

# VAN DATA *Lessons Learned* NAAR ACTIE

Inleiding	3
 <b>Thema 1 — Sturingsdynamiek</b> Wat is ons vertrekpunt op weg naar inclusief onderwijs?	9
 <b>Thema 2 — Kwaliteit &amp; verantwoording</b> Leren van de keuzes die we maken	16
 <b>Thema 3 — Gezamenlijke betekenisgeving</b> Gaan zien wat data kan vertellen	22
 <b>Thema 4 — Praattheorie vs. gebruikstheorie</b> Doe je wat je belooft?	29
 <b>Thema 5 — Besluitvorming &amp; ketens</b> Sturende procedures	36
 <b>Thema 6 — Het stoeltjesvraagstuk</b> Schaarste, eigenaarschap en relatie	43
 <b>Thema 7 — Doelgroepverschuiving</b> Ordering en kruipende normen aan de randen	48
 <b>Thema 8 — Gedrag of spanning?</b> Wat laat gedrag zien over ons onderwijs?	65
 <b>Thema 9 — Padafhankelijkheid</b> Patronen die zichzelf herhalen	70
 <b>Thema 10 — Gespecialiseerde ondersteuning</b> Naar gedeelde pedagogische relaties	76
Eindreflectie	81
Veelgestelde vragen	83
De makers van Lessons Learned	86
Bronnen	89

# Inleiding

## Van cijfers naar keuzes

In vrijwel iedere regio klinkt dezelfde vraag: doen we het goede voor leerlingen? Die vraag ligt op tafel in vergaderingen waar onder tijdsdruk besluiten worden genomen. In gesprekken waarin voelbaar is dat het budget begrensd is. In scholen waar professionals ruimte zoeken om recht te doen aan verschillen, terwijl procedures, verwachtingen en verantwoordelijkheden zwaar meewegen. Op papier lijkt veel overzichtelijk. Cijfers geven houvast, dashboards tonen trends en beleidsstukken beschrijven ambities. Wie beter kijkt, ziet hoe beleid en praktijk langs elkaar heen kunnen gaan. Wat logisch oogt in cijfers, rust vaak op aannames. Wat als ondersteuning is bedoeld, kan in de uitwerking nieuwe grenzen trekken. Daaruit rijst de vraag: komen we dichterbij of drijven we af van waar inclusie werkelijk om draait? Deze publicatie vertrekt vanuit die spanning.

Veel lezers zullen in deze publicatie patronen herkennen die zij al langer ervaren. Die herkenning kan zowel opluchten als schuren. Wij nodigen u uit deze publicatie samen met anderen te lezen als bron voor gesprek, reflectie en betekenisgeving.

*In veel gesprekken hoorden we dezelfde verzuchting: we hebben steeds meer cijfers, maar het gesprek wordt er niet eenvoudiger op.*

## Instituut voor Inclusief Onderwijs

De aanleiding voor deze publicatie ligt in een reeks onderzoeken die het Instituut voor Inclusief Onderwijs tussen 2023 en 2025 uitvoerde in samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. Wat begon als afzonderlijke onderzoeksopdrachten, groeide gaandeweg uit tot een samenhangend beeld. Samenwerkingsverbanden lijken niet direct erg op elkaar, maar we zien wel vergelijkbare patronen die zich telkens opnieuw aandienen, ongeacht context, schaal of bestuurlijke inrichting. Steeds opnieuw zagen we hoe sturing, verantwoording, datagebruik en besluitvorming met elkaar verweven zijn. Hoe historische keuzes doorwerken in het heden. En hoe pogingen om acute knelpunten op te lossen – bijvoorbeeld door het inrichten van nieuwe voorzieningen – zich soms moeilijk verhouden tot de langetermijnambitie van inclusie. Dat gebeurt niet zozeer uit onwil, maar vooral omdat keuzes zelden expliciet als keuzes worden benoemd. Inclusief onderwijs komt steeds meer naar voren als een voortdurende evenwichtsoefening. Tussen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Tussen autonomie en gezamenlijkheid. Tussen vertrouwen en verantwoording. Elke beweging versterkt iets en begrenst tegelijkertijd iets anders.

De aanpak van het Instituut voor Inclusief Onderwijs kenmerkt zich door actie-onderzoek: we brengen de situatie in kaart vanuit zowel kwantitatieve data, als beleidsanalyse en informatie over de praktijk. We verbinden dat met inzichten uit onderzoek en uit de praktijk. Als we een opvallende ontwikkeling zien, dan proberen we een slag dieper te kijken om te duiden én kijken we breder om na te gaan of hetzelfde ook elders speelt. De inhoud van onze onderzoeken evolueert dus voortdurend mee met de bevindingen.

*Een directeur: "In ons ondersteuningsplan beschrijven we onze gedeelde ambities en werkwijze. We merken ook steeds meer dat we dit samen dragen en ervoor willen staan. Maar elke maandag in ons werkoverleg merk ik weer hoe lastig het is om die logica te volgen als een leerling vandaag vastloopt op een van onze scholen."*

We voerden deze onderzoeken uit in zes samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs (vo) en een in het primair onderwijs (po). Daarnaast voerden wij deelonderzoeken uit bij meerdere samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in po en vo. We verbonden kwantitatieve data – over leerlingenstromen, voorzieningengebruik en indicatiestelling – met beleidsdocumenten, ondersteuningsplannen en bestuurlijke keuzes. Om te begrijpen wat er gebeurt en wat daarin telkens terugkeert.

## Steunpunt Passend Onderwijs

Het Instituut voor Inclusief Onderwijs heeft als missie om kennis te ontginnen en deze als handvatten te delen met het veld om de ontwikkeling van inclusief onderwijs te stimuleren. In opdracht van het Steunpunt Passend Onderwijs deelden we de bouwstenen van onze werkwijze in het traject *Van Data naar Actie* (2025–2026). In werkbijeenkomsten met samenwerkingsverbanden in po en vo werkten deelnemers met de drieslag Overzicht – Inzicht – Uitzicht. Ze verzamelden data, plaatsten die in context, onderzochten patronen en gingen op zoek naar handelingsperspectief. Tegelijk fungeerden deze bijeenkomsten als leeromgeving voor ons, de onderzoekers en auteurs. De vragen, twijfel en feedback van deelnemers maakten zichtbaar waar onze bouwstenen en achtergrondinformatie aanscherping vroegen en waar het denken verder ontwikkeld kon worden.

In deze publicatie *Lessons Learned – Van Data naar Actie* brengen we de opbrengsten samen. We presenteren geen pasklare antwoorden noch proberen we nieuwe theorie te vormen. Wat we wel doen is patronen zichtbaar maken op basis van verzamelde data. Deze verbinden we aan theoretische inzichten en kleuren we in met praktijkervaringen. We zijn op zoek naar mogelijke verklaringskaders en de lessen die er te leren zijn. Zo ontstaat een gecondenseerde tussenstand van denken: een uitnodiging om eigen aannames te onderzoeken, vanzelfsprekendheden te bevragen en andere vragen te durven stellen. Niet: *wat zeggen de data?* Maar: *wat vertelt deze informatie ons over onze keuzes en over wat we (nog) niet zien?*

*Data laat zien wat er gebeurt.  
Betekenis ontstaat pas wanneer we onderzoeken welke keuzes daarin meeklinken en welke we niet meer horen of zien.*

### PRAKTIJKVOORBEELD

#### Een logische keuze

Het samenwerkingsverband staat onder druk. De cijfers laten een stijgende instroom zien in het gespecialiseerd onderwijs. De kosten lopen op. In de regio klinkt onrust: leraren ervaren handelingsverlegenheid, ouders vragen om duidelijkheid, en besturen vragen om grip. Op de tafel ligt een voorstel voor een nieuwe voorziening. Het plan is zorgvuldig uitgewerkt en sluit aan bij bestaande procedures. Het plan is financieel onderbouwd en biedt op korte termijn verlichting. Voor leerlingen die nu vastlopen ontstaat een plek. Voor scholen komt er rust. Voor het samenwerkingsverband is het een oplossing die uitlegbaar is. Niemand aan tafel is tegen inclusie. Integendeel. In het ondersteuningsplan staat expliciet dat het regulier onderwijs versterkt moet worden en dat verwijzing naar gespecialiseerd onderwijs geen automatisme mag zijn. Maar de praktijk vraagt nu iets anders, zo voelt het. *We kunnen deze leerlingen en schoolteams toch niet laten wachten?*

De beslissing wordt genomen. Een jaar later laten de cijfers opnieuw een stijging zien. De nieuwe voorziening zit vol. Er ontstaan wachtlijsten. De druk op het regulier onderwijs is nauwelijks afgenomen. In gesprekken klinkt verwondering: *hoe kan dit, we hebben toch juist geïnvesteerd?*

Terugkijkend is niemand onzorgvuldig geweest. Er zijn geen 'verkeerde' keuzes gemaakt. Er zijn vooral keuzes gemaakt die op dat moment logisch leken – gegeven de beschikbare informatie, de ervaren druk en de bestaande manieren van kijken. Wat echter nauwelijks is besproken, is wat deze keuze betekende voor het geheel. Welke aannames eraan ten grondslag lagen. En welke beweging hiermee onbedoeld werd versterkt. Dit verhaal staat niet op zichzelf. In verschillende varianten zijn we het in onze onderzoeken tegengekomen.

Wat bovenstaand voorbeeld zichtbaar maakt, is geen incidenteel probleem, maar een patroon. De cijfers *klopten*. De signalen waren herkenbaar. De keuze was uitlegbaar. En toch leidde de optelsom van logische beslissingen tot een uitkomst die niemand had beoogd. Dat gebeurt er wanneer wij kijken door onze vertrouwde bril. Daardoor duiden we knelpunten vanuit de ons bekende logica en komen er bijpassende oplossingen. Als we niet bewust stilstaan bij mogelijke andere oorzaken en antwoorden, dan versterken we onbedoeld de bestaande situatie. In het ergste geval komen we dan niet dichterbij onze ambities, maar drijven we er juist vanaf.

# Leeswijzer

Veel lezers herkennen in deze publicatie patronen die ze al langer ervaren, maar waarvoor nog geen taal was. Dat kan opluchten én confronteren. Deze publicatie is niet bedoeld om te oordelen, maar om gezamenlijk scherper te zien wat er onder de oppervlakte speelt. Daarom nodigen we u uit om deze publicatie samen met anderen te lezen. En niet in één keer, maar thema voor thema, zodat de diepte opgezocht kan worden met elkaar. De verschillende

thema's kunnen dienen als gespreksstarter om uw vertrekpunten te verkennen: wat herkent u, wat schuurt er en welke aannames liggen onder uw handelen?

In deze publicatie werken we met een vaste drieslag, die kan helpen om bewust te reflecteren op de informatie die we hebben:



## Overzicht

Gaat over wat zichtbaar wordt wanneer we data, cijfers en signalen bijeenbrengen. Het laat zien *wat er gebeurt*: stijgende aantallen, verschuivende routes, toenemende druk. Zoals in het voorbeeld: de instroom neemt toe, voorzieningen vullen zich, budgetten raken onder spanning.



## Inzicht

Dit ontstaat wanneer we de gegevens niet op zichzelf lezen, maar plaatsen in context. Dan verschuift de vraag van *klopt dit?* naar *wat zegt dit over onze aannames, keuzes en inrichting?* Inzicht maakt zichtbaar hoe besluiten zich tot elkaar verhouden, welke historische keuzes doorwerken en waar systeemlogica het handelen beïnvloedt.



## Uitzicht

Gaat over handelingsruimte en de ontwerpvraag: *welke andere keuzes worden denkbaar wanneer we anders kijken?* Uitzicht vraagt om het expliciet maken van spanningen, het formuleren van werkhypothese en het gezamenlijk verkennen van alternatieven – passend bij de specifieke context van een regio.

In de praktijk lopen deze drie stappen vaak door elkaar. Data wordt direct gelezen als richtinggevend, zonder gezamenlijke duiding. Of inzichten blijven hangen in analyse, zonder dat ze leiden tot nieuwe keuzes. In het traject *Van Data naar Actie* hebben we ervaren dat juist het bewust doorlopen van deze drieslag helpt om uit automatische patronen te stappen en ruimte te maken voor andere gesprekken.

*Lessons Learned – Van Data naar Actie* is opgebouwd langs deze drieslag. De tien thema's in deze publicatie laten zien hoe overzicht kan kantelen naar inzicht en hoe inzicht kan openen naar uitzicht steeds in relatie tot de maatschappelijke opgave van passend en inclusief onderwijs.

## Disclaimer

In deze publicatie hebben wij veel databronnen benut en vaak ook bewerkt. Daarbij betrachten wij grote zorgvuldigheid. Echter onjuistheden in de bronbestanden en/of in de verwerking zijn niet helemaal uit te sluiten.



# Thema 1 — Sturingsdynamiek





# Thema 1 — Sturingsdynamiek

## Wat is ons vertrekpunt op weg naar inclusief onderwijs?

In vrijwel ieder gesprek over passend en inclusief onderwijs klinkt dezelfde ambitie. We willen goed onderwijs voor alle leerlingen, zo thuisnabij mogelijk, met ruimte voor verschillen. Die ambitie wordt breed gedeeld. En toch schuurt het in de praktijk. Besluiten roepen vragen op, keuzes lijken elkaar soms tegen te spreken en wat bedoeld is als stap vooruit, voelt geregeld als een beweging terug. Dat is geen teken van onwil of gebrek aan visie. Het laat vooral zien dat inclusief onderwijs geen technische opgave is, maar een normatieve. Een opgave waarin voortdurend keuzes moeten worden gemaakt, onder druk van verantwoordelijkheden, verwachtingen en schaarste. Juist in die keuzes wordt zichtbaar wat ons vertrekpunt werkelijk is.

### OVERZICHT

#### Sturing onder druk

In veel samenwerkingsverbanden zien we dat sturing steeds vaker plaatsvindt onder druk. Leerlingen die vastlopen, scholen die handelingsverlegenheid ervaren, budgetten die onder spanning staan. De vraag om directe oplossingen is groot. Nieuwe voorzieningen worden ingericht, arrangementen uitgebreid, specialistische ondersteuning versterkt. Niet omdat men afstand neemt van inclusie, maar omdat de praktijk nu iets vraagt. In cijfers verschijnen deze keuzes als stijgende deelnamepercentages aan specialistische voorzieningen, verschuivende leerlingstromen en oplopende kosten. In gesprekken worden ze ervaren als tijdelijke verlichting. Er ontstaat ruimte. Even. Totdat dezelfde vragen opnieuw op tafel komen — vaak scherper dan daarvoor. Wat hier zichtbaar wordt, is geen incident, maar een patroon.

*Niet de afzonderlijke beslissing is het probleem, maar het patroon dat ontstaat wanneer logische keuzes elkaar versterken.*



Wat hier zichtbaar wordt, zegt niet alleen iets over leerlingen of scholen, maar over hoe wij ondersteuning en onderwijs als geheel hebben ingericht.

Op zichzelf zijn keuzes in onderwijs vaak logisch en zorgvuldig. Toch versterken ze elkaar niet altijd. Soms bouwen ze ongemerkt juist nieuwe druk op. De spanning zit dan ook niet in één beslissing, maar in de richting die ontstaat over tijd. Wat daarbij vaak buiten beeld blijft, is dat sturing nooit neutraal is. Het gaat niet alleen over het verdelen van middelen, maar ook over wat we normaal zijn gaan vinden in onderwijs – en wat niet meer vanzelfsprekend is. Met elke keuze maken we ergens ruimte voor. En tegelijkertijd raakt iets anders op de achtergrond. Een schoolleider verwoordde het zo: “Elke keer maken we een zorgvuldige keuze. Pas later zie ik dat we al drie keer dezelfde kant op zijn gegaan.”

En daar zit precies het vraagstuk. Als we keuzes niet samen expliciet als afweging benoemen, verschuift het gesprek ongemerkt. Dan gaat het niet meer over: wat kiezen we als regio of organisatie? Maar over: waarom loopt het vast? De gezamenlijke maatschappelijke opgave verdwijnt naar de achtergrond. Terwijl individuele beslissingen steeds zwaarder worden beladen.

## INSPIRATIE UIT DE THEORIE

### Onderwijs als evenwichtsoefening

In de gesprekken over inclusief onderwijs komt vaak een idealenstrijd naar voren die draait om de vraag waar kinderen les moeten krijgen: moeten alle kinderen naar een reguliere setting of zijn er ook kinderen voor wie een gespecialiseerde school noodzakelijk blijft? Pedro De Bruyckere<sup>1</sup> geeft terecht aan dat de vraag veel meer zou moeten gaan over hoe we het onderwijs vormgeven dan op welke plek. Deze denkomslag geeft ruimte voor ontwerpkeuzes die onzichtbaar blijven als we denken vanuit wat we nu gewend zijn.

Hoewel het gesprek over geld in relatie tot onderwijs en ondersteuning bij veel mensen ongemak oproept, vinden we het belangrijk dat deze fundamentele randvoorwaarde aandacht krijgt in deze publicatie. Een van de expliciete doelstellingen van de overheid bij de invoering van passend onderwijs in 2014 was het zorgen voor 'budgettaire beheersbaarheid en transparantie' – met andere woorden: de kosten moesten beheersbaar en voorspelbaar worden<sup>2</sup>. Een probleem van de overheid – de groeiende vraag naar ondersteuning – werd met dit nieuwe beleid verplaatst naar de regionale samenwerkingsverbanden. De samenwerkende schoolbesturen kregen voortaan een vast budget. Inmiddels merken bestuurders dat het steeds moeilijker is om op langere termijn binnen dat budget te blijven.

---

1. De Bruyckere (2025)

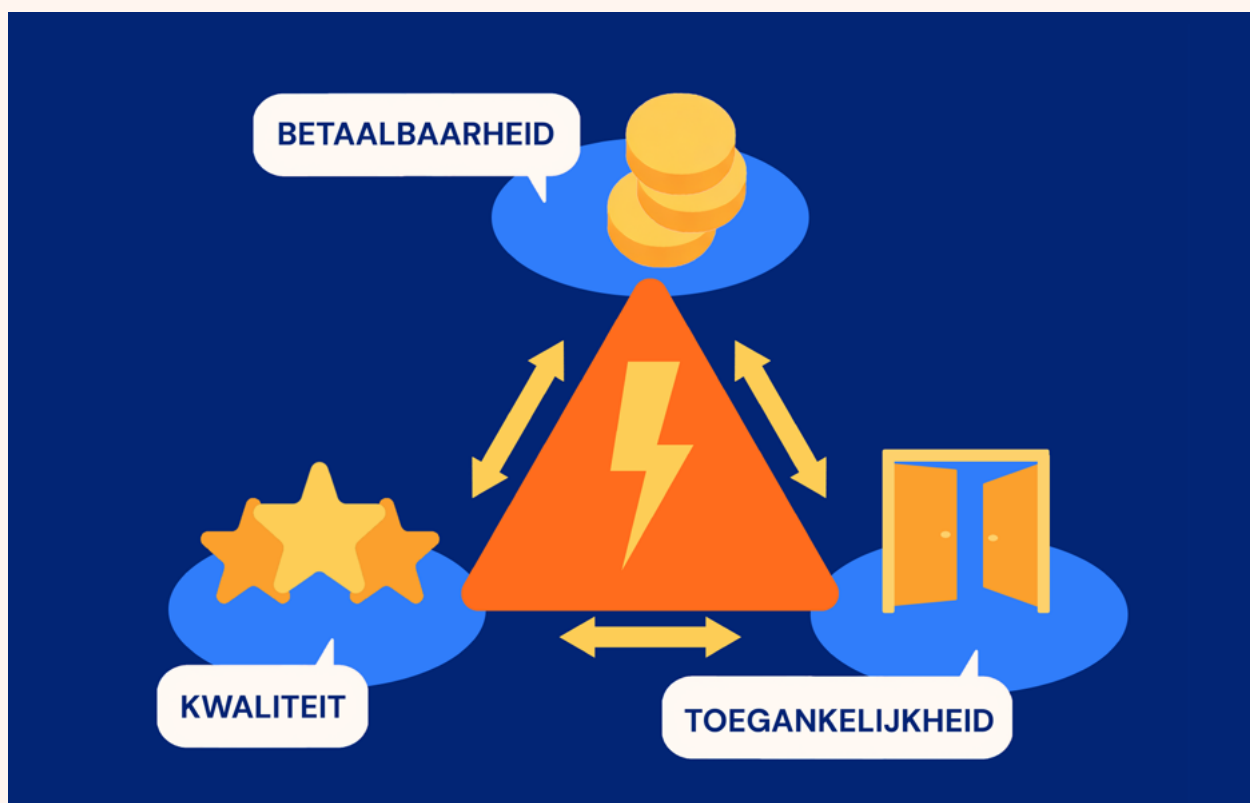
2. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020)

Onderwijs is per definitie een evenwichtsoefening tussen betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Als de bodem van het budget in zicht komt, kies je er dan voor om minder leerlingen toegang te geven tot het speciaal onderwijs, of kies je ervoor dat leerlingen binnen een reguliere school in grotere groepen les krijgen? En hoe bepaal je welke leerlingen nog toegang krijgen tot specialistische ondersteuning en welke niet meer? Bovendien dreigt een vicieuze cirkel: minder kwaliteit in het regulier onderwijs leidt tot meer verwijzingen, wat het budget verder onder druk zet. Dit spanningsveld zorgt bij bestuurders en schoolleiders voor regelmatig terugkerende dilemma's. Elke keuze die wordt gemaakt voor een kant van de driehoek zet de andere twee hoeken onder druk. Dat is geen tekortkoming van het stelsel, maar een kenmerk van de maatschappelijke opgave waarvoor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen staan.

Het is belangrijk dat de evenwichtsoefening onderdeel is van het gesprek over de keuzes die gemaakt worden in het omgaan met de financiële grenzen. Visie en waarden geven richting en houvast. Ze helpen om verantwoording af

te kunnen leggen over de keuzes en om de consequenties te dragen van wat daardoor niet mogelijk is. Als we te idealistisch worden, doen we net of alles wat we nastreven tegelijkertijd kan bestaan. Frustratie ligt op de loer omdat we eigenlijk wel voelen dat we iets nastreven dat niet te realiseren is.

Maar ook het denken zelf verdient een evenwichtsoefening. Zoals De Bruyckere betoogt: zodra we de vraag verschuiven van waar naar hoe, ontstaat er ruimte die er daarvoor niet was. Diezelfde beweging is nodig in het omgaan met de financiële en organisatorische grenzen van het stelsel. Wie vasthoudt aan één ideaalbeeld van inclusief onderwijs – of dat nu volledige integratie is of juist gespecialiseerde opvang – maakt de driehoek van betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid onbeweeglijk. Flexibiliteit in het denken over hoe onderwijs eruit kan zien, vergroot de speelruimte om binnen dat spanningsveld verantwoorde keuzes te maken. Ze geven dan niet alleen richting aan wat we nastreven, maar ook aan hoe we zorgvuldig en eerlijk omgaan met wat niet haalbaar is.



## Vertrekpunten bepalen wat we zien

In onze onderzoeken kregen we regelmatig dezelfde vraag van samenwerkingsverbanden: *wat is eigenlijk ons vertrekpunt op weg naar inclusief onderwijs?* En minstens zo belangrijk: *hebben we daar wel hetzelfde beeld bij?* Die vraag vormde de aanleiding voor het ontwikkelen van het model van Concurrerende Waarden bij Onderwijs en Ondersteuning (Doornbos & Van Oers, 2025)<sup>3</sup>. Het model fungeert in deze publicatie als denkraam om sturingskeuzes te begrijpen, niet als instrument om ze op te lossen. Het model maakt zichtbaar dat werken aan inclusief onderwijs geen keuze is tussen goed en fout, maar een voortdurende afweging tussen legitieme, maar concurrerende waarden. Daarmee bepalen deze vertrekpunten niet alleen hoe we kijken, maar ook welke handelingsopties überhaupt denkbaar worden.

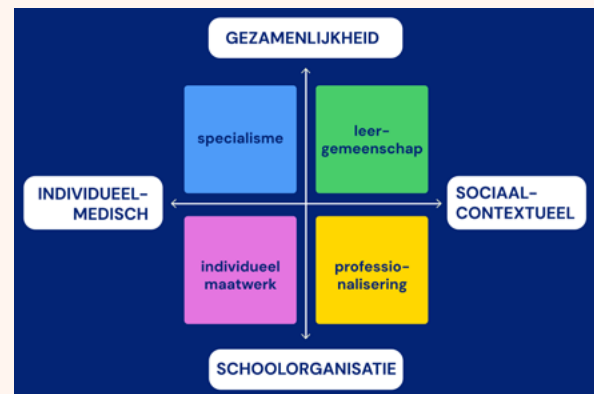
Een ervaren gebrek aan samenwerking kan ook een onbewust verschil in vertrekpunt zijn. Wat vanuit het ene vertrekpunt logisch en zorgvuldig voelt, kan vanuit een ander perspectief juist beperkend werken. Wat niet wordt besproken kan ook geen onderdeel zijn van gezamenlijke sturing.

### INSPIRATIE UIT DE THEORIE

#### Het model van Concurrerende Waarden bij Onderwijs en Ondersteuning

Het model van concurrerende waarden brengt in beeld dat er verschillende vertrekpunten mogelijk zijn bij het werken aan inclusief onderwijs. Enerzijds gaat het om de vraag of de nadruk ligt op het individuele kind of op de onderwijscontext als geheel. Anderzijds gaat

het om de plek waar verantwoordelijkheid wordt georganiseerd: primair bij de afzonderlijke school of juist collectief binnen het samenwerkingsverband en de regio.



Deze vertrekpunten zijn manieren van kijken. Zij bepalen welke vragen worden gesteld, welke signalen worden herkend en welke handelingsopties überhaupt als denkbaar verschijnen. Spanningen ontstaan wanneer deze waarden niet expliciet worden gemaakt en niet gezamenlijk worden gewogen. Wat buiten het gekozen perspectief valt, raakt gemakkelijk buiten beeld en daarmee buiten het bestuurlijke gesprek. Vanuit dit perspectief wordt begrijpelijk waarom beleid en uitvoering soms verschillende kanten op lijken te bewegen. Investeren in specialistische voorzieningen kan de ruimte voor professionalisering in het regulier onderwijs verkleinen. Inzetten op brede toegankelijkheid vraagt om het verdragen van verschillen in aanbod en uitkomsten.

*Niet alles kan tegelijk maar dat gesprek wordt zelden expliciet gevoerd.*

3. Concept gebaseerd op het OCAI-model (Organizational Culture Assessment Instrument) van Cameron & Quinn (2011). Inhoud gebaseerd op het boek van Bert Wienen (2023) over inclusief onderwijs.

Daarbij speelt de context van een regio een doorslaggevende rol. Elk samenwerkingsverband heeft een eigen profiel, gevormd door schaal, populatiekenmerken, regionale samenwerking en historische keuzes. In veel gevallen is die complexiteit wel voelbaar, maar geen expliciet onderwerp van gesprek. Daardoor worden keuzes al snel ervaren als persoonlijk, onvermijdelijk of technisch, terwijl ze in werkelijkheid normatief en contextgebonden zijn. Juist in netwerksamenwerking vraagt dit om expliciet normatief leiderschap van bestuur en toezicht. Dat leiderschap begint bij het zichtbaar maken en onderzoeken van de aannames onder beleid. Besturen en toezichthouders zijn verantwoordelijk voor processen en resultaten, én voor de onderwijscontext die zij helpen vormgeven.

Ook het laten voortbestaan van bestaande ordeningen is sturing. Wie niet ingrijpt, bevestigt wat er al is.

## PRAKTIJKVOORBEELD

### Van standpunten naar vertrekpunten

Tijdens een werksessie met de schoolbesturen van een samenwerkingsverband werd het Concurrerende Waarden bij Onderwijs en Ondersteuning gebruikt om het gesprek over inclusie te verdiepen. Deelnemers kregen de vraag hun eigen vertrekpunt te positioneren. Al snel bleek dat iedereen inclusie belangrijk vond, maar dat de accenten sterk verschilden. Sommigen plaatsten zich nadrukkelijk bij specialisme, anderen bij professionalisering of individueel maatwerk.

Wat opviel, was niet de verdeeldheid, maar de herkenning. Veel keuzes die eerder tot frustratie hadden geleid, bleken voort te komen uit verschillende, nooit uitgesproken vertrekpunten. Het gesprek verschoof van wie heeft gelijk? naar welke waarden botsen hier, en wat betekent dat voor onze keuzes? Daarmee veranderde ook de toon van het gesprek: minder verdediging, meer onderzoek. Die verschuiving had direct gevolgen voor hoe men naar lopende vraagstukken keek. Het was niet zo dat er meteen andere besluiten werden genomen, maar bestaande keuzes werden (meer) bewust geduid. Investerings die eerder als vanzelfsprekend golden, werden besproken als bewuste accenten binnen een breder spanningsveld. Tegelijk werd zichtbaar welke vragen structureel niet werden gesteld, simpelweg omdat ze buiten het dominante blikveld vielen.

Het model bood daarmee geen oplossing, maar wel richting. Besturen hebben afgesproken om bij toekomstige besluiten explicieter te benoemen vanuit welk vertrekpunt zij redeneren. Daardoor gaat het gesprek ook over en welke waarden worden versterkt of begrensd en welke consequenties van te maken keuzes gezamenlijk gedragen worden. Zo is inclusie niet langer alleen een gedeelde ambitie, maar een expliciet gesprek over wat men in deze context, op dit moment, wel en niet mogelijk wil en kan maken.


## Sturing als herijking

Uitzicht ontstaat wanneer sturing wordt opgevat als een ontwerpvrage: welke onderwijspraktijken maken we mogelijk, welke begrenzen we, en op basis van welke beelden over leren en ontwikkelen doen we dat? Het besturen van inclusief onderwijs gaat dus niet over het vinden van het goede antwoord op de vraag hoe inclusief onderwijs eruit ziet. Besturen vraagt om het expliciet maken van overeenkomsten en verschillen en de spanningen die daaruit volgen. Dan wordt de sturingsdynamiek zichtbaar: welke – voorheen impliciete – factoren spelen een rol bij onze keuzes? Besturen gaat over bewust kaderen en het gezamenlijk dragen van de consequenties daarvan.

Niet alles kan tegelijk. Door die werkelijkheid gezamenlijk te erkennen, verschuift het gesprek van incidenten naar patronen en van individuele verantwoordelijkheid naar gedeeld eigenaarschap. Juist daarin ontstaat ruimte om inclusie niet alleen als ambitie te benoemen, maar als richtinggevend principe in besluitvorming. Dat vraagt morgen iets concreets: welke keuze maken we hier, wat versterken we daarmee, en wat begrenzen we tegelijkertijd?

### TAKE-AWAY MESSAGE

**Sturingsdynamiek wordt zichtbaar wanneer schoolbesturen in het samenwerkingsverband hun vertrekpunten expliciteren en erkennen dat keuzes in inclusief onderwijs altijd iets versterken én iets anders begrenzen.**



# Thema 2 — Kwaliteit & verantwoording





# Thema 2 — Kwaliteit & verantwoording

## Leren van de keuzes die we maken

In het werken aan passend en inclusief onderwijs spelen kwaliteit en verantwoording een centrale rol. Zij geven richting aan beleid en besluitvorming, en laten tegelijk zien wat in de praktijk als waardevol geldt. **Wat we meten, volgen en verantwoorden zegt iets over wat we belangrijk vinden. Het zegt ook iets over wat buiten beeld raakt.**

**In vrijwel alle samenwerkingsverbanden is kwaliteit onderwerp van gesprek. Er wordt gewerkt met indicatoren, rapportages en evaluaties, met als doel zicht te houden op wat leerlingen nodig hebben en verantwoording af te leggen aan besturen, toezicht en overheid. Tegelijk ervaren scholen en professionals dat deze manier van kijken hun dagelijkse praktijk lang niet altijd vangt. De spanning die daaruit ontstaat, wijst er niet op dat kwaliteitsbeleid tekortschiet. Zij maakt zichtbaar dat kwaliteit in inclusief onderwijs geen eenduidig begrip is. Leren van de keuzes die we maken vraagt daarom om meer dan betere data alleen. Het vraagt om een expliciet gesprek over wat wij onder kwaliteit verstaan en waarom.**

### OVERZICHT

---

#### **Wat zichtbaar wordt wanneer kwaliteit meetbaar wordt**

In de praktijk zien we dat kwaliteit vaak wordt gekoppeld aan wat meetbaar en vergelijkbaar is. Doorstroomcijfers, aantallen arrangementen, budgetten en resultaten krijgen een prominente plek in dashboards en voortgangsrapportages. Ze bieden overzicht, maken ontwikkelingen zichtbaar en geven houvast in bestuurlijke gesprekken. Tegelijkertijd wordt zichtbaar wat deze manier van kijken minder goed vangt. Relationale kwaliteit, professionele afwegingen, contextverschillen en ontwikkeling over tijd verdwijnen gemakkelijk naar de achtergrond. Voor scholen kan dit leiden tot het gevoel dat hun handelen wordt beoordeeld op basis van indicatoren die slechts een deel van de werkelijkheid laten zien. Wat overzicht biedt op papier, kan in de praktijk ervaren worden als ver-smalling. Niet omdat cijfers onjuist zijn, maar omdat zij altijd selectief zijn. Juist die selectiviteit maakt kwaliteit tot een normatieve vraag. Daarmee zegt deze manier van kijken niet alleen iets over kwaliteit, maar ook over welke werkelijkheid we zichtbaar maken en welke buiten beeld blijft.



## PRAKTIJKVOORBEELD

### Collectief of niet?

Wat we in meerdere regio's met regelmaat zijn tegengekomen, is dat besluiten op school- en bestuursniveau niet altijd worden herkend als van belang zijnde voor het collectief. Beleidskeuzes worden gemaakt vanuit een logisch en vaak inclusief motief, maar de bredere effecten blijven buiten beeld.

Zo werd het aanbieden van entree-onderwijs binnen het vso of pro op verschillende plekken gezien als een passend en inclusief aanbod voor specifieke groepen leerlingen. Vanuit het perspectief van de betrokken scholen en besturen was dit een begrijpelijke keuze. In de praktijk leidde dit aanbod echter tot een verlenging van de verblijfsduur en daarmee tot een stijging van de deelnamepercentages binnen deze voorzieningen. Voor de betreffende school voelde het als inclusief handelen. In de regionale cijfers werd pas later zichtbaar wat deze keuze collectief betekende. De impact van deze ontwikkeling op de beschikbaarheid van middelen voor andere vormen van ondersteuning bleek niet altijd onderdeel te zijn geweest van de oorspronkelijke afweging. Omdat dergelijke besluiten vaak worden ervaren als autonome beleidskeuzes van individuele scholen of besturen, worden de gevolgen pas vertraagd zichtbaar in regionale cijfers over leerlingenstromen, voorzieningengebruik en budgetten.

In de verantwoording worden deze effecten zelden direct verbonden aan de eerdere keuzes die eraan ten grondslag lagen. Daarmee ontstaat spanning tussen individuele beleidsvrijheid en collectieve verantwoordelijkheid: een spanning die niet zozeer voortkomt uit verkeerde beslissingen, maar uit het ontbreken van een gezamenlijk perspectief op de samenhang tussen lokale keuzes en regionale effecten. Dit maakt zichtbaar waarom data pas betekenis krijgt wanneer ze wordt verbonden aan context, tijd en gezamenlijke reflectie.

## INZICHT

### Verantwoording is nooit waardevrij

Wanneer kwaliteit vanuit één dominant perspectief wordt benaderd, krijgt verantwoording een sturende werking. Wat gemeten wordt, wordt belangrijk. Wat niet zichtbaar wordt, raakt op de achtergrond. Daarmee is verantwoording nooit neutraal: zij legitimeert bepaalde keuzes en maakt andere minder voorstelbaar. In veel samenwerkingsverbanden wordt kwaliteitszorg ingericht vanuit bestuurlijke en toezichthoudende logica's. Dat is begrijpelijk en vaak noodzakelijk. Tegelijkertijd kan deze logica botsen met de professionele praktijk van scholen, waarin afwegingen sterk contextgebonden zijn en effecten zich niet altijd direct laten zien. Hier wordt ook de evenwichtsoefening zichtbaar die in het eerste thema is beschreven. Kwaliteit en verantwoording bewegen zich voortdurend tussen transparantie en vertrouwen, tussen vergelijkbaarheid en contextgevoeligheid, en tussen sturen op uitkomsten en ruimte laten voor professioneel oordeel. Elke keuze versterkt één kant van dit spanningsveld en begrenst een andere. Om deze spanningen beter te kunnen duiden, is het helpend om expliciet te maken vanuit welke kwaliteitsopvattingen we redeneren.

## INSPIRATIE UIT DE THEORIE

### Kwaliteit is geen één ding

Om deze spanning beter te begrijpen, maken we gebruik van een theoretisch kader dat kwaliteit benadert als een meervoudig begrip. Lee Harvey en Diana Green<sup>4</sup> laten zien dat kwaliteit niet één vaste betekenis heeft, maar verschillende vormen kan aannemen – afhankelijk van het perspectief dat wordt gekozen. Kwaliteit kan worden opgevat als uitzonderlijke prestatie, als consistent en foutloos proces, als doelgerichtheid (*fit for purpose*), als doelmatigheid (*value for money*), of als transformatie en ontwikkeling. Elk van deze kwaliteitsopvattingen legt andere accenten en vraagt om andere vormen van verantwoording.

Voor samenwerkingsverbanden is dit relevant omdat deze perspectieven in de praktijk vaak naast elkaar bestaan, zonder dat ze expliciet worden gemaakt. Ze functioneren als impliciete brillen die bepalen wat zichtbaar wordt, wat telt

en wat als succesvol wordt beschouwd. Daarmee sturen zij niet alleen terugkijkend, maar ook vooruit: ze beïnvloeden welke keuzes logisch lijken en welke minder vanzelfsprekend worden. In veel samenwerkingsverbanden is deze meervoudigheid wel aanwezig, maar impliciet: men gebruikt verschillende kwaliteitsbrillen, zonder ze te benoemen of bewust in te zetten.

#### KWALITEITSBRILLEN EN HUN WERKING IN VERANTWOORDING

Leeshulp: Dit schema maakt zichtbaar vanuit welke kwaliteitsopvattingen naar passend en inclusief onderwijs kan worden gekeken. Spanningen ontstaan wanneer één van die perspectieven de overhand krijgt zonder dat dit expliciet wordt benoemd.

<b>Kwaliteit als normen en excellentie</b>	Gaat over het voldoen aan externe standaarden. Dit biedt legitimiteit en duidelijkheid, maar zegt weinig over wat leerlingen en teams dagelijks ervaren.
<b>Kwaliteit als consistentie</b>	Draait om betrouwbaarheid: doen we wat we beloven? Dit is essentieel voor samenwerking, maar kan knellen wanneer situaties om maatwerk vragen.
<b>Kwaliteit als geschiktheid voor het doel</b>	Richt zich op de bedoeling: sluit wat we doen aan bij wat leerlingen nodig hebben en wat ouders verwachten?
<b>Kwaliteit als waarde voor je geld</b>	Gaat over de verhouding tussen inzet en opbrengst. Niet alleen financieel, maar ook in termen van werkbaarheid, duurzaamheid en effect: leiden investeringen tot minder ondersteuningsafhankelijkheid, meer leerkansen en een sterker onderwijscontext?
<b>Kwaliteit als transformatie</b>	Raakt aan de kern van de maatschappelijke opgave. Kwaliteit wordt hier zichtbaar wanneer leerlingen meer mee kunnen doen, ouders zich gehoord weten, professionals handelingsruimte ervaren en systemen zo zijn ingericht dat leren en ontwikkelen centraal staan.

4. Harvey & Green (1993)

## PRAKTIJKVOORBEELD

### Rubbish in, rubbish out en de werkelijkheid van prutdata

In verschillende samenwerkingsverbanden zagen we dat verantwoording sterk leunt op data die op papier helder lijkt, maar in de praktijk verrassend kwetsbaar is. Dashboards worden gevuld, definities worden afgesproken, rapportages worden op tijd aangeleverd. En toch blijft het lastig om echt te leren van de uitkomsten. Dat heeft niet alleen te maken met *interpretatie*, maar ook met de *kwaliteit van de input*<sup>5</sup>. In de praktijk werken veel samenwerkingsverbanden met wat deelnemers zelf geregeld 'prutdata' noemen: gegevens die wel bestaan, maar die onvoldoende van kwaliteit zijn om er richtinggevend conclusies aan te verbinden. Soms is dat heel concreet: registraties die per school anders worden gedaan, codes die door de tijd heen veranderen, velden die leeg blijven omdat ze niet werkbaar zijn, of definities die in beleid eenduidig ogen maar in de uitvoering meerdere betekenissen krijgen. Wat in de ene context als 'arrangement' wordt geregistreerd, heet elders 'voorziening'. Wat als 'ondersteuning' geldt, kan variëren van een paar gesprekken tot een structurele plaatsing. In zulke gevallen wordt vergeleken al snel rekenen met appels en peren.

Een tweede bron van prutdata zit in *wat er niet in te vinden is*. Veel van de belangrijkste afwegingen, bijvoorbeeld waarom een keuze is gemaakt, welke alternatieven zijn overwogen, welke druk speelde, welke tijdshorizon is gekozen, verdwijnt uit de datasets. De cijfers laten zien wat er gebeurd is, maar niet waarom. Daardoor worden stijgende deelnamepercentages of oplopende kosten al snel gelezen als een actueel probleem, terwijl de oorzaak vaak ligt in keuzes die eerder zijn gemaakt en waarvan de effecten pas later zichtbaar worden.

En er is nog iets: data antwoordt altijd op de vragen die vooraf zijn gesteld. In veel verantwoordingstrajecten zijn dat vragen die voortkomen uit bestaande kaders: aantallen, doorstroom, verblijfsduur, kosten. Wanneer context, samenhang en tijd niet expliciet worden meegenomen in de datavraag, kan de data die dimensies ook niet teruggeven. Dan bevestigen cijfers eerder bestaande aannames dan dat ze nieuwe inzichten openen.

Dit is de praktijkachtergrond van een eenvoudig, maar scherp principe: *rubbish in is rubbish out*. Als de input fragiel is – door uiteenlopende definities, onvolledige registraties of het ontbreken van context – dan wordt het risico groot dat verantwoording de schijn van grip geeft, terwijl het leren stagneert. Niet omdat mensen verkeerd kijken, maar omdat het databeeld niet ontworpen is om de juiste vragen te dragen.

Wat we vastleggen bepaalt wat we kunnen laten zien. Maar wat we niet hebben vastgelegd begrenst de mogelijkheden om dat goed te duiden.

5. Fisk (z.d.)

## Van verantwoorden naar leren


Uitzicht ontstaat wanneer kwaliteit en verantwoording niet worden gezien als sluitstuk van beleid, maar als onderdeel van een gezamenlijk leerproces. Dat vraagt om het expliciet maken van kwaliteitsbrillen: vanuit welk perspectief kijken we, en wat laten we daarmee onbedoeld liggen?

Voor samenwerkingsverbanden betekent dit anders betekenis geven aan wat gemeten wordt. Cijfers krijgen waarde wanneer zij worden verbonden aan professionele reflectie, contextkennis en verhalen uit de praktijk. Juist door tijd en vertraging expliciet mee te nemen, wordt het mogelijk om keuzes te herijken in plaats van ze te reproduceren.

Leren van de keuzes die we maken vraagt om verantwoording die niet alleen terugkijkt, maar ruimte biedt om opnieuw te kijken, met andere vragen, andere brillen en gedeeld eigenaarschap voor de gevolgen daarvan.

### TAKE-AWAY MESSAGE

**Kwaliteit en verantwoording dragen bij aan inclusief onderwijs wanneer zij ruimte laten voor context, ontwikkeling en professioneel oordeel, en werken begrenzend wanneer zij worden gereduceerd tot wat snel en eenvoudig meetbaar is.**

A man with short dark hair and glasses, wearing a green sweater over a striped shirt, is sitting and talking to a woman whose profile is visible on the right. He is holding a blue pen and a white notepad. The background is a library with bookshelves.

# Thema 3 — Gezamenlijke betekenisgeving



# Thema 3 — Gezamenlijke betekenisgeving

## Gaan zien wat data kan vertellen

Als we willen werken aan passend en inclusief onderwijs speelt data een steeds grotere rol. Niet alleen omdat het inzicht biedt in leerlingenstromen, voorzieningen-gebruik en budgetten, maar vooral omdat het richting geeft aan hoe we kijken, praten en besluiten. Wat we meten en zichtbaar maken, zegt iets over wat we belangrijk vinden en over wat buiten beeld blijft. In vrijwel alle samenwerkingsverbanden wordt intensief met data gewerkt. Er zijn dashboards, grafieken en rapportages die bedoeld zijn om ontwikkelingen te volgen en het gesprek te ondersteunen. Dat gebeurt met de bedoeling om te leren, te verbeteren en verantwoording af te leggen.

Tegelijkertijd ervaren veel betrokkenen dat cijfers niet vanzelfsprekend leiden tot meer begrip of gezamenlijke richting. Grafieken roepen vragen op, cijfers worden verschillend geïnterpreteerd en gesprekken blijven soms steken in verklaren of verdedigen. De spanning die hier zichtbaar wordt, is geen teken dat data tekortschiet. Ze laat zien dat data op zichzelf geen betekenis heeft. Betekenis ontstaat pas in de manier waarop cijfers worden gelezen, geduid en verbonden. Zonder gezamenlijke betekenisgeving kan data een eigen leven gaan leiden en onbedoeld normerend worden. Wil je aan de slag met inclusief onderwijs gaat het over die betekenisgeving: hoe data wordt gelezen, verteld en besproken — en wat dat vraagt in een context waarin ambities rond inclusief onderwijs veelvormig en in beweging zijn.

## Wat data zichtbaar maakt (en wat niet)

Scholen en samenwerkingsverbanden beschikken over uiteenlopende databronnen, zoals Vensters Passend Onderwijs, DUO Open Data en interne registratiesystemen. Deze gegevens worden vaak samengebracht in dashboards, visualisaties en infographics. Dat helpt om ontwikkelingen snel zichtbaar te maken en het gesprek te structureren. Wat in de praktijk opvalt, is dat vooral data die eenvoudig beschikbaar en goed vergelijkbaar is een centrale plek krijgt in gesprekken. Deelnamepercentages aan gespecialiseerd onderwijs, aantallen beschikkingen en kosten per leerling worden veelvuldig besproken. Minder vaak wordt onderzocht in hoeverre deze cijfers iets zeggen over het realiseren van ambities als het bieden van een passende plek voor ieder kind, of over de kwaliteit van onderwijscontexten. Data maakt zichtbaar wat er gebeurt, maar zegt weinig over waarom het gebeurt en hoe keuzes in de praktijk uitpakken. Zonder expliciete duiding blijven cijfers losstaan van de context en de aannames die eraan ten grondslag liggen. Juist daardoor ontstaat de vraag hoe deze cijfers gelezen en geduid worden en wie daarin welke betekenis aanbrengt.

## Wanneer cijfers richting krijgen

Passend en inclusief onderwijs zien we vaak als vastomlijnde eindpunten, maar in de praktijk gedragen deze definities zich als kruipende concepten<sup>6</sup>. Ze ontwikkelen zich in de tijd en krijgen in verschillende contexten telkens een andere betekenis. Ambities als *ieder kind een passende plek* kunnen daardoor op veel instemming rekenen, terwijl ze in de praktijk weinig houvast bieden zolang onduidelijk blijft wat er precies mee wordt bedoeld. Juist daar groeit de behoefte aan heldere maatstaven. Beschikbare cijfers gaan dan gemakkelijk richting geven aan het handelen. Goodhart's Law<sup>7</sup> beschrijft scherp wat er vervolgens kan gebeuren: zodra een maatstaf tot doel wordt gemaakt, verliest zij haar waarde als maatstaf. Indicatoren die bedoeld waren om vragen op te roepen, veranderen in normen waarop wordt gestuurd. Daarmee verschuift ook het gesprek. De vraag wat achter een cijfer schuilgaat, verdwijnt naar de achtergrond. Een indicator over doorstroom kan bedoeld zijn als aanleiding om verder te kijken, maar in de praktijk uitgroeien tot een norm waaraan scholen zich moeten spiegelen, of waarop zij financieel worden beloond of gekort. Zo nestelen normatieve keuzes zich in het systeem zonder dat zij als keuze herkenbaar blijven. Wat zichtbaar is, krijgt prioriteit. Wat prioriteit krijgt, gaat het gesprek bepalen. Zo wordt complexiteit steeds vaker gelezen in termen van meetbaarheid, terwijl ervaren passendheid, context en ontwikkeling over tijd minder gemakkelijk meewegen.

6. Ledoux & Waslander (2020)

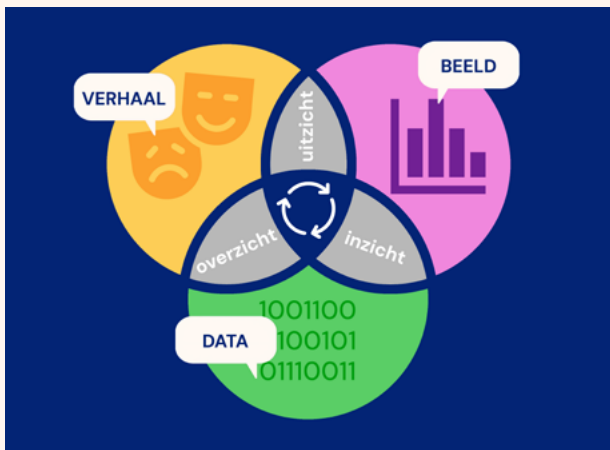
7. Elton (2004)

## INSPIRATIE UIT DE THEORIE

### Data krijgt betekenis in verhalen

In de literatuur over *data storytelling* wordt benadrukt dat betekenis pas ontstaat wanneer data wordt verbonden aan context, tijd en interpretatie. Brent Dykes<sup>8</sup> beschrijft data storytelling als het samenspel van drie elementen: data, narratief en visualisatie. Data laat zien wat er gebeurt. Visualisaties maken patronen zichtbaar en bespreekbaar. Het narratief verbindt deze patronen aan keuzes, aannames en omstandigheden. Zonder dat narratief blijven cijfers losse feiten die gemakkelijk worden gelezen als oordeel of bewijs.

In deze visualisatie gebaseerd op het model van Dykes wordt zichtbaar hoe data, narratief en visualisatie samen betekenis dragen. Het model laat zien dat cijfers pas richting krijgen wanneer ze worden ingebed in een verhaal en een vorm die uitnodigt tot gesprek.



Cruciaal in dit denken is dat verhalen niet neutraal zijn. Elk verhaal ordent de werkelijkheid: het legt verbanden, laat andere verbanden weg en suggereert causaliteit. In netwerken, zoals samenwerkingsverbanden passend onderwijs, ontstaan deze verhalen niet individueel, maar in interactie. Betekenisgeving is daarmee geen analytische stap achteraf, maar een sociaal proces waarin verschillende perspectieven samenkomen.

Voor passend en inclusief onderwijs is dit onderscheid wezenlijk. Ambities zijn meervoudig, effecten laten zich niet altijd direct zien en dezelfde data kan verschillende lezingen oproepen. Data storytelling helpt om deze meerduidigheid niet weg te drukken, maar bespreekbaar te maken. Niet door één dominant verhaal te construeren, maar door expliciet te maken welk verhaal wordt verteld, vanuit welk perspectief, en met welke aannames.

Daarmee verschuift de rol van data. Cijfers worden geen eindpunt van analyse, maar een gespreksobject: een aanleiding om samen te onderzoeken wat we zien, wat we denken te zien en wat we mogelijk missen. Juist in die gezamenlijke duiding ontstaat ruimte om data te gebruiken voor leren, in plaats van voor bevestiging van onze aannames.

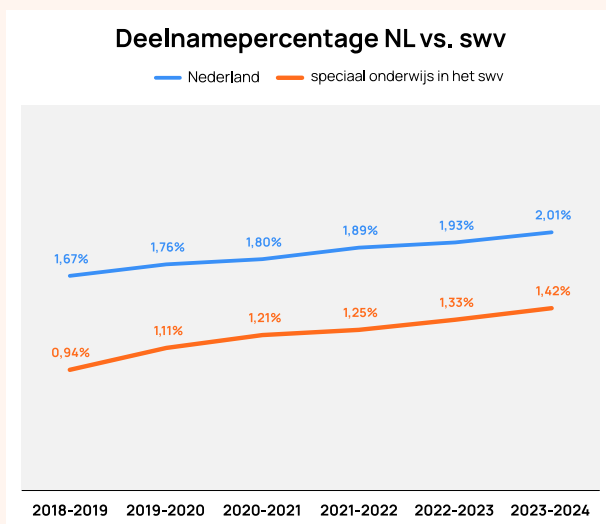
8. Dykes (2016)

## PRAKTIJKVOORBEELD

### De ene grafiek is de andere niet

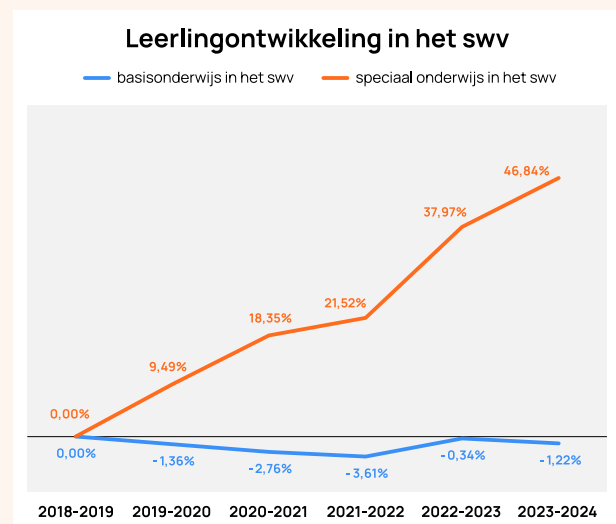
In de werkbijeenkomsten *Van Data naar Actie* zagen we hoe dezelfde data, anders gepresenteerd, tot heel verschillende gesprekken kunnen leiden. Een staafdiagram met een afgekapte y-as kan een sterke stijging suggereren, terwijl een grafiek met een volledige schaal laat zien dat het om beperkte schommelingen gaat. Sortering, kleurgebruik, schaal en titels sturen interpretatie<sup>9</sup>.

Een voorbeeld: In een regio gaf een grafiek die het deelnamepercentage aan speciaal onderwijs afzette tegen het landelijk gemiddelde weinig aanleiding tot zorg: de lijn lag onder het gemiddelde en volgde dezelfde trend.



Deze grafiek laat de ontwikkeling zien van het deelnamepercentage<sup>10</sup> in een regio ten opzichte van de landelijke gemiddelde. Het deelnamepercentage stijgt weliswaar, maar niet sterker dan het landelijk gemiddelde en ligt daar bovendien nog ver onder. Deze grafiek zou waarschijnlijk weinig aanleiding geven tot acute zorg. Sterker nog, mogelijk wordt dit zelfs gezien als bevestiging van succesvol beleid.

In een andere grafiek, waarin de ontwikkeling van het regulier onderwijs werd afgezet tegen het speciaal onderwijs, werd zichtbaar dat het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs in zes jaar tijd met bijna vijftig procent was gegroeid. De data was hetzelfde, het verhaal niet.



Deze grafiek toont hoe de leerlingontwikkeling<sup>11</sup> in het regulier basisonderwijs zich verhoudt tot die van het speciaal onderwijs. Waar de bevolking een lichte krimp vertoont, laat het aantal leerlingen in het so een groei zien van bijna 50% in 6 jaar tijd. Deze grafiek geeft geen antwoorden over de oorzaak, maar wel een duidelijk signaal dat er iets bijzonders aan de hand is met het gebruik van het speciaal onderwijs.

9. Dullaert (z.d.) en Fisk (z.d.)

10. Het deelnamepercentage is de verhouding van het aantal so-leerlingen tot het aantal leerlingen in het regulier onderwijs weergegeven in een percentage.

11. Bij de berekening van de leerlingontwikkeling is hier gekozen voor schooljaar 2018-2019 als ijkjaar. Een toename van 46% betekent dat de populatie in 2023-2024 146% bedraagt van het aantal leerlingen in 2018-2019.

Tabellen, grafieken of andere weergaves geven geen antwoorden, maar signalen. Ze nodigen uit tot vragen: wat zien we hier, wat missen we, en welke verklaringen zijn denkbaar? Precies daar

begint gezamenlijke betekenisgeving. De vraag is dan niet: welke grafiek klopt? maar: welk verhaal zetten we hiermee centraal en welk verhaal blijft ongezegd?

## INSPIRATIE UIT DE THEORIE

### Ons feilbare denken: waarom data zelf zelden tot begrip leidt

In gesprekken over data wordt vaak impliciet verondersteld dat cijfers voor zichzelf spreken. Dat wie dezelfde grafiek ziet, ook ongeveer hetzelfde zal begrijpen. Psychologisch onderzoek laat echter zien dat dit een hardnekkige misvatting is. Mensen nemen informatie niet neutraal waar, maar interpreteren die altijd vanuit bestaande beelden, verwachtingen en ervaringen.

Daniel Kahneman<sup>12</sup> beschrijft hoe menselijk denken wordt gekenmerkt door een voortdurende spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid. Om complexe situaties hanteerbaar te maken, maken we gebruik van mentale snelkoppelingen. Deze zijn functioneel – zonder zouden we verlamd raken door complexiteit – maar ze hebben ook een keerzijde. Ze beïnvloeden welke signalen we opmerken, hoe we patronen herkennen en welke conclusies we trekken.

In datagebruik spelen verschillende van deze mechanismen tegelijk een rol.

- **Bevestigingsbias** maakt dat we vooral aandacht hebben voor cijfers die aansluiten bij wat we al denken te weten.
- **Beschikbaarheidsbias** zorgt ervoor dat opvallende of recent besproken cijfers zwaarder wegen dan minder zichtbare ontwikkelingen.
- **Anchoring** maakt dat een eerste getal of grafiek het verdere gesprek kleurt, zelfs wanneer later aanvullende informatie beschikbaar komt.
- En **status quo-denken** versterkt de neiging om vast te houden aan bestaande indicatoren, ook wanneer de context is veranderd.

Deze denkpatronen werken niet alleen individueel, maar ook collectief. In overlegstructuren versterken ze elkaar. Wanneer een bepaald data-beeld eenmaal dominant is, wordt het lastig om alternatieve interpretaties in te brengen zonder dat dit voelt als relativering of tegenwerking. Zo kunnen data, bedoeld als hulpmiddel voor gezamenlijk leren, onbedoeld bijdragen aan het vastzetten van beelden. Het erkennen van deze feilbaarheid is geen pleidooi voor wantrouwen tegenover data, maar voor bescheidenheid in de omgang ermee. Juist door te erkennen dat onze waarneming en interpretatie gekleurd zijn, ontstaat ruimte om data anders te gebruiken: niet als bewijs, maar als aanleiding tot gesprek. Niet om zekerheid te suggereren, maar om gezamenlijk te onderzoeken welke verklaringen mogelijk zijn en welke vragen nog openstaan.

---

12. Kahneman, D. (2011)

Voor gezamenlijke betekenisgeving betekent dit dat het gesprek over data niet alleen moet gaan over wat we zien, maar ook over hoe we kijken. Welke aannames nemen we mee? Welke cijfers voelen vanzelfsprekend, en waarom? En welke andere lezingen blijven onderbelicht? Het expliciteren van deze denkpatronen is geen pleidooi voor méér rationaliteit, maar voor meer reflectie. Juist door te erkennen hoe ons denken werkt, ontstaat ruimte om data anders te gebruiken: niet als sluitstuk van verantwoording, maar als startpunt voor dialoog, gezamenlijke betekenisgeving en het verkennen van alternatieve hypothesen.


## UITZICHT

### **Van data naar gezamenlijke betekenisgeving**

Gezamenlijke betekenisgeving vraagt dat data niet wordt gebruikt als antwoord, maar als startpunt voor dialoog. Dat betekent beginnen bij de vraag: *wat willen we begrijpen?* en pas daarna kijken welke data daarbij helpt. Wanneer cijfers worden verbonden aan context, tijd en verhalen uit de praktijk, ontstaat ruimte om aannames te bevragen en alternatieve verklaringen te verkennen. Zo verschuift datagebruik van het bevestigen van bestaande beelden naar het gezamenlijk onderzoeken van wat er speelt. Data-geïnformeerd werken begint dan niet bij dashboards, maar bij het voeren van het goede gesprek over wat cijfers ons werkelijk vertellen – en wat ze niet kunnen zeggen – over passend en inclusief onderwijs. Waarin verschillende lezingen naast elkaar mogen bestaan en betekenis gezamenlijk wordt opgebouwd.

#### TAKE-AWAY MESSAGE

**Gebruik data niet alleen om bestaande normen te toetsen, maar om samen betekenis te geven aan wat cijfers laten zien, verbergen en oproepen in het licht van de maatschappelijke opgave van inclusief onderwijs.**



# Thema 4 — Praattheorie vs. gebruikstheorie





# Thema 4 — Praattheorie vs. gebruikstheorie

## Doe je wat je belooft?

In gesprekken over passend en inclusief onderwijs klinken steeds vaker vergelijkbare ambities. Er wordt gesproken over het normaliseren van verschillen, het versterken van de pedagogische basis en het organiseren van ondersteuning zo dicht mogelijk bij de leerling. Het sociaal-contextuele perspectief op inclusie is daarmee breed omarmd en vindt zijn weg naar beleidsstukken, visiedocumenten en ondersteuningsplannen.

Tegelijkertijd ervaren veel professionals dat de dagelijkse praktijk weerbarstig is. Juist op momenten waarop de druk toeneemt wanneer een leerling vastloopt, een groep onder spanning staat of ouders snel duidelijkheid verwachten worden keuzes gemaakt die niet altijd aansluiten bij de uitgesproken ambities. Dan blijkt hoe hardnekkig bestaande routines en denkpatronen zijn. Die spanning is geen aanwijzing voor gebrek aan betrokkenheid of professionele intentie. Zij maakt zichtbaar dat inclusief onderwijs niet alleen vraagt om andere woorden, maar om ander handelen. Een andere manier om deze spanning te verkennen is door het onderscheid tussen praat en gebruikstheorien centraal te stellen: wat zeggen we dat ons handelen stuurt en wat blijkt in de praktijk daadwerkelijk richtinggevend?

### OVERZICHT

#### Ambitie en praktijk lopen niet vanzelf gelijk

In vrijwel alle samenwerkingsverbanden zien we dat de ambities rond inclusief onderwijs helder zijn verwoord. Verschillen tussen leerlingen worden benoemd als normaal, ondersteuning als onderdeel van het onderwijsproces en verwijzen als laatste stap. Deze taal is herkenbaar, gedeeld en vaak zorgvuldig afgestemd. In de dagelijkse praktijk zien we echter dat beslissingen over ondersteuning vaak langs andere lijnen worden genomen. Wanneer situaties complex worden, wordt teruggegrepen op bekende oplossingen: aanvullende diagnostiek, specialistische arrangementen of een andere onderwijssetting. Deze keuzes voelen logisch en professioneel zorgvuldig binnen de bestaande structuren waarin scholen en samenwerkingsverbanden opereren.

*We zeggen dat de context leidend is, maar in dossiers beschrijven we vooral wat het kind niet kan.*



Wat opvalt, is dat deze handelingskeuzes zelden expliciet worden verbonden aan de eerder uitgesproken ambities. De spanning tussen wat gezegd wordt en wat gedaan wordt, blijft daarmee impliciet. Niet omdat men deze spanning niet ziet, maar omdat zij vaak wordt ervaren als onvermijdelijk. Het individueel-medische model is diep verankerd in hoe ondersteuning in het onderwijs is georganiseerd. Niet alleen in taal, maar in structuren, procedures, verwachtingen en de professionele identiteit van teams of organisaties. Toegang tot ondersteuning is vaak gekoppeld aan individuele problematisering, diagnostiek en labels. Financiering, indicatiestelling en expertise zijn langs deze lijnen ingericht. Binnen deze logica voelt het logisch en professioneel om problemen bij individuele leerlingen te lokaliseren en oplossingen buiten de onderwijscontext te zoeken. Deze manier van kijken is geen bewuste keuze, maar een historisch gegroeid referentiekader dat richting geeft aan wat als passend, verantwoord en haalbaar wordt gezien.

## INZICHT

### Praattheorie en gebruikstheorie

Het onderscheid tussen praattheorie en gebruikstheorie, zoals beschreven door Chris Argyris en Donald Schön<sup>13</sup>, helpt om deze spanning beter te begrijpen. Praattheorie verwijst naar de waarden en overtuigingen die mensen en organisaties uitspreken. Gebruikstheorie beschrijft het handelen dat in de praktijk zichtbaar wordt, inclusief de aannames die dat handelen sturen. In het werken aan inclusief onderwijs is de praattheorie steeds vaker sociaal-contextueel van aard.

*We spreken uit dat we willen leren, maar zoeken vooral onderbouwing voor besluiten die al genomen zijn.*

De gebruikstheorie blijft echter in veel situaties individueel-medisch. Dat verschil is zelden het gevolg van bewuste tegenwerking, maar van structuren, routines en verantwoordelijkheden die historisch zijn ingericht vanuit het idee dat problemen primair bij individuele leerlingen liggen.

Daarbij speelt mee dat toezicht, wetgeving en verantwoording historisch zijn ingericht vanuit ditzelfde individueel-medische referentiekader. Wat als zorgvuldig en verantwoord geldt, is daarmee niet waardevrij, maar sluit aan bij bestaande aannames over probleemdefinitie en oplossing.

---

13. Argyris & Schön (1974)

## INSPIRATIE UIT DE THEORIE

### Leren vraagt zicht op gebruikstheorie

Argyris en Schön laten zien dat leren begint bij het onderzoeken van het feitelijke handelen. Zolang de gebruikstheorie impliciet blijft, herhalen organisaties patronen zonder ze werkelijk te bevragen. Die patronen komen niet alleen voort uit routine, maar ook uit de neiging om onzekerheid, fouten en verlies van controle te vermijden. Zo ontstaan defensieve routines: handelwijzen

die risico's moeten beheersen, maar tegelijk het leren blokkeren. Argyris en Schön maken daarbij onderscheid tussen praattheorie: **wat organisaties zeggen** belangrijk te vinden, en gebruikstheorie: wat **feitelijk zichtbaar** wordt in hun handelen. Dit schema helpt om het onderscheid scherp te krijgen.

Aspect	Praattheorie	Gebruikstheorie
<b>Definitie</b>	De theorie of overtuiging die iemand beweert aan te hangen of zegt na te leven.	De impliciete theorie die daadwerkelijk blijkt uit het gedrag van een persoon.
<b>Uiting</b>	Wordt uitgesproken in woorden. Wat men zegt te doen of belangrijk te vinden.	Wordt zichtbaar in actie. Wat men feitelijk doet. Concreet waarneembaar gedrag.
<b>Bron</b>	Bewuste overtuigingen, normen en waarden.	Vaak onbewuste aannames en routines.
<b>Vindplaats</b>	Visie, missie, ambitie, belofte, heisessie.	Protocollen, afspraken, systemen, dagelijkse werkzaamheden.
<b>Doel</b>	Geeft een ideaalbeeld, wens of verlangen. Inspiratie.	Stuurt feitelijk gedrag, vaak zonder dat men het zelf doorheeft. Pragmatisch. Bescherming.

Argyris<sup>14</sup> laat zien dat organisaties, zeker wanneer vraagstukken complex en beladen zijn, zogeheten *defensieve routines* ontwikkelen. Dit zijn patronen van handelen die bedoeld zijn om onzekerheid, gezichtsverlies en bestuurlijke kwetsbaarheid te beperken. Ze helpen om stabiliteit te bewaren en verantwoording af te leggen, maar hebben als keerzijde dat zij leren begrenzen. Wat impliciet blijft, kan immers niet ter discussie worden gesteld. Bij complexe vraagstukken zoals passend en inclusief onderwijs krijgt die logica extra kracht, omdat het expliciteren van aannames direct raakt aan verantwoordelijkheden, machtsverhoudingen en legitimiteit. Gebruikstheorie beschermt zo het systeem tegen ongemak en begrenst tegelijk de ruimte voor vernieuwing. Dat zie je bijvoorbeeld

wanneer extra diagnostiek wordt ingezet als onderbouwing van zorgvuldig handelen, terwijl vragen over de onderwijscontext of de gekozen organisatievorm buiten beeld blijven. Daarmee blijft buiten beeld wat het handelen zegt over de inrichting van de context, en wordt het probleem impliciet teruggedroefd bij het individu.

14. Argyris (1990)

Pas wanneer zichtbaar wordt welke aannames en routines het handelen sturen, ontstaat ruimte voor double loop learning: leren waarin ook de onderliggende vanzelfsprekendheden ter discussie komen. Voor samenwerkingsverbanden betekent dit dat verandering begint bij het expliciteren van de logica's die in de praktijk dominant zijn. Dat vraagt om reflectie op structuren, verantwoordelijkheden en verwachtingen niet om correctie van individuele professionals. In passend en inclusief onderwijs zijn defensieve routines goed herkenbaar. Onder druk grijpen systemen gemakkelijk terug op vertrouwde procedures, vaste verantwoordelijkheden en bekende vormen van legitimatie. Wat bekend en verdedigbaar is, krijgt dan voorrang. Argyris<sup>15</sup> beschrijft dit als *single-loop learning*: verbeteren binnen bestaande aannames. Inclusieve ambities vragen om *double-loop learning*: het expliciet onderzoeken van juist die aannames. Dan gaat het niet alleen over wat beter kan, maar ook over wat vanzelfsprekend is geworden, welke vragen gesteld worden en welke handelingsopties denkbaar blijven.

Zolang de gebruikstheorie impliciet blijft, blijft verandering vooral aanpassing. Pas wanneer defensieve routines bespreekbaar worden, ontstaat ruimte voor leren dat verder reikt dan optimaliseren binnen bestaande kaders. Het onderstaande schema ordent die spanning. Het maakt zichtbaar dat dezelfde structuur tegelijk stimulerend en belemmerend kan werken. De doorslag wordt niet gegeven door intenties, maar door welke logica in de praktijk leidend is wanneer keuzes moeten worden gemaakt.

#### STIMULEREND EN BELEMMEREND IN SAMENHANG

Thema	Stimulerend	Belemmerend
<b>Visie en vertrekpunt</b>	Inclusie als contextvraag; ontwikkeling in interactie met de omgeving.	Inclusie als afwijking die verklaard en gelegitimeerd moet worden.
<b>Procedures en besluitvorming</b>	Regulier onderwijs vanaf het begin betrokken; afweging gericht op wat binnen de context mogelijk is.	Toewijzing op basis van bewijslast, ernstmaten en diagnoses.
<b>Rollen en zeggenschap</b>	Onderwijskundig leiderschap richtinggevend in besluiten.	Specialistische zorglogica en professionele identiteit leidend in afwegingen en legitimatie.
<b>Middelen en prikkels</b>	Beleidsrijke middelen gekoppeld aan concrete doelen passend bij de keuzes die je maakt.	Historisch verdeelde middelen en processen die verwijzen belonen.
<b>Effect in de praktijk</b>	Feedforward; leren van wat nodig is om inclusiever te handelen.	Problematiseren van het kind; legitimeren van verwijzing en toekenning.

15. Argyris (1978)

Wanneer de druk toeneemt, winnen impliciete aannames aan kracht. Het handelen verschuift dan niet omdat men afstand neemt van inclusieve idealen, maar omdat de context andere handelingsopties minder vanzelfsprekend maakt. Zo wordt zichtbaar dat gebruikstheorie niet ontstaat uit overtuiging, maar uit wat in een gegeven situatie als haalbaar, verdedigbaar en verantwoord voelt. Deze spanning is vaak moeilijk te benoemen, juist omdat zij zo vanzelfsprekend is. Het doet denken aan de bekende metafoer van de vis die gevraagd wordt hoe het water is. De vis antwoordt: *welk water?* Zo functioneren ook veel routines in passend onderwijs: ze voelen niet als keuzes, maar als 'hoe het nu eenmaal werkt'. Wat ons handelen stuurt, ervaren we zelden als een keuze of als een theorie. Het voelt als 'hoe het nu eenmaal gaat'. Juist daardoor blijft gebruikstheorie vaak buiten beeld: niet omdat zij verborgen wordt gehouden, maar omdat zij samenvalt met de dagelijkse werkelijkheid waarin professionals opereren. Juist daardoor is het zo moeilijk om te herkennen wanneer we automatisch terugvallen op individueel-medisch denken en handelen.



## Van uitgesproken ambitie naar gedragen praktijk

Uitzicht ontstaat wanneer praattheorie en gebruikstheorie expliciet naast elkaar worden gelegd. Dat vraagt om ruimte; om te vertragen, om te leren van leerlingen en teams, dit expliciet te bespreken en om gezamenlijk te onderzoeken welke alternatieven denkbaar zijn binnen de gegeven context.

Voor samenwerkingsverbanden betekent dit dat inclusie niet alleen richtinggevend moet zijn in taal, maar ook in ontwerpkeuzes: hoe ondersteuning is georganiseerd, hoe verantwoordelijkheid wordt verdeeld en welke vormen van handelen worden gelegitimeerd wanneer het spannend wordt. Door gebruikstheorie bespreekbaar te maken, verschuift het gesprek van intenties naar mogelijkheden. Niet alles kan tegelijk, en niet elke situatie laat zich oplossen binnen bestaande kaders. Maar juist door die grenzen gezamenlijk te verkennen, ontstaat ruimte om inclusieve ambities stap voor stap te verbinden aan de praktijk.

### PRAKTIJKVOORBEELD


#### Leren als oefenruimte voor samenleven

In een wereld waarin verschillen steeds zichtbaarder worden, groeit de neiging om snel te kiezen en te vereenvoudigen. Polarisation ontstaat vaak wanneer mensen verschil niet meer kunnen verdragen zodra de spanning oploopt. Leren is daarom meer dan een onderwijsproces. Het is ook oefenen in samenleven: je eerste reflex onderzoeken, aannames uitstellen en ruimte maken voor andere perspectieven.

Wat in het onderwijs zichtbaar wordt, zien we ook in de samenleving. Ambities zijn vaak inclusief en verbindend, terwijl handelen onder druk gemakkelijk terugvalt op uitsluiting, polarisatie en schuldtoewijzing. Dat gebeurt wanneer onderliggende patronen te weinig ruimte laten voor andere reacties. Onderwijs dat ruimte maakt voor leren, oefent daarom iets wezenlijks. Omgaan met verschil. Erkennen zonder te versimpelen. Conflicten hanteren zonder escalatie. Zo wordt inclusief onderwijs een maatschappelijke oefenplaats, met gevolgen die verder reiken dan de school.

### TAKE-AWAY MESSAGE

**De spanning tussen wat we zeggen en wat we doen als brandstof voor leren. Als je doet wat je deed, dan krijg je wat je had. Werkelijke verandering vindt plaats in het blijven bevragen van de status quo.**

A young girl with long, wavy brown hair is climbing a wooden structure. She is wearing a white t-shirt with a banana pattern and blue pants. She is holding onto a blue rope handle with her right hand and has her left hand on a wooden post. The background is a blurred outdoor setting with green trees and a wooden structure.

# Thema 5 — Besluitvorming & ketens





# Thema 5 — Besluitvorming & ketens

## Sturende procedures

In scholen en samenwerkingsverbanden worden veel keuzes gemaakt op de snijvlakken van onderwijs en ondersteuning. Juist op die momenten krijgt inclusie vorm of verliest zij aan betekenis. Besluitvorming over ondersteuning, plaatsing en terugstroom is daarmee geen technisch proces, maar een normatief vraagstuk: het bepaalt welke rol het regulier onderwijs inneemt en welke ontwikkelruimte zichtbaar blijft. In dit thema onderzoeken we hoe besluitvorming is georganiseerd in ketens en wat dat betekent voor de positie van het regulier onderwijs. Niet om ketens ter discussie te stellen, maar om zichtbaar te maken hoe zij richting geven aan wat als haalbaar, verantwoord en wenselijk wordt gezien.

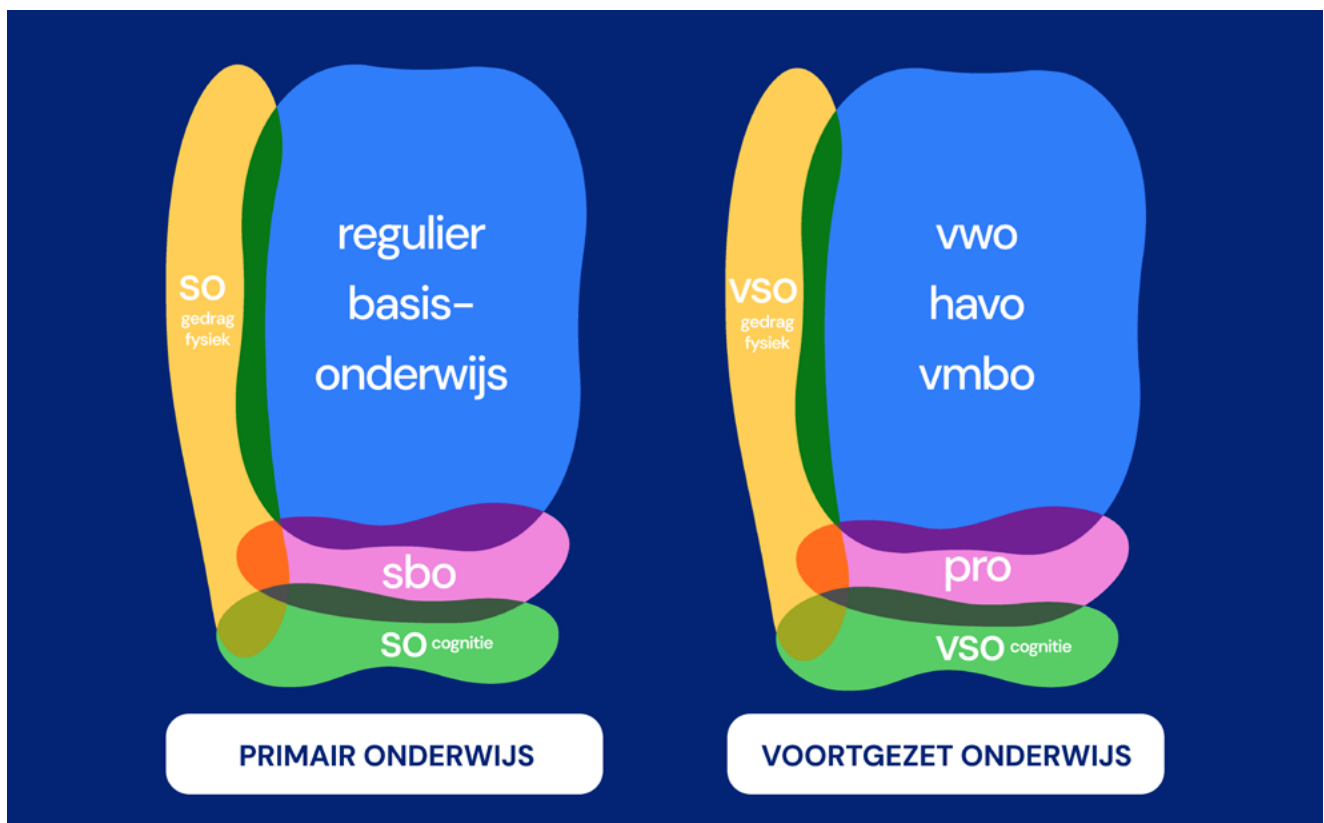
*Ketens worden ingezet om helderheid te organiseren maar bepalen ongemerkt ook wat als normaal gezien wordt in de onderwijspraktijk.*



## Besluitvorming op de snijvlakken

In onze onderzoeken kijken we nadrukkelijk naar wat er gebeurt op de snijvlakken van het onderwijs- en ondersteuningssysteem. Juist daar, waar leerlingen bewegen tussen regulier onderwijs, voorzieningen en gespecialiseerde settings, wordt zichtbaar hoe besluitvorming in de praktijk uitwerkt. De illustraties van de speelvelden van de samenwerkingsverbanden po en vo laten zien waar grensgebieden zitten in het huidige onderwijsstelsel. Het gaat hier over leerlingen die in de ene regio in een (meer) reguliere setting onderwijs volgt, terwijl een in andere regio bij dezelfde situatie sprake is van verwijzing. Deze verschillen hangen niet alleen samen met beleid, maar kunnen zich ook op school-, team- of groepsniveau voordoen. Wat er gebeurt op deze grensvlakken zegt veel over de mogelijkheden en grenzen van het onderwijs, aannames en procedures. Overgangen zijn daarmee geen neutrale momenten, maar sleutelmomenten in de schoolloopbaan van leerlingen.

Wat daarbij opvalt, is de asymmetrie in beweging. De instroom van leerlingen vanuit het regulier onderwijs naar specialistische voorzieningen is structureel, terwijl terugstroom schaars en vaak incidenteel is. In meerdere regio's zagen we dat leerlingen na een eerste plaatsing in gespecialiseerd onderwijs vrijwel automatisch doorstromden naar een volgende specialistische voorziening. Terugkeer naar regulier onderwijs werd zelden expliciet overwogen. Eenmaal ingestroomd, blijven leerlingen veelal binnen dezelfde voorziening of keten. Het regulier onderwijs is bij deze beslissingen en bij de evaluatie van ingezette arrangementen vaak beperkt betrokken. Besluiten worden daarbij vaak ervaren als logisch en lokaal, terwijl de effecten zich pas later en op regionaal niveau laten zien, bijvoorbeeld in leerlingstromen, voorzieningengebruik en budgettaire druk. Daarnaast zien we dat het aanbod van voorzieningen en arrangementen uitgebreid wordt als antwoord op concrete knelpunten. Deze uitbreiding voelt op zichzelf logisch en zorgvuldig. In samenhang ontstaat echter een steeds fijnmaziger systeem van grensgebieden, routes, criteria en verantwoordelijkheden.

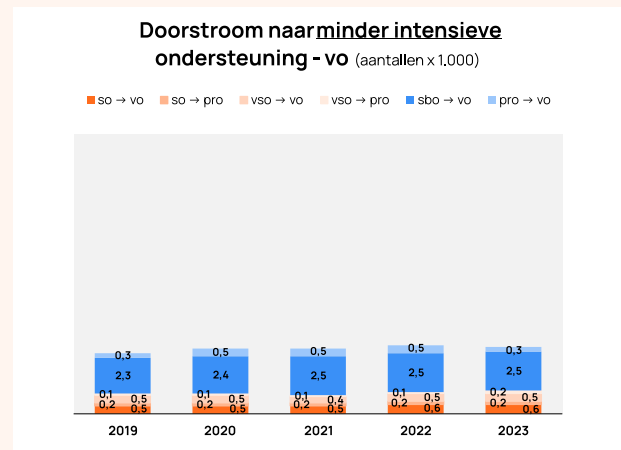
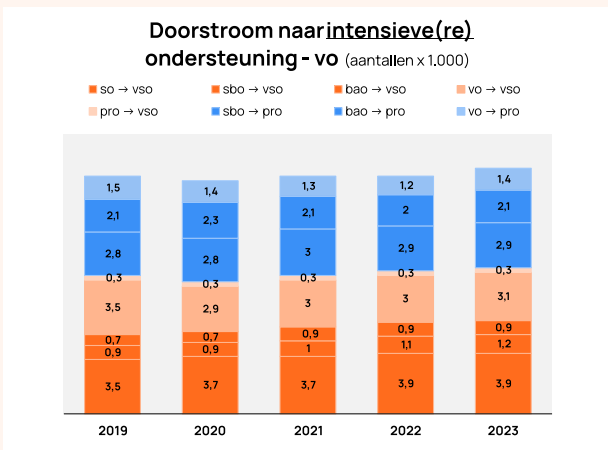
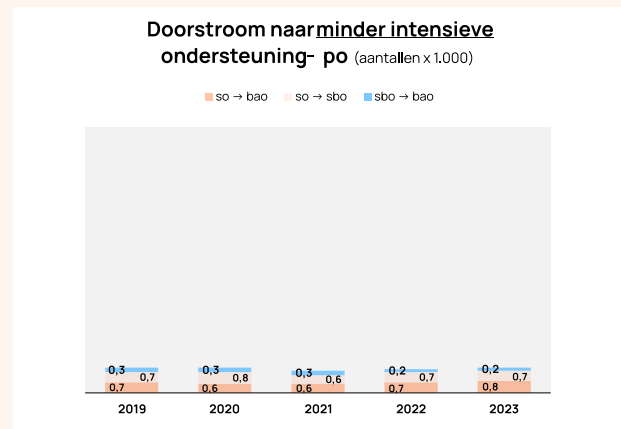
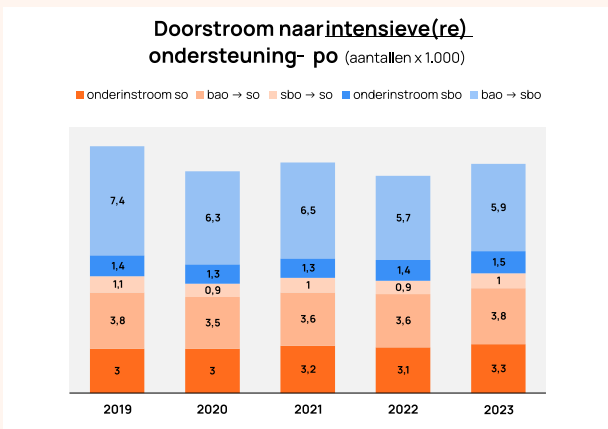


**PRAKTIJKVOORBEELD**

**Leerlingstromen: de heenweg lijkt makkelijker dan de terugweg**

Om een beeld te krijgen van de leerlingenstromen hebben we grafieken gemaakt die enerzijds de beweging naar een intensieve(re) ondersteuningsvorm weergeven en anderzijds de beweging naar minder intensieve ondersteuning. Wat meteen zichtbaar wordt is dat de terugstroom naar minder intensieve ondersteuning een fractie is van de instroom in intensieve ondersteuning. In het primair onderwijs valt op dat ongeveer een derde van de leerlingen direct instroomt in het gespecialiseerd onderwijs, nog voordat ze een voet over de drempel van een reguliere school hebben gezet. Dit speelt sterker bij het so dan bij het sbo. Uitzondering op het patroon is dat de leerlingenstromen van so naar sbo en omgekeerd vrijwel even groot zijn. De schommelingen in de instroom in intensieve(re) ondersteuningsvormen zijn met name te wijten aan de afnemende doorstroom van bao naar sbo en de toenemende onderinstroom in het sbo en so.

Zodra leerlingen in het voortgezet onderwijs komen, dan hebben zij al een loopbaan in het po achter de rug. Daarmee zijn er meer verschillende leerlingstromen mogelijk dan in het po. Het overgangsmoment van po naar vo is vanuit het vo-perspectief onderinstroom, maar deze hebben we gedifferentieerd weergegeven naar herkomst. Ongeveer tweederde van de leerlingen in het vso komt direct doorgestroomd vanuit het po, waarvan veruit de meerderheid vanuit het so. De rest is zij-instroom, vrijwel volledig vanuit het regulier vo. Voor het praktijkonderwijs geldt dat ca. 80% van de leerlingen direct op deze schoolsoort begint. Het grootste deel van de instroom is vanuit het sbo met vlak daarna het regulier basisonderwijs. De overstap naar minder intensieve ondersteuning vindt vooral plaats bij de overgang van po naar vo. De vo-grafiek van doorstroom naar minder intensieve ondersteuning laat zien dat het aantal leerlingen dat op een later moment in de vo-loopbaan terugstroomt vrijwel nihil is. Wat we hier beschrijven zijn de trends die we zien. Dit is onderdeel van de stap *overzicht*.



Bij de stap *inzicht* gaan we na wat de oorzaak zou kunnen zijn voor deze trends. Dit is meer hypothetisch van aard. We vermoeden dat hier onder andere sprake is van ketendynamiek (zie theoriekader). Ten tijde van het schrijven van deze publicatie doet het Instituut voor Inclusief onderwijs onderzoek naar de onderinstroom in primair en voortgezet onderwijs bij een groot aantal samenwerkingsverbanden. De verwachting is dat een combinatie van kwantitatieve informatie (leerlingstromen), kwalitatieve informatie (steekproef van aanvraagdossiers; interviews met betrokkenen; beleidsonderzoek) en contextfactoren van de regio leidt tot een duidelijker beeld over deze groep en inzicht geeft in mogelijkheden om deze stroom, indien wenselijk, terug te brengen. Voor de beperkte tussentijdse doorstroom naar minder intensieve ondersteuning zien we in de praktijk vaak een samenspel van meerdere factoren. Op meerdere plekken in deze publicatie worden deze aangehaald. Het thema Ketendynamiek nodigt uit om verder te kijken naar de

routes. Wij zien in de praktijk bijvoorbeeld dat de route naar intensievere ondersteuning uitgebreid beschreven en ingericht is. De omgekeerde route is meestal summier en het regulier onderwijs heeft zelden een doorslaggevende rol, als ze al betrokken is.

*Terugstroom vraagt dezelfde ontwerpzorg als instroom, maar wordt zelden als zodanig georganiseerd. Zonder expliciet heroverwegingsmoment wordt een tijdelijke plek geleidelijk blijvend.*

Daarmee raakt de vraag naar een passende plek los van de vraag hoe een context weer passender kan worden.

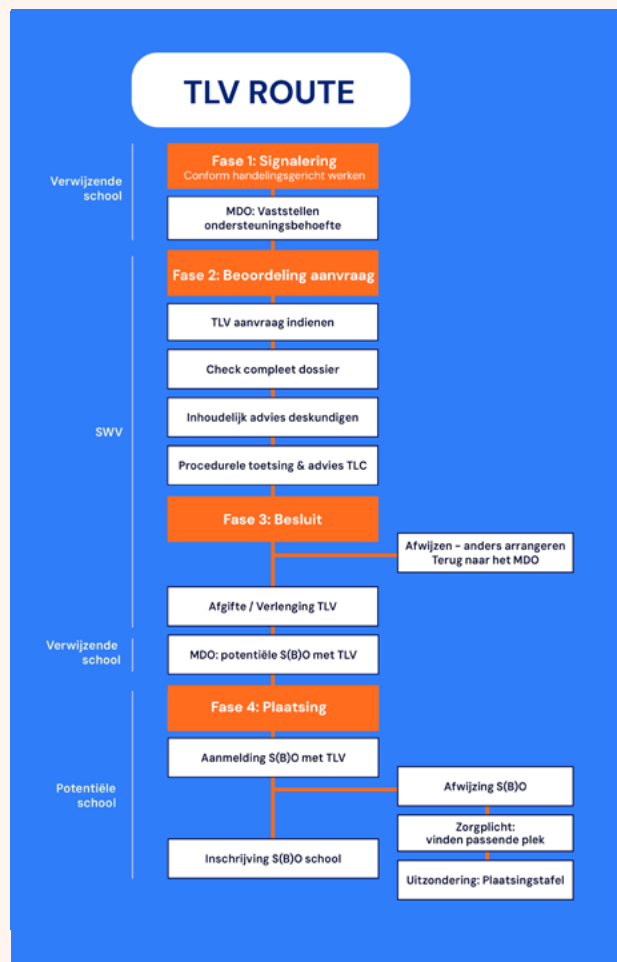
## INSPIRATIE UIT DE THEORIE

### Wanneer ketens helpen en wanneer ze het overnemen

In *Ketens in Onderwijsland* beschrijven Willeke Doornbos en Bert Wienen<sup>16</sup> hoe ketens ontstaan als antwoord op toenemende complexiteit in onderwijs en ondersteuning. Wanneer vragen meerdere organisaties raken en verantwoordelijkheden zich opstapelen, wordt organiseren in ketens aantrekkelijk. Werk wordt opgeknipt in stappen, criteria worden vastgelegd en overdrachten expliciet gemaakt. Dat zorgt voor overzicht, tempo en bestuurbaarheid.

Deze logica is in onderwijs en ondersteuning herkenbaar. Net als dat een product dat thuis wordt bezorgd vaste stappen doorloopt, bewegen ondersteuningsvragen zich ook langs vaste routes: van school naar overleg, van overleg naar toewijzing, van toewijzing naar uitvoering. Iedere schakel doet wat van hem verwacht wordt. Besluiten worden navolgbaar en verdedigbaar. In die zin vervullen ketens precies de functies die Doornbos en Wienen beschrijven: selectie, efficiëntie en beheersbaarheid.

16. Wienen & Doornbos (2024)



Tegelijkertijd laten zij zien dat ketens nooit neutraal zijn. Door de manier waarop ze zijn ingericht, sturen ze hoe er wordt gekeken. Wat binnen de route past, krijgt aandacht; wat daarbuiten valt, wordt lastiger bespreekbaar. Verwijzen kan opluchten en duidelijkheid bieden, maar verplaatst de verantwoordelijkheid stap voor stap weg van de pedagogische relatie waarin het vraagstuk is ontstaan.

Doornbos en Wienen beschrijven hoe in deze beweging het perspectief verschuift. Specialistische logica's worden leidend in de afweging, terwijl de onderwijscontext steeds meer als gegeven wordt gezien. Niet omdat die onbelangrijk is, maar omdat de keten vraagt om eenduidigheid en afbakening. Zo kan het gebeuren dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor het geheel: iedere schakel handelt zorgvuldig binnen zijn opdracht, terwijl het gezamenlijke perspectief vervaagt. In die dynamiek gaat het

aanbod de vraag vormen. Door verdere specialisatie dijt de keten uit, raken onderwijsdoelen en ondersteuning lossen met elkaar verbonden en ontstaan nieuwe grenzen waar eerder ruimte werd gezocht. Leraren en leerlingen kunnen tussen wal en schip belanden, niet door onwil, maar doordat verwijzen niet automatisch leidt tot passende ontwikkeling.

Daartegenover plaatsen Doornbos en Wienen een ander vertrekpunt: onderwijs als relationele praktijk. Niet de keten, maar de pedagogisch-didactische relatie vormt het fundament. De kernvraag is daarom niet of ketens goed of fout zijn, maar wanneer zij helpend zijn – en wanneer andere manieren van organiseren nodig zijn om samen te blijven kijken, afstemmen en leren in context. Juist in besluitvorming over ondersteuning wordt zichtbaar hoe deze ketenlogica richtinggevend wordt.

## Ketens, beslisarchitectuur en normering

In complexe systemen is het organiseren in ketens een begrijpelijke reactie. Ketens maken het mogelijk om verantwoordelijkheden te verdelen, processen beheersbaar te houden en besluitvorming uitlegbaar te maken. In het onderwijs- en ondersteuningsdomein zien we dit terug in vaste procedures voor aanmelding, toewijzing, opschaling en terugstroom. Tegelijkertijd brengen ketens een specifieke beslisarchitectuur voort. Door ondersteuning te organiseren in opeenvolgende stappen, met duidelijke overdrachtsmomenten en criteria, ontstaat een systeem waarin het perspectief gaandeweg verschuift. Wat begint als gezamenlijk zoeken, wordt al snel een vraag naar passende plek of voorziening. Deze architectuur is niet neutraal. Zij stuurt op wat als legitiem, realistisch en verantwoord wordt gezien. Naarmate meer specialistische voorzieningen beschikbaar zijn, wordt het steeds logischer om vragen daar te beleggen. Zo ontstaat een zelfversterkend patroon: uitbreiding van aanbod leidt tot verfijning van selectie, waardoor het regulier onderwijs steeds minder als ontwikkelbare context wordt gezien.

Een vergelijkbaar effect zien we bij de uitbreiding en differentiatie van voorzieningen. Nieuwe arrangementen vergroten op korte termijn de handelingsruimte, maar introduceren tegelijk nieuwe grenzen. Fijnmaziger aanbod leidt tot fijnmazigere selectiecriteria. Wat we organiseren, gaan we gebruiken, ook wanneer dat niet de bedoeling was.

Wat bedoeld is om inclusiever te werken, kan onbedoeld bijdragen aan een versmalling van wat regulier onderwijs geacht wordt te kunnen dragen. In die zin zijn voorzieningen niet alleen een antwoord op specialistisch kijken, maar ook een motor ervan.

## Regulier onderwijs als vertrekpunt

Ketens zijn niet per definitie problematisch. Ze bieden structuur, houvast en rechtmatigheid in een complex speelveld. De kernvraag is daarom niet of we ketens moeten afschaffen, maar hoe we voorkomen dat zij ongemerkt normerend worden voor wat regulier onderwijs kan en mag zijn.

Dat vraagt om expliciete keuzes in besluitvorming. Inclusieve besluitvorming begint niet bij de vraag *waar* een leerling past, maar bij de vraag *wat deze leerling vraagt van het onderwijs in deze context*. Dat betekent dat het perspectief van het regulier onderwijs vanaf het begin betrokken moet zijn bij afwegingen over ondersteuning, opschaling en terugstroom. Niet pas nadat een specialistisch frame al is ontstaan, maar juist aan de voorkant.

Wanneer scholen worden uitgenodigd om vanuit concrete situaties te reflecteren op hun pedagogisch-didactisch handelen, ontstaat ruimte voor professionele ontwikkeling in plaats van doorverwijzing. Daarmee kan een hardnekkige cirkel worden doorbroken: *we kunnen het niet* → *dus doen we het niet* → *dus leren we het niet*. Het regulier onderwijs is dan niet het eindpunt van besluitvorming, maar het vertrekpunt van leren.

### TAKE-AWAY MESSAGE

De inrichting van ondersteuningsvormen en -routes heeft een niet te onderschatten invloed op de rol, positie en verwachtingen van het regulier onderwijs. Als de norm van normaal smaller wordt, dan ligt exclusie op de loer terwijl inclusie beoogd wordt.

A photograph of two young girls sitting on chairs and talking. The girl on the left is wearing a white shirt and blue denim overalls, and is gesturing with her hands as she speaks. The girl on the right is wearing a red and white striped t-shirt and glasses, and is listening attentively. They are in a bright room with large windows in the background.

# Thema 6 — Het stoeltjesvraagstuk





# Thema 6 — Het stoeltjesvraagstuk

## Schaarste, eigenaarschap en relatie

In veel samenwerkingsverbanden komt vroeg of laat hetzelfde gesprek op tafel: de plekken zijn op. Voorzieningen verklaren zich vol, wachtlijsten groeien en onder-tussen melden zich nieuwe leerlingen die ondersteuning nodig hebben. Het tekort aan 'stoeltjes' wordt vaak ervaren als een praktisch probleem: te weinig capaciteit voor te veel vraag. In onze onderzoeken zien we echter dat het stoeltjesvraagstuk meer zichtbaar maakt dan alleen een capaciteitsprobleem. Het legt bloot hoe onder schaarste besluiten worden genomen, hoe verantwoordelijkheid zich lokaal organiseert en hoe tijd ongemerkt richting geeft aan wie in beeld blijft en wie uit beeld raakt. Daarmee raakt het stoeltjesvraagstuk aan fundamentele vragen over eigenaarschap, prioritering en samenhang binnen het systeem van onderwijs en ondersteuning.

### OVERZICHT

#### Schaarse stoeltjes

Veel samenwerkingsverbanden kampen met vol-verklaringen: scholen voor gespecialiseerd onderwijs hebben geen plaatsen meer, terwijl er wel leerlingen worden verwezen. Ook tussenvoorzieningen die bedoeld zijn om verwijzingen te voorkomen, stromen vol en hebben niet altijd het beoogde effect. Deze plekken zijn bovendien regelmatig minstens zo kostbaar als plaatsing in het gespecialiseerd onderwijs.

In alle onderzochte samenwerkingsverbanden zien we een scheve beweging: de doorstroom van regulier naar gespecialiseerd onderwijs is aanzienlijk groter dan de omgekeerde stroom. Eenmaal geplaatst, is terugkeer zeldzaam. In het voortgezet onderwijs zet deze beweging zich vrijwel automatisch voort: plaatsing in speciaal onderwijs leidt vaak, zonder expliciete heroverweging, tot voortgezet speciaal onderwijs. Wat bedoeld is als tijdelijk, groeit zo uit tot een langdurig traject.

Wat daarbij opvalt, is dat besluiten over de bezetting van plekken vrijwel altijd lokaal en casusgericht worden genomen: per school, per voorziening, per aanvraag. Iedereen ervaart de gevolgen van het begrensde aantal plekken, maar de manier waarop schaarste wordt gevoeld verschilt sterk per positie in het veld. Voor een leerling en diens ouders betekent een wachtlijst iets anders dan voor een leraar, een ondersteuningscoördinator, een directeur van een gespecialiseerde school of een bestuurder van het samenwerkingsverband. Schaarste is daarmee geen abstract gegeven, maar een ervaringsrealiteit die sterk samenhangt met waar iemand staat en welke verantwoordelijkheid hij of zij draagt.



Intern begeleider: "Voor mij voelt het alsof ik steeds opnieuw moet kiezen tussen twee leerlingen. Wat ik ook doe, het voelt nooit als de juiste keuze."

## INZICHT

### Prioriteren in een oneindige vraag

Het budget van een samenwerkingsverband vertaalt zich in een beperkt aantal plekken voor extra ondersteuning. Die *stoeltjes* zijn eindig, terwijl de behoefte aan ondersteuning dat niet is. In de dagelijkse onderwijspraktijk stemmen leraren hun onderwijs af op het gemiddelde van de groep. Dat betekent onvermijdelijk dat er leerlingen zijn voor wie dit onvoldoende is. Wanneer binnen een samenwerkingsverband de overtuiging leeft dat gespecialiseerde settings deze behoeften beter kunnen oplossen, wordt verwijzen logisch. Deze logica wordt versterkt door de beleving van professionals aan beide kanten. Voor het team in het regulier betekent verwijzing vaak opluchting: de druk in de groep neemt af en het gevoel ontstaat dat het kind 'op een betere plek' is. Tegelijkertijd krijgen leraren in gespecialiseerde settings met iedere verwijzing de ruimte om te doen waarvoor zij zijn opgeleid. In die zin werkt een verwijzing altijd – in ieder geval binnen de context van de professional die het besluit neemt.

De grote vraag naar plekken wordt echter niet alleen veroorzaakt door instroom, maar ook door beperkte uitstroom (zie ook [thema 5](#)). Ondanks dat het gespecialiseerd onderwijs bedoeld is als tijdelijke voorziening is terugschakeling zeldzaam. Tijd speelt hierin een bepalende rol. Hoe langer een plaatsing duurt, hoe minder deze nog als keuze wordt ervaren en hoe meer als gegeven. Tijd fungeert zo als stille beslisser: tijdelijke oplossingen worden structureel, zonder dat daar expliciet opnieuw over wordt besloten.

Wanneer alle plekken bezet zijn, ontstaat spanning. De druk om extra plekken te realiseren neemt toe. Extra capaciteit betekent echter ook extra investering in gespecialiseerde voorzieningen, waardoor middelen niet meer beschikbaar zijn om het regulier onderwijs te versterken. Zo kan een vicieuze cirkel ontstaan: schaarste wordt lokaal opgelost, maar collectief vergroot.

Deze dynamiek roept een ongemakkelijke vraag op: worden de beschikbare plekken bezet door de leerlingen die ze het meest nodig hebben, of door degenen die er het eerst waren? En wie is eigenlijk in positie om die afweging te maken, met oog voor de belangen van alle leerlingen?

Een schoolleider: "Toen hij hier net zat, spraken we af: dit is tijdelijk. Drie jaar later voelt dat gesprek bijna onwerkkelijk. Niemand vraagt zich nog of het anders kan of zou moeten."

Wat hier zichtbaar wordt, is versnipperd eigenaarschap. Iedereen handelt logisch binnen de eigen context, maar niemand draagt verantwoordelijkheid voor het geheel. Besluiten worden genomen binnen afzonderlijke delen van de keten – school, voorziening, aanvraag – terwijl de samenhang tussen die keuzes buiten beeld blijft.

## INSPIRATIE UIT DE THEORIE

### Schaarste, tijd en prikkels

In onze onderzoeken zien we dat de manier waarop middelen, ondersteuning en verantwoording zijn ingericht krachtige prikkels bevat die bestaand handelen bevestigen. Ondersteuning wordt georganiseerd rond individuele leerlingen en hun problemen. Toewijzing vindt plaats op basis van kindkenmerken. Daarmee wordt een interventiegerichte logica in stand gehouden: pas wanneer het overduidelijk misgaat, volgt ondersteuning. Zodra intensievere ondersteu-

ning nodig is, verschuift de logica. Dan wordt toekenning gekoppeld aan probleemdefinities op individueel niveau. Hoe zwaarder de problematiek wordt geformuleerd, hoe groter de kans op middelen. In het stoeltjesvraagstuk wordt deze prikkel extra zichtbaar: verwijzen wordt lokaal begrijpelijk, investeren in de basis onzeker. Schaarste is in deze zin geen toevallige uitkomst, maar het resultaat van hoe prikkels, tijd en verantwoordelijkheid samenkomen.

## PRAKTIJKVOORBEELD

### De olifant

In vrijwel alle samenwerkingsverbanden kwamen we dezelfde dynamiek tegen: iedereen handelt zorgvuldig, maar niemand lijkt het geheel te overzien of voelt zich verantwoordelijk voor het geheel. Deze situatie laat zich goed vangen in de metafoer van de olifant. Verschillende mensen staan rond dezelfde olifant en ervaren ieder een ander deel. Iedereen heeft gelijk vanuit zijn eigen positie – en toch ontbreekt het gezamenlijke beeld.

Leraren zien wat er in hun klas gebeurt. Intern begeleiders zien de druk op hun school. Specialisten zien de leerlingen in hun voorziening. Beleidsmedewerkers zien budgetten en stromen. Bestuurders zien systemen en verantwoordelijkheden.

Besluiten worden genomen vanuit deze deel-perspectieven, zonder dat expliciet wordt gekeken naar wat deze keuzes samen doen met leerlingstromen, beschikbare plekken en toekomstige speelruimte. Zo ontstaat versnipperd eigenaarschap: verantwoordelijkheid is logisch verdeeld, maar nergens gebundeld tot een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

In meerdere regio's zagen we dat het gesprek over volverklaringen aanvankelijk draait om aantallen: hoeveel plekken zijn er, hoeveel leerlingen wachten, hoeveel middelen zijn beschikbaar?



Pas wanneer scholen, voorzieningen en samenwerkingsverbanden samen kijken naar hoe zij blijven volgen en wie uit beeld raakt, ontstaat ruimte voor andere keuzes. Dan wordt zichtbaar dat schaarste niet neutraal is. Zij legt bloot hoe eigenaarschap is georganiseerd en wie wanneer betrokken is bij besluitvorming. In regio's waar regulier en gespecialiseerd onderwijs elkaar blijven ontmoeten en er bereidheid is om te omarmen en los te laten rondom leerlingen – ook wanneer deze tijdelijk elders onderwijs volgen – blijkt terugschakelen vaker bespreekbaar. Niet omdat er dan meer plekken zijn, maar omdat verantwoordelijkheid niet ophoudt bij de voordeur of het in stand houden van een voorziening. Schaarste fungeert daarmee als spiegel. Niet voor wat ontbreekt, maar voor hoe het systeem is ingericht en welke keuzes daarin vanzelfsprekend zijn geworden.

## Van stoeltjes naar gedeelde verantwoordelijkheid in tijd

Het stoeltjesvraagstuk is geen incidenteel knelpunt, maar een systeemkenmerk. Het laat zien hoe we onder schaarse tijd, prikkels en lokale verantwoordelijkheid samen richting geven aan besluitvorming. Zolang verantwoordelijkheid samenvalt met plekken en voorzieningen, blijven tijdelijke besluiten zich vastzetten in de tijd en wordt heroverweging steeds lastiger.

Dit hoofdstuk wijst daarmee niet naar snelle oplossingen, maar maakt zichtbaar waar spanning ontstaat: tussen lokaal handelen en collectieve gevolgen, tussen tijdelijke intenties en structurele effecten, tussen verantwoordelijkheid voor de eigen leerling en verantwoordelijkheid voor alle leerlingen in de regio. Het stoeltjesvraagstuk fungeert als spiegel voor het systeem. Niet om schuld toe te wijzen, maar om zichtbaar te maken hoe schaarste wordt georganiseerd – en welke vragen dat oproept voor vervolgstappen richting inclusiever onderwijs.

*De vraag verschuift dan van:  
waar bevindt deze leerling zich?  
naar: wie en waar weegt, herijkt  
en prioriteert in de tijd wat deze  
leerling én het geheel nodig  
hebben?*

In die beweging verandert ook het gesprek over schaarste. Het gaat niet langer alleen om het verdeelen van plekken, maar om het expliciet organiseren van verantwoordelijkheid in de tijd. Het stoeltjesvraagstuk nodigt uit om scherper te kijken naar wie wanneer opnieuw weegt, welke besluiten tijdelijk zijn bedoeld en waar heroverweging georganiseerd moet worden.

Daarmee wordt zichtbaar dat schaarste niet alleen vraagt om capaciteit, maar om gezamenlijk zicht op gevolgen, keuzes en verantwoordelijkheid over grenzen van scholen en voorzieningen heen.

### TAKE-AWAY MESSAGE

**Het stoeltjesvraagstuk gaat niet alleen over capaciteit, maar over hoe schaarste, tijd en eigenaarschap samen besluiten sturen. Zolang verantwoordelijkheid versnipperd blijft, worden tijdelijke oplossingen structureel en raakt het geheel uit beeld.**



# Thema 7 — Doelgroepverschuiving





## Ordening en kruipende normen aan de randen

In het publieke debat over het onderwijs is er een aantal vraagstukken dat telkens opnieuw aan de kaak wordt gesteld. Denk aan de groei van het gespecialiseerd onderwijs, ondanks een reeks maatregelen en hervormingen in de afgelopen decennia. Of aan de positie en waardering van het praktijkgerichte onderwijs. Verklaringen hebben vaak een maatschappelijk karakter: individualisering, de norm dat hoger beter is, toenemende prestatiedruk, groeiende behoefte aan ondersteuning en medicalisering<sup>17</sup>. Het lastige aan deze verklaringen is dat zij het probleem buiten de invloed van het onderwijs plaatsen en alle betrokkenen het gevoel geven een slachtoffer te zijn van 'het systeem'. En zeg nou zelf, wie is bij machte om 'het systeem' te veranderen? Zelfs veranderingen door bewindspersonen aan het onderwijsstelsel, hadden zelden het beoogde effect (zie ook **thema 9**). Dus blijven we in de tussentijd hardnekkig proberen om interventies te bedenken, die geen stelselwijziging vereisen.

In onze onderzoeken kijken we vanuit verschillende kanten naar dezelfde situatie: belofte (visie, ambitie), handelen (beleid, protocollen, gedrag) en data (leerlingstromen, contextfactoren). Juist die meerzijdige blik heeft ervoor gezorgd dat aanvullende of misschien wel alternatieve hypothesen naar boven konden komen over hoe het komt dat de behoefte aan een specialistische aanpak stijgt, terwijl het beleid het omgekeerde beoogt. Deze hypothesen zijn nadrukkelijk geen wonderpil, maar kunnen wel een aanzet zijn naar andere perspectieven op de werkelijkheid. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het voortgezet onderwijs omdat dat binnen het funderend onderwijs de plek is waar differentiatie in leerroutes het sterkst is doorgevoerd, maar vergelijkbare dynamieken zien we ook in het primair onderwijs. In het praktijkkader laten we ter illustratie zien hoe we hypothesen formuleren en toetsen over de doelgroepverschuiving in het praktijkonderwijs. Deze aanpak is ook toepasbaar op andere schoolsoorten en in onze ervaring sluiten de beelden uit het gespecialiseerd onderwijs aan bij hetgeen we beschrijven over het praktijkonderwijs.

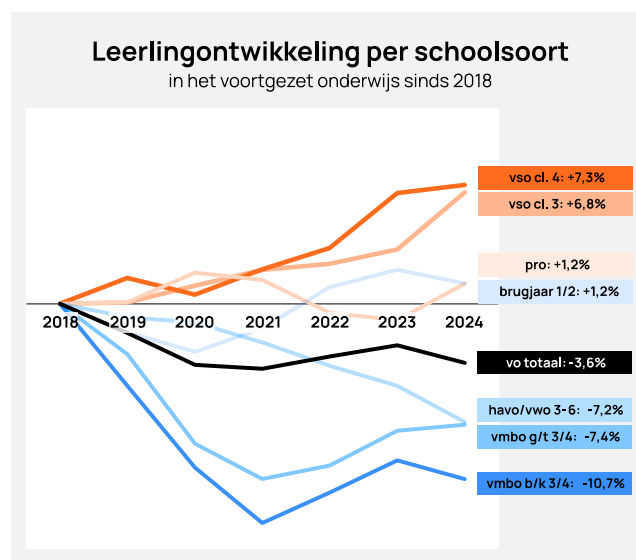
17. O.a. in Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020); PO-Raad & Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs (2025); en Van Yperen et. al. (2019)

## Groei van vraag in een krimpende populatie

Als we kijken naar de trends in leerlingen en schoolsoorten, dan zien we dat er steeds meer kinderen en jongeren worden getypeerd als afwijkend van de norm<sup>18</sup>. De norm is dat een kind in staat is voltijds onderwijs te volgen, in een reguliere setting en de schoolloopbaan van het funderend onderwijs afsluit met een diploma. Als het op een van deze punten knelt, dan komen andere onderwijsroutes in beeld: het gespecialiseerd onderwijs en, in het vo, ook het praktijkonderwijs. Vaak is er op individueel niveau bevestiging dat verwijzing de goede keuze was (zie ook [thema 6](#)). Ouders, leerling en verwijzende school zijn vaak opgelucht dat er eindelijk een plek gevonden is die beter lijkt te passen<sup>19</sup>. Dat is logisch als gekeken wordt naar dit kind, op dit moment in deze context. Alle individuen samen, bekeken over meerdere jaren, laten echter zien dat doelgroepen onbedoeld aan het schuiven zijn.

*Doelgroepverschuiving betekent dat de populatie van de leerlingen in een onderwijsroute verandert. Leerlingen die voorheen in de ene schoolsoort zouden 'landen' komen nu terecht in een andere route.*

Deze doelgroepverschuiving vindt vaak plaats zonder dat daar bewust – landelijk of regionaal – beleid op wordt gevoerd. Denk bijvoorbeeld aan de ISK-leerlingen die doorstromen naar het praktijkonderwijs. Niet omdat ze daar passen qua ontwikkelingsperspectief, maar omdat de taalontwikkeling niet als toereikend wordt gezien om deel te nemen aan het onderwijs op het vmbo, havo of vwo<sup>20</sup>.



Deze grafiek van de ontwikkeling van de verschillende schoolsoorten in het vo illustreert deze verschuiving op basis van leerlingenontwikkeling<sup>21</sup>. Wanneer de lijnen van de verschillende schoolsoorten naast elkaar staan dan helpt dat om het begrip doelgroepverschuiving beter te begrijpen. De groei of krimp van het aantal leerlingen van de betreffende schoolsoort wordt in dit geval afgezet tegen ijkjaar 2018. Een lijn boven 0 betekent groei ten opzichte van 2018. Een lijn onder 0 betekent krimp in dezelfde periode. De zwarte lijn geeft de ontwikkeling weer van de totale vo-populatie in Nederland<sup>22</sup>.

18. Gebaseerd op de stijgende deelnamepercentages van gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs.

19. O.a. beschreven in: Ganzeboom (2024) en Kammer (2026)

20. Van der Ploeg (2024); Fleur & van Baalen (2026)

21. Bron: [www.ocwincijfers.nl](http://www.ocwincijfers.nl). Voor het onderscheid tussen brugjaren 1 en 2 enerzijds en ongedeeld leerjaar 3 anderzijds is aanvullend gebruik gemaakt van [opendata.cbs.nl](http://opendata.cbs.nl).

22. Vso cluster 1, 2, 3 en 4, praktijkonderwijs, brugjaar inclusief ongedeeld leerjaar 3, vmbo leerjaar 3-4, havo leerjaar 3-5, vwo leerjaar 3-6, vavo.

Deze lijn laat in feite de demografische ontwikkeling zien: terugloop van leerlingenaantal met minus 3-4% sinds 2018. Wanneer de lijnen van de afzonderlijke onderwijsroutes dicht bij de lijn van de algemene populatie liggen, dan blijft de verdeling van leerlingen over het stelsel min of meer gelijk. Maar dat is niet wat de data laat zien. Het gespecialiseerd onderwijs en het praktijkonderwijs zijn groter dan in 2018, terwijl de andere schoolsoorten zijn gekrompen<sup>23</sup>. Een aantal jaar op rij is het vmbo-onderwijs sterker gekrompen dan verwacht zou worden op basis van de demografische ontwikkeling, maar trekt de laatste jaren wel weer wat bij. Het havo-vwo-onderwijs vertoonde in eerste instantie een mildere krimp dan de algemene populatie, maar dat verandert tussen 2021 en 2024 als er alsnog een sterkere daling inzet. Mogelijk betekenen de trends in vmbo en havo-vwo dat de opwaartse druk<sup>24</sup> weer langzaam aan het afnemen is, maar dat is pas op langere termijn met zekerheid te zeggen.

Terug naar de groei van het gespecialiseerd onderwijs. In onze onderzoeken zien we dat het schoolloopbaanperspectief van leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs vaak smaller is dan dat van leeftijdsgenoten. Onderwijsroutes worden vaak ingeperkt door organisatorische knelpunten. Gespecialiseerde onderwijssettings op havo- en vwo-niveau zijn schaars, zeker in de bovenbouw. Keuzeruimte in profielen is beperkt of ontbreekt. Ook binnen het praktijkgerichte vmbo zijn de mogelijkheden begrensd: kleinere vso-voorzieningen kunnen vaak geen breed aanbod realiseren vanwege randvoorwaarden zoals praktijklokalen en vakdocenten. Hoewel de specialistische aanpak voor een specifieke groep zeer helpend of zelfs noodzakelijk is om tot ontwikkeling te komen, zitten er ook 'kosten' aan.

---

23. Uitzondering hierop is zijn de brugjaren (1-2). Deze lijn vertoont een stijgende trend omdat de instroom in de onderbouw door demografische ontwikkeling toeneemt. Dit effect is vertraagd te zien in de andere schoolsoorten.

24. Onder andere beschreven in Onderwijsraad (2021) en Vermeulen et al. (2021).

Een prangende vraag is wie de nieuwe leerlingen zijn en waarom ze nu wel naar deze scholen gaan en eerder niet. Dit overzicht laat zien dat wat verwacht zou worden op basis van de doelgroepbeschrijving van de overheid<sup>25</sup> en de werkelijke ontwikkeling behoorlijk uit elkaar kunnen liggen:

Onderwijssoort	Doelgroepbeschrijving	Hypothese over stabiliteit o.b.v. doelgroepbeschrijving	Werkelijke leerlingontwikkeling
pro	IQ tussen 55 en 80; een leerachterstand van drie jaar of meer op inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en/of spellen, waarvan één van de domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen moet zijn. <sup>26</sup>	Stabiele doelgroep (conform demografische ontwikkeling), met name door het IQ-criterium. Er is geen aanleiding om een veranderende verdeling van IQ-scores te verwachten in de populatie. Kwaliteit van het onderwijs zou de leervorderingen kunnen beïnvloeden.	Lichte groei van 1,2% tegenover een krimp van de algemene populatie van 3,6%. Verschil is bijna 5%.
vso cl. 3	Lichamelijk gehandicapte en/of verstandelijk gehandicapte en langdurig zieke leerlingen (somatisch). <sup>27</sup>	Stabiele doelgroep (conform demografische ontwikkeling), omdat de beschreven beperkingen zich nauwelijks tot niet laten beïnvloeden. Lichte groei is mogelijk door inperking van vrijstelling onder 5a.	Groei van 6,8% tegenover een krimp van de algemene populatie van 3,6%. Verschil is ca. 10 %.
vso cl. 4	Kinderen met psychische stoornissen en gedragsproblemen. <sup>28</sup>	Context heeft invloed op de problematiek, dus lastig om stabiliteit te voorspellen. Hoewel het aantal diagnoses is toegenomen betekent dat nog niet zonder meer dat de problematiek ook verzaard is <sup>29</sup> . Het concept gedragsproblemen is minder afgebakend.	Groei van 7,3% tegenover een krimp van de algemene populatie van 3,6%. Verschil is ca. 11 %.

In beleidsdocumenten en publieke rapportages worden deze ontwikkelingen vaak geplaatst binnen één dominant verklaringskader. Door expliciet te maken wat we in de data zouden verwachten wordt zichtbaar waar de observaties aansluiten bij het dominante narratief – en waar ze ruimte laten voor andere interpretaties of hypothesen.

25. Belangrijk om te vermelden dat we hier aansluiten bij de beschrijving en criteria van de overheid – waarbij IQ en beschrijving van kindproblematiek centraal staat – omdat dat de huidige ordening in het stelsel is. Op die manier kunnen we de empirische praktijk vergelijken met overheidsbeleid. Dit betekent echter niet dat we als Instituut voor Inclusief Onderwijs deze ordening aanhangen.

26. [rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-wordt-mijn-kind-toegelaten-tot-het-praktijkonderwijs](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-wordt-mijn-kind-toegelaten-tot-het-praktijkonderwijs)

27. [rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs)

28. [rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs)

29. O.a. te lezen in Gezondheidsraad (2014) en Batstra (2025).

## Verbreding naar de systeemlogica van niveausegregatie

In gesprekken over doelgroepverschuiving worden vaak dezelfde verklaringen gebruikt. Ze klinken logisch, maar sluiten niet altijd aan op wat we in de data zien. Door naast elkaar te zetten wat een hypothese veronderstelt, wat we in de praktijk waarnemen en welke andere uitleg daardoor denkbaar wordt, ontstaat ruimte om met een bredere blik te kijken. Deze tabel laat zien hoe bekende verhalen soms tekortschieten en hoe de data uitnodigen om ook andere verklaringen mee te nemen.

Deze vergelijking laat zien dat dezelfde cijfers tot verschillende lezingen kunnen leiden. Sommige patronen sluiten aan bij bekende verklaringen, terwijl andere juist uitnodigen om verder te kijken. Wat daarbij opvalt, is dat de grootste bewegingen niet plaatsvinden in het midden van het stelsel, maar aan de randen: gespecialiseerde routes groeien en hun populaties veranderen, terwijl het midden relatief stabiel blijft. Dat betekent niet dat de gangbare verklaringen onjuist zijn, maar wel dat ze het beeld niet volledig dekken. De data laten zien dat niet alleen leerlingen veranderen, maar ook hoe het stelsel zelf verschillen ordent via routes, criteria en verwachtingen. Wanneer verklaringen vooral worden gezocht in individuele kenmerken of toenemende druk, blijft de vraag buiten beeld hoe het onderwijs zó kan worden ingericht dat het meer variatie kan dragen zonder steeds fijnmaziger te worden gestructureerd. Deze bredere blik vormt de brug naar het praktijkvoorbeeld dat volgt. Wat we zien in het praktijkonderwijs staat niet op zichzelf, maar maakt zichtbaar hoe systeemkeuzes invloed hebben op waar leerlingen terechtkomen en welke mogelijkheden zij houden.

Hypothese / narratief	Wat zou je verwachten in de data als deze hypothese klopt?	Wat zien we in de data?	Welke andere hypothese wordt daarvoor plausibel?
<b>Aspiratie-hypothese</b> ( <i>leerlingen/ouders kiezen vaker theoretische routes</i> )	Toenemend aandeel van havo/vwo en vmbo-tl t.o.v. andere onderwijssoorten.	Tot 2021 is er sprake van een relatieve toename, vanaf 2021 verschuiven de verhoudingen van de leerwegen in de bovenbouw weer terug in 2024 op het niveau van 2018.	De coronapandemie maakt zichtbaar dat het onderwijs onvoldoende kan meebewegen met een heterogene leerlingpopulatie, waardoor subtiele verschillen sneller uitgroeien tot ongelijkheden in ontwikkeling.
<b>Toename problematiek bij leerlingen</b>	Groei gespecialiseerd onderwijs door zwaardere problematiek.	Over de veronderstelde toename van problematiek zijn nauwelijks data beschikbaar. We hebben aanwijzingen dat in het pro minder leerlingen aan de criteria voldoen en dat in cluster 3 steeds meer leerlingen zitten met pro/vmbo capaciteiten.	Doelgroepverbreding of systeemfactoren; het is vaak een beleving die zich tot een cirkelredenering vormt. Meer instroom in gespecialiseerd onderwijs wordt gelezen als probleemgroei, terwijl die instroom zelf mede door het systeem wordt georganiseerd zonder dat we daar data over verzamelen.
<b>Regulier waar het kan gespecialiseerd waar het moet, thuisnabij onderwijs.</b>	Minder leerlingen in gespecialiseerde setting omdat regulier de norm is.	Groei gespecialiseerd onderwijs, regionale voorzieningen, nieuwe arrangementsvormen en bijzondere klassen.	In de praatheorie staat regulier onderwijs centraal, maar in de gebruikstheorie bepalen gespecialiseerde routes en brillen ongemerkt hoe passend onderwijs wordt vormgegeven.
<b>Verdeling tussen leerwegen blijft stabiel omdat de populatie 'van nature' zo is.</b>	De verdeling lijkt op het eerste gezicht inderdaad stabiel; terwijl er wél zorgen zijn over groeiende problematiek en druk.	Juist aan de randen zijn er steeds meer leerlingen die niet meer binnen de gehanteerde normen passen en verschuiven naar gespecialiseerde routes. Omdat het relatief kleine aantallen zijn is dit pas zichtbaar als ingezoomd wordt.	De stabiliteit komt niet voort uit een 'natuurlijke' verdeling, maar uit een zelfbevestigend systeem, waarin ordening, selectiecriteria en instrumenten zoals de doorstroomtoets <sup>30</sup> de bestaande verdeling reproduceren, terwijl leerlingen die buiten de middennorm vallen naar de randen worden geduwd

In het praktijkkader beschrijven we ter illustratie de stappen die we hebben gezet om antwoord te vinden op de vraag over de doelgroepverschuiving voor het praktijkonderwijs. We laten zien hoe het verbinden van verschillende bronnen en perspectieven zorgt voor een steeds scherper beeld.

30. Zie o.a. proefschrift Karen Heij (2021)

## PRAKTIJKVOORBEELD

### Wat gebeurt er met populatie van het praktijkonderwijs?

Bij dataonderzoek op basis van bestaande bronnen is het zelden mogelijk om onderzoeksvragen te beantwoorden aan de hand van één enkele databron. Vaker gaat het om het systematisch bijeenbrengen van verschillende bronnen, die elk een deel van het fenomeen zichtbaar maken. De opgave bestaat er dan in om voldoende informatiefragmenten te verzamelen om een plausible reconstructie van de werkelijkheid mogelijk te maken, en deze reconstructie tegelijkertijd zodanig te onderbouwen dat zij methodologisch overtuigend is.

In dit verband is het begrip triangulatie relevant. Selena Fisk<sup>31</sup> gebruikt deze term om te verwijzen naar de praktijk van het combineren van ten minste drie databronnen, zodat conclusies niet berusten op één enkele, mogelijk onbetrouwbare meting, maar op een samenhangend patroon dat zich over meerdere bronnen aftekent. Triangulatie versterkt daarmee de robuustheid van de analyse en verkleint het risico dat bevindingen voortkomen uit toevalligheden, vertekeningen of beperkingen van één specifieke bron. Data krijgt bovendien betekenis binnen de verhalen die we eromheen bouwen. Deze verhalen – of frames – bepalen welke verklaringen logisch lijken en welke vragen buiten beeld blijven. In beleid en publieke rapportages worden cijfers vaak gepresenteerd als objectieve feiten, terwijl de interpretatie ervan sterk afhankelijk is van de aannames die we hanteren. Juist daarom is het relevant om naast het dominante verhaal ook andere hypothesen expliciet te maken.

Onze eigen ervaring is dat brononderzoek aan kracht wint wanneer onderzoekers de context waarop het onderzoek betrekking heeft goed kennen. Een dergelijke contextkennis maakt een productieve wisselwerking mogelijk tussen data en duiding: zij stelt onderzoekers in staat om gerichter databronnen te selecteren, voorlopige hypothesen te formuleren en bevindingen te interpreteren in het licht van practice based kennis. Juist deze combinatie van empirische gegevens en praktijkkennis kan bijdragen aan een meer verfijnde en realistische analyse.

Daarbij geldt wel een belangrijke methodologische voorwaarde. Contextkennis mag niet leiden tot het uitsluitend zoeken naar bevestiging van reeds bestaande aannames. Onderzoekers moeten ook in staat zijn hun eigen interpretaties te falsifiëren, door actief op zoek te gaan naar gegevens die hun verwachtingen weerspreken of alternatieve hypothesen aannemelijk maken. Alleen onder die voorwaarde kan de wisselwerking tussen praktijkkennis en databronnen uitgroeien tot een vorm van systematische en kritische kennisontwikkeling.

Het hier gepresenteerde praktijkkader biedt een voorbeeld van de stappen die kunnen worden gezet om na te gaan of er sprake is van doelgroepverschuiving in het praktijkonderwijs. Een vergelijkbare opzet kan eveneens worden toegepast op andere onderwijsroutes binnen het primair en voortgezet onderwijs.

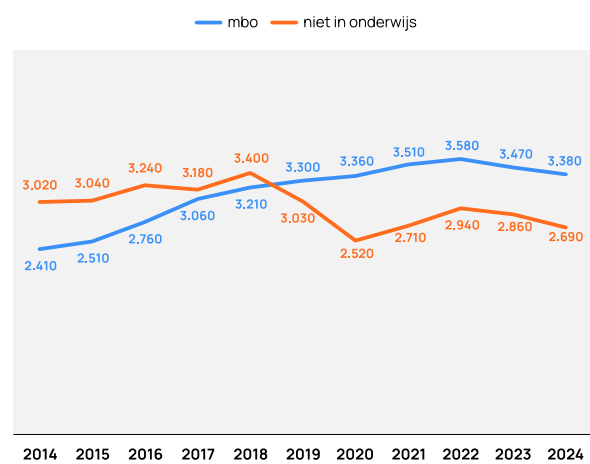
---

31. Fisk (2025a; 2025b; z.d.)

## Perspectief 1 — De uitstroom

We zijn begonnen met het onderzoeken van de uitstroom van praktijkonderwijsleerlingen. Op basis van onze onderzoeken en praktijkervaring zagen wij namelijk dat er steeds meer leerlingen uitstroomden naar het mbo. We vroegen ons af of deze trend ook breder speelt en, zo ja, hoe dit te verklaren is. Daarnaast is er voor de uitstroom betrouwbare landelijke open data beschikbaar, wat dit ook een efficiënt vertrekpunt maakt. Het praktijkonderwijs is formeel eindonderwijs<sup>32</sup>, maar er stromen ook leerlingen vanuit het praktijkonderwijs door naar het mbo. Er is sprake van een verschuiving van de uitstroom: na 2018 stromen er meer leerlingen door naar het mbo, dan het onderwijs uit<sup>33</sup>. Onderzoek van DUO uit 2024<sup>34</sup> toont bovendien aan dat dat er behoorlijk wat leerlingen uit het praktijkonderwijs mbo-niveaus stapelen, waarvan een enkele zelfs het hbo bereikt. Een verschuiving in de uitstroom kan erop wijzen dat er een verschuiving is in de potentie van de leerlingen die er zitten. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat dit het gevolg is van de kwaliteit van het onderwijs. Uiteraard kan er ook sprake zijn van een combinatie van beiden.

Ontwikkelingen in uitstroom pro



32. Wet voortgezet onderwijs 2020, artikel 2.8, Stb. 2020, 379: "Praktijkonderwijs is ingericht om voor te bereiden op functies binnen de regionale arbeidsmarkt op een niveau onder dat van de entreeopleiding"

33. Bron: [opendata.cbs.nl](https://opendata.cbs.nl)

34. Fleur & Lepoeter (2024)

## Perspectief 2 — De instroom

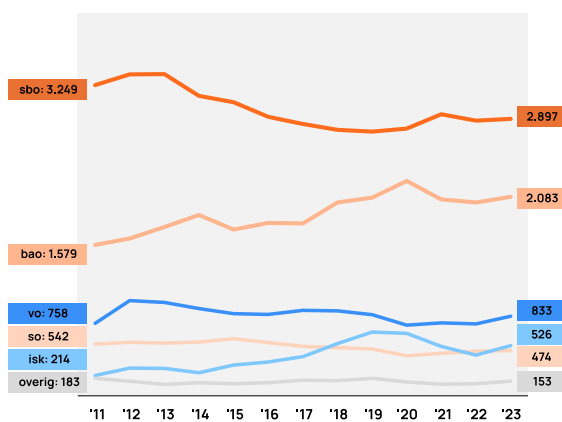
Bij de uitstroom hebben we gezien dat er een toename is van leerlingen die na het praktijkonderwijs verder leren. Als de instroom hetzelfde is gebleven, dan is het aannemelijk dat deze verschuiving een effect is van het onderwijs zelf. Als de instroom echter steeds meer leerlingen betreft op de grens van pro en vmbo, dan wijst dat op een doelgroepverschuiving. Door onderzoekers van DUO is in 2026 onderzoek gedaan naar de instroom in het praktijkonderwijs<sup>35</sup>.

De gegevens uit dat onderzoek, weergegeven in de linker grafiek, laten zien dat er een sterke afname is van leerlingen uit het sbo tegenover een toename van instroom uit het regulier basisonderwijs. De afname van het sbo is goeddeels te verklaren door een kleiner wordende sbo-populatie<sup>36</sup>. De toename vanuit het basis is onverwacht gezien de populatiekrimp, maar mogelijk zijn dit deels de leerlingen die voorheen naar het

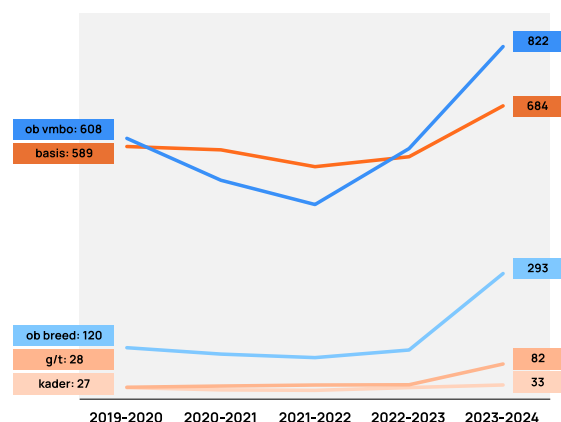
sbo zouden zijn gegaan. De zij-instroom vanuit het ISK is over tijd behoorlijk gestegen. De zij-instroom vanuit de andere vo-schoolsoorten is juist licht gedaald. Hoewel niet sluitend, wijst deze kwantitatieve instroominformatie ook in de richting van verbreding van de doelgroep aan de randen zoals gedefinieerd in de landelijke criteria.

De VO-raad laat in de themarapportage vmbo<sup>37</sup> eveneens zien dat de doorstroom vanuit het vmbo naar het praktijkonderwijs een opvallende knik maakt (zichtbaar in de rechter grafiek). In de rapportage wordt het verband gelegd tussen de dalende instroom vanuit het primair onderwijs en de toename van de zij-instroom. Aangezien het een jonge ontwikkeling is, kan nog niet met zekerheid gezegd worden hoe dit zich over langere tijd zal ontwikkelen. Leerlingen die 'afstromen' hebben vaak een faalervaring die doorwerkt in het vervolg van hun schoolloopbaan.

Instroom in het praktijkonderwijs



Doorstroom van vmbo naar pro



35. Fleur & Van Baalen (2026). *Instroom in het praktijkonderwijs*.

36. Landelijk gezien krimpt de sbo-populatie. Wij zien echter grote verschillen tussen regio's waar het de sbo-ontwikkeling betreft. In sommige regio's is het sbo opgeheven en is er sprake van een herverdeling van leerlingen over regulier basisonderwijs, speciaal onderwijs en soms ook regionale voorzieningen. Op andere plekken is er sprake van een sterke groei van het sbo in leerlingenaantal. Dit gaat vaak gepaard met een verbreding van het aanbod – soms ver van de oorspronkelijke doelgroep – bijvoorbeeld dubbel bijzondere hoogbegaafde leerlingen.

37. VO-raad (2025). Gegevens van DUO Register Onderwijsdeelnemers bewerkt door de VO-raad. 'Ob vmbo' = onderbouw vmbo brede klassen. 'Ob breed' = onderbouw brede klassen.

Voorzitter van de Sectorraad Praktijkonderwijs over de zijinstroom: "Als leerlingen afstromen, vaak al na het eerste jaar, kampen ze met motivatieproblemen en een gebrekkige eigenwaarde. Onze leraren hebben hun handen eraan vol om de spirit er weer een beetje in te krijgen."

Naast de publieke bronnen hebben we ook zelf informatie beschikbaar van de samenwerkingsverbanden waar we zelf onderzoek hebben gedaan naar leerlingstromen. Onze onderzoeken laten zien dat steeds minder leerlingen die instromen volledig voldoen aan de formele criteria voor praktijkonderwijs. Het aantal leerlingen dat voldoet aan de criteria, inclusief de IQ-range 75-80 hangt ligt veelal rond de 50%. De overige leerlingen hebben strijdige criteria, capaciteiten en leervorderingen op vmbo-niveau of onvolledige gegevens. De IQ-gegevens van de betreffende leerlingen scherpen dit beeld aan. De groep leerlingen op de grens met cluster 3 wordt steeds kleiner. Ook hier loont het de verwachting op basis van de doelgroepbeschrijving te vergelijken met wat we zien in de praktijk:

Categorie instroom	Verwachting o.b.v. criteria en doelgroepbeschrijving	Werkelijke instroom
Leerlingen die voldoen aan de pro-criteria	Geldt voor de overgrote meerderheid van de leerlingen. Percentages zijn min of meer vergelijkbaar tussen regio's.	De helft tot driekwart van de leerlingen. Grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden.
Leerlingen die deels voldoen, maar niet volledig	Kleine, stabiele groep. Mogelijk iets meer variatie tussen swv's, omdat er sprake is van een beredeneerd besluit in plaats van meetbare criteria.	Grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden: van ca. 10% tot bijna de helft van de leerlingen.
Leerlingen die niet voldoen aan de criteria voor pro (vmbo-niveau)	Hele kleine groep. Variatie tussen swv's in hoe hiermee omgegaan wordt.	Grote variatie: van afwezig tot bijna 10%.
Leerlingen met onvolledige dossiers	Hele kleine groep. Enkel voor zij-instroom en dan met name ISK.	Grote verschillen tussen regio's: van nihil tot een derde van de populatie. Onvoldoende informatie om te kunnen bepalen van of er een specifieke groep leerlingen is waarvoor het dossier niet voldoet.
Leerlingen met een IQ grenzend aan vso cl. 3 (55-60)	Kleine, stabiele groep. Milde variatie tussen swv's door verschillen in handelen bij een IQ op de grens.	Hele kleine groep, die ook kleiner lijkt te worden. Op sommige plekken vrijwel afwezig.

De verschillen tussen samenwerkingsverbanden roepen twee vragen op:

1. Hebben de procedures van het samenwerkingsverband invloed op de onderinstroom? Is het zo dat strengere procedures leiden tot minder zij-instroom?
2. Is het zo dat in regio's met een kleinere onderinstroom, bijvoorbeeld door de procedures van het samenwerkingsverband, de zij-instroom relatief groot is? Anders gezegd: leidt streng zijn bij de voorkeur tot gedrang bij de zijdeur?

Ook hier baseren we ons op eigen onderzoek. We hebben gekeken naar de getalsmatige verhouding tussen onderinstroom en zij-instroom en vervolgens in documenten van de swv's gekeken naar de toewijzingsprocedure van de toelaatbaarheidsverklaring<sup>38</sup>. We zagen dat een procedure waarin de landelijke criteria het vertrekpunt zijn en aanvragen actief beoordeeld worden door het samenwerkingsverband leidt tot verhoudingsgewijs minder leerlingen die formeel buiten de criteria vallen. We zien bij deze samenwerkingsverbanden echter geen grotere zij-instroom dan elders.

Op basis van de aangehaalde gegevens in dit kader is het aannemelijk om te zeggen (1) dat er sprake is van een doelgroepverschuiving van de leerlingen in het pro; (2) dat deze verschuiving vooral ligt op de grens tussen pro en vmbo en vaak isk-leerlingen betreft; (3) dat de groep leerlingen grenzend aan vso cluster 3<sup>39</sup> klein is en varieert van regio tot regio; en (4) dat de procedure van het samenwerkingsverband vermoedelijk effect heeft op de instroom van leerlingen op de grens. Daarmee ontstaat er een spannings-

veld tussen de relatief homogene beschrijving van de doelgroep in het beleid en de empirische werkelijkheid van een meer heterogene populatie in het praktijkonderwijs.

*Een medewerker van een samenwerkingsverband over de spanning tussen criteria en werkelijkheid:  
"Formeel kijken we naar criteria. Maar in de praktijk spelen ook andere overwegingen mee: waar kan een leerling het beste terecht?"*

Het beeld van de doelgroepverschuiving kan overigens bestaan naast de verwachting dat het praktijkonderwijs steeds succesvoller is in het creëren van ontwikkelkansen voor hun leerlingen, door grote kwaliteitsslagen die gedaan zijn in het onderwijsaanbod. Veel jongeren hebben aantoonbaar baat bij deze schoolsoort. De zorg ligt bij de leerlingen op en buiten de randen van de beoogde populatie: voor wie is het praktijkonderwijs nodig en noodzakelijk en voor wie past een andere schoolsoort beter?

In dit praktijkkader hebben we vooral gekeken naar wát we zien in de data. Dat zegt echter nog weinig over hoe deze verschuiving er in de dagelijkse praktijk op de scholen uitziet en welke dynamieken er mogelijk onder liggen. Daar gaan we in een volgend praktijkkader op in.

38. In sommige regio's volstaat het dat de pro-school achteraf een leerlingenlijst aanlevert die steeksproefsgewijs wordt gecontroleerd, terwijl in andere regio's de onafhankelijke commissie van het swv iedere aanvraag beoordeelt.

39. In het doelgroepenmodel van de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs (2023; 2026) hebben profielen 4 en 5 een overlap met het praktijkonderwijs. Met regelmaat zien we in de schoolgidsen van een cluster 3 school met van oudsher de zmlk (zeer moeilijk lerende kinderen) dat profiel 4, 5 en soms zelfs 6 behoren tot de doelgroep van de school.

## Als ordening de werkelijkheid wordt

Het Nederlandse onderwijsstelsel staat bol van de ordeningen, waarvan de meest in het oog springende de verschillende schoolsoorten zijn. De Onderwijsraad heeft op verschillende momenten aandacht gevraagd voor de nadelige effecten van vroege selectie en differentiatie naar een groot aantal onderwijssoorten op kansengelijkheid<sup>40</sup>. De raad erkent dat de differentiatie het onderwijs ordent in een structuur die helpend is bij het organiseren van het onderwijs. Tegelijkertijd is de kans bijzonder klein dat een leerling van het ingeslagen pad af kan wijken (zie ook [thema 9](#)). Een verschuiving van doelgroepen – zeker als deze geleidelijk en zonder bewuste beleidskeuzes is gedaan – kan nadelige gevolgen hebben voor de leerlingen op de grenzen en ook voor de leerlingen voor wie het onderwijs eigenlijk is bedoeld.

*Ontgroeven is het bewust op zoek gaan naar (handelings)perspectief. Ontgroeven vraagt om onderzoekend kijken naar de huidige situatie en nieuwsgierig zijn naar aanvullende of alternatieve narratieven, die richting kunnen geven aan de toekomst.*

In deze paragraaf brengen we een aantal mogelijke (deel)verklaringen voor de doelgroepverschuiving in beeld brengen en staan we stil bij een aantal van de risico's als de trends zich voortzetten. Het is niet ons doel om een volledig en sluitend beeld te schetsen. Dat zou meer onderzoek vergen. We streven er vooral naar om naast de bestaande narratieven alternatieve factoren in beeld te brengen die vaak

onderbelicht blijven. Deze kunnen helpen bij het vinden van handelingsperspectief. 'Ontgroeven' noemen wij dat. Sommige verklaringen zijn niet zichtbaar op het niveau van individuele leerlingen of een schoolsoort, maar komen pas bovendien als er op systeemniveau gekeken wordt. Andere verklaringen vragen om bewust met een frisse blik naar dezelfde data te kijken en je aannames uit te dagen (zie ook [thema 3](#) voor uitleg over denkpatronen).



Een aantal van de dominante narratieven in het publieke debat over (passend of inclusief) onderwijs luidt als volgt:

- Er is sprake van opwaartse druk omdat theoretisch onderwijs hoger wordt gewaardeerd dan praktisch onderwijs.
- De jeugd wordt complexer en heeft daarom steeds meer ondersteuning nodig.
- Passend onderwijs is niet succesvol omdat het ons niet lukt om voldoende plekken voor kinderen met specifieke ondersteuningsbehoeften te realiseren.
- Inclusief onderwijs betekent dat alle kinderen, ongeacht hun beperking, samen naar school gaan. Dat is niet haalbaar in het huidige stelsel.

Deze kunnen een gevoel van machteloosheid oproepen omdat deze narratieven vragen om grote veranderingen die buiten het bereik van de onderwijsprofessional in de praktijk liggen. We willen daarom ook een aantal andere hypothesen in beeld brengen.

40. Onderwijsraad (2021)

## Hypothese 1 — De kruipende norm

Onderwijs wordt vaak afgestemd op de gemiddelde leerlingen in een groep. 'Teaching-to-the-middle'<sup>41</sup> verwijst naar de neiging van leraren om hun onderwijs af te stemmen op de gemiddelde leerling in de klas. In de praktijk betekent dit dat het onderwijsprogramma — de instructie, het tempo, de opdrachten en de verwachtingen — wordt ingericht op een denkbeeldige middelste leerling. Het risico daarvan is dat leerlingen die daar aan de boven- of onderkant van afwijken onvoldoende goed kunnen worden begeleid. In een sterk gedifferentieerd systeem, zoals in het Nederlandse voortgezet onderwijs, is er door de vele schoolsoorten sprake van een relatief smalle norm van normaal. De impliciete middennorm bepaalt niet alleen de lesinhoud, maar ook welke leerlingen als passend worden gezien en welke als afwijkend. En daar zit een mogelijke sleutel. Wanneer is een afwijking van de middennorm een natuurlijk gegeven wat past bij de diversiteit van een groep? En wanneer is er sprake van een ondersteuningsvraag? En van wie is die ondersteuningsvraag eigenlijk: van de leerling die niet aan kan haken of van de leraar die de leerling niet aangehaakt krijgt? Wanneer onderwijs onvoldoende aansluit bij een veranderende leerlingpopulatie, ontstaat een mismatch. Dan zijn het niet alleen de leerlingen aan de extreme uiteindes van de groep, maar zijn er nog meer leerlingen voor wie het aanbod niet past.

Problemen met motivatie, welbevinden en gedrag worden vaak gezien als kindkenmerken, maar zijn evenzo vaak het gevolg van een omgeving die niet past. Bij leerlingen met een ondersteuningsvraag is het niet ongebruikelijk om de didactische druk te verlagen. Werken aan welbevinden is dan 'voorliggend'. Dat lijkt logisch, maar verhult dat ontwikkeling (binnen in een voldoende afgestemd programma) juist ook kan bijdragen aan motivatie en welbevinden. Zo kan er een zichzelf versterkend effect ontstaan, op individueel niveau, maar ook in de populatie. Immers, als leerlingen die niet meekomen verwezen worden naar een ander niveau of

naar een meer specialistische setting, dan versmalt dat de populatie. Als veranderingen geleidelijk gaan, dan kan dit lang onopgemerkt blijven doordat mensen subtiele verschuivingen over het algemeen niet snel opmerken. Een langzaam veranderende doelgroep zorgt ervoor dat het referentiepunt waartegen leraren de ontwikkeling van leerlingen beoordelen meebeweegt. Wie als de typische leerling van die onderwijsvorm wordt gezien verandert daardoor ongemerkt. Kortom, de kruipende norm is kruipend omdat het terloops en nauwelijks waarneembaar plaatsvindt. Het is geen bewuste keuze, maar bewustwording kan wel het begin zijn van een kanteling.

## Hypothese 2 — Reïficatie: het systeem stuurt de werkelijkheid

Waar de middennorm van binnenuit het denken en handelen stuurt, doen ordeningsafspraken dat van buitenaf. Niveaus, leerroutes en schoolsoorten zijn systeemafspraken, die bedoeld zijn om te helpen bij de sturing en uitvoering van het onderwijs. Een leerling die geplaatst is in het vmbo wordt een 'vmbo-er' genoemd en in het speciaal onderwijs gaat het bijvoorbeeld over 'dé profiel 3 leerling'. We plaatsen de leerling in een categorie en vervolgens zeggen we dat diezelfde categorie een eigenschap is van de leerling. Bij iedere categorie hoort een bepaald onderwijsaanbod, gebaseerd op de verwachtingen van de doelgroep. En zo ontstaat een cirkel: de categorie stuurt de verwachtingen, de verwachtingen leiden tot onderwijsaanbod en het onderwijsaanbod stuurt wat de leerling leert (en wat ook niet). Door er consequent naar te handelen, krijgen deze afspraken het karakter van werkelijkheid. Het is lastig om te toetsen wat de omvang is van dit vraagstuk. Als leerlingen in een minder uitdagende omgeving presteren conform die norm, dan kan het een bevestiging zijn van de juiste plek. Het kan echter net zo goed zijn dat de leerlingen minder ontwikkeling vertonen dan in een rijkere leeromgeving het geval zou zijn. Een leerling die op vmbo-t zit en daar goed functioneert is dus nog niet de bevestiging dat het een 'typische vmbo-t-leerling is'.

---

41. Tomlinson (1999)

## PRAKTIJKVOORBEELD

### Hulpmiddelen: een dunne lijn tussen ruimte voor en grenzen aan kansen

Een ouder vertelde in een gesprek met een school voor gespecialiseerd onderwijs dat zij graag wilde dat haar kind zou leren zelfstandig te reizen met het openbaar vervoer. Het antwoord dat zij kreeg was niet dat dit onderzocht zou worden, maar dat het binnen de onderwijsroute niet haalbaar werd geacht: *“Uw kind functioneert binnen profiel 3 van het doelgroepenmodel<sup>42</sup>. Voor leerlingen binnen dit profiel is zelfstandig reizen niet realistisch.”* Voor de school was dit een zorgvuldige en verdedigbare reactie binnen het bestaande kader. Tegelijk laat het voorbeeld zien hoe een ordening – bedoeld om onderwijs en ondersteuning vanuit hoge verwachtingen te organiseren – kan gaan functioneren als een grens aan wat als mogelijk wordt gezien.

In het onderwijs worden verschillende hulpmiddelen gebruikt om het gesprek over leerlingen, ontwikkeling en ondersteuning te structureren, zoals het doelgroepenmodel, het ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) en formats binnen leerlingvolgsystemen. Deze instrumenten zijn oorspronkelijk bedoeld om het gesprek over ontwikkeling te ondersteunen vanuit hoge verwachtingen: vaak kunnen leerlingen meer dan op het eerste gezicht zichtbaar is. In die zin zijn deze modellen en formats geen uitspraken over wat een leerling is of kan, maar hulpmiddelen om informatie te ordenen en samen te verkennen welke ontwikkeling mogelijk is. In het individueel-medische denken verworden ze desondanks regelmatig toch tot middelen om te classificeren. De digitale ontwikkelingen versterken dit effect. Bij de ontwikkeling van het doelgroepenmodel is dit risico expliciet besproken. Daarom is destijds besloten het model niet te digitaliseren, zodat het een hulpmiddel in het gesprek zou blijven. In de praktijk zien we echter dat scholen en samenwerkingsverbanden het model soms toch

opnemen in leerlingvolgsystemen of systemen voor indicatiestelling. Het koppelen van toetsresultaten, ontwikkelingsgegevens en ondersteuningscategorieën aan elkaar kan helpen om ontwikkeling beter te volgen en ondersteuning gericht te organiseren. Daarmee ontstaat ook het risico dat ordeningen die bedoeld waren als hulpmiddel in het gesprek geleidelijk gaan functioneren als kader voor interpretatie. De aandacht verschuift dan van de vraag hoe een leerling zich verder kan ontwikkelen naar de vraag binnen welke categorie of route een leerling het beste past. Dit vraagt voortdurende reflectie: blijft zo'n instrument een hulpmiddel om hoge verwachtingen en ontwikkelmogelijkheden te verkennen, of verandert het ongemerkt in een kader dat bepaalt wat als haalbaar wordt gezien? Wanneer dat gebeurt, kunnen ordeningen die bedoeld waren om ontwikkeling bespreekbaar te maken ook bijdragen aan het bevestigen van bestaande patronen in het onderwijsstelsel.

---

42. Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs (2023)

## PRAKTIJKVOORBEELD

### Duiding van de trends in het praktijkonderwijs

Wat we in het vorige praktijkkader hebben beschreven aan de hand van data wordt ook door het veld gezien. De Sectorraad Praktijkonderwijs slaat alarm over de complexiteit van de situatie in de klas en haalt daarbij de verschuivingen in de populatie aan als een belangrijke factor<sup>43</sup>. In dit kader passen we de hypothesen van de kruipende norm en reïficatie toe op het fenomeen van populatieverschuiving in het praktijkonderwijs:

De populatie in het vmbo verandert, maar het onderwijsaanbod verandert onvoldoende mee:

- Meer leerlingen dan voorheen vallen buiten de norm en worden verwezen naar het praktijkonderwijs.
- Op het praktijkonderwijs zijn dit relatief de sterkere, mondige leerlingen.
- Leraren stemmen geleidelijk aan hun onderwijs af op de nieuwe gemiddelde leerling.
- De pro-leerlingen die qua capaciteiten grenzen aan cluster 3 vso kunnen niet meer profiteren van het onderwijs en gaan als reactie probleemgedrag vertonen omdat ze cognitief en sociaal worden overvraagd.
- Op basis van het gedrag en de leerontwikkeling wordt ingeschat dat deze leerlingen beter af zijn in het vso.

Als dit patroon zich voordoet dan is dat schadelijk voor drie groepen leerlingen:

1. De oorspronkelijke pro-leerlingen, omdat hun stoeltjes bezet worden door vmbo-leerlingen;
2. De doorstromers van vmbo naar pro, omdat de route om hetzelfde te bereiken beduidend langer is geworden;
3. Andere leerlingen voor wie het onderwijs niet vanzelf gaat, want een groei van het gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs zorgt ervoor dat er minder geld overblijft voor hun ondersteuning binnen een reguliere school.

---

43. Sectorraad Praktijkonderwijs & Stichting Platforms vmbo (2026a; 2026b); Kammer (2026)

## Leer van de leerlingen op de randen

De trends en de duiding daarvan zijn niet bedoeld om niveaus of doelgroepen af te schaffen. Het is vooral belangrijk om hun werking en eventuele ongewenste bijeffecten te expliciteren. Zolang de ordeningen worden behandeld als feiten, blijven hun normatieve effecten buiten beeld. Pas wanneer we erkennen dat het afspraken zijn, ontstaat ruimte om ze ook anders te gebruiken: tijdelijk, omkeerbaar en dienstbaar aan ontwikkeling. Dat vraagt om een verschuiving in perspectief. Niet het niveau of de doelgroep als eindpunt, maar als organiserend hulpmiddel dat nooit het gesprek mag vervangen over onderwijscontext en pedagogische opdracht. Niet de vraag of een leerling past binnen een indeling, maar wat het onderwijs nodig heeft om verschillen te dragen. Verwachtingen worden dan geen grenzen, maar vertrekpunten – en indeling wordt een keuze die steeds opnieuw gewogen kan worden tegen het doel: ontwikkeling en meedoen. De Inspectie van het Onderwijs heeft overigens in haar kader al opgenomen dat scholen hun handelen afstemmen op de leerlingpopulatie op basis van kennis van systematische analyse van de ontwikkeling en kennis van de kenmerken van de leerlingpopulatie.<sup>44</sup>

*Een leerling die vitvalt is als een Kanarie in de Kolenmijn: een dringende uitnodiging voor een gesprek in de school en in het team over wat nodig is om verschillen beter te kunnen dragen.*

Voor scholen, samenwerkingsverbanden en beleidsmakers betekent dit dat gesprekken over niveaus en doelgroepen niet los te zien zijn van onderwijsontwerp, professionalisering en ondersteuning. In samenhang met de eerdere thema's wordt hier zichtbaar: waar we niveaus als werkelijkheid behandelen, organiseren we segregatie; waar we ze als afspraken blijven zien, ontstaat ruimte om onderwijs zó te versterken dat minder leerlingen uit het ontwerp vallen.

Misschien is dat wel de belangrijkste vraag die deze analyse oproept: zien we het water nog waarin we zwemmen: de ordeningen en verhalen die zo vanzelfsprekend zijn geworden dat ze nauwelijks nog onderwerp van gesprek zijn?

### TAKE-AWAY MESSAGE

**Niveauidelingen en doelgroepen zijn afspraken die de werkelijkheid sturen zodra we ze als feiten behandelen. Inclusief onderwijs vraagt om andere hypothesen: minder verklaren met indeling, kindkenmerken en ondersteuningszwaarte, meer werken aan onderwijscontext en verwachtingen die ontwikkeling mogelijk houden.**

44. Respectievelijk OP2 en OR2 van de onderzoekskaders voor primair en voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021)



# Thema 8 — Gedrag of spanning?





# Thema 8 — Gedrag of spanning?

## Wat laat gedrag zien over ons onderwijs?

In veel gesprekken over passend en inclusief onderwijs klinkt dezelfde zorg: *het gedrag neemt toe*. Scholen ervaren meer onrust, meer externaliserend gedrag, meer leerlingen die het tempo, de prikkels of de verwachtingen niet lijken vol te houden. Deze ervaringen zijn reëel en voelbaar in de dagelijkse praktijk. Tegelijkertijd roept deze observatie een fundamentele vraag op: zien we hier werkelijk een groei van probleemgedrag, of zien we een groei van spanning tussen leerlingen en een onderwijscontext die steeds minder ruimte biedt om verschillen te dragen? In dit hoofdstuk verkennen we hoe gedrag vaak wordt gelezen als individuele eigenschap, terwijl het in veel gevallen een signaal is van een systeem dat onder druk staat.

Gedrag maakt zichtbaar wat schuurt, maar wordt vaak gebruikt om te verklaren wat niet past.

### OVERZICHT

#### Over wat we ervaren — en wat we daarmee uit beeld laten verdwijnen

Wanneer opvallend gedrag toeneemt, ontstaat al snel de behoefte aan duiding. Gedrag wordt geobserveerd, geregistreerd en benoemd. Het biedt houvast: gedrag is zichtbaar, bespreekbaar en lijkt te wijzen op een concrete oorzaak. Daarmee wordt gedrag een verklaringscategorie.

In beleid en praktijk wordt probleemgedrag vaak gekoppeld aan individuele kenmerken: zelfregulatie, emotieregulatie, executieve functies of stoornissen. Die verklaringen sluiten aan bij bestaande routes voor ondersteuning en maken handelen mogelijk. Wat daarbij opvalt, is dat gedrag zelden wordt gelezen als relationeel of contextueel fenomeen. De vraag *wat vraagt deze situatie van ons onderwijs?* raakt snel op de achtergrond. Gedrag wordt zo niet alleen een signaal, maar ook een selectiecriteria.

Een leerling wordt besproken vanwege toenemende onrust in de klas. Het gesprek gaat vooral over grenzen, begeleiding en mogelijke doorverwijzing, minder over de groepsdynamiek, het tempo of de inrichting van het onderwijs. Vaak blijft de rol van het onderwijsprogramma zelf buiten beeld. Veranderingen in tempo, toetsdruk, instructiemodellen en verwachtingen per niveau werken direct door in hoe leerlingen zich tot school verhouden. Gedrag ontstaat niet los van onderwijs, maar in interactie met wat wij organiseren en van leerlingen vragen.

## Wanneer spanning gedrag wordt

In onze analyses zien we dat gedrag zelden losstaat van de context waarin het ontstaat.

Dat dit geen louter theoretische kwestie is, zien we ook terug in de data. Juist het gespecialiseerd onderwijs gericht op gedragsproblematiek (cluster 4) laat groei zien. Opvallend is bovendien dat binnen het vso vooral het uitstroomprofiel vervolgonderwijs toeneemt. Het gaat daarmee niet uitsluitend om cognitieve beperkingen, maar om leerlingen die in reguliere contexten vastlopen, terwijl zij het onderwijsinhoudelijk vaak wel aankunnen. Veranderingen in onderwijsdruk, toetsing, tempo en verwachtingen werken door in hoe leerlingen zich verhouden tot school. Wat zichtbaar wordt als gedrag, is vaak een reactie op spanning – niet de oorzaak ervan. Dat perspectief verklaart waarom een toename van wat als 'gedrag' wordt benoemd vaak samenvalt met veranderingen in leerlingpopulaties, onderwijsinrichting en verwachtingen. Niet omdat leerlingen fundamenteel anders zijn geworden, maar omdat de ruimte waarbinnen gedrag als passend wordt ervaren kleiner is geworden.

Deze spanning ontstaat niet plotseling. Zij bouwt zich op in een systeem dat steeds sterker stuurt op:

- voorspelbaarheid en tempo;
- vergelijkbaarheid van prestaties;
- beheersbaarheid van groepen.

Leerlingen die daar niet vanzelfsprekend in mee kunnen, komen sneller onder druk te staan. Hun gedrag wordt zichtbaar op het moment dat de ruimte in het systeem afneemt.

Binnen een individueel-medisch denkraam wordt gedrag al snel gelezen als eigenschap van het kind of van specifieke doelgroepen. Daarmee verschuift de oplossingsrichting naar individuele interventies, terwijl de vraag wat dit gedrag zegt over onderwijsontwerp, verwachtingen en pedagogische ruimte buiten beeld raakt, en dus de betekenis van gedrag. Niet omdat leerlingen 'anders' zijn geworden, maar omdat de marge waarbinnen gedrag als passend wordt ervaren kleiner is geworden. Wat vroeger werd gezien als verschil, wordt nu sneller benoemd als probleem. Binnen dit perspectief is spanning geen uitzondering, maar een structureel gegeven in onderwijs dat met zijn leerlingen meebeweegt.

*Niet het gedrag is nieuw,  
maar de tolerantie voor spanning  
is afgenomen.*

### INSPIRATIE UIT DE THEORIE

#### Gedrag als relationeel signaal

Binnen een sociaal-contextueel perspectief wordt gedrag niet opgevat als een individuele eigenschap van een leerling, maar als een relationeel signaal. Gedrag ontstaat in de wisselwerking tussen leerling en onderwijscontext: tussen verwachtingen, relaties, routines, tempo en ruimte die het onderwijs biedt. Het laat zien waar die afstemming onder druk staat. Wanneer onderwijs vooral is ingericht rondom gemiddelden, vaste leerroutes en voorspelbare opbrengsten, neemt

de spanning toe voor leerlingen die daar minder vanzelfsprekend in passen. Die spanning wordt zichtbaar in gedrag. Niet als bewuste boodschap, maar als uitdrukking van een mismatch: tussen wat het onderwijs vraagt en wat een leerling op dat moment kan beantwoorden. In die zin vertelt gedrag niet alleen iets over de leerling, maar vooral iets over de grenzen van het huidige onderwijsontwerp.

In de praktijk ontstaat echter een belangrijk kantelpunt. Zodra gedrag wordt losgemaakt van de context waarin het ontstaat en wordt geïnterpreteerd als kenmerk van het kind, verschuift ook de oplossingsrichting. De vraag verandert dan van *wat vraagt deze situatie van ons onderwijs?* naar *wat heeft deze leerling nodig?* Daarmee verschuift de aandacht van contextverandering naar individuele interventie. Die verschuiving is begrijpelijk, maar niet neutraal. Zij sluit aan bij een individueel-medische logica waarin gedrag wordt gezien als probleem dat moet worden gecorrigeerd of gecompenseerd. Het risico is dat gedrag

dan vooral functioneert als toegangspoort tot ondersteuning, terwijl het oorspronkelijke signaal – dat het onderwijs onder spanning staat – buiten beeld raakt.

Gedrag is daarom geen eindpunt van analyse, maar een beginpunt. Niet om gedrag te verklaren of weg te nemen, maar om te onderzoeken wat het zichtbaar maakt over de inrichting van onderwijs, de verwachtingen die worden gesteld en de ruimte die wordt geboden om te leren en mee te doen. Gedrag wordt zo de brandstof voor gezamenlijke reflectie en ontwikkeling.

### PRAKTIJKVOORBEELD

#### Wanneer spanning een dossier wordt

In veel scholen begint het gesprek over gedrag klein en voorzichtig. Een leerling is sneller afgeleid, raakt vaker boos of trekt zich terug. Leraren benoemen dat het 'niet lekker loopt' en zoeken naar manieren om het in de klas op te vangen. Zolang dat lukt, blijft het gesprek informeel en relationeel. Gaandeweg verandert dat. Wanneer de spanning toeneemt en de draagkracht van het team onder druk komt te staan, ontstaat behoefte aan dossiervorming. Observaties worden genoteerd, incidenten beschreven, patronen benoemd. Het dossier groeit. Wat opvalt in dossieronderzoeken is niet dat deze beschrijvingen onzorgvuldig zijn, maar wat er gaandeweg verdwijnt.

Didactische keuzes, aanpassingen in tempo, variaties in instructie of veranderingen in groepsdynamiek worden steeds minder expliciet genoemd. De onderwijscontext raakt op de achtergrond, terwijl gedragsbeschrijvingen steeds gedetailleerder worden. Zo verschuift de betekenis van het dossier: van gezamenlijk leerinstrument naar onderbouwing van ernst.

In een dossier staat bijvoorbeeld dat een leerling 'door de klas loopt en het leerproces verstoort'. Niet beschreven is dat dit vooral gebeurt tijdens

klassikale instructie, nauwelijks tijdens praktische opdrachten, en niet op dagen dat het tempo lager ligt. Wat zichtbaar wordt, is gedrag – niet de context waarin het ontstaat. In deze fase wordt gedrag onbedoeld een toegangsticket tot ondersteuning. Hoe zichtbaarder en ontrekkelender het gedrag, hoe groter de kans dat hulp wordt ingezet. Leerlingen die zich aanpassen, terugtrekken of stil vastlopen blijven langer buiten beeld. Spanning wordt pas herkend wanneer zij storend wordt.

Daarmee verandert ook de functie van het dossier. Het ondersteunt niet langer primair de vraag *wat vraagt dit van ons onderwijs?*, maar legitimeert de stap naar een andere plek, route of voorziening. Niet omdat professionals dat zo bedoelen, maar omdat het systeem weinig andere manieren biedt om spanning hanteerbaar te maken. Vanuit een IvIO-perspectief is dit geen individuele tekortkoming, maar een systeemdynamiek. Het dossier laat zien waar onderwijs en ondersteuning onder druk komen te staan. De vraag is niet of die beschrijving klopt, maar welke vragen we ermee blijven stellen: gebruiken we het dossier om te verplaatsen, of om samen te leren wat deze spanning ons vertelt over ons onderwijs?

## Van gedrag corrigeren naar spanning erkennen

In samenhang met de eerdere thema's wordt zichtbaar hoe gedrag, niveaus en routes elkaar versterken: wanneer onderwijs steeds minder ruimte biedt om verschillen te dragen, wordt gedrag sneller problematisch, en problematisch gedrag weer aanleiding tot indeling en verwijzing. Wanneer we gedrag blijven benaderen als individueel probleem, blijven oplossingen zich richten op reguleren, begrenzen en verwijzen. Daarmee wordt de onderliggende spanning niet verminderd, maar verplaatst.

Waar gedrag wordt gezien als signaal van een niet aangepaste omgeving vraagt dit om te kijken of ons onderwijs nog past bij wat we goed en verstandig vinden voor leerlingen in deze tijd.

Een inclusief perspectief vraagt om een andere vraag: *waar ontstaat spanning, en wat vraagt dat van onze onderwijscontext?* Dat betekent:

- gedrag lezen als informatie, niet als diagnose
- investeren in pedagogische relaties en groepsdynamiek
- onderwijsontwerp en verwachtingen bespreekbaar maken

Niet elk gedrag vraagt om een label of interventie. Soms vraagt het om meer ruimte, andere ritmes of een herijking van wat we normaal vinden. Een team kan besluiten om gedragsincidenten niet langer alleen individueel te bespreken, maar te verbinden aan vragen over groepsopbouw, lestempo en pedagogische afspraken.

### TAKE-AWAY MESSAGE

De groei van probleemgedrag is niet los te zien van de groei van spanning in het onderwijssysteem. Zolang gedrag wordt gelezen als individuele eigenschap of eigenschappen van doelgroepen, of leerlingpopulaties blijven oplossingen zich richten op correctie en verwijzing. Inclusief onderwijs vraagt om een andere hypothese: gedrag als signaal van een context die onder druk staat – en daarmee een uitnodiging om die context te herdefiniëren.



# Thema 9 — Padafhankelijkheid





# Thema 9 — Padafhankelijkheid

## Patronen die zichzelf herhalen

In de eerdere thema's werd zichtbaar hoe ordeningen, verwachtingen en besluitvorming elkaar versterken. In dit hoofdstuk zoomen we verder uit. Niet naar afzonderlijke besluiten of individuele casussen, maar naar de patronen waarin die besluiten terechtkomen. Want wie over een langere periode kijkt naar ondersteuningstoewijzing, dossiers en routes, ziet iets opmerkelijks: keuzes lijken zich te herhalen, ook wanneer leerlingen, scholen en contexten veranderen. Dat gebeurt niet omdat professionals vasthouden aan oude ideeën of verandering tegenwerken. Integendeel: professionals handelen vanuit zorgvuldigheid, met oog voor het individuele kind en binnen de ruimte die er op dat moment is. Juist daarom is dit patroon zo hardnekkig. Dit hoofdstuk verkent hoe padafhankelijkheid en ketendynamiek ontstaan en waarom zij alternatieven stap voor stap minder voorstelbaar maken.

Bestuiven herhalen zich niet ondanks goede bedoelingen, maar dankzij de ordeningen en routines waarin die bedoelingen zijn ingebed.

### OVERZICHT

## Voor de zekerheid is de beschrijving uitgebreid

In onze onderzoeken naar beleid en besluitvorming rond ondersteuningstoewijzing zien we dat keuzes zelden open beginnen. Vrijwel altijd wordt gestart vanuit vaste beschrijvingskaders waarin kindkenmerken centraal staan: leerproblemen, IQ-scores, diagnoses en gedragsbeschrijvingen. Deze informatie vormt de kern van dossiers, vaak omvangrijk en gedetailleerd. Het doel is helder en begrijpelijk: aantonen dat ondersteuning of plaatsing gerechtvaardigd is. Wat daarbij nauwelijks expliciet wordt bevraagd, is welk normatief kader als uitgangspunt geldt. Het bestaande onderwijsprogramma, de niveau-indelingen en de onderwijsroutes functioneren impliciet als vast gegeven. De vraag is zelden: *wat vraagt deze leerling van ons onderwijs?* maar veel vaker: *past deze leerling binnen wat we nu als normaal organiseren?* Besluitvorming volgt daarvoor herkenbare en voorspelbare routes: richting sbo-pro of so-vso. Leerlingen die niet duidelijk binnen één route passen, blijven langer in onzekerheid of worden doorgeschoven tussen schakels. Niet omdat iemand dat wil, maar omdat het systeem vooral ingericht is op doorstroom, niet op herontwerp.

Daarnaast zien we dat procedures en formats een steeds sturende rol spelen. Scholen leveren vaak meer informatie aan dan wettelijk vereist, uit angst dat 'te weinig' onderbouwing leidt tot afwijzing. Iedere partij handelt zorgvuldig binnen zijn eigen opdracht, maar de samenhang tussen beschrijving, besluit en onderwijscontext wordt nauwelijks expliciet bewaakt. Wat hier meespeelt, is dat elke beschrijving van een leerling ook een representatie is. Daarmee verschuift het doel van beschrijven ongemerkt: van begrijpen naar legitimeren. Dossiers

en omschrijvingen van leerlingpopulaties beschrijven niet alleen een werkelijkheid. Zij maken een werkelijkheid hanteerbaar voor besluitvorming of organiseerbaarheid.

Een intern begeleider zegt:  
"We weten eigenlijk al welke route het wordt, maar zonder goed dossier komen we daar niet."

## INZICHT

### Scherpe criteria: een vloek of een zegen?

Wat hier zichtbaar wordt, is geen optelsom van losse keuzes, maar een patroon. De manier waarop wordt beschreven, vastgelegd en verantwoord, stuurt het besluitvormingsproces. Ordeningen die eerder zijn vastgezet in niveaus en doelgroepen krijgen hier een formele status via criteria, dossiers en toewijzing. Erkenning krijgt daarbij vaak een affirmatief karakter: pas wanneer een probleem individueel en voldoende zwaar is onderbouwd, ontstaat toegang tot ondersteuning. Daarmee wordt impliciet bevestigd dat inclusie draait om individuele aanpassing, niet om ontwikkeling in context. Procedures reduceren onzekerheid – en dat is begrijpelijk – maar zij sluiten ook alternatieven uit.

Hoe scherper de criteria of omschrijvingen van leerlingpopulaties, hoe uitgebreider het dossier, hoe smaller de blik. Besluiten herhalen zich, ook wanneer de situatie van de leerling verandert. In die zin is padafhankelijkheid geen organisatorisch toeval of natuurwet, maar het gevolg van eerdere normatieve keuzes over wat als passend, normaal en realistisch geldt. Dossiers, beschrijvingen van leerlingpopulaties en procedures maken deze keuzes herhaalbaar, verdedigbaar en bestuurbaar, maar ook steeds moeilijker te bevragen.

## INSPIRATIE UIT DE THEORIE

### Beleidsverandering als reactie en herverpakking

In *Boemerangbeleid*<sup>45</sup> laat Sharon Stellaard zien hoe beleid in jeugdhulp en onderwijs zich vaak ontwikkelt als een reeks reacties op wat vastloopt. Wanneer beleid ongewenste effecten heeft, volgt aanpassing. De vorm verandert, de instrumenten veranderen – maar het vertrekpunt blijft gelijk. Dit beschrijft wat Stellaard aanduidt als padafhankelijkheid: vroege keuzes zetten sporen uit die later moeilijk te verlaten zijn. Die sporen raken ingebed in routines, formats en verdelingen van middelen. Afwijken voelt als risico en gedoe.

Een herkenbaar voorbeeld is de overgang van leerlinggebonden financiering (lgf) naar passend onderwijs. Hoewel het stelsel veranderde, bleef de norm intact: handelen vraagt om individuele onderbouwing. Ontwikkelingsperspectiefplannen (opp's), toelaatbaarheidsverklaringen (tlv's) en arrangementen vragen opnieuw om uitgebreide beschrijvingen van kindkenmerken. Wat veranderde was de vorm, niet de logica. Zonder expliciete herijking blijft beleid reageren en herverpakken. Werkelijke verandering vraagt dat aannames zelf ter discussie worden gesteld.

45. Rodriguez Rivas-Stellaard (2023)

## Hoe systemen blijven sturen

In dit kader geven we een viertal voorbeelden die wij tegenkomen in de praktijk en die de padafhankelijkheid beschreven door Stellaard illustreren.

### Populatiebekostiging als alternatief voor individuele toekenning

Er zijn de afgelopen jaren voorstellen verschenen om de bureaucratie rond ondersteuning te verminderen. In rapporten en adviezen wordt regelmatig gepleit voor populatiebekostiging en het terugdringen van zware tlv-procedures. Op papier oogt dat als een duidelijke verlichting: minder dossiers, minder formulieren, minder dubbele aanvragen, meer ruimte voor maatwerk in scholen. In de praktijk zien we echter dat de onderliggende uitgangspunten vaak nauwelijks veranderen. Ook bij populatiebekostiging blijven kindkenmerken en zorgzwaarte het impliciete referentiekader. Middelen worden vervolgens ingezet om, op basis van individuele kenmerken, speciale klassen, arrangementen of aparte doelgroepen te bekostigen. Wat hiermee buiten beeld blijft is de schoolcontext zelf: het onderwijsprogramma, de didactische inrichting, de groepsdynamiek en de pedagogische basis. Wat bedoeld was als een beweging richting contextgericht werken, eindigt zo opnieuw in een systeem dat vooral reageert op individuele problematiek. De taal verandert, maar de logica blijft dezelfde.

### Instreamgroepen: een nieuw antwoord binnen dezelfde logica

Scholen signaleren dat steeds meer leerlingen moeite hebben om direct in te stromen in het reguliere onderwijsprogramma. Leerlingen lijken sneller vast te lopen, meer ondersteuning nodig te hebben of niet goed te passen binnen bestaande verwachtingen en tempo. Als antwoord daarop wordt nagedacht over het inrichten van instroomgroepen: aparte groepen waarin leerlingen eerst kunnen landen, geobserveerd worden en van waaruit later een 'passende plek'

wordt bepaald. Op papier oogt dat als een open en zorgvuldige oplossing. In de praktijk zien we echter dat instroomgroepen zelden vertrekken vanuit een andere logica over onderwijs en ondersteuning. Toegang tot de groep vraagt meestal om een onderbouwing van zware problematiek. Dossiers worden opgebouwd waarin gedrag, achterstanden en zorgen centraal staan om deze plek te legitimeren. Zo wordt een voorziening die bedoeld is als tussenruimte of de start van een ontwikkelpad, ingericht vanuit dezelfde individueel-medische ordening: eerst problematiseren, dan plaatsen. De kernvraag blijft buiten beeld: wat vraagt een veranderende leerlingpopulatie en een snel veranderende samenleving van het onderwijsprogramma in de onderbouw zelf?

### Doorstroom als fuik, terugstroom als tegenstroom

In alle onderzochte samenwerkingsverbanden zien we hetzelfde patroon: de doorstroom van regulier naar gespecialiseerd onderwijs is vele malen groter dan de beweging terug. Plaatsing in een gespecialiseerde setting heeft vaak een langdurig karakter. Eenmaal binnen, blijft een leerling daar meestal – ook als de ontwikkeling verandert. Terugschakeling komt weinig voor en is zelden expliciet georganiseerd. Voor instroom bestaan duidelijke routes: criteria, procedures, dossiers en besluitmomenten. Voor terugstroom ontbreken die vrijwel overal. In beleid, ondersteuningsplannen en processen zien we nauwelijks afspraken over wanneer terugkeer wenselijk is, wie dat signaleert, wie het initiatief neemt en hoe scholen daarbij worden ondersteund. In gesprekken met professionals wordt dit ook zo ervaren. Leraren en intern begeleiders weten precies hoe zij een verwijzing of een herindicatie moe-

ten onderbouwen, maar niet hoe zij een terugplaatsing moeten organiseren. Er is geen format, geen vaste overlegstructuur en geen gedeeld eigenaarschap voor deze beweging. Wie de stap toch wil zetten, moet 'tegen de stroom in' werken: opnieuw dossiers opbouwen, draagvlak creëren, risico's dragen en ouders overtuigen. Het systeem werkt daarmee als een fuik. De weg mee is ingesleten en ondersteund door procedures; de weg terug vraagt extra energie, coördinatie en moed. Zonder expliciete afspraken blijft de logica van plaatsing dominant en blijft terugstroom afhankelijk van individuele professionals. Zo ontstaat een zichzelf versterkend patroon: doorstroom is normaal, terugstroom uitzonderlijk – en precies daardoor steeds minder voorstelbaar.

Een leraar zegt: "We weten precies hoe we iemand kunnen verwijzen, maar niemand weet hoe je een terugplaatsing organiseert."

## Concurrerende waarden en padafhankelijkheid

Bij het werken met het model van Concurrerende Waarden bij Onderwijs en Ondersteuning<sup>46</sup> (zie ook [thema 1](#)), zien we dat bestuurders en beleidsmakers veelal uitkomen binnen de twee rechter kwadranten, het contextuele model. Teams dichter op de praktijk komen vaker uit bij vormen waarin ook specialisme en individueel maatwerk nog onderdeel zijn van hun beelden voor de ontwikkeling in de komende 5-jaar. Bestuurders en beleidsmakers werken vooral rondom visies, beleidsstukken en lange termijnplannen. Voor hen is het relatief veilig om die kant op te bewegen. De dagelijkse gevolgen – onrust in de klas, lastige ouders, onzekerheid over 'doen we het wel goed?' – landen niet direct bij hen. Teams werken in een heel andere werkelijkheid. Zij hebben te maken met bijvoorbeeld keuzes voor curriculum, methodes, leerlingvolgsystemen, TLV-procedures en verwachtingen van ouders. Hierin werken ze dagelijks in de sporen van oude keuzes in het stelsel. Binnen die sporen is het individueel-medische model nog dominant. Afwijken daarvan betekent extra gedoe, extra risico, extra onzekerheid en het kan soms lastig zijn om je een voorstelling te maken van hoe het anders zou kunnen. Vanuit padafhankelijkheid is het dus logisch, niet omdat teams niet inclusief willen zijn, maar omdat ze werken in een systeem dat daar nog niet op is ingericht. De verschillende posities binnen het model laten daarmee geen meningsverschil zien, maar een systeemprobleem: bestuurders en beleidsmakers bewegen makkelijker in een taal die al veranderd is, teams in een praktijk die dat nog niet is. Wat op papier al 'nieuw normaal' kan zijn, voelt in de klas nog steeds als tegen de stroom in zwemmen.

---

46. Doornbos & Van Oers (2025)

## Welke aannames bevragen we?

Deze analyse laat zien dat besluitvorming niet alleen wordt gestuurd door wat we vandaag kiezen, maar door paden die in het verleden zijn ingeslagen. Wie inclusiever wil werken, kan daarom niet volstaan met betere dossiers, duidelijkere omschrijving of afbakening van je leerlingpopulatie of scherpere criteria. De kernvraag is: *welke aannames zijn zo normaal geworden dat we ze niet meer bevragen?* Wanneer ordening norm wordt en norm werkelijkheid, verdwijnen alternatieven uit beeld.


*Wanneer ordening norm wordt en norm werkelijkheid, verdwijnen alternatieven uit beeld.*

Ruimte ontstaat wanneer professionals hun beschrijvingskaders, procedures en routes durven zien als ontwerpkeuzes – niet als feiten. Dat opent ruimte voor meerdere hypothesen naast elkaar: misschien vraagt deze situatie niet om een andere plek, maar om ander onderwijs.

Dat vraagt het vermogen om paden te verlaten. Niet door grote stelselwijzigingen, maar door bewust ruimte te maken voor reflectie, experiment en gezamenlijk leren.

### TAKE-AWAY MESSAGE

Besluiten herhalen zich niet door gebrek aan wil, maar door paden die ooit logisch waren en zelden opnieuw zijn ontworpen. Reflectie op de aannames achter die keuzes maakt verandering mogelijk. Pas wanneer paden zichtbaar worden als ontwerpkeuzes, ontstaat ruimte voor inclusiever handelen.

A young man with dark hair, wearing a denim shirt over a red t-shirt and a backpack, is looking towards a man on the right. The man on the right has a beard and is wearing a blue button-down shirt and khaki pants. He has his hand on the young man's shoulder. They are in a school hallway with other people in the background.

# Thema 10 — Gespecialiseerde ondersteuning





# Thema 10 — Gespecialiseerde ondersteuning

## Naar gedeelde pedagogische relaties

In de huidige praktijk worden leerlingen regelmatig verplaatst tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs. Soms om rust te creëren, soms om leren mogelijk te maken, soms omdat het systeem geen ander antwoord meer heeft. Deze bewegingen worden vaak beschreven in termen van passendheid, plekken en routes. In onze onderzoeken zien we echter dat deze verplaatsingen vooral zichtbaar maken wat er gebeurt met pedagogische relaties. Daarmee raakt dit thema aan een kernvraag van inclusief onderwijs: hoe organiseren we ondersteuning zó dat ontwikkeling in relatie kan plaatsvinden, in plaats van dat relaties telkens worden onderbroken?

### OVERZICHT

---

#### Verbroken relaties

In de huidige praktijk worden bij verplaatsingen van leerlingen pedagogische relaties geregeld doorkruist. Dat gebeurt wanneer leerlingen vanuit het regulier onderwijs naar een gespecialiseerde setting worden geplaatst, en ook wanneer zij terugkeren naar het regulier onderwijs. In beide richtingen heeft schakelen vaak een hoge pedagogische prijs. Leerlingen, ouders en leraren moeten afscheid nemen van relaties die juist dragend zijn geweest voor ontwikkeling.

In onze onderzoeken zien we hoeveel spanning en pijn dit oproept. Soms komt een leerling eindelijk weer tot leren, vertrouwen of rust, precies in een context die vervolgens niet als blijvend wordt gezien. Ouders ervaren dan een pijnlijke dubbelheid: hun kind ontwikkelt zich, maar de plek waar dat lukt geldt tegelijk als een uitzondering, tussenstap of tijdelijke oplossing. Leraren ervaren iets vergelijkbaars wanneer zij stap voor stap een pedagogische relatie hebben opgebouwd en die relatie door plaatsing of herplaatsing alsnog wordt afgebroken. In andere situaties is het omgekeerd. Dan zijn relaties in de eerdere context zo beschadigd geraakt dat terugkeer nauwelijks nog voorstelbaar is.

Juist daarin wordt zichtbaar wat pedagogische relaties zijn. Het gaat om duurzame, betekenisvolle relaties tussen leerling, professional en leerstof, waarin vertrouwen groeit, gezag vorm krijgt, verwachtingen worden uitgesproken en een leerling zich gekend weet. In zulke relaties leert een kind niet alleen rekenen, lezen of zich gedragen, maar ook dat het gezien wordt, dat het opnieuw mag

beginnen en dat ontwikkeling mogelijk blijft, ook wanneer het moeilijk is. Zulke relaties vormen vaak de ondergrond waaronder leren weer op gang komt.

Schakelen is daarmee nooit een neutrale organisatorische handeling. Wie een leerling verplaatst, verplaatst nooit alleen een kind tussen voorzieningen, maar grijpt ook in de relaties waarin dat kind leert bestaan, vertrouwen en ontwikkelen. Toch is de logica van het systeem vaak zo ingericht dat die relationele schade nauwelijks meetelt. De breuk wordt zelden gelezen als een systeemprobleem, maar vrijwel steeds als iets dat samenhangt met het kind. Het systeem vraagt dan niet in de eerste plaats wat er misgaat in de pedagogische continuïteit, in de organisatie of in het vermogen van de context om verschil te dragen. Het vraagt vooral welk kind waar thuishoort. Daarmee komt de oorzaak van het schakelen steeds opnieuw bij het kind te liggen, terwijl de prijs juist vaak wordt betaald in het verlies van relaties die ontwikkeling mogelijk maakten.

De scherpe vraag onder deze praktijk is dus: als een kind pas tot ontwikkeling komt nadat het uit een context is gehaald, zegt dat dan vooral iets over het kind, of zegt het iets ontluisterends over de manier waarop wij ons systeem hebben ingericht?

*Een ouder: "Hij leert nu eindelijk. Maar iedereen weet: dit is niet voor altijd. Dat maakt het ingewikkeld om vooruit te kijken."*

Wat hier zichtbaar wordt, is dat pedagogische relaties geen expliciet uitgangspunt vormen bij beslissingen over ondersteuning. De focus ligt op de beweging zelf – plaatsing, herplaatsing, terugschakeling – terwijl wat er relationeel verloren gaat of opnieuw moet worden opgebouwd nauwelijks onderwerp van gesprek is. Daarmee wordt ontwikkeling onbedoeld gekoppeld aan verplaatsing, in plaats van aan het versterken en delen van relaties.

## Is het de persoon of de plek?

Deze spanning raakt aan een fundamentele, vaak onbesproken vraag: wat beloven we leerlingen, ouders en professionals eigenlijk? In de huidige inrichting van ondersteuning zijn pedagogische relaties veelal geen expliciet vertrekpunt. Ook het doel van ondersteuning – afbouw, schakelen en toewerken naar ondersteuningsonafhankelijkheid – is zelden concreet verankerd in die beloftes en praktijk. Ondersteuning wordt daardoor vaak georganiseerd vanuit déze school, met dit team, déze leerlingen en deze ondersteuning.

Bij afbouw betekent dit meestal dat een leerling fysiek terugkeert naar een andere setting. Daarmee wordt ontwikkeling automatisch gekoppeld aan verplaatsing, in plaats van aan het versterken en delen van pedagogische relaties. Vanuit een contextueel model van inclusie schuurt dat. Juist relaties, verwachtingen en gezamenlijke handelingsrepertoires vormen de kern van onderwijsontwikkeling. Wat we hier relationeel zien gebeuren, is de keerzijde van dezelfde logica die eerder zichtbaar werd bij het organiseren in ketens, niveausegregatie, doelgroepvorming en het individualiseren van gedrag: ontwikkeling wordt gekoppeld aan plaatsen en routes, niet aan relaties en contexten.

**Pedagogische relaties als blinde vlek**

Ontwikkeling voltrekt zich in relaties. In de relatie tussen leerling en leraar, tussen leerling en groep en tussen professionals die samen verantwoordelijkheid dragen. Maar pedagogische relaties reiken verder dan het interpersoonlijke. Een leerling ontwikkelt zich ook in de relatie tot de wereld die het onderwijs ontsluit: tot leerstof, taal, cultuur, geschiedenis, regels, verwachtingen en samenleving. En een leerling ontwikkelt zich in de verhouding tot zichzelf: in zelfbeeld, gevoel van bekwaamheid, vertrouwen, hoop en toekomstbesef. Juist in de samenhang van die relaties krijgt vorming gestalte. Daar leert een kind niet alleen iets, daar leert het ook iemand te zijn. Precies die samenhang blijkt in de huidige inrichting van ondersteuning kwetsbaar.

In de manier waarop ondersteuning nu vaak is georganiseerd, wordt het doorkruisen van pedagogische relaties in veel gevallen als vanzelfsprekend geaccepteerd. Dat gebeurt zelden uit onwil. Het gebeurt omdat relaties nauwelijks een expliciet criterium zijn in besluitvorming, bekostiging en organisatie. Ondersteuning is wettelijk bedoeld als tijdelijk en ontwikkelingsgericht, met als doel dat zij kan worden afgebouwd. In de praktijk krijgt die tijdelijkheid echter vaak de vorm van verplaatsing. Ondersteuning stopt dan niet doordat de bestaande context sterker is geworden, maar doordat de leerling naar een andere plek gaat. Afbouw van ondersteuning valt zo samen met fysieke overplaatsing.

Daarmee verschuift ook de betekenis van ontwikkeling. Ontwikkeling wordt verbonden aan een andere setting, aan een andere klas, aan andere professionals en aan een andere voorziening, terwijl de vraag zou moeten zijn hoe de bestaande onderwijscontext zelf dragender kan worden. Zo raakt de pedagogische relatie ondergeschikt aan organisatorische logica. En dan gaat het niet alleen om de band tussen leerling en leraar. Ook de relatie met de groep, met routines, met leerinhouden, met verwachtingen en met het eigen gevoel van kunnen wordt telkens onderbroken. Wat met moeite is opgebouwd, moet elders opnieuw beginnen. De leerling wordt verplaatst, en met die verplaatsing wordt ook zijn opgebouwde pedagogische bedding losgemaakt.

Vanuit een contextueel model van inclusief onderwijs vraagt dit om een veel fundamentele heroriëntatie. De pedagogische relatie moet dan uitgangspunt zijn van organiseren, beoordelen en besluiten. Ondersteuning is dan niet alleen tijdelijk in tijd, maar ook relationeel verantwoord ingericht. Dat betekent dat zij gericht is op het delen, versterken en voortzetten van relaties in de klas, tussen professionals en in het onderwijsprogramma zelf. De normatieve vraag die daaronder ligt is scherp: durven we pedagogische relaties werkelijk te behandelen als iets wat beschermd moet worden, of blijven we een systeem verdedigen waarin juist datgene wat ontwikkeling draagt telkens mag worden afgebroken?

## Sturing als herijking

Het eerder beschreven stoeltjesvraagstuk krijgt hiermee een relationele betekenis: een 'stoel' staat ook voor een netwerk van relaties, verwachtingen en gedeelde handelingspatronen die bij verplaatsing opnieuw moeten worden opgebouwd.

*Dit vraagt om een andere manier van denken én onderzoeken. Niet: wanneer plaatsen we een leerling in het speciaal onderwijs? Maar: hoe organiseren we tijdelijke ondersteuning zó dat pedagogische relaties worden gedeeld en versterkt, in plaats van onderbroken?*

Een relevante onderzoeksvraag is daarbij: hoe kunnen tijdelijke vormen van ondersteuning vanaf het begin worden ingericht met gedeelde pedagogische relaties, waarbij de meest reguliere onderwijscontext leidend blijft en gedurende het hele traject betrokken is?

Wanneer die vraag leidend wordt, verschuift de rol van gespecialiseerd onderwijs. Niet als plek waar ontwikkeling tijdelijk plaatsvindt, maar als partner in ontwikkeling die bijdraagt aan ontwikkeling in samenhang, gericht op afbouw, schakelen en duurzame deelname aan een zo regulier mogelijke vorm van onderwijs. Dat vraagt om andere beloftes en om het expliciet centraal stellen van pedagogische relaties als kern van inclusief onderwijs.

### TAKE-AWAY MESSAGE

Zolang ondersteuning wordt georganiseerd op basis van plekken en routes in plaats van vanuit het borgen van pedagogische relaties, blijft de prijs van verplaatsing onzichtbaar en ligt deze bij het kind. De roep om behoud van expertise en kennisdeling krijgt een nieuw antwoord vanuit gedeelde pedagogische relaties: samen in de uitvoering, gericht op continuïteit, mensenwerk.



# Eindreflectie

# Eindreflectie

## Van data naar actie: cijfers die verhalen vragen

**Het onderwijs beschikt over een enorme hoeveelheid data. We weten veel. We meten, vergelijken en volgen. Maar weten is niet hetzelfde als begrijpen. Cijfers laten zien wat er gebeurt, maar zelden waarom. Ze maken patronen zichtbaar, maar geven geen antwoord op de vraag wat in deze situatie verstandig, rechtvaardig of helpend is om te doen. Veel van de data waarmee we vandaag sturen, is ontstaan in het tijdperk van passend onderwijs of daarvoor. Ze weerspiegelen een logica van toewijzen, afbakenen en legitimeren. Ze zeggen iets over instroom, doorstroom, plekken en voorzieningen, maar weinig over leren, ontwikkeling en context. Wanneer deze data ongewijzigd leidend blijft in de beweging naar inclusiever onderwijs, blijven ook de onderliggende aannames intact. We gebruiken cijfers die zijn ontworpen om te ordenen, terwijl de opgave vraagt om afstemmen en samen leren.**

De tien thema's in deze publicatie laten telkens dezelfde kern zien: we maken voortdurend keuzes, maar zelden expliciteren we ze en soms zijn we ons er niet eens van bewust van dat we een keuze maken. In deze thema's hebben we laten zien hoe ogenschijnlijk technische keuzes – over niveaus, doelgroepen, voorzieningen, dossiers en routes – in werkelijkheid normatieve keuzes zijn. Keuzes over wat als normaal geldt, wat als passend wordt gezien en wie zich moet aanpassen aan wie. We zagen hoe ordeningen feiten werden, hoe verwachtingen grenzen werden, en hoe vroege keuzes zich vastzetten in routines, procedures en ketens die steeds moeilijker te bevragen zijn. Daarmee zagen we ook hoe vroege keuzes zichzelf zijn gaan versterken. Wat ooit werkbaar was in een bepaalde context, is uitgegroeid tot vaste routines, instituties en verwachtingen die de speelruimte steeds verder inperken. Zo worden bepaalde routes steeds waarschijnlijker en alternatieven steeds moeilijker denkbaar – ook wanneer die beter zouden passen.

Onder druk van schaarste, verantwoording en verwachtingen organiseren we zekerheid. We werken in ketens, formuleren criteria, ontwikkelen dashboards en leggen routes vast – en trekken daarmee de bestaande sporen steeds dieper. Wat houvast biedt in het hier en nu, verkleint gaandeweg de ruimte om later anders te kiezen. Dat maakt besluiten navolgbaar, maar het verhuult ook wat er werkelijk gebeurt. Keuzes over waar we middelen inzetten. Keuzes over wat we als kwaliteit beschouwen. Keuzes over wie mag blijven en wie moet bewegen. Juist wanneer die keuzes impliciet blijven, gaan systemen sturen.

De uitdaging is om cijfers niet te zien om te meten wat je doet, maar als uitnodiging tot dialoog. Wanneer data wordt verbonden aan verhalen – van leerlingen, leraren, ouders, schoolleiders en bestuurders – verandert de functie. Het wordt geen sluitstuk van besluitvorming, maar beginpunt van reflectie. Kwaliteit blijkt als een relationeel begrip dat betekenis krijgt in context: tussen leerlingen en leraren, scholen en samenwerkingsverbanden, data en ervaringen.

De inzichten van Selena Fisk<sup>47</sup> helpen om deze beweging te scherpen. Zij benadrukt drie principes die richting geven aan data-geïnformeerd werken, waarvan we de eerste hebben beschreven in **thema 7**.

- Gebruik meerdere bronnen, omdat iedere dataset ruis en bias kent en betekenis pas ontstaat door triangulatie. En benut ze om je aannames en normen te bevragen;
- Kijk ook naar ontwikkeling en groei, niet alleen naar tekorten en problemen;
- Werk data-geïnformeerd in plaats van datage-dreven. Gebruik naast cijfers ook de menselijke en relationele bril, omdat niet alles wat ertoe doet meetbaar is.

Wanneer we data op deze manier inzetten, verandert ook hoe we naar inclusie kijken. Vanuit die relationele blik krijgt inclusie haar bedoeling terug als middel om te ontdekken wat we in deze tijd goed en verstandig vinden voor het onderwijs voor alle leerlingen die aan onze zorgen zijn toevertrouwd. Voor deze leerlingen, op deze school, binnen deze context. Zo voorkomen we dat inclusie een extra opdracht wordt bovenop alles wat er al ligt en verwordt tot een aanleiding scherper te kijken naar de keuzes die we maken.

*De kernopgave die hiervan naar voren komt, is niet het verzamelen van betere of meer verfijnde data, maar het verbinden van data aan betekenis, relaties en normatieve keuzes en aan de verantwoordelijkheid om die keuzes ook expliciet te dragen.*

Van bestuurders, schoolleiders en beleidsmakers vraagt deze publicatie niet om snelle antwoorden, maar om ruimte voor het gesprek. De thema's die we beschrijven roepen vaak herkenning op, soms ongemak, en altijd vragen. Dat is geen teken dat er iets misgaat – het is een teken dat er iets wezenlijks wordt geraakt.

Gebruik deze publicatie daarom als startpunt voor gezamenlijke betekenisgeving. Leg hem naast uw eigen data, uw eigen casuïstiek en uw eigen aannames. De waarde zit niet in het lezen, maar in het samen duiden. Pas dan wordt data een verhaal, en wordt inzicht uitzicht.

Dit nawoord is daarom vooral een uitnodiging om in samenwerkingsverbanden, schoolteams en schoolbesturen het gesprek te blijven voeren over wat we doen, waarom we dat doen en wat dat betekent voor leerlingen. Niet door te streven naar schijnzekerheid, maar door te durven kiezen. En door die keuzes expliciet, gezamenlijk en relationeel te dragen.

---

47. Fisk (2025a; 2025b; z.d.)

# Veelgestelde vragen

Een scherp rapport roept vanzelfsprekend reacties op.

Hieronder een greep uit vragen die deze publicatie kan oproepen, en onze reflectie daarop.

## Herkenning & ongemak

### Waar schuurt het? Welke zorgen en bezwaren horen jullie uit het onderwijsveld?

- “Jullie nemen problemen van kinderen en jongeren niet serieus.”
- “Zoals jullie het voorstellen, komt er nogal wat werk bij voor de toch al drukbezette leraar.”
- “Maar prestatiedruk is toch schadelijk voor kwetsbare leerlingen?”
- “Is dit niet vooral een bestuurlijk verhaal, terwijl het in de klas moet gebeuren?”
- “Moet niet eerst het systeem veranderen voordat we echt inclusief kunnen werken?”

### Lopen leerlingen geen risico als we langer zoeken in het regulier onderwijs?

Risico's bestaan altijd – zowel bij blijven als bij verplaatsen. Wat onze onderzoeken laten zien, is dat risico's vaak ongelijk worden verdeeld. De risico's van blijven zijn zichtbaar en voelbaar in de klas; de risico's van verplaatsen worden pas later zichtbaar, en vaak elders. Deze publicatie pleit er niet voor risico's te ontkennen, maar om ze gezamenlijk te wegen en expliciet te maken wie welk risico draagt, wanneer en waarom.

## Duiding

### Wat zien jullie gebeuren als jullie deze vragen naast elkaar leggen?

#### Over problemen en framing

Wij nemen de problemen van kinderen en jongeren zeer serieus. Juist daarom stellen we de vraag hoe deze problemen worden geduid. Niet alle spanningen, vastlopers of gedragingen hoeven automatisch geframed te worden als individuele problemen. Er zijn vaak ook andere hypothesen mogelijk, bijvoorbeeld in de context van de school, het onderwijsprogramma of de samenleving. Door problemen uitsluitend individueel te verklaren, blijft de onderwijscontext vaak buiten beeld. Voor een verdere onderbouwing verwijzen we naar Van individueel naar inclusief onderwijs (Wienen 2023).

#### Over werkdruk en professionele ruimte

Het klopt dat een contextuele benadering vraagt om anders kijken en soms ook anders handelen. Tegelijk is onze ervaring dat leraren nu al veel doen wanneer het niet lukt met een leerling. Vaak wordt er al gezocht naar aanpassingen, oplossingen en ondersteuning binnen de klas. Wat in huidige systeem echter gebeurt, is oplossingen buiten de context organiseren: via ketens, procedures en externe adviezen waar leraren in de dagelijkse praktijk weinig mee kunnen. Het loslaten van dit ketendenken geeft juist ruimte om concreter en professioneler te handelen in de klas, bijvoorbeeld via co-teaching, samen optrekken en gedeelde verantwoordelijkheid.

Meer lezen: Ketens in het onderwijs, Instituut voor Inclusief Onderwijs 2025.



## Over tijd en haalbaarheid

### Dit vraagt veel reflectie en afstemming — waar halen we de tijd vandaan?

De vraag naar tijd is begrijpelijk. Tegelijk zien we dat veel tijd nu wordt besteed aan reparatie, verantwoording en overdracht: dossiers, procedures, afstemming achteraf. Een contextuele benadering vraagt niet per se méér tijd, maar een andere inzet van tijd: eerder, samen en op het niveau waar beslissingen daadwerkelijk genomen en gevoeld worden. Tijd die wordt geïnvesteerd in gezamenlijk dragen, voorkomt vaak langdurige trajecten later.

### Over prestatiedruk en verwachtingen

Prestatiedruk kan schadelijk zijn, zeker wanneer prestaties los worden gezien van ontwikkeling, context en ondersteuning. Tegelijk zien we dat het volledig verlagen van verwachtingen óók risico's kent. In veel praktijken wordt bij leerlingen met ondersteuningsvragen de didactische druk verlaagd om eerst aan welbevinden te werken. Dat lijkt zorgvuldig, maar kan onbedoeld leiden tot onderbenutting van leerpotentieel. Ontwikkeling en leren zijn vaak juist bronnen van motivatie en welbevinden. De kernvraag is daarom niet meer of minder prestatiedruk, maar: welke verwachtingen zijn passend, ontwikkelgericht en contextgevoelig?

### Over systeem en context

Wij leggen het probleem niet eenzijdig bij leerlingen, noch uitsluitend bij 'het systeem'. We onderzoeken de wisselwerking tussen leerling, onderwijscontext en inrichting van het onderwijs. Leerlingen brengen reële verschillen mee — in tempo, belastbaarheid, achtergrond en ontwikkeling. Tegelijk zien we dat spanning ontstaat wanneer onderwijsprogramma's, niveaustucturen en verwachtingen onvoldoende meebewegen met een veranderende leerlingpopulatie. Die spanning uit zich vervolgens in gedrag, demotivatie of uitval. Door deze signalen alleen individueel te duiden, missen we waardevolle informatie over waar het onderwijs zelf aanpassing vraagt. Daarbij laten onze onderzoeken zien dat ook binnen de huidige systemen vaak meer ruimte bestaat dan wordt benut.

## Over bestuur en praktijk

Inclusief onderwijs ontstaat in de klas, maar wordt mogelijk of onmogelijk gemaakt door bestuurlijke keuzes. Wat er wordt gefinancierd, gemeten en verantwoord, stuurt het handelen in de praktijk. Daarom richten wij ons expliciet op het snijvlak van beleid en praktijk. Niet om verantwoordelijkheden te verschuiven, maar om zichtbaar te maken hoe keuzes op verschillende niveaus elkaar versterken of tegenwerken. Inclusie is geen individuele opdracht van de leraar, maar een collectieve verantwoordelijkheid.

### Over grenzen aan inclusief onderwijs

#### Wat als inclusief onderwijs voor sommige leerlingen simpelweg niet werkt?

Wij zien inclusie niet als een ideologisch eindpunt, of doel op zich maar als een richtinggevend principe. Dat betekent ook dat er situaties zijn waarin intensieve of gespecialiseerde ondersteuning nodig blijft. De vraag is dan niet óf deze ondersteuning bestaat, maar hoe zij wordt ingezet: als eindstation of als onderdeel van een gezamenlijk ontwikkelpad. Inclusie vraagt niet dat alles overal kan, maar dat keuzes expliciet, tijdelijk en relationeel worden gedragen.

### Over verschil van inzicht

#### Wat als professionals of ouders en de school het fundamenteel oneens zijn?

Verskil van inzicht is geen probleem, maar een gegeven. Het wordt pas problematisch wanneer het niet wordt georganiseerd. Inclusief onderwijs vraagt niet om consensus, maar om structuren waarin verschil bespreekbaar is en besluiten niet automatisch worden dichtgetimmerd door procedures. Het vermogen om met verschil te blijven werken is een kerncompetentie van je werk als professional in het onderwijs.

## Richting

### **Wat vraagt deze manier van kijken van ons, zonder dat het een blauwdruk wordt?**

#### Over data, toetsen en normen

Wij zijn niet kritisch op data, wel op datagedreven sturing zonder duiding. Data is noodzakelijk, maar nooit neutraal. Data laat zien *wat* er gebeurt, niet *waarom*. Wanneer cijfers los worden gebruikt van context, verhaal en reflectie, gaan ze sturen in plaats van informeren. Dan optimaliseren we op het getal in plaats van op de maatschappelijke opgave. Data wordt krachtig wanneer ze wordt ingezet als startpunt voor gezamenlijke betekenisgeving, niet als eindpunt van het gesprek. Dit geldt ook voor doorstroomtoetsen en prestatienormen. Deze zijn niet neutraal, maar richtinggevend. Onze oproep is niet om toetsen af te schaffen, maar om ze anders te lezen: als informatie over de match tussen leerling, onderwijsprogramma en verwachtingen. Gebruikt als startpunt voor reflectie kunnen ze ondersteunend zijn; gebruikt om routes vast te zetten versterken ze niveausegregatie.

#### Over kansengelijkheid

Of dit perspectief in strijd is met kansengelijkheid hangt af van hoe kansengelijkheid wordt begrepen. Wanneer kansengelijkheid betekent dat iedereen dezelfde route moet volgen, ontstaat druk. Wanneer kansengelijkheid wordt opgevat als duurzaam perspectief bieden, vraagt dat juist om flexibiliteit, heroverweging en meervoudige routes. Onze data laat zien dat niveausegregatie in de praktijk vaak leidt tot structurele ongelijkheid in perspectief, met name voor leerlingen die niet netjes binnen bestaande profielen passen. Kansengelijkheid vraagt dan niet om scherpere selectie, maar om onderwijs dat langer open blijft en ruimte biedt om te groeien, te vertragen of te versnellen.

### **Maar leerlingen kunnen niet wachten tot wij het systeem beter begrijpen.**

Dat klopt. Juist daarom is het van belang om te onderscheiden tussen handelen en organiseren. Handelen doen professionals elke dag, vaak zorgvuldig en met grote betrokkenheid. Organiseren vraagt om momenten van vertraging: niet om stil te vallen, maar om te voorkomen dat urgente beslissingen structureel worden. Deze publicatie pleit voor het organiseren van zulke reflectiemomenten naast het handelen, niet in plaats daarvan.

### **Wat levert deze manier van kijken op?**

Deze manier van kijken levert geen snelle oplossingen op, maar wel iets wezenlijks:

- ruimte om te leren in plaats van te repareren
- ruimte om patronen te doorbreken die zichzelf blijven herhalen
- ruimte om onzekerheid gezamenlijk te dragen
- ruimte om opnieuw te bepalen wat goed onderwijs betekent...
  - ... voor *deze* leerlingen,
  - ... op *deze* school,
  - ... in *deze* context.

### **Inclusie als een voortdurend proces van afstemmen, leren en herijken**

# De makers van Lessons Learned

## Steunpunt Passend Onderwijs

Het Steunpunt Passend Onderwijs (SPO) is een gezamenlijk initiatief van de PO-Raad en de VO-raad en ondersteunt schoolbesturen, scholen en samenwerkingsverbanden in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs met de uitvoering van passend onderwijs in de praktijk en bij de beweging naar inclusief onderwijs op de lange termijn.

De afgelopen jaren heeft het SPO zich ontwikkeld tot een expertisepunt, dat wordt gevoed door de praktijk. Wij delen via onze website [steunpuntpassendonderwijs.nl](http://steunpuntpassendonderwijs.nl) en nieuwsbrief achtergrondinformatie en actuele informatie. Via bijeenkomsten, webinars en leergemeenschappen stimuleren wij het leren van en met elkaar. Zo dragen wij bij aan een ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen, waarbij leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte zoveel mogelijk thuisnabij en gezamenlijk onderwijs kunnen volgen.

## Instituut voor Inclusief Onderwijs

Het Instituut voor Inclusief Onderwijs ontstond omdat we een gat zagen dat overal voelbaar is en nergens echt wordt gevuld: tussen beleid en klaslokaal, tussen protocollen en kinderen, tussen goede bedoelingen en daadwerkelijke verandering. Dat liet zien dat niet de kinderen afwijken, maar dat de context waarin zij leren vaak te smal is gemaakt. Dat werd ons gezamenlijke vertrekpunt: niet het kind aanpassen, maar de context opnieuw in beeld brengen. Daarom kozen we voor een instituut dat geen gebouw is, maar een werkvorm. Een werkplaats waar denken, onderzoeken, publiceren en oefenen één beweging zijn. Hier verzamelen we kennis, maken we patronen zichtbaar en geven we taal aan mechanismen die inclusie mogelijk maken of juist begrenzen. Zo ontwikkelen we analyses, publicaties en werkvormen die handelingsruimte teruggeven aan scholen en samenwerkingsverbanden.

De auteurs van deze publicatie kennen elkaar vanuit de onderwijspraktijk en werken samen vanuit het Instituut voor Inclusief Onderwijs. Zij delen een gezamenlijke drijfveer: bijdragen aan goed én inclusief onderwijs. In hun werk verbinden zij onderzoek en praktijk, waarbij data wordt vertaald naar verhalen, patronen en handelingsruimte voor scholen en samenwerkingsverbanden. Wat hen bindt is een onderzoekende houding en de onwil om genoeg te nemen met 'zo doen we het nou eenmaal'.



**Willeke Doornbos**

Voor Willeke begint verandering in onderwijs met zien wat er is en van daaruit ruimte maken om samen verder te bewegen. Haar werk is geworteld in jarenlange ervaring in onderwijs (po-vo-hbo), op het snijvlak van onderwijs en jeugdhulp, bestuur en samenwerking in netwerken. In organisaties, teams en samenwerkingsverbanden komen bestuurlijke keuzes, samenwerking en dagelijkse praktijk samen. Daar begint het gesprek niet bij oplossingen, maar bij wat er speelt. Vaak blijken wat moet en wat niet kan het gevolg van keuzes die ooit logisch waren en leidend zijn gebleven. Als mede-oprichter van het Instituut voor Inclusief Onderwijs brengt zij dit perspectief waar het moet standhouden: in scholen, besturen en samenwerkingsverbanden. Vanuit haar zelfstandige praktijk Doornbos Management en Advies begeleidt zij organisaties bij vraagstukken rond inclusie, samenwerking en organisatieontwikkeling.



**Mirjam van Oers**

Kenmerkend voor Mirjams loopbaan is de grote betrokkenheid op kinderen en jongeren voor wie het onderwijs niet vanzelf gaat. Onder andere als schoolpsycholoog, trainer / docent, directeur-bestuurder van een samenwerkingsverband en leidinggevende binnen cluster 2 heeft zij brede ervaring opgedaan. Met haar eigen bedrijf De Nieuwe OerEik richt zij zich op het begeleiden van betekenisvolle transitie gericht op inclusie van mens en natuur, waaronder activiteiten voor het Instituut voor Inclusief Onderwijs. Mirjam is ontwerper, ontwikkelaar en adviseur. Ze verbindt analytisch denken met storytelling en brengt complexe zaken graag terug naar de essentie. Ze gebruikt daarvoor niet alleen haar wetenschappelijke achtergrond en praktijkervaring, maar ook creativiteit en verbeeldingskracht. Mirjam is mede-ontwikkelaar van de serious game *Inclu-zo! Keuzes maken en stappen zetten*.



**Bert Wienen**

Voor Bert begint inclusief onderwijs met een pedagogische blik op de context waarin kinderen opgroeien en leren. Hij is pedagoog, psycholoog en onderwijswetenschapper en gepromoveerd in de psychologie. In zijn werk combineert hij praktijkervaring in onderwijs, jeugdhulp en opvoeding met wetenschappelijk onderzoek. Bert is veelgevraagd spreker en auteur van diverse boeken, waaronder de bestseller *Van individueel naar inclusief onderwijs* – bekroond tot onderwijsboek van het jaar 2023. Als mede-oprichter van het Instituut voor Inclusief Onderwijs ontwikkelt en duidt hij de sociaal-contextuele blik op inclusie. In zijn werk bevraagt hij systemen op hun aannames en geeft hij taal aan waarom onderwijs zo is gaan werken. Daarnaast werkt hij in het bredere jeugdveld vanuit de organisatie Pedagogisch Perspectief en als zelfstandige.

## Over de onderzochte organisaties

De basis van deze publicatie ligt in onderzoek bij zes samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs en een in het primair onderwijs. Daarnaast voerden wij deelonderzoeken uit bij meerdere samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in po en vo. Ook de inzichten die deelnemers van de werkbijeenkomsten *Van Data naar Actie* van het Steunpunt Passend Onderwijs met ons deelden in 2025 zijn van grote waarde geweest.

Bij onderzoeken en andere activiteiten spreekt het Instituut voor Inclusief Onderwijs met de opdrachtgevers af dat gegevens en opgedane inzichten gebruikt mogen worden om kennis te ontwikkelen, zodat het bredere onderwijsveld hier ook baat bij heeft. Wij proberen in onze werkwijze af te stemmen op de behoefte en de vraag-achter-de-vraag van organisaties. Vaak leidt dit tot ontwerpuitdagingen omdat het aanbod van hulpmiddelen en bouwstenen voor de praktijk van inclusief onderwijs nog volop in ontwikkeling is. Bij het ontwerp houden we altijd de vraag in ons achterhoofd: *hoe kunnen andere organisaties ook profiteren van wat we hier hebben geleerd en ontwikkeld?*

Wij zijn de opdrachtgevers zeer erkentelijk voor het feit dat zij zich op deze manier niet alleen inzetten op hun eigen ontwikkeling, maar een bredere bijdrage leveren aan de ontwikkeling van inclusief onderwijs. Wij vinden het van belang dat organisaties zelf de keuze hebben of zij de opbrengsten van hun eigen onderzoek willen delen met derden. Wij kiezen er daarom voor om niet de exacte organisaties te noemen waarvan wij gegevens hebben gebruikt.

# Bronnen

- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Argyris, C. (1990). *Overcoming organizational defenses: Facilitating organizational learning*. Prentice Hall.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1974). *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*. Jossey-Bass.
- Batstra, L. (2025). *Ruimte maken voor verschillen* (Mulock Houwer-lezing 2025). Nederlands Jeugdinstituut / Defence for Children. [niji.nl/system/files/2025-11/ruimte-maken-voor-verschillen.pdf](https://niji.nl/system/files/2025-11/ruimte-maken-voor-verschillen.pdf)
- Cameron, K.S., & Quinn, R.E. (2011). *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*. Boom.
- De Bruyckere, P. (2025). *Inclusief onderwijs: moet de echte discussie gaan over het hoe in plaats van waar? X, Y of Einstein?* [pedrodebruycckere.blog/2025/02/15/inclusief-onderwijs-moet-de-echte-discussie-gaan-over-het-hoe-in-plaats-van-waar](https://pedrodebruycckere.blog/2025/02/15/inclusief-onderwijs-moet-de-echte-discussie-gaan-over-het-hoe-in-plaats-van-waar)
- Doornbos, W., & Oers, M. van (2025). *Matrix van Concurrerende Waarden bij Onderwijs en Ondersteuning (schoolteamversie; versie voor bestuur en schoolleiding)*. Instituut voor Inclusief Onderwijs
- Dullaert, M. (z.d.). *Zelf aan de gang*. De Perfecte Grafiek.  
Geraadpleegd op 15 maart 2026, van [deperfectegrafiek.nl/stappenplan](https://deperfectegrafiek.nl/stappenplan)
- Dykes, B. (2016). *Data storytelling: The essential data science skill everyone needs*. Forbes. [forbes.com/sites/brentdykes/2016/03/31/data-storytelling-the-essential-data-science-skill-everyone-needs](https://forbes.com/sites/brentdykes/2016/03/31/data-storytelling-the-essential-data-science-skill-everyone-needs)
- Elton, L. (2004). Goodhart's law and performance indicators in higher education. *Evaluation & Research in Education*, 18(1-2), 120-128.
- Fisk, S. (2025a). *A quick way to use triangulation to strengthen your next decision*. Dr Selena Fisk's Data Storytelling Substack. [drselenafisk.substack.com/p/triangulating-data](https://drselenafisk.substack.com/p/triangulating-data)
- Fisk, S. (2025b). *Don't say "data-driven" – here's why*. Dr Selena Fisk's Data Storytelling Substack. [drselenafisk.substack.com/p/data-informed-versus-data-driven](https://drselenafisk.substack.com/p/data-informed-versus-data-driven)
- Fisk, S. (z.d.). *Make data talk with dr. Selena Fisk* [podcast].  
Geraadpleegd op 15 maart 2026, van [selenafisk.com/podcast](https://selenafisk.com/podcast)
- Fleur, E., & Baalen, D. van (2026). *Instroom in het praktijkonderwijs*. Dienst Uitvoering Onderwijs. [duo.nl/open\\_onderwijsdata/images/instroom-in-het-praktijkonderwijs.pdf](https://duo.nl/open_onderwijsdata/images/instroom-in-het-praktijkonderwijs.pdf)
- Fleur, E., & Lepoeter, S. (2024). *Doorstroom vanuit praktijkonderwijs*. Dienst Uitvoering Onderwijs. [duo.nl/open\\_onderwijsdata/middelbaar-beroepsonderwijs/publicaties/doorstroom-vanuit-praktijkonderwijs.jsp](https://duo.nl/open_onderwijsdata/middelbaar-beroepsonderwijs/publicaties/doorstroom-vanuit-praktijkonderwijs.jsp)
- Ganzeboom, B. (2024). *Koepel speciaal onderwijs: 'Onderwijssysteem loopt vast, reguliere scholen kunnen zorgkinderen niet aan'*. Pointer (KRO-NCRV). [pointer.kro-ncrv.nl/koepel-speciaal-onderwijs-onderwijssysteem-loopt-vast-reguliere-scholen-kunnen-zorgkinderen-niet](https://pointer.kro-ncrv.nl/koepel-speciaal-onderwijs-onderwijssysteem-loopt-vast-reguliere-scholen-kunnen-zorgkinderen-niet)
- Gezondheidsraad. (2014). *ADHD: medicatie en maatschappij* (Publicatienr. 2014/19). [gezondheidsraad.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2014/07/03/adhd-medicatie-en-maatschappij/ADHD\\_medicatie+en+maatschappij\\_201419.pdf](https://gezondheidsraad.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2014/07/03/adhd-medicatie-en-maatschappij/ADHD_medicatie+en+maatschappij_201419.pdf)
- Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9-34.
- Heij, K. (2021). *Van de kat en de bel: Tellen en vertellen met de eindtoets basisonderwijs* [Proefschrift, Tilburg University]
- Inspectie van het Onderwijs (2021). *Onderzoekskader primair onderwijs; Onderzoekskader voortgezet onderwijs*. [onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-2017/onderzoekskaders](https://onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-2017/onderzoekskaders)
- Kahneman, D. (2011). *Ons feilbare denken: Thinking, fast and slow* (P. van Huizen & J. de Vries, vert.). Business Contact.
- Kammer, C. (2026). *Vmbo'ers die naar een praktijkschool moeten komen beschadigd binnen, maar bloeien meestal op*. NRC. [nrc.nl/nieuws/2026/03/04/vmboers-die-naar-een-praktijkschool-moeten-komen-beschadigd-binnen-maar-bloeien-meestal-op-a4922025](https://nrc.nl/nieuws/2026/03/04/vmboers-die-naar-een-praktijkschool-moeten-komen-beschadigd-binnen-maar-bloeien-meestal-op-a4922025)
- Ledoux, G., & Waslander, S. (met medewerking van Eimers, T.) (2020). *Evaluatie passend onderwijs: Eindrapport mei 2020* (Rapport 1047). Kohnstamm Instituut / TIAS School for Business and Society, Tilburg University / KBA Nijmegen.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). *Beleidsnota evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs*. [open.overheid.nl/repository/ronl-813f1de3-3615-4ea2-a567-032b043c3cb4/1/pdf/bijlage-2-beleidsnota-evaluatie-passend-onderwijs.pdf](https://open.overheid.nl/repository/ronl-813f1de3-3615-4ea2-a567-032b043c3cb4/1/pdf/bijlage-2-beleidsnota-evaluatie-passend-onderwijs.pdf)
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (z.d.). *Hoe wordt een leerling toegelaten tot het praktijkonderwijs (pro)?* Rijksoverheid. Geraadpleegd op 15 maart 2026, van [rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-wordt-mijn-kind-toegelaten-tot-het-praktijkonderwijs](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-wordt-mijn-kind-toegelaten-tot-het-praktijkonderwijs)
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (z.d.). *(Voortgezet) speciaal onderwijs*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 15 maart 2026, van [rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs)
- Onderwijsraad (2021). *Later selecteren, beter differentiëren*. [onderwijsraad.nl/documenten/2021/04/15/later-selecteren-beter-differentieren](https://onderwijsraad.nl/documenten/2021/04/15/later-selecteren-beter-differentieren)
- Ploeg, S. van der (2024). *Is twee jaar Internationale Schakelklas voor nieuwkomers voldoende om goed te kunnen instromen in het reguliere onderwijs?* (Antwoord Kennisrotonde). NRO. [kennisrotonde.nl/vraag-en-antwoord/doorstroming-na-isk](https://kennisrotonde.nl/vraag-en-antwoord/doorstroming-na-isk)
- PO-Raad & Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs. (2025). *Themarapportage gespecialiseerd onderwijs*. [sectorrapportage.poraad.nl/themarapportage-gespecialiseerd-onderwijs/](https://sectorrapportage.poraad.nl/themarapportage-gespecialiseerd-onderwijs/)
- Rodriguez Rivas-Stellaard, S. D. (2023). *Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. [PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam]. Boom. [doi.org/10.5463/thesis.141](https://doi.org/10.5463/thesis.141)
- Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs (2023). *Landelijk doelgroepenmodel GO (versie basisonderwijs; versie voortgezet onderwijs)*. [doelgroepenmodel.nl/](https://doelgroepenmodel.nl/)
- Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs (2026). *Handleiding werkwijze LDGM: Deel A – Voor alle gebruikers een praktisch naslagwerk*. [doelgroepenmodel.nl/wp-content/uploads/sites/10/2026/02/Handleiding-LDGM-DeelA-1.pdf](https://doelgroepenmodel.nl/wp-content/uploads/sites/10/2026/02/Handleiding-LDGM-DeelA-1.pdf)
- Sectorraad Praktijkonderwijs & Stichting Platforms vmbo. (2026a). *Brief aan onderwijswoordvoerders over effecten kansrijk adviseren, doorstroomtoets en zij-instroom* [Brief aan de Vaste Kamercommissie OCW]. [praktijkonderwijs.nl/wp-content/uploads/2026/01/Brief-aan-onderwijswoordvoerders.pdf](https://praktijkonderwijs.nl/wp-content/uploads/2026/01/Brief-aan-onderwijswoordvoerders.pdf)
- Sectorraad Praktijkonderwijs & Stichting Platforms vmbo (2026b). *Hoge werkdruk leraren praktijkonderwijs en vmbo door zij-instroom en toenemende zorgvraag van leerlingen* [Persbericht]. [praktijkonderwijs.nl/wp-content/uploads/2026/01/Persbericht-hoge-werkdruk-en-toenemende-zorgvraag-van-leerlingen.pdf](https://praktijkonderwijs.nl/wp-content/uploads/2026/01/Persbericht-hoge-werkdruk-en-toenemende-zorgvraag-van-leerlingen.pdf)
- Tomlinson, C. A. (1999). *The differentiated classroom: Responding to the needs of all learners*. Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD).
- Vermeulen, W., Schwartz, T., Hoekstra, S., & Kleinjan, M. (2021). *Druk in het voortgezet onderwijs* (Rapport 2021-56). SEO Economisch Onderzoek & Trimbos-instituut. [seo.nl/publicaties/druk-in-het-voortgezet-onderwijs/](https://seo.nl/publicaties/druk-in-het-voortgezet-onderwijs/)
- VO-raad. (2025). *Themarapportage vmbo*. [sectorrapportage.vo-raad.nl/vmbo/](https://sectorrapportage.vo-raad.nl/vmbo/)
- Wet voortgezet onderwijs 2020, art. 2.8, Stb. 2020, 379. [wetten.overheid.nl/BWBR0044212](https://wetten.overheid.nl/BWBR0044212)
- Wienen, B. (2023). *Van individueel naar inclusief onderwijs*. Instando.
- Wienen, A. W., & Doornbos, W. (2024). *Ketens in onderwijsland*. Instituut voor Inclusief Onderwijs. [inclu-zo.nl/rapport-ketens-in-onderwijsland/](https://inclu-zo.nl/rapport-ketens-in-onderwijsland/)
- Yperen, T. van, Maat, A. van de, & Prakken, J. (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik: Duiding en aanpak*. Nederlands Jeugdinstituut. [nji.nl/system/files/2021-04/Het-groeiend-jeugdzorggebruik-Duiding-en-aanpak.pdf](https://nji.nl/system/files/2021-04/Het-groeiend-jeugdzorggebruik-Duiding-en-aanpak.pdf)

## Databronnen waarnaar verwezen wordt in deze publicatie

- Vensters Dashboard Passend Onderwijs
- [Duo.nl/open\\_onderwijsdata/](https://duo.nl/open_onderwijsdata/)
- [OCWincijfers.nl](https://ocwincijfers.nl)
- [Opendata.cbs.nl](https://opendata.cbs.nl)
- Fleur & Van Baalen (2026)
- VO-raad (2025)
- Data uit eigen systemen van de samenwerkingsverbanden



## Colofon

© 2026

### Auteurs

Willeke Doornbos

Mirjam van Oers

Bert Wiene

### Grafisch ontwerp

hollandse meesters



Instituut voor  
Inclusief Onderwijs



Steunpunt  
Passend Onderwijs

Een initiatief van de PO-Raad en de VO-raad

