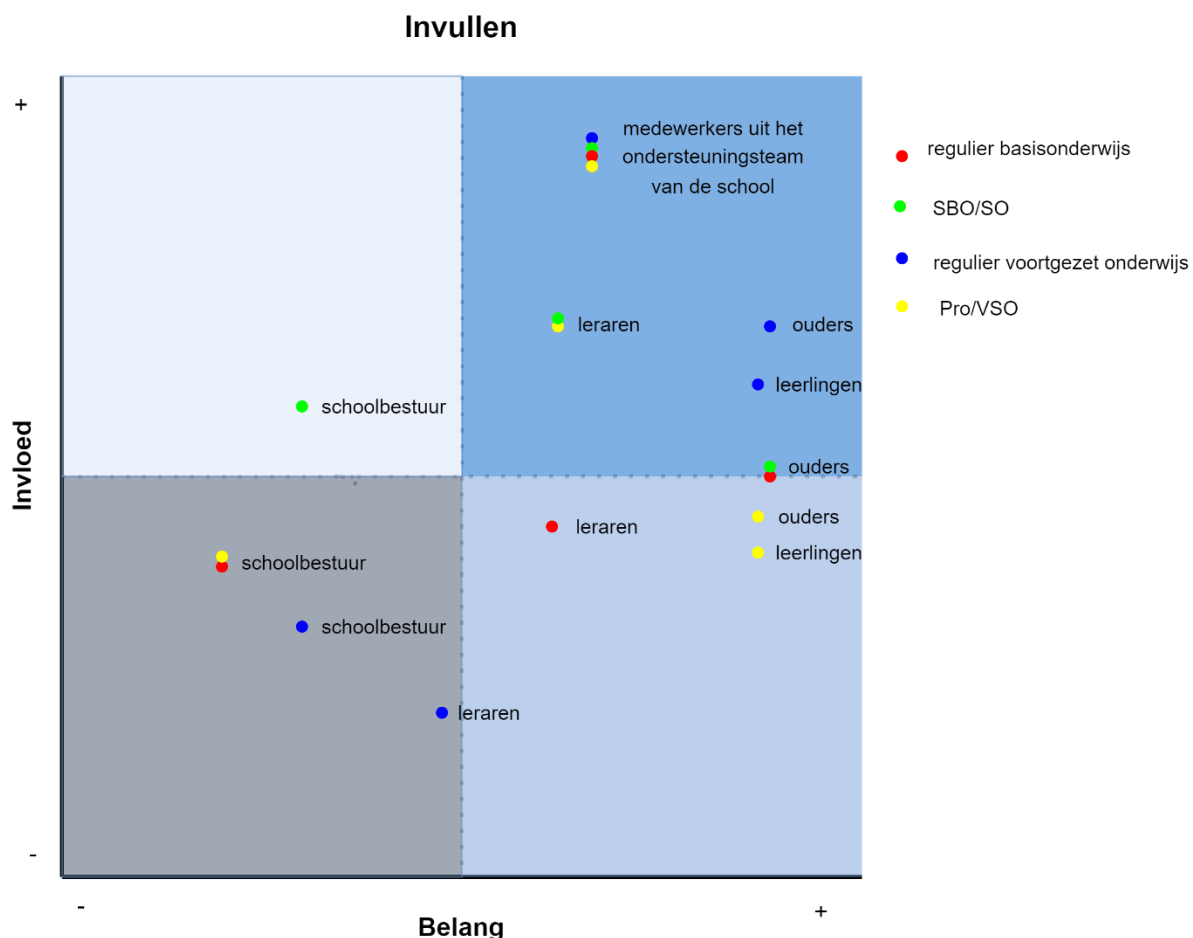
- een meer uitgebreide toelichting op de verplichte onderdelen.
- eventuele onderzoeksresultaten.
- een evaluatiecomponent

Voor het **voortgezet onderwijs** wordt ook veelvuldig genoemd dat zij ook opnemen:

- de voorgeschiedenis vanuit het primair onderwijs

4.2 Het invullen van het OPP

4.2.1 Visualisatie van de belangrijkste bevindingen



Invloeden en belangen

Medewerkers uit de ondersteuningsteams van scholen hebben het meeste belang bij het invullen van het OPP en er ook de meeste invloed op. Veel doelen die worden nagestreefd met het OPP zijn gericht op het proces, zoals het samenbrengen van informatie en het vastleggen van afspraken en vallen (gedelegeerd) onder de verantwoordelijkheid van de ondersteuningsteams. We zien ook dat medewerkers uit de ondersteuningsteams het vaakst het OPP invullen.

Kijken we naar de leraren, dan zijn leraren in het SBO/SO en PRO/VSO vaker betrokken bij het invullen van OPP's dan in het regulier onderwijs. Leraren op deze scholen vullen de OPP's vaker in. Leraren uit het VO zijn zeer beperkt betrokken bij het invullen van het OPP. Hun belang bij het OPP is ook lager: het zijn immers vakdocenten, met minder contacturen met leerlingen en waarvan een minderheid van de leerlingen een OPP heeft.

Bij ouders zien we dat zij in het VO het vaakst betrokken zijn bij het invullen van het OPP, in het PRO/VSO zijn ouders het minst betrokken maar nog altijd meer dan leraren. Leerlingen zijn in het regulier voortgezet onderwijs het vaakst betrokken bij het invullen van het OPP.

Bij het vormgeven van OPP format zagen we al dat in het OPP meer informatie werd opgenomen dan wettelijk verplicht, en bij het invullen geven respondenten uit het PO en VO in de helft van de reacties aan

dat zij ook meerdere doelen nastreven bij het invullen van het OPP, zoals het samenbrengen van informatie, het voorbereiden van tlv of arrangementaanvragen, of in de communicatie met ouders.

Omvang van het OPP en ervaren administratieve lasten

De omvang van de OPP's verschilt sterk van 1 á 2 pagina's tot 30 pagina's in het PO en 15 in het VO. De omvang van het OPP lijkt geen invloed te hebben op de mate waarin invullen als ingewikkeld wordt ervaren of veel tijd kost. Wel lijkt het type onderwijs van invloed op de ervaren administratieve lasten: in het regulier onderwijs wordt vaker gerapporteerd dat het invullen van het OPP veel tijd kost en ingewikkeld is, dan in het onderwijs waar men voor alle leerlingen een OPP opstelt.

Invloed van het schoolbestuur

Het schoolbestuur is van invloed op het invullen van het OPP via scholing. Dit gebeurt het vaakst in het SBO/SO: De helft van de respondenten geeft aan scholing te ontvangen vanuit het bestuur. In het primair onderwijs en PRO/VSO rapporteert één derde van de respondenten dat zij scholing ontvangen van het bestuur. Respondenten uit het VO rapporteren minder vaak scholing te ontvangen, één vijfde geeft dit aan.

4.2.2 De bevindingen in detail

Achtereenvolgens bespreken we de uitkomsten van de volgende enquêtevragen:

- Wie vullen het OPP in?
- Zijn ouders en leerlingen betrokken bij het invullen van het OPP?
- Welke doelen worden nagestreefd bij het invullen van het OPP?
- Wat is de gemiddelde omvang van een OPP?
- Ontvangt u scholing t.b.v. het invullen van het OPP?
- Wordt een OPP opgesteld t.b.v. een tlv aanvraag?
- Hoe verloopt de technische koppeling tussen het OPP en TLV?
- hoeveel tijd is er gemoeid met het herzien van een OPP?

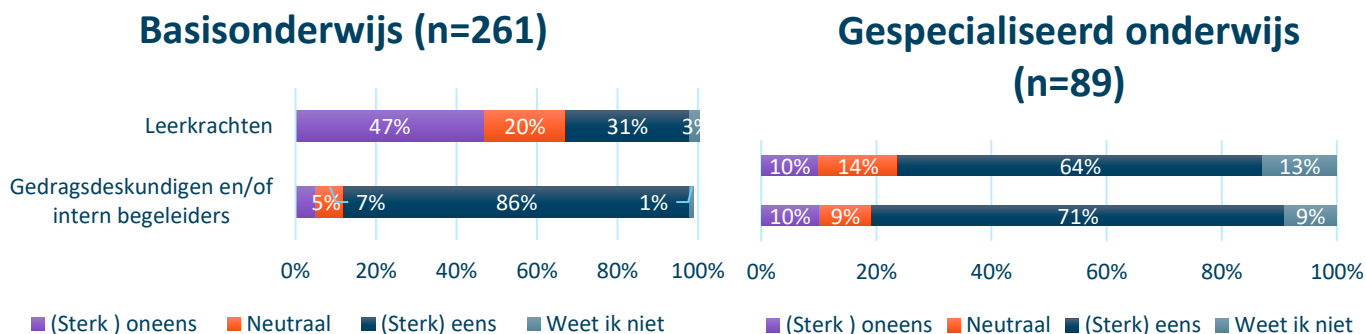
Invullers van het OPP

In de enquête werd de betrokkenheid van leraren en gedragswetenschappers of intern begeleiders bij het invullen van het OPP gepeild. Om informatie op te halen over hun betrokkenheid legden we stellingen voor aan de respondenten zoals "Het OPP wordt op de meeste scholen ingevuld door de leerkracht".

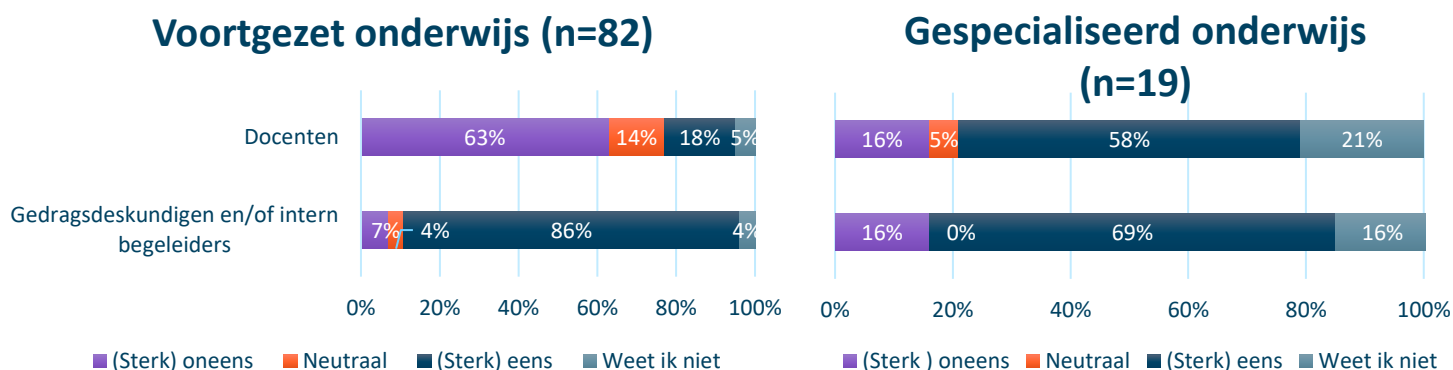
Zowel van de respondenten vanuit het **primair onderwijs als het voortgezet onderwijs** geeft 86% aan dat het OPP op de meeste scholen wordt ingevuld door gedragsdeskundigen en intern begeleiders. In het **speciaal basisonderwijs** en **speciaal voortgezet onderwijs** gebeurt dit ook vaak, maar iets minder vaak: in respectievelijk 71 en 69 procent van de gevallen.

Zo'n 31 procent van de **primair onderwijs** respondenten is het (sterk) eens met de stelling dat het OPP op scholen het meest wordt ingevuld door leerkrachten, en voor het **voortgezet onderwijs** is 18 procent het hiermee eens. Met name in het voortgezet onderwijs hebben docenten dus een beperkte rol in het invullen van het OPP. Opvallend is dat leerkrachten in het **speciaal basisonderwijs** en **voortgezet gespecialiseerd onderwijs** dan weer veel vaker betrokken zijn bij het invullen van het OPP: in respectievelijk 64 en 58 procent van de gevallen zijn zij degenen die het OPP invullen op de meeste scholen.

Figuur 4: “Het OPP wordt op de meeste scholen ingevuld door...”



Figuur 5: “Het OPP wordt op de meeste scholen ingevuld door...”

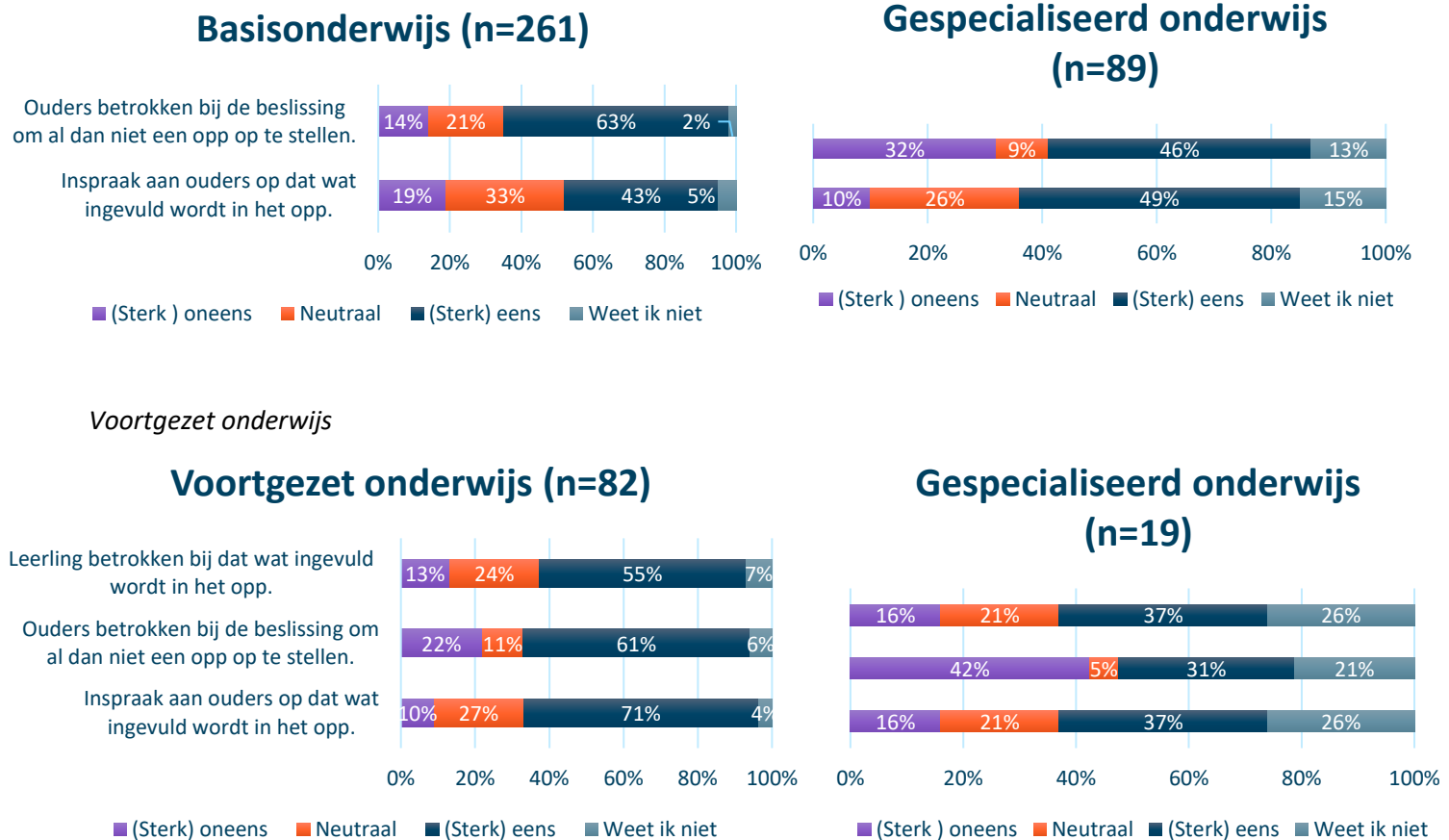


Betrokkenheid ouders en leerlingen

Volgens 63 procent van de respondenten uit het **regulier primair onderwijs** worden ouders in de meeste scholen betrokken bij (geïnformeerd over) de beslissing om een OPP op te stellen. Volgens zo’n 43 procent wordt er ook aandacht besteed aan het betrekken van ouders bij de inhoudelijk invulling van het OPP. In het **SBO en SO** worden ouders minder betrokken bij de beslissing tot opstelling van het OPP wat logisch is gezien de wettelijke verplichting dat elk kind een OPP heeft. Ouders worden in het gespecialiseerd onderwijs dan weer wel vaker betrokken bij wat er wordt ingevuld in het OPP.

In de **voortgezet onderwijs** resultaten zien we een gelijkaardige betrokkenheid van ouders bij de beslissing tot opstelling van het OPP (61%). Interessant is dat de resultaten erop wijzen dat ouders in het voortgezet onderwijs vaker betrokken zijn bij wat er wordt ingevuld in het OPP (71%). Leerlingen worden door meer dan de helft van de scholen betrokken bij het inhoudelijk invullen van het OPP. In het **VSO en PRO** worden ouders en leerlingen significant minder vaak betrokken.

Figuur 6: Betrokkenheid van ouders bij (de keuze tot) het invullen van het OPP: “Op de meeste scholen...”



Doelen van het OPP

Het is voor reguliere scholen wettelijk verplicht om een OPP in te vullen als zij extra ondersteuning voor een leerling inzetten. Naast die wettelijke verplichting, kunnen scholen ook om andere redenen een OPP opstellen. Het OPP dient dan aanvullende doelen. Zo’n 45 procent van de respondenten vanuit het **primaire onderwijs** geeft aan dat het OPP aanvullende doelen dient. Voor het **voortgezet onderwijs** dient het OPP in 38 procent van de gevallen aanvullende doelen.

In onderstaande tabel is te zien welke aanvullende doelen het OPP dient, aldus de respondenten⁴⁰:

Aanvullende doelen die het OPP dient	
PO	VO
• Samenbrengen van informatie over de leerling	• Wanneer men verwacht dat een overstap naar voortgezet gespecialiseerd onderwijs nodig zal zijn
• Communicatie met ouders	• Ter voorbereiding aanvraag TLV
• Aanvragen/verantwoorden van een arrangement	• Bij aanvraag bovenschoolsarrangement of ondersteuningstraject
• Vormgeven van de eigen leerlijn	• Afspraken vastleggen (ook wat buiten de extra ondersteuning valt)
• Monitoren van de ontwikkeling van het kind	• Begeleiding over de jaren heen inzichtelijk en volgbaar te maken

⁴⁰ De doelen die respondenten het vaakst noemden, staan bovenaan

• Ter voorbereiding aanvraag TLV	• Centraal samenbrengen informatie
	Communicatie met ouders
	Voor de inspectie (als er afwijkingen in het onderwijsprogramma zijn)
	Als leerlingvolgdocument (de leerling neemt het OPP op in het portfolio en reflecteert of doelen behaald zijn)

Twee voorbeelden van hoe het OPP voor aanvullende doelen wordt ingezet:

“Het maken van afspraken rondom doelen waar een leerling aan gaat werken. Het OPP is voor ons tevens een handelingsplan. Wie gaat met de leerling aan welk doel werken. De afspraken in het OPP ondersteunen dit plan/ de afspraken van het handelingsplan ondersteunen het OPP.”

“Bij complexe problematiek helpt het de betrokkenen om doelgericht te werken en af te stemmen met elkaar. Het is een leidraad voor het bepalen van de ondersteuning en de evaluaties: wat is er uitgevoerd van de afgesproken aanpak, in hoeverre zijn de doelen gehaald, welke aanpassingen zijn nodig? Ook helpt het bij de analyse en het komen tot een integratief beeld.”

Aantal pagina's OPP

In de schoolbesturen **primair onderwijs** is het OPP gemiddeld zo'n 7 pagina's lang. De schoolbesturen **voortgezet onderwijs** geven aan dat het gemiddelde OPP, met zo'n 5 pagina's, net wat minder lang is. Dit is het gemiddelde exclusief eventuele bijlages bij het OPP.

Tabel 1: Aantal pagina's van OPP totaal

	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Primair onderwijs (n=215) Weet ik niet (n=88)	7	1	30
Voortgezet onderwijs (n=92) Weet ik niet (n=12)	5,1	2	15

Bij schoolbesturen die enkel regulier onderwijs scholen bevatten ligt de gemiddelde lengte van het OPP lager. Zo ligt het gemiddelde van dit soort **primair onderwijs** schoolbesturen op 6,7 pagina's. In het **voorgezet onderwijs** heeft het OPP gemiddeld een lengte van 4,76 pagina's bij schoolbesturen zonder gespecialiseerde scholen.

Scholing om het OPP in te vullen

Van de respondenten uit het regulier **primair onderwijs** geeft een derde van de respondenten aan dat leerkrachten en gedragsdeskundigen en/of intern begeleiders binnen het schoolbestuur scholing krijgen op het invullen van het OPP. Dit geldt voor bijna de helft de respondenten uit het **SBO en gespecialiseerd onderwijs**. Van de respondenten uit het regulier **voortgezet onderwijs** geeft ongeveer twee vijfde aan dat leerkrachten en gedragsdeskundigen en/of intern begeleiders binnen het schoolbestuur scholing krijgen op het invullen van het OPP. Dit geldt voor ongeveer een derde van de respondenten uit het **voortgezet gespecialiseerd onderwijs/praktijkonderwijs**.

Interessante verbanden

Scholing wordt minder aangeboden wanneer het format is opgesteld door **primair onderwijs** schoolbesturen (0% t.o.v. 15% gemiddeld).

Ervaren belasting bij het invullen van het OPP

We legden de respondenten de stellingen voor ‘het OPP is een ingewikkeld document om in te vullen’ en ‘het invullen van het OPP kost scholen veel tijd’.

Maar liefst 84 procent van de scholen in het regulier **primair onderwijs** is het (sterk) eens met de stelling ‘het invullen van het OPP kost scholen veel tijd’. Meer dan twee derde (66%) van de basisscholen met gespecialiseerd onderwijs zijn het (sterk) eens met deze stelling. Van de reguliere **voortgezet onderwijs** scholen is 80 procent het (sterk) eens met de stelling dat het invullen van het OPP scholen veel tijd kost en dit geldt voor 59 procent van de middelbare scholen voor gespecialiseerd onderwijs/praktijkonderwijs.

44 procent van de scholen uit het regulier **primair onderwijs** is het (sterk) eens met de stelling ‘het OPP is een ingewikkeld document om in te vullen’. Van de basisscholen voor gespecialiseerd onderwijs is 19 procent het (sterk) eens met deze stelling. Van de reguliere **voortgezet onderwijs** scholen vindt 31 procent het OPP een ingewikkeld document om in te vullen en dit geldt voor 18 procent van de middelbare scholen voor gespecialiseerd onderwijs/praktijkonderwijs.

Interessante verbanden

De resultaten wijzen erop dat wanneer het OPP is vormgegeven door **primair onderwijs** scholen zelf, het invullen ervan vaker dan gemiddeld als ingewikkeld wordt ervaren (42% t.o.v. 15% gemiddeld). In overeenstemming hiermee gaf een significant lager percentage van de respondenten die werken met een schooleigen format aan dat ze het invullen van het OPP absoluut niet ingewikkeld vinden (58% t.o.v. 85% gemiddeld).

Aanpassing van de OPP inhoud t.b.v. een tlv aanvraag?

We legden de respondenten de volgende stelling voor: *“Het OPP is een administratief document; het is het basisdocument bij de aanvraag van een tlv (of herziening tlv), de inhoud van het OPP wordt daarop aangepast.”* Van de respondenten uit het regulier basisonderwijs is 68 procent het hier (sterk) mee eens, en ook 67 procent van de respondenten uit het regulier voortgezet onderwijs is het (sterk) eens met de stelling. Dit is in iets mindere mate het geval voor respondenten die vanuit het gespecialiseerd onderwijs komen; 48 procent van de respondenten uit het speciaal basisonderwijs en gespecialiseerd onderwijs is het hier (sterk) mee eens en 41 procent van de respondenten uit het voortgezet gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs.

Respondenten uit het regulier onderwijs legden we ook deze stelling voor: *“Het OPP is een administratief document; het is het basisdocument bij de aanvraag van een arrangement, de inhoud van het OPP wordt daarop aangepast.”* Ongeveer twee derde van de respondenten uit regulier primair onderwijs en voortgezet onderwijs is het hiermee eens.

Van OPP naar TLV: het overzetten van gegevens tussen systemen

In de enquête peilden we naar het platform dat door scholen wordt gebruikt om tlv aanvragen te plaatsen of om tlv's te verlengen. We vroegen respondenten of dit platform overeenkomt met het centrale administratiesysteem dat wordt gebruikt door de scholen. Uit de resultaten blijkt dit volgens 71 procent van de **primair onderwijs** schoolbesturen en 77 procent **voortgezet onderwijs** schoolbesturen het geval is. Volgens 17 procent van de primair onderwijs respondenten en 9 procent van de voortgezet onderwijs respondenten is dit niet het geval. De overige respondenten geven aan hier geen zicht op te hebben.

We legden respondenten de stelling voor *“Bij de aanvraag van een tlv wordt het OPP regelmatig teruggezonden door het samenwerkingsverband omdat het incompleet of foutief ingevuld is”*. Dit gebeurt

inderdaad in een deel van de gevallen: respectievelijk 14 en 16 procent van het regulier **primair onderwijs** en **voortgezet onderwijs** zijn het (sterk) eens met deze stelling. Voor gespecialiseerd onderwijs geldt dit in respectievelijk 16 en 6 procent van de gevallen.

Het herzien van een OPP t.b.v. een verlenging TLV

In de enquête werd ook gepeild naar de administratieve inzet van scholen bij de verlenging van een afgelopen toelaatbaarheidsverklaring. De deelnemende schoolbesturen **primair onderwijs** geven aan dat de S(B)O scholen in hun schoolbestuur gemiddeld 84 minuten spenderen aan het opstellen van een herzien opp bij de verlenging van een tlv. Deelnemende schoolbesturen vanuit het **voorgezet onderwijs** geven aan dat hun VSO en PRO scholen hier gemiddeld iets minder lang, 68 minuten, over doen⁴¹.

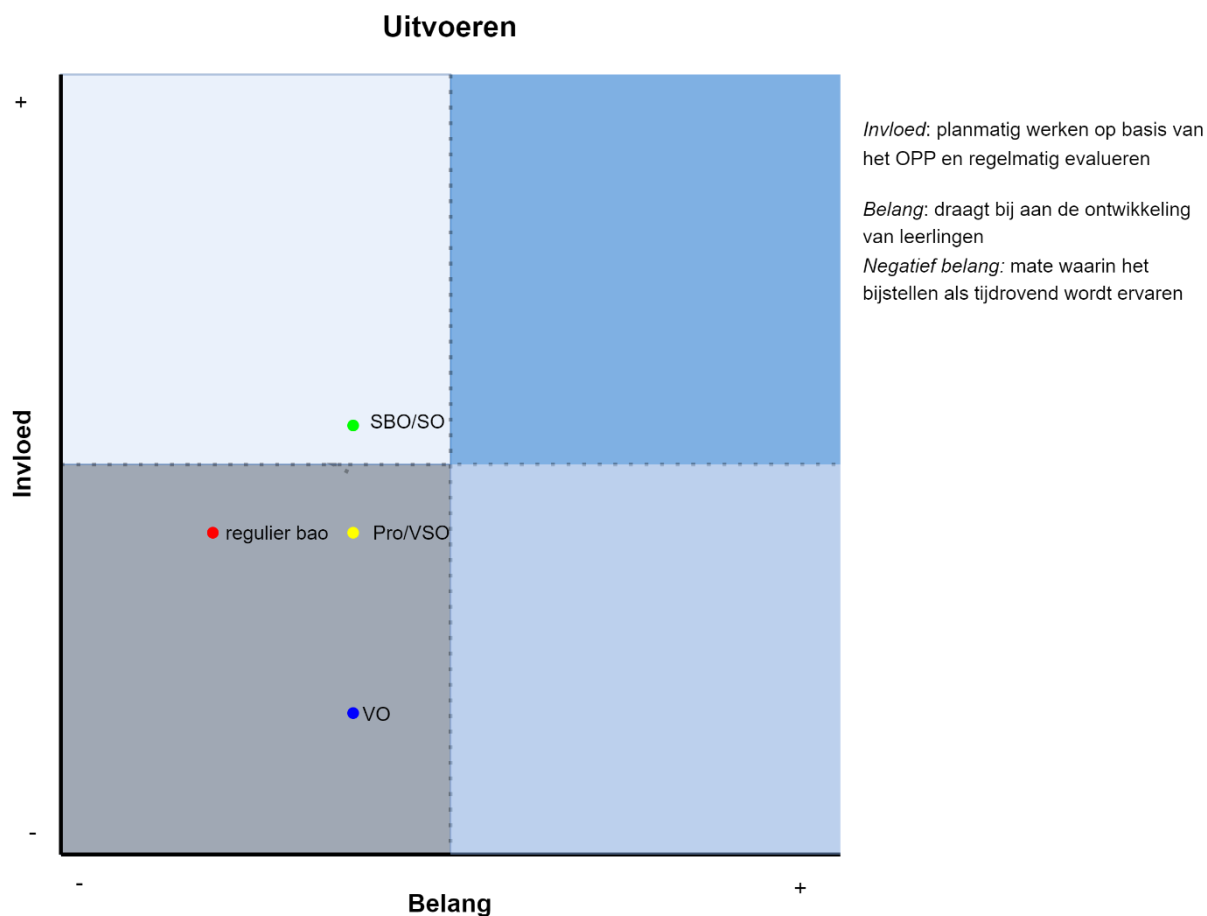
Tabel 2: Als een tlv afloopt, en de leerling blijft in het so, sbo of vso, dan wordt een verlenging van de tlv aangevraagd. Hoe lang is men gemiddeld bezig met het opstellen van een OPP t.b.v. een herziening van de tlv? (inschatting van aantal minuten)

	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Primair onderwijs (n=62)	84	1	200
Voortgezet onderwijs (n=14)	68	15	180

⁴¹ Bij de beantwoording van deze vraag kan het zijn dat respondenten ook het overleg met ouders en leerlingen meerekenen, waar andere respondenten dat mogelijk niet doen.

4.3 Het uitvoeren van het OPP

4.3.1 Visualisatie van de belangrijkste bevindingen



In de uitvoer van het OPP doen zich een aantal opmerkelijke contrasten voor.

- Het voortgezet onderwijs blijft sterk achter waar het planmatig handelen op basis van het OPP betreft (28% van de respondenten geeft aan dat dit gebeurt).
- Respondenten uit het primair onderwijs zijn negatiever over de mate waarin de evaluatie van OPP's bijdraagt aan de ontwikkeling van leerlingen, maar over het algemeen scoren respondenten sowieso niet hoog op deze stelling (variërend van 47% t/m 57% van de respondenten).
- Tijdrovend, vinden veel respondenten de OPP's wél: variërend van 53% in het VO tot 72% in het PO van de respondenten is het eens met de stelling dat het evalueren en bijstellen tijdrovend is.
- Respondenten uit het gespecialiseerd onderwijs geven vaker aan planmatig te werken op basis van het OPP (waarbij het S(B)O nog weer iets meer dan het VSO), maar de mate waarin zij vinden dat het bijdraagt aan de ontwikkeling van leerlingen en de mate waarin zij het evalueren tijdrovend vinden, ligt nagenoeg gelijk aan wat respondenten uit het regulier onderwijs rapporteren.

4.3.2 De bevindingen in detail

Achtereenvolgens bespreken we de uitkomsten van de volgende enquêtevragen:

- Wordt het OPP door leraren gebruikt om planmatig en cyclisch te werken?
- Wordt het OPP regelmatig geëvalueerd en bijgesteld?
- Wordt het evalueren van het OPP als nuttig ervaren voor de ontwikkeling van leerlingen?
- Leidt het evalueren en bijstellen tot een gevoel van tijdsdruk?
- Worden OPP's gebruikt om de zorgstructuur op scholen te verbeteren?

- Worden OPP's gebruikt door schoolbesturen om passend onderwijs te verbeteren?

Gebruik van het OPP door leraren

We vroegen respondenten (middels een stelling) of leraren OPP's gebruiken om planmatig en cyclisch te werken in de ondersteuning van een leerling. Dit blijkt vaker te gebeuren in het primair onderwijs dan in het voortgezet onderwijs. 61 procent van de respondenten uit het regulier **primair onderwijs** is het (sterk) eens met de stelling, en 77 procent van de respondenten uit het speciaal basisonderwijs. Van de respondenten uit de reguliere **voortgezet onderwijs** scholen is 28 procent het (sterk) eens met de stelling, en 65 procent van de respondenten uit het speciaal voortgezet onderwijs/praktijkonderwijs is het (sterk) eens met de stelling.

Interessante verbanden

Wanneer het format is opgesteld door het **primair onderwijs** schoolbestuur, wordt het vaker gebruikt voor planmatig en handelingsgericht werken. Gemiddeld gezien wordt het OPP ook licht vaker ingezet voor planmatig en handelingsgerichte acties wanneer leraren betrokken zijn geweest bij het opstellen van het OPP-format.

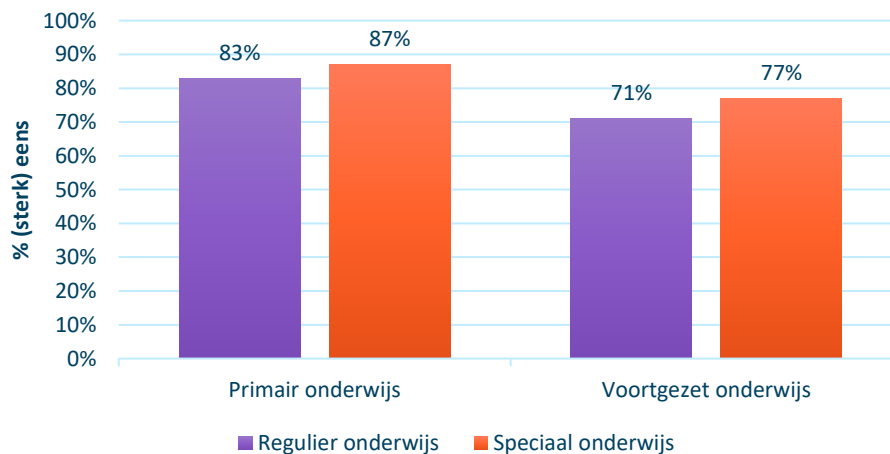
Evalueren en bijstellen van het OPP

Van de deelnemende **primair onderwijs** schoolbesturen geeft 83 procent aan dat de **basisonderwijs scholen** en 87 procent van de gespecialiseerd onderwijs scholen de OPP's regelmatig bijstellen.

Uit de resultaten blijkt dat evalueren en bijstellen van de OPP's minder voorkomt in het **voorgezet onderwijs**: Respectievelijk 71 procent en 77 procent van de respondenten geeft aan dat hun reguliere en gespecialiseerde scholen de OPP's regelmatig bijstellen.

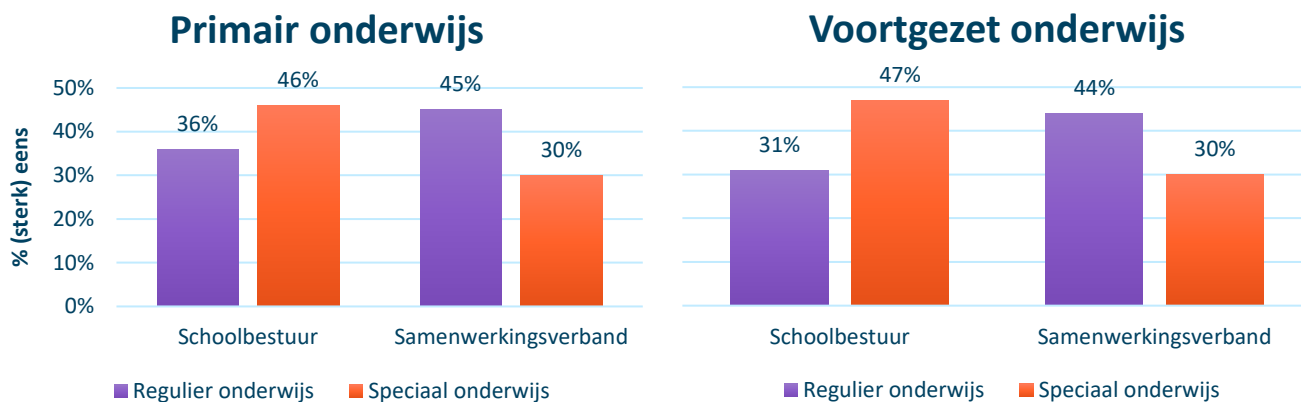
Bijkomend geeft 86 procent van de **primair onderwijs** respondenten aan dat wanneer het OPP wordt geëvalueerd en bijgesteld, dit ook wordt opgenomen in het OPP. Dit is ook volgens 76 procent van de **voortgezet onderwijs** respondenten het geval.

Figuur 7: Scholen evalueren en stellen de OPP's regelmatig bij...



We vroegen de respondenten of er richtlijnen opgesteld worden m.b.t. het evalueren en bijstellen van OPP's. Rond de 40 procent van de respondenten **primair onderwijs** is het er (sterk) mee eens dat het schoolbestuur dit doet. Dit is vooral zo voor gespecialiseerd onderwijs scholen (46%). Volgens de respondenten is dit voor het samenwerkingsverband in mindere mate het geval. Voornamelijk voor gespecialiseerd onderwijs worden er vanuit het samenwerkingsverband minder eisen gesteld (30%). In het **voortgezet onderwijs** zijn de resultaten zeer vergelijkbaar.

Figuur 8: Er worden eisen gesteld aan het periodiek evalueren en bijstellen van de OPP's vanuit...



Er werd ook gepeild naar de verantwoordelijkheid voor het periodiek bijstellen en evalueren van de OPP's. Opvallend is dat het voor 77 procent van de regulier **primair onderwijs** en 74 procent van de regulier **voortgezet onderwijs** respondenten duidelijk is bij wie de verantwoordelijkheid ligt om deze taak uit te voeren. In gespecialiseerd onderwijs liggen deze aantallen voor zowel primair (88%) als voortgezet onderwijs (82%) nog hoger.

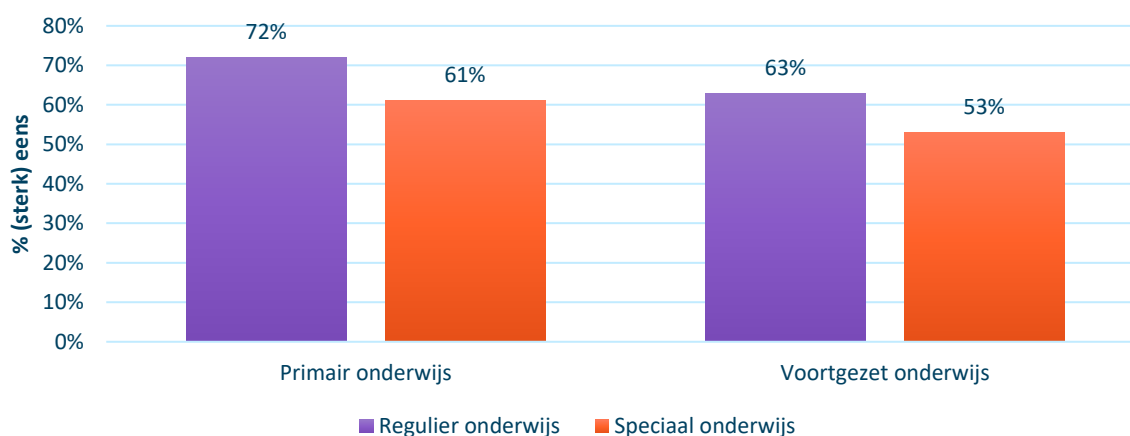
Ervaren nut van evalueren voor de ontwikkeling van leerlingen

Van de respondenten in het **primair onderwijs** antwoordt 47% dat schoolprofessionals in het regulier onderwijs vinden dat het bijstellen en evalueren bijdraagt aan de ontwikkeling van de leerlingen. Wanneer het gaat over de gespecialiseerde scholen in schoolbesturen, is dit volgens 57 procent van de respondenten het geval. In het **voortgezet onderwijs** oordeelt 60% dat de schoolprofessionals op reguliere scholen de bijdrage van het evalueren van het OPP aan de ontwikkeling van een leerling onderschrijven. Volgens 56 procent van hen is dit voor de gespecialiseerd onderwijs scholen ook het geval.

Ervaren tijdsdruk van evalueren en bijstellen

In het **primair onderwijs**, oordeelt 72 procent van de respondenten uit het regulier onderwijs dat het evalueren en bijstellen van het OPP als tijdrovend wordt ervaren. In het gespecialiseerd onderwijs ligt dit percentage iets lager, op 61 procent. In het **voortgezet onderwijs** geven respondenten voor regulier en gespecialiseerd onderwijs in respectievelijk 63 en 53 procent van de antwoorden aan dat evalueren en bijstellen van het OPP als tijdrovend wordt ervaren.

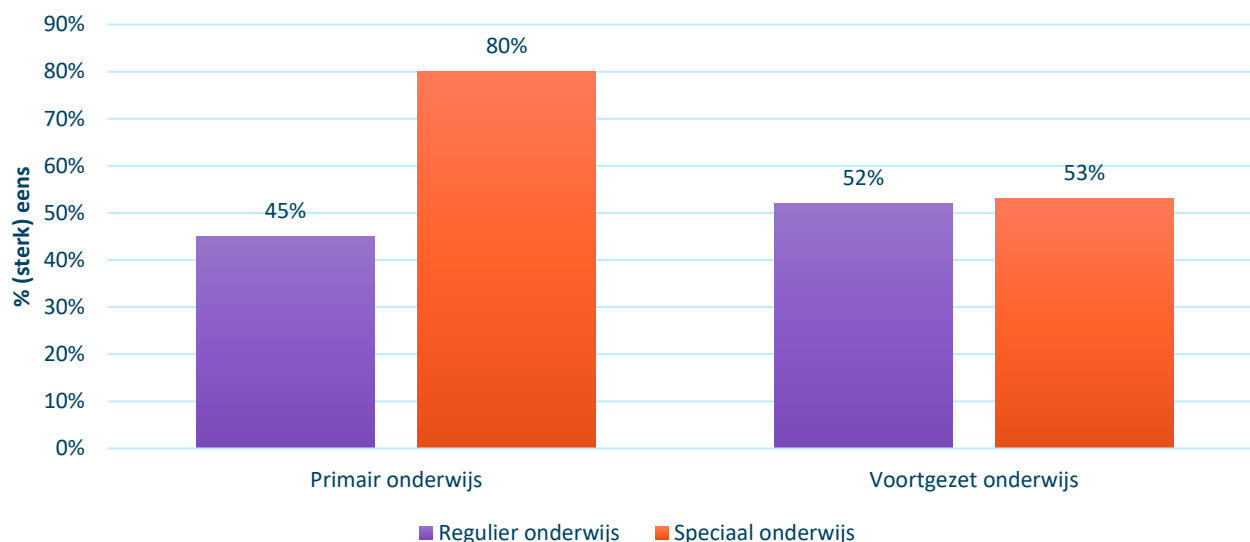
Figuur 9: Scholen ervaren het periodiek evalueren en bijstellen van de OPP's als tijdrovend...



Inzet van het OPP ter verbetering zorgstructuur op scholen

We legden respondenten de stelling voor “Scholen gebruiken OPP’s om kritisch te kijken naar de ondersteuning die zij aan alle leerlingen bieden.” 45 procent van de respondenten uit het regulier basisonderwijs is het (sterk) eens met deze stelling en dit geldt voor 52 procent van de respondenten uit het regulier voortgezet onderwijs. Voor het gespecialiseerd onderwijs zijn deze percentages hoger: 80 procent voor het speciaal basisonderwijs en 53 procent voor het speciaal voortgezet onderwijs/praktijkonderwijs.

Figuur 10: Scholen gebruiken OPP’s om kritisch te kijken naar de ondersteuning die zij aan alle leerlingen bieden...



Inzet van het OPP door schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in gesprekken over passend onderwijs

In de schoolbesturen **primair onderwijs** die input gaven voor ons onderzoek worden de gesprekken over passend onderwijs in 44 procent van de gevallen gevoerd aan de hand van het aantal opgestelde OPP's. TLV's worden iets vaker gebruikt om dit gesprek te voeren: 47 procent van de respondenten geeft dit aan. Ook op het niveau van het samenwerkingsverband worden gesprekken gevoerd over passend onderwijs aan de hand van OPP's: 43% van de respondenten geeft aan dat dit gebeurt. Maar TLV's zijn binnen het samenwerkingsverband vaker een instrument om te praten over passend onderwijs, dit geeft 66% van de respondenten aan.

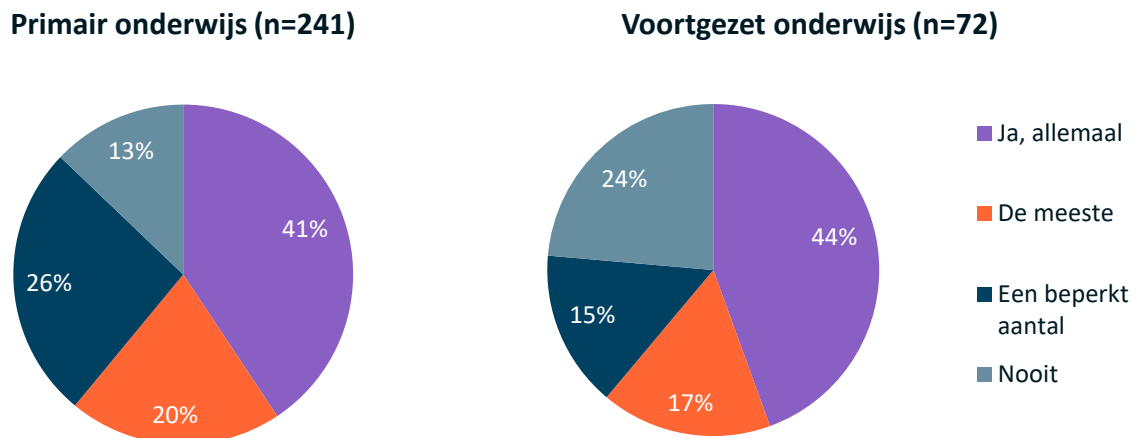
In de schoolbesturen voor **voortgezet onderwijs** rapporteren 40% van de respondenten dat zij gesprekken voeren over passend onderwijs aan de hand van het aantal opgestelde OPP's. In 44% procent van de gevallen doen zij dat aan de hand van het aantal afgegeven TLV's. Op het niveau van het samenwerkingsverband stijgen de percentages; 50% van de respondenten geeft aan het gesprek over passend onderwijs te voeren op basis van het aantal OPP's. 72% geeft aan dat hiervoor het aantal TLV's wordt gebruikt.

4.4 Het registreren van het OPP

Het registreren van OPP's in het ROD, is een wettelijke verplichting. We vroegen onze respondenten of zij dit doen. Uit de resultaten blijkt dat in het **primair onderwijs** 41 procent van de deelnemende schoolbesturen alle OPP's registreert. In tegenstelling geeft 39 procent aan geen of slechts een beperkt

aantal OPP's te registreren. In het **voortgezet onderwijs** geeft een gelijkaardige 44 procent aan alle OPP's te registreren. Net geen 40 procent registreert geen, of slechts een beperkt aantal, OPP's.

Figuur 11: Registreert het schoolbestuur OPP's in het ROD?



De respondenten uit voortgezet onderwijs en primair onderwijs die aangeven dat ze nooit een OPP registreren, geven aan dat ze niet weten/wisten dat dit verplicht was.

Respondenten uit het **primair onderwijs** en **voortgezet onderwijs** die aangeven dat een deel van de OPPS niet geregistreerd wordt, geven soms (PO) of vaak (VO) aan dat ze niet wisten dat dit wettelijk verplicht is. In het PO wordt daarnaast genoemd dat er niet wordt geregistreerd omdat zij ook OPP's opstellen voor leerlingen die geen extra ondersteuning nodig hebben (zij krijgen bv. ondersteuning vanuit de basisondersteuning). Alleen daar waar het wettelijk verplicht is een OPP op te stellen, wordt deze geregistreerd. Maar als er gewerkt wordt met OPP's waarvoor geen wettelijke verplichting is, dan blijkt dit ook tot verwarring te leiden over registratie, meldt een van de respondenten.

“We registreren niet alle OPP's omdat we ook eigen OPP's gebruiken, voor uitstroomniveau et cetera. Dus intern gebruik, maar niet om extra gelden aan te vragen bij het SWV.”

“Omdat het OPP dan als hulpmiddel voor de leerkracht wordt ingezet, om cyclisch te werken aan goede ondersteuning voor leerlingen.”

“We wijzen de scholen erop dat ze het moeten doen, maar bij controle zien we dat ze niet allemaal geregistreerd zijn. Bij navraag blijkt er onduidelijkheid/verschil van inzicht over welke wel (verplicht OPP) moeten worden geregistreerd en welke niet (opgesteld t.b.v. kwalitatieve PDCA cyclus voor de leerling).”

5. Regionale verdieping stakeholderanalyse

Om de dynamiek tussen de stakeholders te begrijpen, werden er in drie samenwerkingsverbanden interviews afgenomen. We hebben twee samenwerkingsverbanden primair onderwijs en één samenwerkingsverband voorgezet onderwijs benaderd. Binnen elk samenwerkingsverband hebben we zowel een interview afgenomen met vertegenwoordigers van reguliere scholen als een interview met vertegenwoordigers van scholen voor gespecialiseerd onderwijs (SBO, SO, VSO en PRO). Vervolgens hebben we een nabespreking gehouden met de directeur-bestuurder en (soms) kwaliteitsmedewerker van het samenwerkingsverband.

Ook ouders werden gesproken ter verdieping van de uitkomsten van de enquête. In totaal zijn er vijf ouders in twee interviews gesproken. Drie van hen hebben een kind op het gespecialiseerd onderwijs, twee hebben een kind in het regulier onderwijs met een OPP. Bij de interviews met de ouders is het belangrijk (nogmaals) te vermelden dat deze niet noodzakelijk representatief zijn voor de ervaringen van alle ouders met een kind met een OPP. De ervaringen van de geïnterviewde ouders met het OPP waren (zeer) negatief en daarmee niet representatief voor ouders met meer positieve of positieve ervaringen. Tegelijkertijd zijn de ervaringen van deze ouders juist heel belangrijk: hun ervaringen worden herkend binnen de samenwerkingsverbanden en in de werkgroep die dit onderzoek begeleidde.

Samenwerkingsverband Unita

Hybride

Financieringsmodel

27

Schoolbesturen

112

BAO scholen

11

SBO en SO
scholen

Over de respondenten

Regulier onderwijs: intern begeleiders van één-pitter scholen, grote verschillen in leerlingpopulatie tussen de scholen (sommige met 4 a 5 OPP's per school, andere per klas. Sommige met veel achterstandsproblematiek, anderen met veel kinderen van Expats)
Gespecialiseerd onderwijs: schooldirecteuren van SBO en SO cluster 3 en 4 scholen, sommige één-pitters andere vallend onder groter bestuur.

Wat viel op in het regulier onderwijs?

- Elke school had een eigen OPP. De meeste scholen gebruikten een eigen format, een enkele gebruikte het format beschikbaar gesteld door het SWV
- Formats in leerlingvolgsystemen werden niet gebruikt: men kon er niet alles in kwijt maar ook werd genoemd dat het gebaseerd was op het doelgroepenmodel wat zich niet goed leent voor het opstellen van OPP's voor hoogbegaafde leerlingen.
- Het bij elkaar brengen van alle informatie rondom een leerling was voor de meeste geïnterviewden belangrijk in de vormgeving van het OPP. Het format van het SWV werd om die reden niet als prettig ervaren: niet alle informatie kon er in worden opgenomen.
- Het bij elkaar brengen van alle informatie vond men belangrijk omdat het beheren van meerdere documenten leidt tot veel knippen en plakken van teksten en veel handelingen tussen documenten.

Vormgeving OPP

Welke invloed hadden SWV en besturen?

- Voor het aanvragen van een MDO bij het SWV vullen reguliere scholen een groeidocument in. De scholen ervoeren veel overlap tussen dit document en het OPP, waarbij zij het groeidocument prefereerden omdat zij hierin meer informatie konden opnemen. Het overzetten van het groeidocument naar het OPP was nog niet geautomatiseerd wat tot veel administratieve lasten leidde.
- De besturen van alle éénpitters (regulier en GO) waren niet betrokken bij het OPP.
- Eén GO school viel onder een groter bestuur met meerdere SO scholen, deze scholen stemden onderling af.

Wat viel op in het GO?

- Er waren verschillende aanleidingen om de vormgeving te herzien: het OPP werd te omvangrijk om nog bruikbaar te zijn, de inspectie had op tekortkomingen gewezen, een aantal processen kon efficiënter worden ingericht met een andere vormgeving, men wilde de communicatie met ouders over het uitstroomperspectief verbeteren.
- Die belangen leidde niet tot één format dat alle doelen en partijen goed bediende, maar tot een format dat de neiging had telkens weer uit te dijen. De schoolleiders zagen het als hun rol om daarin, samen met het team, keuzes te maken en waar nodig bij te stellen.

Wat viel op in het regulier onderwijs?

- De ervaringen met het OPP liepen sterk uiteen. Sommige intern begeleiders die het OPP alleen opstelden, waren negatief over het OPP. Zij vonden het invullen veel werk en ervoeren het OPP als een papieren tijger, nodig om extra gelden bij het SWV aan te vragen.
- Andere ib'ers waren meer positief over het OPP, zij stelden deze zelf op en betrokken leraren actief bij de uitvoering.
- Weer andere ib'ers schreven het handlingsdeel samen met leraren en merkten dat het gebruikt werd in de uitvoering. Deze werkwijze vonden ze alleen haalbaar omdat er niet zoveel OPP's waren binnen hun school.

Invullen en uitvoeren van het OPP

Welke invloed hebben ouders?

- In het regulier onderwijs werd met ouders niet specifiek gesproken over het OPP. Ouders werden gesproken in MDO's en leerlingen in kindgesprekken. De intern begeleider filterde uit deze gesprekken informatie en nam die op in OPP's. De OPP's werden ter instemming voorgelegd aan ouders maar hierover werden geen aparte gesprekken gevoerd.
- In het gespecialiseerd onderwijs waren er wel gesprekken met ouders over het OPP. Ook was het aankomend hoorrecht van leerlingen een thema waarover zij nadachten: wat is de positie van leerlingen, welke leerlingen kunnen meepraten en hoe regelen we de gesprekken praktisch?

Wat viel op in het GO?

- Het invullen en evalueren van de OPP's gebeurde in een georganiseerd proces, waarbij leraren, ouders en CvB wisten wanneer er een piekbelasting is.
- De voorzitter van de CvB (schoolleider) controleert de inhoudelijke kwaliteit van de OPP's.
- Er zijn handleidingen en standaard teksten beschikbaar voor het invullen van het OPP
- Conflicten met ouders werden niet zozeer ervaren rondom het OPP maar rond het proces van verwijzen.
- De schoolleiders zagen een expliciete rol voor hen weggelegd in het werken met het OPP. Ze vonden het een belangrijk document in de kwaliteitszorg van de school, wilden dat het gebruikt werd in de samenwerking met bijvoorbeeld leerplicht, en gebruikte het ook om de doelgroep in beeld te houden en resultaten te analyseren.

Werken met het OPP vraagt doorlopend aandacht

Zowel in het regulier onderwijs als in het gespecialiseerd onderwijs werd aangegeven dat het werken met het OPP blijvend aandacht nodig heeft: afspraken moeten worden herhaald, ondersteuning van leraren bij het opstellen van het OPP is blijvend nodig, en ook de vertaling naar het handelen van leraren wordt aanhoudend begeleid.

Samenwerkingsverband Friesland PO

Schoolmodel

Financieringsmodel

42

Schoolbesturen

396

BAO scholen

20

SBO en SO scholen

Over de respondenten

Regulier onderwijs: intern begeleiders

Gespecialiseerd onderwijs: intern begeleiders, gedragswetenschappers en schoolpsycholoog.

Een groot samenwerkingsverband waarin de scholen geografisch ver uit elkaar kunnen liggen. De respondenten kennen elkaar niet allemaal, wat in de andere swv wel zo was.

Wat viel op in het regulier onderwijs?

- Aantal scholen werkt met een format uit een leerlingvolgsysteem. De ervaringen zijn wisselend, van functioneel en bruikbaar tot veel te groot en een slechte kwaliteit bij het printen van het OPP.
- Het OPP format is soms heel bewust ontwikkeld (bijvoorbeeld door combinatie van kwaliteitsmedewerker, leraren, ib'ers, orthopedagogen en onderwijsassistenten), maar soms ook meer praktisch overgenomen van een andere school.
- Formats zijn niet meer in ontwikkeling (het invullen wel). Wel wens om het redelijk beknopt te houden, want alleen dan is het werkbaar voor leraren (al schrijven zij vaak een heel logboek)

Vormgeving OPP

Welke invloed hadden SWV en besturen?

- Het SWV had geen zichtbare rol.
- Het SWV heeft een scherp onderscheid tussen basis en extra ondersteuning. In de praktijk zijn de scholen voor regulier onderwijs nog zoekend wanneer zij een OPP opstellen. Er is behoefte om vaker een OPP op te stellen dan wettelijk verplicht, om zo weer grip te krijgen op de ontwikkeling van een leerling.
- In sommige scholen (regulier en gespecialiseerd) had het bestuur invloed op de vormgeving van het OPP: verplicht stellen van leerlingvolgsysteem met daarin een OPP, verplicht gebruik van het doelgroepmodel in het OPP, de ib'ers van de scholen hebben op verzoek van het bestuur een OPP ontwikkeld dat alle scholen binnen het bestuur gebruiken.

Wat viel op in het GO?

- Alle respondenten gaven aan dat zij bezig waren hun OPP te verbeteren.
- Sommige vonden het een werkbaar document, anderen vonden het te veel tijd kosten met veel overtypen uit andere documenten.
- Reden om het OPP te verbeteren waren: zorgen dat leraren er meer mee gaan werken, verbeteren communicatie met ouders, opnemen inbreng van leerlingen, leesbaarheid vergroten en terugdringen omvang.

Wat viel op in het regulier onderwijs?

- Elke school heeft zijn eigen afweging voor welke leerling een OPP wordt opgesteld en waarom.
- Wie het OPP opstelt verschilt van school tot school en is mede afhankelijk van het aantal OPP's op een school. Als er veel OPP's zijn, vullen leraren het handelingsdeel in onder supervisie van de ib'er.
- De leraren betrekken en betrokken houden hangt af van de persoonlijke inzet van een intern begeleider of orthopedagoog.
- Het invullen van het OPP is veel werk voor leraren en soms vinden ze het ook moeilijk. Er zijn handouts beschikbaar en soms is er scholing. Vaak biedt de ib'er individuele begeleiding.
- Door leraren het handelingsdeel te laten schrijven hebben zij meer regie en grip. Maar de vaardigheden om OPP in praktijk te brengen, wisselen sterk. Dit vraagt om supervisie van ib'er.
- De overdracht van het OPP van het ene naar het volgende schooljaar is een kwetsbaar moment.

Invullen en uitvoeren van het OPP

Welke invloed hebben ouders?

- Concept opp wordt met ouders besproken, maar in het regulier verschilt de wijze waarop van school tot school; is in het SBO/SO meer een gestandaardiseerd proces. Taal vormt een barrière voor ouders.
- Conflicten met ouders treden vooral op in de overgang van regulier naar SBO/SO; dan blijken OPP's vaak informatie te bevatten die foutief of subjectief is, dat ouders onvoldoende zijn meegenomen in de inhoud van het OPP, dat ouders nergens gehoor vinden bij klachten
- Leerlingen wordt soms gevraagd om input, vanuit het standpunt dat de leerkracht uiteindelijk bepaalt. Ervaring leert dat wanneer leerlingen al jong leren om over zichzelf te praten, zij ook beter mee kunnen praten over hun ondersteuningsbehoefte.

Wat viel op in het GO?

- Het start OPP wordt opgesteld door de intern begeleider/orthopedagoog. Daarna zijn leraren en onderwijsassistenten betrokken in een gestructureerd proces van invullen en evalueren.
- De ervaringen met het uitvoeren van het OPP zijn wisselend, maar doorgaans positief. Wel leven er vragen over het eigenaarschap van leraren en over het uitvoeren van het OPP: hoe kan dat worden gestimuleerd en welke ondersteuning is daarbij nodig?

Het OPP en kwaliteitszorg

De schoolleiding was in het regulier noch gespecialiseerd onderwijs betrokken. Het OPP speelde geen rol in de kwaliteitszorg in beide typen onderwijs.

Stichting regionaal samenwerkingsverband voor passend voortgezet onderwijs Eindhoven en Kempenland



Over de respondenten

Binnen dit samenwerkingsverband spraken we twee scholen. Beide zijn 'éénpitter-scholen', het bestuur voert het bevoegd gezag over één school. De bevindingen zijn niet representatief voor het samenwerkingsverband maar geven wel inzicht in de belangen en invloeden die spelen wanneer een school streeft naar het verbeteren van het OPP. Omwille van de anonimiteit, presenteren we de bevindingen voor regulier en gespecialiseerd onderwijs niet afzonderlijk.

Wat viel op?

- De scholen werken met een zelf ontwikkeld OPP. Beide scholen zijn de opzet van het OPP en de manier van werken met het OPP aan het wijzigen. Deze ontwikkelingen zijn geïnitieerd en worden geleid door zorgcoördinator, psycholoog en orthopedagoog.
- De OPP's zijn in ontwikkeling omdat men de kwaliteit van ondersteuning wil verbeteren en toe wil naar een goede opmaak van het OPP die de communicatie met ouders bevordert.
- Het streven is één document waarin alle informatie samenkomt, waarin het uitstroomperspectief goed is opgenomen en de geboden ondersteuning beter is beschreven.

Format OPP

Welke invloed hadden SWV en besturen?

- Beide scholen zijn éénpitters, het bestuur oefent geen invloed uit op het OPP.
- Het format van het SWV is geraadpleegd maar niet overgenomen.
- Het SWV organiseert bijeenkomsten voor het regulier onderwijs over het OPP.

Wat viel op?

- Het streven is om zoveel mogelijk informatie samen te brengen in het OPP. Men is zich bewust dat dit mogelijk leidt tot een grotere administratieve belasting van mentoren.
- De formats beschikbaar in leerlingvolgsystemen worden expliciet niet gebruikt. Bij het printen wordt de opmaak rommelig en er is weinig visualisatie mogelijk. Doordat de leerlingvolgsystemen niet worden gebruikt is het OPP wel minder makkelijk toegankelijk voor leraren, ze moeten deze downloaden.

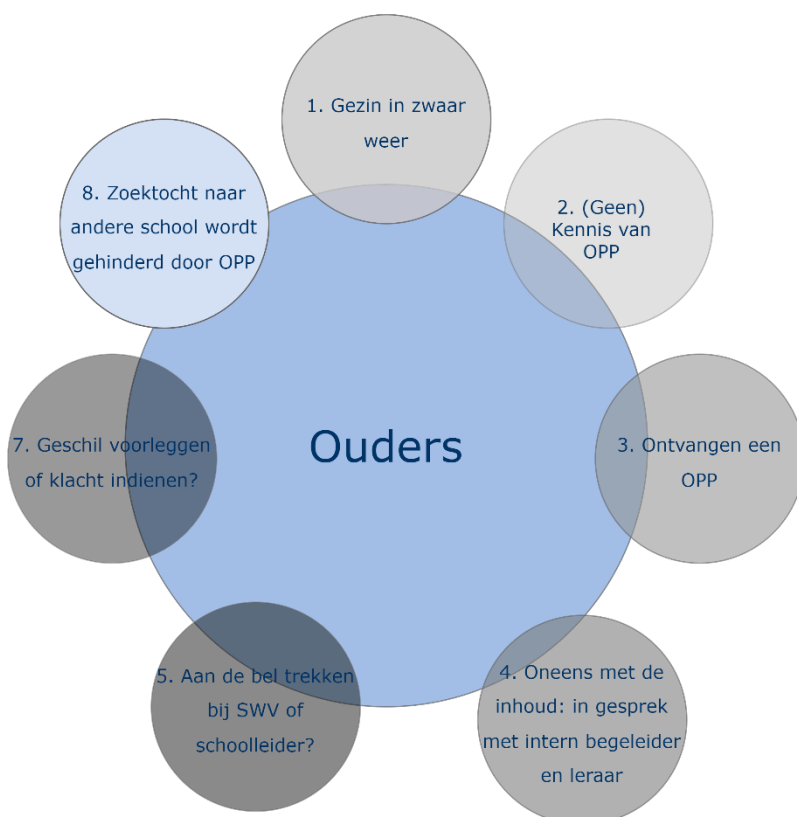
Invullen en uitvoeren van het OPP

Wat viel op?

- Op dit moment wordt er in de ondersteuning van leerlingen nog weinig gewerkt met het OPP. Het oude OPP leefde niet. Het nieuwe OPP moet verandering brengen in deze situatie. De scholen bevinden zich in een transitiefase.
- Voor het ontwikkelen van een OPP en het werken met een OPP dat meer uitgebreid is (alle informatie bevat) is het nodig dat er in de zorgstructuur capaciteit beschikbaar is.
- Zorgcoördinator, schoolpsycholoog, orthopedagoog stellen het basis OPP op.
- Daarna vullen gedragswetenschappers, intern begeleiders en mentoren het OPP aan. Maar zij hebben meer moeite met invullen, bijvoorbeeld bij het formuleren van doelen.
- Vakleerkrachten zijn nog niet betrokken. In het regulier VO is het OPP lastig toegankelijk: leraren moeten weten welke leerling een OPP heeft, vervolgens het OPP downloaden vanuit het leerlingvolgsysteem, en dan de informatie opzoeken die voor hen relevant is.
- Schoolleiders/afdelingshoofden/clusterleiders zijn niet of nauwelijks betrokken.

5.3 Ouders

Onderstaande bevindingen zijn afkomstig uit twee groepsinterviews met ouders. Eén interview werd afgenomen bij twee ouders met een kind met een OPP in het regulier onderwijs, een tweede interview werd afgenomen bij drie ouders met een kind in het SBO of gespecialiseerd onderwijs. Ouders werden uitgenodigd tot deelname aan de interviews door Ouders en Onderwijs en Oudervereniging Balans. De ervaringen van de geïnterviewde ouders hebben we in onderstaande figuur samengebracht en lichten we daarna toe.



1. Gezin in zwaar weer

Een kind dat in het onderwijs extra ondersteuningsbehoeften heeft, heeft ook een stevige impact op het gezinsleven. Ouders geven aan dat het voor hen emotioneel belastend is als een kind niet lekker in zijn vel zit en niet goed kan meekomen in het onderwijs. En niet alleen voor hen, maar ook voor eventuele broertjes of zusjes in het gezin is het belastend. Het hele gezin staat onder druk. Daar komt bij dat de zorgen die er zijn, ook veel regelwerk meebrengen voor ouders. Zij ervaren dat het een balanceren is tussen werk en privé: telefoontjes en zaken die geregeld moeten worden, ze komen altijd en overal tussendoor en vragen niet alleen tijd en aandacht, maar hebben telkens weer ook emotionele impact. Steun zoeken de ouders bij andere ouders die worstelen met soortgelijke problematiek of een enkele hulpverlener met wie ze een goede band hebben opgebouwd en waarvan zij ervaren dat die hen hoort en steunt.

2. (Geen) kennis van het OPP

De kennis die ouders - in deze “zwaar weer” situatie - hebben van het OPP is heel divers. De ene ouder geeft aan geheel geen kennis te hebben van het OPP en allerlei informatie te missen. Informatie zoals: wat is een OPP, wat is het doel, wat zijn mijn rechten en wat is mijn rol, en hoe word ik betrokken bij het vervolg? Andere ouders gaven aan juist wel kennis te hebben van het OPP en hebben juist bij de school aangedrongen om er één op te stellen.

3. Ontvangen van een OPP

Over het OPP dat ouders hebben ontvangen, zijn zij ronduit negatief. Kwalitatief zijn ze het oneens met het OPP, het bevat foute informatie, onjuiste diagnoses en subjectieve informatie. Ook de focus in het OPP stellen zij ter discussie. Ze lezen dat hun kind tot probleem wordt gemaakt maar zien weinig dat er ook wordt gekeken naar de manier van lesgeven en toetsen: sluit dat wel aan bij hun kind en ligt het niet mede ten grondslag aan de problemen die zich voordoen? Ouders ervaren ook dat het OPP onoverzichtelijk is en zich slecht laat lezen: er staat veel informatie door elkaar, het is niet consistent opgesteld, het bevat jargon, en soms staat er ook nog allerlei, selectieve, informatie van jaren eerder in waarvan de functie onduidelijk is.

4. Oneens met de inhoud: in gesprek met intern begeleider en leraar

Ouders gaan met de opsteller van het OPP in gesprek. Voor de één is dat de intern begeleider, voor de ander de intern begeleider en de leraar. Ouders voelen zich in die gesprekken niet gehoord. Hun visie op hun kind, op wat er speelt en wat er nodig is, wordt niet overgenomen in het OPP. Enerzijds ervaren zij dat intern begeleider en leraar zich opstellen als expert en niet de samenwerking zoeken met ouders. In plaats van te luisteren en samen op te trekken, nemen ze een rol aan waarin ze stellen het goed te zien en beter te weten. Anderzijds geven ouders aan dat zij emotioneel in de gesprekken zitten, ze staan immers al onder druk en het lukt dan niet altijd om rustig en rationeel te blijven. Die emoties worden niet opgevat als een signaal dat de ouders onder druk staan en dat het ze aangrijpt, maar eerder door intern begeleider en leraar ervaren als een conflict. De hakken gaan in het zand en ouders ervaren dat zij verder worden buiten gesloten.

5. Aan de bel trekken bij schoolleider en samenwerkingsverband?

Wanneer de gesprekken met intern begeleider en leraar vast lopen, zoeken ouders naar manieren waarop ze gesteund kunnen worden. Ze willen gehoord worden en inhoudelijke aanpassing van het OPP. De schoolleider is voor hen geen vanzelfsprekende gesprekspartner. Ze weten niet goed of de schoolleider op de hoogte is van de situatie en wat deze voor hen kan betekenen. Ouders die wel contact zochten met de schoolleider hebben slechte ervaringen: de schoolleider erkende de slechte kwaliteit en de moeizame communicatie maar ondernam geen stappen of de schoolleider koos de kant van intern begeleider en leraar en zette de ouder verder onder druk. Bij het samenwerkingsverband geven ouders aan meer erkenning te krijgen voor hun perspectief en zij ervaren ook dat er meer met hen wordt meegedacht. Tegelijkertijd ervaren ze dat het samenwerkingsverband weinig verschil maakt in de kwaliteit van het OPP, ze hebben geen directe invloed waarmee ze kunnen afdwingen dat de inhoud veranderd en de kwaliteit verbeterd.

6. Geschil voorleggen of klacht indienen?

Ouders lezen zich in de loop der tijd stevig in en winnen advies in. Ze weten dat ze een klacht kunnen indienen of een geschil kunnen voorleggen. Maar de stap om dat te doen is groot. Het kost veel energie, energie die ze toch al weinig hebben. En ze twijfelen over de consequenties die het zal hebben voor hun kind. Bovendien vragen zij zich af of het veel verschil zal maken: hoe dwingend zal de uitspraak zijn voor de school. Soms kiezen ouders ervoor om jaren later een klacht in te dienen (op het moment dat zij zeker weten dat het geen consequenties meer heeft voor hun kind en/of ouders hier de mentale ruimte voor hebben) om alsnog gelijk te krijgen.

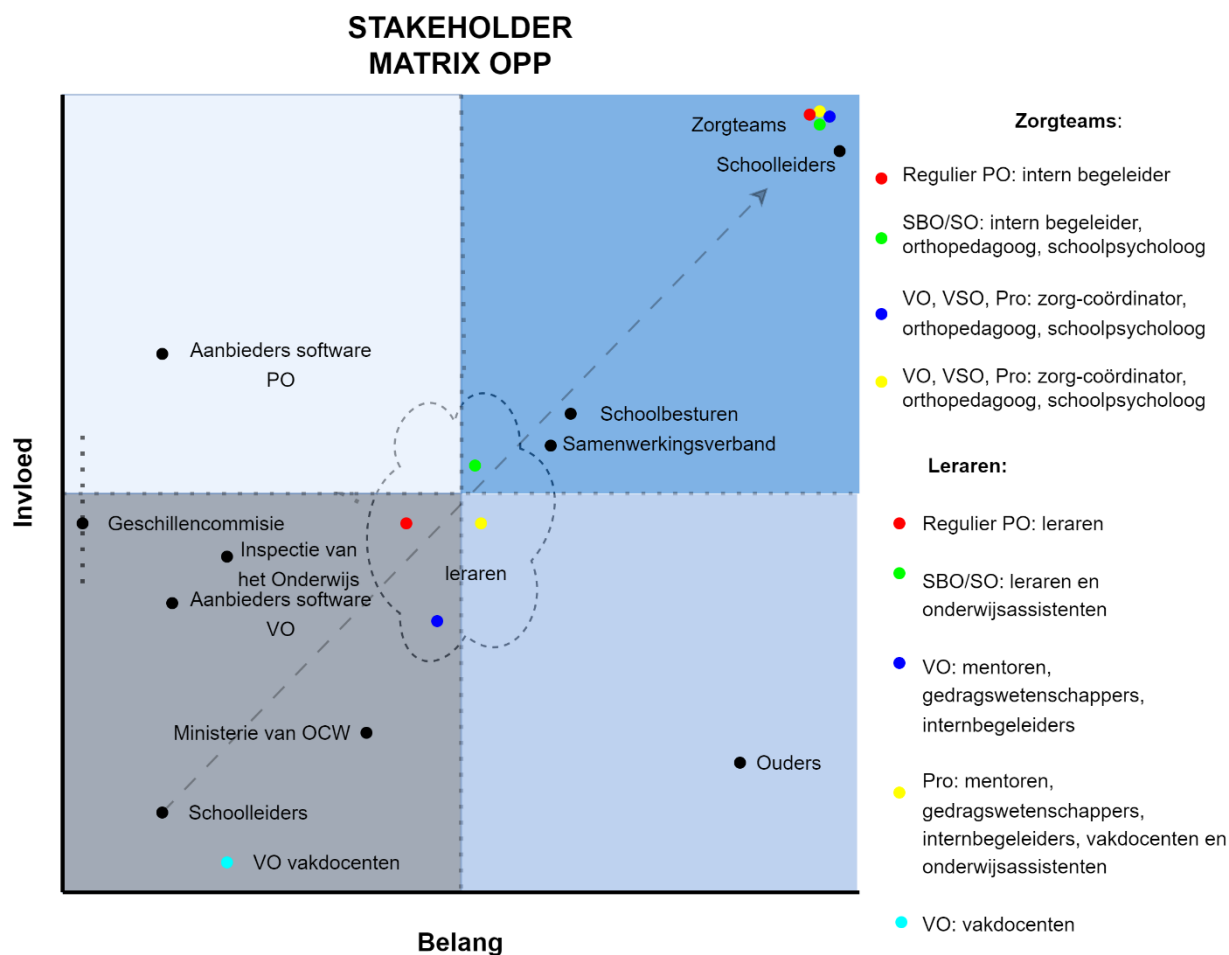
7. Zoektocht naar een andere school

Wanneer ouders het vertrouwen kwijt zijn in de school, of op zoek moeten naar een andere school ervaren zij dat het OPP in hun nadeel kan gaan werken. Ze zijn het nog steeds niet eens met het OPP maar zodra zij in contact treden met een andere school wordt gevraagd om het OPP. Het niet delen leidt tot vervelende situaties, waarin ouders zich sterk afhankelijk voelen van de nieuwe school. Zullen zij naar hun verhaal luisteren en hen begrijpen? Eén ouder stelde 'Het OPP hangt als een zwaard van Damocles boven ons'.

6. Conclusies

Najaar 2023 is de vernieuwde handreiking OPP verschenen. Om de communicatie en trainingen rondom de handreiking af te stemmen op ontvangers, verzocht het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Sardes tot het uitvoeren van een stakeholderanalyse. In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies van het onderzoek.

In onderstaande matrix visualiseren we de bevindingen van ons onderzoek en lichten deze daarna tekstueel toe.



De belangrijkste stakeholders van het OPP

Rondom het OPP kan een lange lijst met stakeholders worden opgesteld: van onderwijsassistent tot bestuurder en van ouder tot logopedist. Maar niet allemaal hebben zij evenveel belang bij, of invloed op het OPP. De volgende stakeholders komen in dit onderzoek naar voren als meest centrale stakeholders van het OPP (qua belang en/of invloed) op regionaal niveau:

- Medewerkers zorg- en ondersteuningsteams
- Mentoren, leraren, onderwijsassistenten, individuele begeleiders
- Ouders en leerlingen
- Schoolleiders
- Samenwerkingsverband
- Schoolbesturen

Op landelijk niveau zijn belangrijke stakeholders:

- Ministerie van OCW
- Inspectie van het Onderwijs
- Geschillencommissie passend onderwijs
- Aanbieders van leerlingvolgsystemen.

Deze landelijke stakeholders hebben weliswaar niet zoveel (direct) belang bij het OPP, maar oefenen er wel invloed op uit.

Invloeden en belangen

Per stakeholder hebben we de volgende invloeden, belangen en onderlinge relaties gevonden:

Medewerkers zorg- en ondersteuningsteams

Zij hebben veel invloed en veel belang. Invloed en belang is niet gelijkelijk verdeeld over de teams, de medewerkers met de meeste verantwoordelijkheden en overkoepelende taken hebben de meeste invloed en belang.

- Veel invloed op format, invullen en uitvoer
- Grote belangen: vaak gedelegeerd verantwoordelijk voor zorginhoud en -processen
- Zij staan in relatie tot alle andere stakeholders

Leraren, onderwijsassistenten, individuele begeleiders

De functionarissen die direct ondersteuning bieden aan leerlingen hebben een gemiddelde invloed en beperkt belang bij het OPP. Maar afhankelijk van de mate waarin zorgteams het OPP een belangrijk document maken binnen de school en anderen daarin ook verantwoordelijkheid geven, neemt de invloed en het belang toe (aangegeven met de gestippelde wolk in onderstaande matrix).

- Meer invloed op invullen OPP hangt samen met betere uitvoering OPP
- Het belang van leraren en onderwijsassistenten bij het OPP is beperkt t.o.v. andere taken die zij hebben: Het werken met het OPP behoeft blijvend aandacht, anders verdwijnt het naar de achtergrond in hun takenpakket.

De zorgteams en hun relatie tot leraren nader besproken

- De medewerkers met overkoepelende verantwoordelijken voor kwaliteit van zorg hebben de meeste invloed en belangen bij het OPP. Medewerkers die overwegend begeleiding bieden aan individuele leerlingen, bevinden zich qua belang en invloed meer op het niveau van leraren.
- Of medewerkers uit de zorgteams samenwerken met leerkrachten in het opstellen van het OPP wordt beïnvloed door het aantal OPP's dat binnen een school wordt opgesteld (in het gespecialiseerd onderwijs lijkt daardoor overwegend te worden samengewerkt) en door het bewustzijn dat het gezamenlijk opstellen van het OPP leidt tot een betere uitvoering van de ondersteuning.
- In het basisonderwijs ligt er veel belang en invloed bij één persoon, de intern begeleider. Dit maakt het werken met het OPP in het basisonderwijs meer persoonsafhankelijk en kwetsbaar, zowel bij personeelsverloop als conflict.
- Waar het gaat om het uitvoeren van het OPP worden in het SBO, SO en PRO onderwijsassistenten in één adem met leraren genoemd.
- Leraren in VO blijven ver achter, zij zijn niet of nauwelijks betrokken bij OPP als gevolg van functiescheiding en toegang tot het OPP.
- In het SBO en SO lijkt de meeste scholing te worden geboden en meer cyclisch te worden gewerkt, niet alleen in de ondersteuning van individuele leerlingen maar ook in het verbeteren van de algehele ondersteuningsstructuur van leerlingen.

De zorgteams, omvang van het OPP en ervaren administratieve druk

- De omvang van een OPP komt tot stand in het zorgteam en in hun samenwerking met leraren. De wens om alle informatie bij elkaar te brengen en gespreksverslagen op te nemen, leidt tot meer omvangrijke

OPP's maar wordt niet persé ervaren als administratieve druk binnen de zorgteams. Er is bewustzijn dat een meer omvangrijk OPP minder toegankelijk is voor leraren, maar het belang ondersteuningsprocessen goed vastteleggen en te regelen prefereert.

- Wanneer het OPP een document is waarmee actief gewerkt wordt door een zorgteam, blijkt het door de tijd vaak dikker te worden. Dit komt doordat het vaak verschillende doelen dient en doordat er uiteenlopende partijen bij betrokken zijn.
- Zorgteams geven aan dat de omvang van een OPP ook toeneemt als leraren minder ervaren zijn in het schrijven van OPP's. Dikwijls wordt er dan meer opgenomen en meer uitvoerig geschreven, dan volgens de medewerkers uit het zorgteam nodig is. Studiedagen, individuele begeleiding, handleidingen, standaard teksten zijn vormen waarmee leerkrachten worden ondersteund in het werken met het OPP.

Schoolleiders

Het beeld van de schoolleider als stakeholder is ambivalent. Doorgaans is het een stakeholder op de achtergrond, maar als een schoolleider een prominente rol inneemt is hij/zij zeer invloedrijk en belangrijk voor alle andere stakeholders (aangegeven met gestippelde pijl in de matrix)

- Doorgaans oefent de schoolleider weinig invloed uit op het OPP (het format, invullen of uitvoeren), verantwoordelijkheden zijn gedelegeerd naar zorgteams.
- Schoolleider die veel belang toekent aan het OPP, wordt een invloedrijke stakeholder die kwaliteitszorg intern maar ook naar buiten borgt (inspectie, gemeenten, samenwerkingsverband) en die kan optreden als er tegengestelde belangen spelen.
- Ook speelt de schoolleider een rol in het bewaken dat het OPP functioneel blijft: onder invloed van meerdere doelen heeft het OPP de neiging een omvangrijk document te worden, terwijl omwille van de uitvoering een zekere mate van beknoptheid en puntigheid (ook) wenselijk is. De schoolleider kan er voor zorgen dat het gesprek hierover blijvend gevoerd wordt, waar het in de zorgteams mogelijk meer van persoonlijke voorkeuren en posities afhankelijk is.

Ouders

Ouders hebben weinig invloed op het OPP, maar hun belang is groot. Ouders die wij spraken, hebben negatieve ervaringen met het OPP en geven aan dat het volgende speelt:

- Ouders hebben nauwelijks invloed op format, hun invloed op de inhoud van het OPP is kwetsbaar, en zij hebben geen invloed op uitvoer
- Het OPP kan tegen het belang van ouders en hun kinderen in gaan werken
- Veel negatieve ervaringen in relatie tot andere stakeholders (niet gehoord of erkend voelen)

Samenwerkingsverband

De invloed van het samenwerkingsverband op het OPP is overwegend indirect. Dat zij op dit moment ongeveer evenveel invloed hebben als schoolbesturen, is omdat zij actief communiceren over het OPP en formats ter beschikking stellen. Zij hebben belang bij het OPP die vergelijkbaar is met het belang van schoolbesturen.

- De invloed van het samenwerkingsverband loopt via kwaliteitsmedewerkers en directeur-bestuurders maar bestaat vooral uit beïnvloeding en in mindere mate zeggenschap. Het is grotendeels een vrijblijvende rol.
- Het SWV heeft belang dat processen die vallen onder verantwoordelijkheid van samenwerkingsverband goed lopen. Uniformiteit en kwaliteit van OPP's zijn daarbij van groot belang en een beknopt OPP werkbaar.
- Zichtbare speler voor andere stakeholders door informatieverstrekking, gespreksinitiator, ambitie formuleren

Schoolbesturen

Schoolbesturen kunnen veel directe invloed uitoefenen maar de mate waarin zij dit doen is zeer wisselend. Hun belang bij het OPP is vergelijkbaar aan die van het samenwerkingsverband, al is de vraag in hoeverre zij zich daarvan expliciet bewust zijn.

- Kunnen invloed uitoefenen door bijvoorbeeld te eisen dat OPP's het doelgroepenmodel bevatten of door een registratiesysteem verplicht te stellen, waar het OPP onderdeel van uitmaakt
- Het belang van schoolbesturen bij het OPP is mogelijk niet heel expliciet. Zij hebben veel belang bij de kwaliteitszorg van de scholen onder hun bestuur, het OPP is daarin een gedetailleerd instrument (i.t.t. schoolleiders). Via facilitering van de scholen en het stellen van kaders kunnen zij invloed uitoefenen en hun belangen behartigen.
- De positie die ze innemen, verschilt van bestuur tot bestuur.

Landelijke spelers hebben invloed op en belang bij het OPP, maar die invloeden en belangen zijn veel minder sterk dan die van bovengenoemde stakeholders.

Het ministerie van OCW heeft belang bij een OPP dat kwalitatief goed en procesmatig efficiënt wordt ingevuld om daarmee de extra ondersteuning aan leerlingen te borgen en de communicatie met ouders te bevorderen. Via wettelijke vereisten is er sprake van directe invloed, maar deze zijn globaal uitgewerkt. Afgezien van de verplichte onderdelen bepalen scholen zelf hoe ze het ontwikkelingsperspectief vormgeven, invullen en onderbouwen en welke instrumenten zij daarbij gebruiken. Het is vooral via facilitering en informatie verspreiding, waaronder de vernieuwde handreiking, dat het ministerie enige, maar beperkte invloed uitoefent. Veelal wordt informatie verspreid via de samenwerkingsverbanden.

De Inspectie van het Onderwijs heeft weinig belang bij het OPP, behalve dat wanneer alle OPP's goed geregistreerd worden er een stelselbeeld ontstaat van het percentage leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Vanuit het perspectief van toezichthouder, is het lastig te stellen dat er sprake is van invloeduitoefening: immers, het toezicht op het OPP borgt wettelijke vereisten. Tegelijkertijd wordt het toezichthouden, en daarmee de Inspectie van het Onderwijs, wel ervaren als invloedrijk: in de herstelopdrachten, stimulerende gesprekken en themaonderzoeken wordt voor scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden meer duidelijk wanneer zij voldoen aan de wettelijke vereisten gesteld aan het OPP en de extra ondersteuning van leerlingen.

De Geschillencommissie passend onderwijs is een invloedrijke speler geweest rondom het instemmingsrecht van ouders. Door hun adviezen is meer duidelijk geworden wat het instemmingsrecht inhoudt en hoe het moet worden geborgd. Die invloed neemt nu af, maar groeit mogelijk weer als het hoorrecht van leerlingen wettelijk wordt verankerd (aangegeven met gestippelde lijn in de matrix). De directe invloed van hun adviezen op OPP's is beperkt, zeker vanuit het perspectief van ouders die geschillen voorleggen aan de commissie. Ouders ervaren dat adviezen van de Geschillencommissie niet verplichtend zijn en daarmee weinig veranderen aan hun situatie.

Aanbieders van leerlingvolgsystemen hebben belang bij het OPP in zoverre dat het - net als andere producten - kan leiden tot een stevige marktpositie als het goed ontwikkeld is. In het primair onderwijs lijkt dat meer het geval dan in het voortgezet onderwijs. Maar bij het OPP als zodanig hebben zij geen belang. Ze hebben er wel invloed op. Ook de aanbieder maakt keuzes over het OPP-format: waar werken zij met standaards en waar werken zij met opties die ruimte bieden aan de grote variatie aan wensen die leven onder hun klanten? Ook hebben ze invloed op het invullen van OPP's en de mate waarin het werken met OPP's in de praktijk voor leraren en ouders makkelijk of juist moeizamer verloopt. Dit hangt af van het format dat zij ontwikkelen, de bijlagen die ze toestaan, visualisaties etc. Aanbieders van leerlingvolgsystemen zijn een stakeholder die reageert op de bewegingen van andere stakeholders.

7. Bijlage

Uitgevoerde kruisanalyses

Onafhankelijke/afhankelijke variabele	Financieringsmodel	Vormgever format OPP	Scholing	Gestelde eisen door SWV			
Vormgever format OPP	X						
Inzet OPP voor gesprek passend onderwijs	X	X					
Invloed ouders		X					
Invloed IB'er		X					
Administratieve druk		X	X				
Gestelde eisen door SWV	X	X					
Handelingsgerichte inzet		X	X				
Lengte in pagina's		X		X			
Tijd invullen		X		X			
Scholing		X					

Colofon

Titel	Stakeholderanalyse OPP
Auteur	Dieneke de Ruiter, Inge Razenberg, Sien Beckers, Esther Hoonhoud
Versie	definitief
Datum	18-3-2024
Project	Stakeholderanalyse OPP (SAR 2331)

Sardes

Postbus 2357
3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371
3511 BK Utrecht

(030) 232 62 00
secretariaat@sardes.nl
www.sardes.nl

Sardes is onderdeel van Stichting CAOP