



**Richting en inrichting van
Passend onderwijs in
samenwerkingsverbanden**



Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden

Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs

In opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek

IJsbrand Jepma en Sandra Beekhoven, m.m.v. Hester Fukkink, Irma Miedema en Christien de Vries

Sardes, Utrecht
Maart 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1.1 Achtergrond	17
1.2 Centrale onderzoeksvragen	19
1.3 Leeswijzer	19
2. Opzet en uitvoering van het onderzoek	20
2.1 Schets van het onderzoek	20
2.2 Breedte-meting	20
2.3 Analyse	24
3. Bestuurlijk-organisatorische inrichting van de samenwerkingsverbanden	25
3.1 Bestuurlijk-organisatorische inrichting	25
3.2 Samenvatting	35
4. Organisatie van de ondersteuning	37
4.1 Ondersteuningsplan en ondersteuningsplanraad	37
4.2 Basisondersteuning	39
4.3 Extra ondersteuning	44
4.4 Schoolondersteuningsprofiel	52
4.5 Samenwerking en afstemming met externe partijen	56
4.6 Informatievoorziening	60
4.7 Samenvatting	61
5. Toewijzing van de extra ondersteuning	65
5.1 Procedure en criteria	65
5.2 Vaststellen ondersteuningsvraag	69
5.3 Aanvragen van extra ondersteuning	70
5.4 Commissie van toewijzing van extra ondersteuning	72
5.5 Doorgaande lijn in extra ondersteuning	74
5.6 Samenvatting	75
6. Uitvoering van de extra ondersteuning	77
6.1 Ontwikkelingsperspectief	77
6.2 Betrekken en toerusten van leraren	79
6.3 Samenvatting	81
7. Financiering van de extra ondersteuning	82
7.1 Financiering bij Passend onderwijs	82
7.2 Samenvatting	90
8. Monitoring en evaluatie van de extra ondersteuning	92
8.1 Monitoring en evaluatie bij Passend onderwijs	92
8.2 Samenvatting	94
9. Faal- en slaagfactoren bij Passend onderwijs	96
9.1 Faalfactoren	96
9.2 Slaagfactoren	98
Samenwerkingsverband PO2701	100
9.3 Samenvatting	100
Bijlage 1	101

Samenvatting

Vanaf 1 augustus 2014 is de Wet Passend onderwijs van kracht. De Rijksuniversiteit Groningen / GION en Sardes hebben in het kader van de *Korte termijn evaluatie Passend onderwijs* van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) samen onderzoek gedaan naar de stand van zaken en typologie van de 77 samenwerkingsverbanden primair onderwijs (PO) en 75 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (VO) die Passend onderwijs uitvoeren. Hoofddoel is om politiek en beleid te kunnen informeren over de stand van zaken en de uitwerking van Passend onderwijs in de praktijk van samenwerkingsverbanden en scholen.

Dit rapport doet verslag van deelonderzoek A, waarin het gaat om het schetsen van een landelijk beeld van de stand van zaken van de uitvoering van diverse onderdelen van Passend onderwijs. Er is inzicht gegeven in bestuurlijk-organisatorische kenmerken van samenwerkingsverbanden, de organisatie, toewijzing, uitvoering, financiën, monitoring en evaluatie en de faal- en slaagfactoren van Passend onderwijs. Deelonderzoek B, waarvoor door RUG / GION een aparte rapportage is gemaakt¹, doet verslag van de typologie van de samenwerkingsverbanden en biedt een analyse van de ondersteuningsplannen en de meerjarenbegrotingen die samenwerkingsverbanden hebben opgesteld om handen en voeten te geven aan Passend onderwijs.

De kernvragen van dit deel (deelonderzoek A) van het onderzoek zijn:

- 1) *Op welke wijze(n) geven samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs vorm en inhoud aan Passend onderwijs?*
- 2) *Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs in hoe ze Passend onderwijs vorm en inhoud geven?*

Ter beantwoording van deze vraag is een gecombineerde gegevensverzameling uitgevoerd. Er is een internetvragenlijst uitgezet onder alle directeuren² van samenwerkingsverbanden PO en VO, aangevuld met een telefonische interviewronde onder dezelfde sleutel-informanten. Uiteindelijk zijn directeuren van 103 samenwerkingsverbanden begonnen aan de vragenlijst, en hebben 96 directeuren (PO: n=47; VO: n=49) de vragenlijst volledig ingevuld. Met directeuren van 60 samenwerkingsverbanden (PO: n=32; VO: n=28) is ter aanvulling een telefonisch interview gevoerd. De responsgroepen zijn een adequate afspiegeling van alle samenwerkingsverbanden PO en VO.

Er is dus maar één informatiebron gebruikt om zicht te krijgen op de uitwerking van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Niet uitgesloten moet worden dat schoolbestuurders, directeuren van scholen, uitvoerders van extra ondersteuning, leraren, beleidsmedewerkers van gemeenten, ouders en leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een andere kijk hebben op Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden.

De *Lange termijn evaluatie Passend onderwijs* die het NRO heeft uitstaan voor de periode 2015 – 2020 biedt volop ruimte om feiten, ervaringen, meningen, percepties en opvattingen van alle betrokkenen mee te nemen.

De belangrijkste bevindingen worden hieronder per hoofdstuk samengevat. Eerst volgen de resultaten die zijn verkregen op basis van de vragenlijst. Daarna volgt een samenvatting van

¹ Rekens-Mombarg, L.T.M. en Bosker, R.J. (2015). *Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs. Deelonderzoek B*. Groningen: GION/RUG.

² We spreken in deze rapportage consequent van directeuren van samenwerkingsverbanden, in het besef dat er ook (tijdelijk) coördinatoren, interim-directeuren en/of directeuren-bestuurders zijn die aan het roer van een samenwerkingsverband staan.

de telefonische gesprekken. Afgesloten wordt met de conclusies en discussie. Daarin worden de resultaten in een breder perspectief geplaatst.

Bestuurlijk-organisatorische inrichting van de samenwerkingsverbanden (hoofdstuk 3)

Rechtspersoon. Samenwerkingsverbanden VO (80%) hebben nog vaker dan samenwerkingsverbanden PO (56%) gekozen voor de stichting als rechtspersoon.

Scheiding bestuur en toezicht. Het Bestuur- / Directiemodel is het meest gekozen model; 44 procent van de samenwerkingsverbanden PO en 49 procent van de samenwerkingsverbanden VO hanteren dit model.

Besluitvorming. Samenwerkingsverbanden PO hebben in 40 procent van de gevallen en samenwerkingsverbanden VO hebben in 63 procent van de gevallen gekozen voor een besluitvormingsprocedure bij de organisatie, toewijzing en uitvoering van ondersteuning waarin elke stem evenveel gewicht heeft ('one man, one vote'). Samenwerkingsverbanden PO hebben vaker dan samenwerkingsverbanden VO een 'gewogen' besluitvormingsprocedure (30% versus 12%).

Verreweg de meeste directeuren van samenwerkingsverbanden PO (88%) en VO (92%) vinden dat de besluitvorming 'vaker goed dan slecht' tot 'goed' verloopt.

Bezwaarprocedure. Een grote meerderheid van de samenwerkingsverbanden PO (90%) en VO (84%) is aangesloten bij de landelijke bezwaaradviescommissie, mocht er sprake zijn van een geschil tussen bijvoorbeeld ouders en bestuur van het samenwerkingsverband.

Personeel. Directeuren van samenwerkingsverbanden hebben meestal een betrekking van rond de vier dagen in de week, ofwel 0,8 fte.

Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden (PO: 52%; VO: 47%) heeft eigen personeel in dienst, waardoor sprake is van 'werkgeverschap'. Er is geen inzicht in de omvang van de detachering van personeel vanuit de deelnemende schoolbesturen aan samenwerkingsverbanden.

Samenwerkingsverbanden PO hebben gemiddeld 15,4 (9,9 fte) personeelsleden in dienst, tegenover 10,8 (7,8 fte) personeelsleden binnen samenwerkingsverbanden VO. Het maximum aantal personeelsleden ligt in samenwerkingsverbanden PO ook veel hoger dan in samenwerkingsverbanden VO: 88 (57 fte) versus 45 (34 fte). Het is goed om op te merken dat PO-verbanden gemiddeld genomen ook meer leerlingen, scholen en besturen hebben dan VO-verbanden.

Zorgplicht. Eén op de zes samenwerkingsverbanden PO (18%) en VO (16%) heeft te maken met enkele schoolbesturen die de zorgplicht proberen te omzeilen.

Doorzettingsmacht. Iets meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO (51%) en VO (60%) heeft een vorm van doorzettingsmacht geregeld of is daar mee bezig, bijvoorbeeld om zogeheten 'moeilijk plaatsbare' leerlingen een plek te kunnen geven. Samenwerkingsverbanden VO zijn hiermee verder dan samenwerkingsverbanden PO.

Beleidsmatige invoering van Passend onderwijs. Een meerderheid van de samenwerkingsverbanden PO (61%) en VO (60%) voert Passend onderwijs op een beleidsrijke manier in. Dit betekent dat Passend onderwijs niet volgens de spelregels van het vorige stelsel wordt voortgezet, maar op basis van de nieuwe manier van denken en handelen wordt vormgegeven.

Organisatie van de ondersteuning (hoofdstuk 4)

Ondersteuningsplan en ondersteuningsplanraad. Rond de helft van de samenwerkingsverbanden PO (50%) en VO (54%) passen het wettelijk verplichte ondersteuningsplan elk jaar (op onderdelen) bij.

De ondersteuningsplanraad is tamelijk tot zeer intensief betrokken bij de totstandkoming van het (concept) ondersteuningsplan, zowel binnen samenwerkingsverbanden PO (98%) als VO (94%). Binnen bijna alle samenwerkingsverbanden PO en VO (beide 98%) hebben ondersteuningsplanraden een advies uitgebracht bij het (concept) ondersteuningsplan. Het advies van de ondersteuningsplanraad was in verreweg de meeste gevallen ondersteunend. Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben meestal het advies van de ondersteuningsplanraad (grotendeels) overgenomen.

Basisondersteuning. Vrijwel altijd (90% of hoger) zijn er leraren en andere medewerkers (zonder onderwijsgevende taakstelling) van de eigen school betrokken bij het verzorgen van de basisondersteuning op scholen, zowel binnen samenwerkingsverbanden PO als VO. Binnen samenwerkingsverbanden VO zijn ook betrekkelijk vaak medewerkers vanuit zorginstellingen betrokken bij de basisondersteuning (68%). Binnen 44 procent van de samenwerkingsverbanden PO is dit het geval.

Het (ambitie)niveau van basisondersteuning is binnen samenwerkingsverbanden PO (90%) en VO (88%) vrijwel altijd op uniforme wijze vastgesteld. Samenwerkingsverbanden PO hebben vaker dan samenwerkingsverbanden VO een (ambitie)niveau van basisondersteuning dat het minimumniveau van basisondersteuning overstijgt (hoger dan de normen van de Onderwijsinspectie); 62 versus 48 procent. Tweederde van de samenwerkingsverbanden PO (67%) en VO (62%) heeft reguliere scholen met een hoger (ambitie)niveau van basisondersteuning dan het afgesproken niveau van basisondersteuning binnen het samenwerkingsverband. De bekostiging van dit hogere (ambitie)niveau van basisondersteuning wordt meestal gedaan uit gecombineerde middelen van de school en middelen van het samenwerkingsverband (PO: 51%; VO: 65%).

Samenwerkingsverbanden VO zijn verder met de basisondersteuning dan de samenwerkingsverbanden PO. Binnen samenwerkingsverbanden PO komt het vaker voor dan binnen samenwerkingsverbanden VO dat (meer dan) de helft van de reguliere scholen de basisondersteuning nog niet op orde heeft (43% versus 6%). Dit kan deels worden verklaard uit het feit dat meer PO- dan VO-verbanden voor een hoger (ambitie)niveau van basisondersteuning hebben gekozen.

Negen op de 10 samenwerkingsverbanden PO en VO hebben plannen om de basisondersteuning verder te versterken. Samenwerkingsverbanden VO met een neutrale vereveningsopdracht (ongeveer even veel ondersteuningsmiddelen) of positieve vereveningsopdracht (meer ondersteuningsmiddelen) hebben allemaal plannen voor versterking van de basisondersteuning, maar verbanden met een negatieve vereveningsopdracht (minder ondersteuningsmiddelen) hebben dat niet allemaal.

Extra ondersteuning. De meeste samenwerkingsverbanden PO (65%) en VO (80%) werken met een gemengd sturingsmodel bij de organisatie van extra ondersteuning. Zowel schoolbesturen als het samenwerkingsverband hebben elk een eigen verantwoordelijkheid. Binnen samenwerkingsverbanden PO komt het in 25 procent van de verbanden voor dat schoolbesturen veel autonomie en verantwoordelijkheid bij de organisatie van de extra ondersteuning hebben, tegen 12 procent van de VO-verbanden.

Tweederde van de samenwerkingsverbanden PO (67%) en VO (68%) biedt centrale dienstverlening vanuit het samenwerkingsverband bij de uitvoering van extra ondersteuning. De centrale dienstverlening is bedoeld voor vele betrokkenen bij extra ondersteuning, maar het minst vaak voor de leerlingen zelf. Samenwerkingsverbanden PO hebben vaker diensten voor leerlingen, leraren en ouders dan samenwerkingsverbanden VO, terwijl samenwerkings-

verbanden VO vaker diensten hebben voor directies van scholen dan samenwerkingsverbanden PO. Er worden allerlei vormen van dienstverlening geboden.

Onder 'extra ondersteuning' vallen verschillende vormen van ondersteuning. Denk aan ondersteuning in regulier onderwijs en ondersteuning in (voortgezet) speciaal onderwijs. Al met al lijkt het er op dat tussen samenwerkingsverbanden PO en VO veel overeenkomsten bestaan in wat zij verstaan onder extra ondersteuning, sectorspecifieke verschillen daar gelaten. Samenwerkingsverbanden PO kennen speciaal basisonderwijs, samenwerkingsverbanden VO kennen meer bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen.

Voor zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO gaat op dat er meerdere uitgangspunten zijn geweest bij de organisatie van de extra ondersteuning. Er zijn overeenkomsten en verschillen tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO.

De (extra) ondersteuningsbehoeften van de leerlingen vormen bijna altijd een uitgangspunt bij de organisatie van de extra ondersteuning. Ook de gezamenlijke missie en visie bij de extra ondersteuning, de deskundigheid van leraren en de wensen van ouders spelen hierbij vaak een rol. Vooral het verschil in het belang van de financiële vereveningsopdracht valt op. Samenwerkingsverbanden VO hebben dit veel vaker meegenomen als uitgangspunt dan samenwerkingsverbanden PO (60% versus 21%). Samenwerkingsverbanden PO hebben het behoud van expertise binnen speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs vaker dan samenwerkingsverbanden VO als uitgangspunt genomen bij de organisatie van de extra ondersteuning (48% versus 36%).

Zowel binnen samenwerkingsverbanden PO (40%) als binnen samenwerkingsverbanden VO (36%) bestaat de toekenning van een ondersteuningsvorm meestal uit een combinatie van vrij besteedbaar budget of een (bovenschools) arrangement. Binnen samenwerkingsverbanden PO komt het vaker voor dan binnen samenwerkingsverbanden VO dat er per leerling een vrij beschikbaar budget beschikbaar wordt gesteld voor elke vorm van ondersteuning (38% versus 18%).

Zowel binnen samenwerkingsverbanden PO als VO zijn er vele varianten in extra ondersteuning. Denk aan het inroepen van bovenschoolse deskundigheid en/of het inzetten van extra formatie voor de begeleiding van leerling met extra ondersteunings-behoeften. Directeuren van samenwerkingsverbanden PO zeggen vaker een dekkend aanbod van extra ondersteuning te kunnen bieden dan directeuren van samenwerkingsverbanden VO (75% versus 52%).

Meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO (52%) en VO (58%) heeft een plan om het aantal thuiszitters terug te brengen.

Schoolondersteuningsprofielen. Samenwerkingsverbanden VO hebben vaker dan de samenwerkingsverbanden PO de schoolondersteuningsprofielen op een en dezelfde manier vormgegeven (94% versus 75%). Een schoolondersteuningsprofiel heeft meerdere functies. Twee functies komen vaak voor: het inzichtelijk maken van het niveau van basisondersteuning van scholen ten opzichte van het niveau van de basisondersteuning zoals afgesproken binnen het samenwerkingsverband en het verwoorden van ambities van scholen.

Binnen de samenwerkingsverbanden PO heeft men vaker afspraken gemaakt over de geldigheidsduur van het schoolondersteuningsprofiel dan binnen de samenwerkingsverbanden VO (56% versus 44%). Samenwerkingsverbanden hebben het vaakst afgesproken dat schoolondersteuningsprofielen jaarlijks op onderdelen worden aangepast (PO: 40%; VO: 32%).

Samenwerking en afstemming met externe partijen. Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben overwegend overleg met de voltallige groep gemeenten waarmee men heeft te maken. Dit komt binnen PO-verbanden nog wat vaker voor dan binnen VO-verbanden (79% tegenover 64%).

Ruim een derde van de samenwerkingsverbanden PO (38%) en VO (36%) heeft afspraken met de gemeente over wat er vanuit zorginstellingen kan worden geleverd als het gaat om het bieden van combinaties van onderwijs en zorg, mocht een leerling een extra onderwijszorgbehoefte hebben.

Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben in het kader van Passend onderwijs het vaakst concrete afspraken met gemeenten over leerplicht (respectievelijk 46% en 56%). Dat er over Jeugdzorg in tweederde van de samenwerkingsverbanden PO (65%) en VO (66%) nog geen concrete afspraken bestaan met gemeenten, heeft er waarschijnlijk mee te maken dat veel gemeenten ten tijde van dit onderzoek (late herfst / vroege winter 2014) zelf nog druk doende waren met de nadere invulling van de nieuwe wet die op 1 januari 2015 ingegaan. Driekwart van de samenwerkingsverbanden PO (75%) zegt concrete afspraken te hebben met de samenwerkingsverbanden VO, maar slechts 2 procent van de VO-verbanden zeggen dat ze concrete afspraken met de PO-verbanden hebben.

Informatievoorziening. Bijna alle samenwerkingsverbanden PO (96%) en ruim driekwart van de samenwerkingsverbanden VO (78%) hebben een website waarop ze informatie bieden over Passend onderwijs in de regio. De websites bieden vooral informatie over de organisatie en toewijzing van de extra ondersteuning, in mindere mate wordt informatie geboden over de uitvoering van de extra ondersteuning.

Toewijzing van de extra ondersteuning (hoofdstuk 5)

Procedure en criteria. Circa driekwart van de samenwerkingsverbanden PO (75%) en VO (72%) heeft een procedure voor de toewijzing van extra ondersteuning in het regulier onderwijs.

Alle samenwerkingsverbanden PO (100%) en VO (100%) hebben een procedure voor de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vanuit regulier naar speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs, ook wel het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring genoemd. Een overgrote meerderheid van de PO- en VO-verbanden heeft ook plaatsingscriteria opgesteld (PO: 75%; VO: 82%).

Meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO (57%) en samenwerkingsverbanden VO (58%) heeft een procedure ontwikkeld voor de (terug- of over)plaatsing naar regulier onderwijs. Hiervoor zijn veel minder vaak criteria opgesteld (PO: 30%; VO: 28%).

Vaststellen ondersteuningsvraag. Er worden door PO- en VO-verbanden veel verschillende informatiebronnen (informatie van leerlingen, personeel, ouders, experts van binnen en buiten het samenwerkingsverband) gebruikt voor het vaststellen van een ondersteuningsvraag bij leerlingen.

Aanvragen van extra ondersteuning. Binnen de samenwerkingsverbanden PO is meestal de schooldirectie betrokken bij het aanvragen van extra ondersteuning (77%). Binnen de samenwerkingsverbanden VO is de zorgcoördinator (68%) nog iets vaker dan de schooldirectie (64%) betrokken. Opmerkelijk is dat binnen de samenwerkingsverbanden PO daarnaast de ouders, leraren en het bestuur vaker betrokken zijn dan binnen de samenwerkingsverbanden VO.

Er zijn veel overeenkomsten tussen samenwerkingsverbanden PO en VO bij de aan te leveren inhoud bij het aanvragen van extra ondersteuning. Vaak is de volgende informatie nodig: ondersteuningsvraag van leerling, ontwikkelgegevens van leerling, ontwikkelperspectief van leerling, handelingsgerichte diagnostiek en/of aanpak van de leraar van de school en handelingsverlegenheid van de school.

Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben meestal op het allerhoogste niveau de besluitvorming over de toewijzing van de extra ondersteuning neergelegd. In het VO is dit nog sterker het geval dan in het PO (92% versus 68%). Binnen een deel van de

samenwerkingsverbanden PO ligt de besluitvorming ook wel bij de schoolbesturen (21% versus 6% in het VO).

Commissie van toewijzing van extra ondersteuning. Zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO hebben meestal een centrale commissie die gaat over de toewijzing van de extra ondersteuning, maar binnen het VO is dit nog gewoonlijker dan binnen het PO (88% tegenover 60%). Binnen samenwerkingsverbanden PO komt het in ruim van een kwart van de gevallen (28%) voor dat er geen toewijzingscommissie is, tegenover maar één procent van de samenwerkingsverbanden VO.

Orthopedagogen zijn veruit de meest gevraagde betrokken deskundigen bij de toewijzing van de extra ondersteuning (PO: 85%; VO: 94%). Binnen de samenwerkingsverbanden PO zijn vaker dan binnen de samenwerkingsverbanden VO betrokken: artsen, directeuren van scholen, ambulant begeleiders, leraren en ouders. Binnen de samenwerkingsverbanden VO zijn vaker dan binnen de samenwerkingsverbanden PO betrokken: psychologen en directeuren van samenwerkingsverbanden. Tweederde van de samenwerkingsverbanden PO (67%) en VO (66%) heeft afgesproken dat de geldigheidsduur van een toewijzing afhankelijk is van het arrangement.

De samenwerkingsverbanden PO zijn iets verder met het integraal arrangeren dan de samenwerkingsverbanden VO (34% versus 22%), maar de VO-verbanden hebben wel op grote schaal de ambitie om dit in de toekomst op te zetten.

Doorgaande lijn in extra ondersteuning. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden PO (49%) en VO (52%) heeft geregeld dat de extra ondersteuning wordt voortgezet bij een verhuizing naar een andere school binnen het eigen verband. Als leerlingen met extra ondersteuning na groep 8 de overstap maken van een samenwerkingsverband PO naar een samenwerkingsverband VO, dan heeft 38 procent van de PO-verbanden hierover afspraken met VO-verbanden.

Uitvoering van de ondersteuning (hoofdstuk 6)

Ontwikkelingsperspectief. Voor de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het speciaal basisonderwijs (89%) en speciaal onderwijs (89%) is vaak al door PO-verbanden een ontwikkelingsperspectief opgesteld. Voor de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier basisonderwijs is dat minder vaak het geval (47%). Voor de VO-verbanden zijn de cijfers voor regulier onderwijs, praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs respectievelijk 58, 78 en 96 procent. Ruim vier op de 10 samenwerkingsverbanden PO (42%) hebben geregeld dat op scholen (bijna) alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een ontwikkelingsperspectief hebben, tegenover ruim zes op de 10 VO-verbanden (64%). Er heerst enige onduidelijkheid over de vraag op welk moment voor wie een ontwikkelingsperspectief opgesteld dient te zijn.

Betrekken en toerusten van leraren. De meeste samenwerkingsverbanden PO (58%) en VO (59%) vinden het een primaire taak van de afzonderlijke schoolbesturen om leraren te betrekken bij Passend onderwijs. Binnen PO zijn het vooral de verbanden met een negatieve vereveningsopdracht die dat vinden. PO-verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht vinden dit vaker een gezamenlijke taak van samenwerkingsverbanden én besturen.

De meeste samenwerkingsverbanden in PO (72%) en VO (67%) informeren hun leraren via de post en/of email over Passend onderwijs. 72 procent van de PO- en 65 procent van de VO-verbanden heeft ervoor gekozen om de professionalisering van schoolteams op het gebied van Passend onderwijs bij de afzonderlijke schoolbesturen te beleggen. Omdat de verantwoordelijkheid voor de professionalisering van schoolteams in hoofdzaak bij de besturen ligt, hebben de samenwerkingsverbanden meestal ook geen bovenschools

(scholings)budget voor de professionalisering van leraren op het gebied van Passend onderwijs. PO-verbanden met een positieve, maar vooral die met een neutrale vereveningsopdracht, hebben vaker een bovenschools (scholing)budget voor professionalisering dan PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht.

Financiering van de extra ondersteuning (hoofdstuk 7)

Financieringsmodellen. Samenwerkingsverbanden PO hebben meestal gekozen voor de combinatie van een school-, expertise- en leerlingmodel bij de financiering van de extra ondersteuning (26%). Samenwerkingsverbanden VO hebben meestal gekozen voor een combinatie van een school- en expertisemodel bij bekostiging van de extra ondersteuning (39%).

Budgethouders. Binnen samenwerkingsverbanden PO zijn de individuele schoolbesturen meestal de budgethouders bij de financiering van de extra ondersteuning (72%). Binnen de samenwerkingsverbanden VO zijn dat de samenwerkingsverbanden zelf (84%). Het betreft hier waarschijnlijk het deel dat bestemd is voor de lichte ondersteuning.

Bestedingsvrijheid van scholen bij eigen ondersteuningsbudget. Ruim tweederde van de samenwerkingsverbanden PO (66%) en VO (72%) geeft schoolbesturen / scholen een eigen budget voor extra ondersteuning.

Meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO (58%) en VO (54%) geeft scholen alle vrijheid bij de besteding van de toegekende ondersteuningsmiddelen vanuit het samenwerkingsverband. Zo mogen met de toegekende middelen doen wat ze willen.

Financiering van bovenschoolse (tussen)voorzieningen. Vooral de samenwerkingsverbanden VO hebben op bovenschools niveau speciale (tussen)voorzieningen (88% versus 28% in PO-verbanden).

Er worden door de samenwerkingsverbanden PO en VO diverse financiële bronnen benut bij de bekostiging van het bovenschoolse stelsel van speciale (tussen)voorzieningen. Binnen zowel de PO- (69%) als de VO-verbanden (60%) worden vooral de middelen voor de lichte ondersteuning (de voormalige WSNS-middelen) ingezet voor de bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen.

Vereveningsopdracht. 40 procent van de samenwerkingsverbanden PO en 43 procent van de samenwerkingsverbanden VO heeft straks naar eigen zeggen minder financiële middelen als gevolg van de budgettering en verevening vanuit het Rijk. Een minderheid (PO: 11%; VO: 8%) behoudt min of meer dezelfde financiële positie. Iets minder dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO (49%) en VO (49%) heeft straks meer financiële middelen voor de organisatie van de extra ondersteuning.

PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht kiezen vooral voor vermindering van bureaucratie (PO: 47%; VO: 29%), waar de VO-verbanden vooral kiezen voor het terugdringen van het aantal leerlingen met extra ondersteuning (VO: 62%; PO: 47%) om het slinkende budget op te vangen.

Veel meer samenwerkingsverbanden VO (53%) dan samenwerkingsverbanden PO (24%) verwachten dat ze financiële problemen krijgen bij de organisatie en uitvoering van extra ondersteuning. Dit geldt in nog sterkere mate voor VO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht.

Meerjarenbegroting. In nagenoeg alle samenwerkingsverbanden PO en VO (beide 94%) speelt de meerjarenbegroting van Passend onderwijs in op de opgelegde vereveningsopdracht van het Rijk.

Ondersteuningsplan en financiële informatie. Veruit de meeste samenwerkingsverbanden PO (89%) en VO (94%) nemen financiële informatie op in hun ondersteuningsplan.

Financiële tekorten. Samenwerkingsverbanden PO (92%) reserveren wat vaker dan samenwerkingsverbanden VO (82%) financiële middelen voor eventuele tekorten bij Passend onderwijs.

Financiële expertise. Verreweg de meeste samenwerkingsverbanden PO (83%) en VO (75%) hebben naar eigen inzicht (ruimschoots) voldoende financiële expertise in huis. Interessant hierbij is dat PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht vaker dan PO-verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht melden dat ze op onderdelen voldoende / onvoldoende expertise in huis hebben, het laagst genoemde expertiseniveau dus.

Monitoring en evaluatie van de extra ondersteuning (hoofdstuk 8)

Doelstellingen. Zowel samenwerkingsverbanden PO als VO (respectievelijk 58% en 69%) hebben er meestal voor gekozen om doelstellingen te formuleren die gericht zijn op kwantitatieve én kwalitatieve aspecten van Passend onderwijs. Meer samenwerkingsverbanden PO dan samenwerkingsverbanden VO (40% versus 25%) hebben doelen opgesteld die vooral kwalitatief zijn georiënteerd. Rond de helft van de samenwerkingsverbanden PO (49%) en VO (53%) hebben de doelstellingen zo geformuleerd dat ze SMART zijn. Vooral de PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht hebben SMART-doelstellingen.

Kwaliteitszorg. Meer samenwerkingsverbanden VO (57%) dan samenwerkingsverbanden PO (43%) hebben een kwaliteitszorgsysteem. Meestal bestrijkt de cyclus van een kwaliteitszorgsysteem één jaar.

Monitoring en evaluatie. Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden PO (51%) en VO (59%) hebben een andere vorm van monitoring en evaluatie om de kwaliteit van de extra ondersteuning te bewaken en zo nodig uit te bouwen.

Faal- en slaagfactoren bij Passend onderwijs (hoofdstuk 9)

Faalfactoren. Directeuren van PO- en VO-verbanden zien beiden in strategisch / calculerend gedrag van bestuurders en directies van scholen een groot risico bij de uitvoering van Passend onderwijs in de praktijk (PO: 62%; VO: 61%). Directeuren van VO-verbanden met een negatieve of positieve vereveningsopdracht percipiëren strategisch / calculerend gedrag nog vaker als ernstige faalfactor dan directeuren van VO-verbanden met een neutrale vereveningsopdracht. Directeuren van de samenwerkingsverbanden PO zien in de demografische ontwikkelingen ook een grote faalfactor (40%), evenals in de landelijke wet- en regelgeving (36%), de autonomie van schoolbesturen (34%) en de deskundigheid van leraren (30%).

De directeuren van samenwerkingsverbanden VO zien naast het calculerend / strategisch gedrag van schoolbestuurders en leidinggevendenden in de complexe maatschappelijke problematiek een potentieel gevaar (45%). Bureaucratie en de deskundigheid van leraren worden beide door 41 procent van de directeuren van VO-verbanden genoemd als mogelijke faalfactor. Samenwerking en afstemming met gemeenten en het beschikbare ondersteuningsbudget staan gedeeld op de vijfde plaats van meest genoemde faalfactoren (31%).

Slaagfactoren. Binnen de PO-verbanden staan de beleidsvrijheid bij de inrichting van Passend onderwijs (81%) en de gezamenlijke visie en missie bij Passend onderwijs (79%) fier bovenaan bij de slaagfactoren. Op afstand volgen de procedures en criteria bij de toewijzing van extra ondersteuning en de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs, die door 40 procent van de directeuren worden genoemd als slaagfactor. De bestuurlijke verhoudingen binnen het samenwerkingsverband en de deskundigheid van leraren volgen met 36 procent. Vooral de directeuren van de PO-verbanden met een neutrale vereveningsopdracht zien in de bestuurlijke verhoudingen een slaagfactor. Binnen de samenwerkingsverbanden VO worden door directeuren de gezamenlijke visie en missie bij Passend onderwijs (74%) en de beleidsvrijheid bij de inrichting van Passend onderwijs (57%) vaak genoemd. De bestuurlijke verhoudingen binnen het samenwerkingsverband wordt door 53 procent van de directeuren als slaagfactor aangewezen. De deskundigheid van leraren wordt naast een belangrijke faalfactor ook als belangrijke slaagfactor gezien door 37 procent van de directeuren van VO-verbanden. Daarna volgt een viertal slaagfactoren dat even vaak (35%) is genoemd: procedures en criteria bij de toewijzing van extra ondersteuning / de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs (afgeven toelaatbaarheidsverklaring), kwaliteit van het onderwijs, onderwijskundig leiderschap van schooldirecties, samenwerking en afstemming met gemeenten (bijvoorbeeld Jeugdzorg, leerplicht, leerlingenvervoer).

Samenvatting van de telefonische gesprekken (bijlage 1)

Uit de gesprekken met de directeuren van PO- en VO-verbanden komt het volgende beeld.

Passend onderwijs; van papier naar praktijk. Op basis van de gesprekken met de directeuren van de samenwerkingsverbanden PO en VO maken we op dat er in de aanloop naar dit schooljaar hard is gewerkt aan het halen van de deadlines van het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie. De (concept) ondersteuningsplannen zijn geschreven, de ondersteuningsplanraad is hierbij betrokken. Onder druk is alles op tijd ingeleverd, de deadlines zijn gehaald. In theorie, op papier, is Passend onderwijs geregeld. De geboden beleidsruimte door het Rijk wordt door de directeuren van de samenwerkingsverbanden gewaardeerd en is ook benut. Dit jaar, het eerste uitvoeringsjaar van Passend onderwijs, zal moeten blijken of datgeen wat er in het voortraject is afgesproken ook zijn beslag krijgt in de praktijk. Er wordt als het ware 'proef gedraaid'. In die zin is er bij de directeuren van de samenwerkingsverbanden een vorm van nieuwsgierigheid naar hoe een en ander uitpakt in de alledaagse onderwijspraktijk. De ontwikkelingen worden nauwlettend en met belangstelling gevolgd. Als men tegen zaken aanloopt, bij calamiteiten, worden de gemaakte regels en afspraken tegen het licht gehouden.

Organisatie van ondersteuning. Binnen samenwerkingsverbanden zijn er allerlei taken te verrichten in de sfeer van organisatie, toewijzing en uitvoering van ondersteuning. Er zijn samenwerkingsverbanden die ervoor kiezen om personeel op de loonlijst van het samenwerkingsverband te zetten, maar er zijn ook samenwerkingsverbanden die personeel op detachingsbasis vanuit de schoolbesturen diensten voor het samenwerkingsverband laat uitvoeren. Daarin verschillen de verbanden van elkaar. Door de komst van Passend onderwijs zijn er allerlei nieuwe organen en functies gekomen, inclusief nieuwe (unieke) benamingen, hoewel de werkzaamheden elkaar grotendeels overlappen.

Een deel van de samenwerkingsverbanden vindt de wet- en regelgeving van Passend onderwijs complex. Er heerst in gevallen onduidelijkheid bij besturen en directies over de precieze (juridische) uitwerking van de zorgplicht. Wanneer treedt deze in? Bij aanmelding

van kind door ouders, bij acceptatie van aanmelding door school? Hoe te handelen bij een gelijktijdige meerscholen-inschrijving door ouders? Sommige schoolbesturen vertonen strategisch gedrag om de zorgplicht te ontlopen, door bijvoorbeeld ouders het gevoel te geven dat andere scholen hun kind beter kunnen opvangen of te melden dat er geen plaats is.

Hoewel er op het niveau van het samenwerkingsverband één (ambitie)niveau van basisondersteuning is afgesproken, bestaan er binnen het samenwerkingsverband soms diverse (ambitie)niveaus. Sommige schoolbesturen en directies hanteren een hoger (ambitie)niveau. Dit heeft soms historische achtergronden. Soms wordt hiervoor gekozen omdat de afstanden tussen reguliere en speciale scholen als groot worden betiteld. In het VO wordt gezegd dat het vmbo een hoger niveau van basisondersteuning heeft dan de hogere onderwijstypen. Door verschillende oorzaken is de basisondersteuning nog niet op alle scholen op orde of is daar geen goed beeld van op het niveau van het samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverbanden kunnen verschillen in wat ze verstaan onder extra ondersteuning. Hoe hoger het (ambitie)niveau van basisondersteuning, des te minder er onder extra ondersteuning valt. Extra ondersteuning wordt vaak geboden in een collectie arrangementen (binnen of buiten de school geboden, op individueel of groepsniveau, zonder of met hulp van buiten). Er waait een nieuwe wind: van besturen en scholen wordt gevraagd om zo veel mogelijk zelf aan ondersteuning te bieden.

Niet alle samenwerkingsverbanden hebben een dekkend aanbod voor alle leerlingen. Gemist worden bijvoorbeeld een aanbod voor leerlingen met ondersteuningsbehoeften op gedrag (bijvoorbeeld 'hoogbegaafde autisten'), havo in het VSO en geïntegreerde onderwijs- en zorgarrangementen (bijvoorbeeld bij terugplaatsingen van criminele jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen).

Als gevolg van Passend onderwijs staat het voorkomen en bestrijden van thuiszitten meer op het netvlies van de samenwerkingsverbanden. Zo is het vaker gesprek van onderwerp en zijn de contacten met de leerplichtambtenaar van de gemeenten geïntensiveerd. Voor een deel moeten er echter nog sluitende oplossingen worden bedacht.

Binnen samenwerkingsverbanden bestaan soms verschillende schoolondersteuningsprofielen naast elkaar. Dit maakt het onderling vergelijken van scholen lastig.

Het overleg met de gemeenten over Passend onderwijs en afstemming met belendende beleidsterreinen (leerplicht, huisvesting, Jeugdzorg e.d.) verloopt vanuit het perspectief van de directeurs van samenwerkingsverbanden niet altijd naar wens. De ondersteuning bij Passend onderwijs wordt op regionaal niveau en de zorg bij Jeugdzorg wordt op wijkniveau georganiseerd. Dit belemmert de afstemming. Bij overleg met veel gemeenten tegelijk wordt de besluitvorming als traag ervaren en spelen politieke kleurverschillen tussen wethouders een rol.

Toewijzing van extra ondersteuning. Er zijn samenwerkingsverbanden die minder dan voorheen willen regelen via procedures en criteria. Men wil af van de 'indicatiestellingscultuur'. Door het verder decentraliseren van ondersteuningsmiddelen wil een groot deel van de samenwerkingsverbanden besturen en scholen in staat stellen om de basisondersteuning te versterken. Daardoor zijn procedures en criteria voor het aanvragen van extra ondersteuning minder vaak nodig, zo is de redenering.

Het toewijzen van extra ondersteuning aan zogeheten 'moeilijk plaatsbare leerlingen' heeft de aandacht van samenwerkingsverbanden. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten

worden ingezet, zoals het uitbrengen van een dwingend advies van het bestuur van het samenwerkingsverband.

Uitvoering van ondersteuning. Het gebruikmaken van het ontwikkelingsperspectief is nog niet ingeburgerd en roept (nog) vragen op. Er is vooralsnog weinig ervaring mee opgedaan. Professionalisering van schoolteams is veelal een zaak van de individuele schoolbesturen. Er is een besef bij de directeuren van de samenwerkingsverbanden dat de professionalisering van leraren veel gewicht heeft bij het welslagen van Passend onderwijs in de praktijk.

Financiering van ondersteuning. Er worden uiteenlopende (combinaties van) financieringsmodellen toegepast. Veel besturen en scholen krijgen naar rato van het aantal leerlingen extra ondersteuningsmiddelen voor lichte ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband ('schoolmodel'). Dit budget is veelal bedoeld voor het versterken van de basisondersteuning. Op die manier wordt geprobeerd de behoefte aan extra ondersteuning (binnen of buiten de eigen school met middelen vanuit het samenwerkingsverband) te verminderen. De vereveningsopdracht maakt dat samenwerkingsverbanden voor belangrijke keuzen staan. Daarbij spelen gelijktijdige ontwikkelingen als demografische krimp ook een rol.

Monitoring en evaluatie. Samenwerkingsverbanden hebben bij de geboden beleids- en bestedingsvrijheid voor besturen en directies behoefte aan cijfermatige informatie (bijvoorbeeld over het aantal aanvragen van extra ondersteuning) en de geleverde diensten aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften) om te kunnen sturen. Dit ontbreekt vaak nog.

Conclusies en discussie

Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen PO en VO voeren vanaf 2014 / 2015 Passend onderwijs uit. Wat de samenwerkingsverbanden doen, hoe ze inrichting en richting geven aan Passend onderwijs, zal moeten bijdragen aan de duidelijkheid over bepalingen en toewijzing van extra ondersteuning, minder bureaucratie rondom aanvraag en toewijzing van extra ondersteuning, bevordering van competenties van docenten, voorkomen van ongeoorloofd thuiszitten, betere afstemming en samenwerking tussen onderwijs en Jeugdzorg en budgettaire beheersbaarheid en transparante besteding van middelen.

Op basis van alle gegevens uit de online vragenlijst en telefonische gesprekken met de directeuren van samenwerkingsverbanden PO en VO trekken we hieronder conclusies. Deze kunnen als basis dienen voor een discussie over hoe het stelsel van Passend onderwijs uitpakt in de praktijk.

Vooraf merken we op dat er voor dit onderzoek maar één informatiebron is gebruikt voor het verkrijgen van een beeld van de stand van zaken van Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO. Onderstaande conclusies zijn dus gebaseerd op het oordeel van de directeuren van de samenwerkingsverbanden.

1) Werkende weg naar optimalisering van Passend onderwijs; responsieve beleidsvoering
De eerste maanden van schooljaar 2014 / 2015 maken duidelijk dat Passend onderwijs nog niet is uitgekristalliseerd. De directeuren van de samenwerkingsverbanden verwachten dat organisatie, aanbod, toewijzing en uitvoering van Passend onderwijs tijdens de rit nog zullen worden herzien, om werkende weg tot een optimalisering te kunnen komen. Dit kan als 'responsieve beleidsvorming' worden getypeerd.

2) Nieuwe organen en functies; wennen aan nieuwe rollen en posities

Door de komst van Passend onderwijs zijn er binnen samenwerkingsverbanden allerlei nieuwe organen en nieuwe functies ontstaan. Deze zijn gericht op de organisatie, toewijzing en uitvoering van basis- en extra ondersteuning. Er is ook een nieuwe taal ontstaan. Omdat elk samenwerkingsverband het net weer even wat anders doet of het anders benoemt is het voor een (relatieve) buitenstaander knap lastig om te begrijpen hoe Passend onderwijs is uitgewerkt in de praktijk. Elk samenwerkingsverband kent een eigen verschijningsvorm van Passend onderwijs.

Er zijn veel medewerkers in nieuwe posities gezet. De rolverdeling is veranderd. Een andere positie vraagt een andere professionaliteit, ook als het object van het werk hetzelfde blijft. Een voormalig ambulant begeleider die nu als consulent de contactpersoon is voor een aantal scholen vanuit het samenwerkingsverband, moet een andere relatie onderhouden met de school dan voorheen. Om te beginnen moet een medewerker in een nieuwe positie begrijpen wat je in die positie wel en niet zegt en doet, en vervolgens moet je het uit kunnen voeren. Het kan bijvoorbeeld niet voor iedereen in een positie van 'trajectbegeleiding' even makkelijk zijn om zich te beperken tot het begeleiden van het proces van arrangeren, als de eigen kennis en ervaring voor het eigen gevoel zoveel zouden kunnen bijdragen aan de inhoud. En dat in een situatie waarin de scholen, die vaak ook nog niet strak in de nieuwe positie zitten, die helpende hand verwelkomen.

Kortom, samenwerkingsverbanden kunnen er tegenaan lopen dat er onvoldoende bewustzijn en professionaliteit is rond het innemen van de juiste rol en positie bij zowel eigen medewerkers, als bij de scholen.

3) PO-verbanden hebben een meer decentrale benadering, VO-verbanden een meer centrale benadering

Er zijn indicaties dat de PO-verbanden hebben gekozen voor een meer decentrale benadering van de invoering van Passend onderwijs, met betrekkelijk veel autonomie voor de schoolbesturen. De VO-verbanden lijken een meer centrale benadering te hebben, met minder vrijheid voor de individuele besturen. Zo hebbende individuele schoolbesturen binnen PO-verbanden meer autonomie en verantwoordelijkheid voor de organisatie van extra ondersteuning dan binnen VO-verbanden. Tegelijkertijd blijkt dat VO-verbanden vaker dan PO-verbanden de schoolondersteuningsprofielen op een en dezelfde wijze hebben vormgegeven.

De besluitvorming over de toewijzing van de extra ondersteuning is binnen VO-verbanden vaker dan binnen PO-verbanden op het niveau van het samenwerkingsverband belegd. Binnen PO-verbanden ligt dit vaker bij individuele schoolbesturen. VO-verbanden hebben vaker dan PO-verbanden een centrale commissie die gaat over de toewijzing van de extra ondersteuning. Verder komt naar voren dat binnen PO-verbanden de schoolbesturen meestal de budgethouders zijn bij de financiering van de extra ondersteuning. Binnen de VO-verbanden zijn dat meestal de verbanden zelf.

Dit alles kan (mede) een gevolg zijn van de bestuurlijke operatie van Passend onderwijs. In het PO zijn vaak meerdere oude WSNS-samenwerkingsverbanden samengevoegd tot nieuwe, grotere samenwerkingsverbanden PO. Door te kiezen voor een overwegend decentrale aanpak zijn de verschillende aanpakken van de WSNS-samenwerkingsverbanden (gedeeltelijk) in stand gehouden. Er zijn ook meer schoolbesturen in het PO die samen een samenwerkingsverband vormen dan schoolbesturen VO die samen een verband zijn. Het kan ook een teken zijn dat de schoolbesturen in het PO elkaar meer vertrouwen dan de schoolbesturen in het VO.

Of en welke consequenties dit verschil in aansturing (meer decentraal in PO en meer centraal in VO) heeft voor het realiseren van de doelstellingen van Passend onderwijs, valt in dit stadium moeilijk te zeggen.

4) Vereveningsopdracht mede richtinggevend bij Passend onderwijs

De algemene indruk op basis van vooral de gevoerde gesprekken met directeuren is dat een deel van de samenwerkingsverbanden de consequenties van de door het Rijk opgelegde budgettering en verevening hebben laten meewegen bij de richting in inrichting van Passend onderwijs. Het ene samenwerkingsverband heeft dat geprononceerder gedaan dan het andere. Wie in vijf jaar tijd een aantal miljoenen euro's minder kan besteden aan ondersteuning (negatieve vereveningsopdracht), zit toch anders aan de bestuurstafel dan besturen die de komende jaren (bijna) niets inleveren (neutrale verevening), of er zelfs extra ondersteuningsmiddelen bij krijgen (positieve vereveningsopdracht). Vooral de samenwerkingsverbanden met een negatieve vereveningsopdracht kunnen de dingen niet op hun beloop laten. Niets doen, alles bij het oude laten, is geen optie. De directeuren van samenwerkingsverbanden lijken daar goed van doordrongen. De vraag is of de individuele schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden dit algemene belang laten prevaleren boven het eigen belang. Houden ze hier in hun keuzes en gedrag ten aanzien van de organisatie, toewijzing en uitvoering van de basis- en extra ondersteuning afdoende rekening mee?

5) Samenwerkingsverbanden met negatieve vereveningsopdracht even succesvol?

De groep van samenwerkingsverbanden met een negatieve vereveningsopdracht zal moeten sturen op maatregelen en acties in beleid en praktijk die ertoe leiden dat kosten van de ondersteuning langzaam maar zeker omlaag gaan. Anders dreigen grote financiële tekorten bij de organisatie van de extra ondersteuning. Een negatieve verevening is een gevolg van het feit dat er in het verleden, afgezet tegen landelijke normen, veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn gesignaleerd en dure vormen van ondersteuning hebben gekregen. In die verbanden is het nodig om te bouwen aan een andere cultuur, aan andere mechanismen en ingesleten handelingspatronen, aan de verhouding tussen regulier en speciaal onderwijs, aan de adaptiviteit van het regulier onderwijs en – *'last but not least'* – aan de professionaliteit van leraren in het omgaan met verschillen tussen leerlingen in het algemeen en leerlingen met extra behoeften in gedrag in het bijzonder. Welke krachtige en effectief bewezen professionaliseringsmodellen worden toegepast om leraren de competenties te geven die nodig zijn?

De vraag is gerechtvaardigd of alle samenwerkingsverbanden met een negatieve vereveningsopdracht hierin even succesvol zullen zijn. Er is ook in een deel van die verbanden veel beleidsvrijheid op bestuurlijk niveau en de vraag is of die ruimte adequaat wordt gevuld met maatregelen en acties die werkelijk doeltreffend zijn.

Een flink deel van de samenwerkingsverbanden, vooral in het VO, voorziet financiële problemen bij de organisatie en uitvoering van de ondersteuning. Dit is een belangrijk signaal. Daarbij komt dat het mogelijk budgetteren en verevenen van de middelen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) in 2016 een extra financiële klap kan zijn voor een deel van de samenwerkingsverbanden. Welke scenario's hebben zij achter de hand als met het ingezette beleid niet lukt wat wordt beoogd?

6) Nieuwe bekostigingsprikkel?

Er zijn samenwerkingsverbanden die een deel van het budget verdelen over de scholen of over de schoolbesturen, naar rato van het aantal leerlingen ('schoolmodel'). De besteding van dat bedrag per school is ofwel geheel vrij, ofwel er is een beperkte verplichting rond inzet en/of rapportage. Samenwerkingsverbanden zoeken nog naar adequate manieren om verantwoording af te laten leggen.

Samenwerkingsverbanden die een substantieel deel – soms bijna alles – van het budget overhevelen, kunnen ervaren dat dit als bijverschijnsel prikkelt tot gedrag dat zij niet wenselijk achten.

Zo kan het voorkomen dat de ondersteuningsbehoefte van leerlingen soms erg sterk aangezet worden om zo toelaatbaarheidsverklaringen te krijgen. In het samenwerkings-

verband wordt het speciaal onderwijs bekostigd uit het gezamenlijke budget, terwijl de arrangementen op de eigen school uit het eigen budget betaald moeten worden. Een samenwerkingsverband in een gebied dat te maken heeft met krimpende leerlingenaantallen kan ervaren dat scholen de ondersteuningsvraag van leerlingen op proberen te trekken naar het niveau dat zij in aanmerking komen voor arrangementen die wél nog bekostigd worden uit het gezamenlijke budget van het samenwerkingsverband. Een andere prikkel bij een overheveling van een groot deel van het budget naar scholen of schoolbesturen is dat gedrag dat sommige samenwerkingsverbanden nu juist wél graag zouden zien, niet getoond wordt: dat een school ruim uitstijgt boven het basisprofiel. De pedagogische en didactische kracht van het team versterken kan natuurlijk een realiseerbare ambitie zijn van elke school. Maar voor een echt ruimer profiel is soms meer nodig: dan moeten er ook meer voorzieningen ingezet worden, bijvoorbeeld meer personeel. Dan moet er dus een ruimer budget zijn voor die school. Dit vraagt veel van een school(bestuur). Het kan in die gevallen eenvoudiger en financieel veiliger zijn om leerlingen te verwijzen naar een gemeenschappelijke lesplaats die je per leerling kunt betalen.

7) Verantwoording afleggen bij bestedingsvrijheid en financiële bestedingsruimte; nieuwe bureaucratie?

Het is bij het nieuwe Passend onderwijs voor een deel van de samenwerkingsverbanden een puzzel hoe om te gaan met de verschillende verantwoordelijkheden op de verschillende niveaus (school, bestuur en samenwerkingsverband). Een deel van de samenwerkingsverbanden is zoekende om besturen en scholen (achteraf) verantwoording te laten afleggen over de beleidsvrijheid én de bestedingsruimte van ondersteuningsmiddelen die ze met de invoering van Passend onderwijs hebben gekregen. Veel schoolbesturen krijgen bij het schoolmodel als bekostigingswijze immers de beschikking over eigen, vrij besteedbare middelen, die soms wel oplopen tot ruim € 200 per leerling. Hoe kunnen samenwerkingsverbanden een vinger aan de pols houden bij de besteding van de middelen? Hoe weten ze zeker dat de toegekende ondersteuningsmiddelen ook daadwerkelijk aan de leerling met extra ondersteuningsbehoeften ten goede zijn gevallen?

Er is bij een deel van de directeuren van samenwerkingsverbanden behoefte aan kengetallen en aan registratiesystemen om te kunnen sturen. Dit kan een nieuwe bureaucratie opwerpen, terwijl het verminderen van de bureaucratie één van de doelstellingen van Passend onderwijs is.

8) Niveau van basisondersteuning (te) laag, of samenwerkingsverbanden (te) ambitieus?

Veel samenwerkingsverbanden en besturen hebben gekozen voor een hoger (ambitie)niveau van basisondersteuning dan de norm die de Onderwijsinspectie aanhoudt. Dit kan betekenen dat het opgelegde minimumniveau aan de lage kant is. Anders zou er waarschijnlijk niet op zo'n grote schaal gekozen zijn voor een zelfopgelegd hoger niveau. Maar het kan natuurlijk evengoed zo zijn dat samenwerkingsverbanden ambitieus zijn.

Tegelijkertijd zijn er nogal wat scholen die nog niet voldoen aan dit hogere (ambitie)niveau van basisondersteuning, zoals vastgesteld binnen het samenwerkingsverband. Dit geldt sterker voor het PO dan voor het VO. Daarom wordt er op grote schaal ook fors geïnvesteerd (in menskracht en financiële middelen) in het versterken van het niveau van basisondersteuning in het regulier onderwijs. Veel directeuren van samenwerkingsverbanden zien hierin de sleutel om Passend onderwijs tot een succes te kunnen maken.

9) Hoger niveau van basisondersteuning, minder leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften?

Veel samenwerkingsverbanden stellen besturen en scholen in de gelegenheid om de basisondersteuning te versterken. Zodoende kan de vraag naar extra ondersteuning, plaatsing in speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal en/of bovenschoolse (tussen)-voorzieningen verminderd worden. Hoe meer leerlingen er onder het hoge(re) niveau van

basisondersteuning vallen, des te minder leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften er zijn. Voor hen hoeft ook geen ontwikkelingsperspectief opgesteld te worden. Op deze manier zouden er op termijn wel eens minder 'leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften' kunnen zijn dan 'zorgleerlingen' in het stelsel van vóór Passend onderwijs.

10) Er is (nog) niet overal een dekkend ondersteuningsaanbod

PO-verbanden, maar vooral de VO-verbanden lijken nog geen dekkend aanbod van ondersteuning te hebben voor álle leerlingen. Dat zou wel moeten, maar is nog niet op orde. Er is bijvoorbeeld behoefte aan een aanbod voor (autistische) hoogbegaafden, havo in het VSO en arrangementen die onderwijs en zorg combineren. Geen dekkend aanbod betekent geen thuisnabij onderwijs, een veel gebezigde uitdrukking bij Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden.

11) Onduidelijkheid over zorgplicht en ontwikkelingsperspectief

Ook na invoering van de Wet Passend onderwijs bestaan er volgens directeuren van samenwerkingsverbanden nog een aantal onduidelijkheden bij besturen en schooldirecties. Er is bijvoorbeeld onduidelijkheid over de zorgplicht en het ontwikkelingsperspectief. Niet bij iedereen is het kristalhelder wanneer (*Op welk moment, voor wie?*) de zorgplicht precies inwerking treedt. De zorgplicht is één van de centrale beleidsmaatregelen binnen Passend onderwijs, en moet voorkomen dat leerlingen (en hun ouders) van 'het kastje naar de muur' worden gestuurd. En ook is onbekend voor wie wel en voor wie niet onder bepaalde condities een ontwikkelingsperspectief opgesteld moet worden. De uitvoering van Passend onderwijs is gebaat bij duidelijkheid over deze centrale begrippen.

12) Blijvende aandacht nodig voor aansluiting Passend onderwijs en Jeugdzorg

Ten tijde van dit onderzoek (late herfst / vroege winter 2014) hadden samenwerkingsverbanden vaak nog geen concrete afspraken met gemeenten over de samenwerking en afstemming tussen Passend onderwijs en Jeugdzorg (ingevoerd per 1 januari 2015). Om tot combinaties van extra ondersteuning én zorg te kunnen komen voor die kleine groep zeer kwetsbare leerlingen en hun ouders is dit op korte termijn wel nodig.

13) Strategisch / calculerend gedrag bij Passend onderwijs vraagt aandacht

Directeuren van samenwerkingsverbanden PO en VO zien in strategisch / calculerend gedrag van schoolbesturen en directies het grootste risico bij Passend onderwijs. In feite komt dit neer op het bewust weglopen van verplichtingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van kwetsbare leerlingen en hun ouders. De zorgplicht was nu juist bedoeld om hier een einde aan te maken. Voorkomen moest worden dat (enkele ongewenste) leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften buiten de deur gehouden konden worden.

Als er subtiele manieren zijn om de zorgplicht te ontduiken, dan is het nodig om de zorgplicht nog preciezer te definiëren, in te vullen en na te leven.

1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk schetsen we op hoofdlijnen de achtergrond van het nieuwe stelsel van Passend onderwijs (paragraaf 1.1). Vervolgens zetten we in paragraaf 1.2 de onderzoeksvragen uiteen. Paragraaf 1.3 sluit af met een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.1 Achtergrond

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet Passend onderwijs van kracht. De inwerkingtreding van de wet markeert een breuk met het oude stelsel van speciale onderwijszorg. Kort gezegd is Passend onderwijs een decentralisatiewet. De overheid heeft vanuit haar stelselverantwoordelijkheid wettelijke, beleidsmatige en financiële kaders geformuleerd, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering, de beleidskeuzen en de consequenties daarvan zijn nadrukkelijk belegd bij de samenwerkingsverbanden.

De Wet Passend onderwijs streeft een aantal doelstellingen na voor zowel de leerlingen met extra ondersteuningsvragen als het stelsel als geheel. In de eerste plaats wil de wet waarborgen dat er een heldere structuur is van de bepaling en toewijzing van extra ondersteuning. Tegelijk wil de overheid het onnodig labelen van leerlingen die een steuntje in de rug kunnen gebruiken voorkomen. In de afgelopen jaren is een onophoudelijk toenemend aantal leerlingen geïndiceerd, omdat van de landelijke indicatiestelling een aanzuigende werking uitging: om in aanmerking te komen voor (de financiering van) extra ondersteuning was indicatiestelling verplicht.

In de tweede plaats wil de wet er aan bijdragen dat de bureaucratie rondom de aanvraag en toewijzing van extra ondersteuning vermindert, voor zowel de scholen, uitvoerders van extra ondersteuning als ouders van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften. Met minder lange, ingewikkelde en tijdrovende procedures en criteria moet het ook mogelijk zijn om vormen van extra ondersteuning te kunnen krijgen.

In de derde plaats wil de Wet Passend onderwijs bevorderen dat er competente leraren zijn die zijn toegerust op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De Onderwijsinspectie vindt geregeld dat het aanbod en de kwaliteit van extra ondersteuning in de klas tekort schiet. Dit vraagt om verdergaande professionalisering op het gebied van het omgaan met verschillen tussen leerlingen en didactische en pedagogische differentiatie. Daardoor zal de impuls om ondersteuning-behoevende leerlingen te verwijzen naar speciale vormen van onderwijs verminderen, zo is de redenering.

In de vierde plaats wil de wet voorkomen dat er leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (ongeoorloofd) thuiszitten. In het oude stelsel konden schoolbesturen en scholen leerlingen afwentelen, omdat er onduidelijkheid heerste over wie eindverantwoordelijk was voor 'moeilijk plaatsbare leerlingen'.

In de vijfde plaats staat de wet voor dat er een goede afstemming en samenwerking is tussen onderwijs en Jeugdzorg en andere sectoren. Denk in het laatste geval aan horizontale vormen van samenwerking en afstemming tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden, maar ook aan verticale vormen van samenwerking en afstemming tussen samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (VO), het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en werkgevers / bedrijfsleven in de regio. Om leerlingen een ononderbroken lijn in extra onderwijsondersteuning en zorg te kunnen bieden, is het belangrijk dat er duidelijke afspraken zijn tussen de partners en dat die afspraken ook worden nagekomen.

In de zesde plaats moet de wet garant staan voor budgettaire beheersbaarheid en transparantie bij de verdeling en besteding van ondersteuningsmiddelen. In het oude stelsel waren er steeds meer overheidsfinanciën nodig voor de voortdurende groei van de groep leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in regulier onderwijs door de mogelijkheid van

het aanvragen van leerlinggebonden financiering ('het rugzakje'). Maar ook de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs (meer specifiek: cluster 4, waar veel leerlingen met gedragsmatige aandoeningen zitten) door de zogeheten opneemfinanciering heeft tot financiële onbeheersbaarheid voor de overheid geleid. Voor elke leerling met extra ondersteuningsbehoeften in het (voortgezet) speciaal onderwijs stond de overheid garant voor adequate overheidsfinanciering.

Uiteindelijk zal Passend onderwijs moeten leiden tot een stelsel dat beter is ingericht voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, zodat zij succesvolle school- en arbeidsloopbanen kunnen hebben. Daartoe zijn er nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) samengesteld. Scholen voor cluster 3 en cluster 4 onderwijs zijn ondergebracht bij deze samenwerkingsverbanden. Schoolbesturen hebben een zorgplicht gekregen voor de leerlingen die worden aangemeld bij de scholen waarover zij het bevoegd gezag uitoefenen. Op die manier is duidelijker wie verantwoordelijkheid draagt voor de leerling. Er is afscheid genomen van de regionale expertisecentra, de landelijke indicatiestelling voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de leerlinggebonden financiering ('het rugzakje').

Het beleid van het samenwerkingsverband is uitgewerkt in een ondersteuningsplan. De vaststelling of een leerling extra ondersteuning nodig heeft, de toewijzing van extra ondersteuning, de plaatsing van leerlingen met extra onderwijsbehoeften in het (voortgezet) speciaal onderwijs, de over- en terugplaatsing van leerlingen met extra onderwijsbehoeften en de toekenning van middelen voor extra ondersteuning zijn op het niveau van het samenwerkingsverband belegd. Dit biedt betere mogelijkheden voor het bieden van maatwerk bij een passend ondersteuningsarrangement. Het schoolondersteuningsprofiel dat elke school moet hebben om aan te geven welke mogelijkheden ze heeft om leerlingen onderwijs en ondersteuning te geven die het nodig heeft, speelt hierbij een rol. Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, dienen scholen een ontwikkelingsperspectief op te stellen.

Samenwerkingsverbanden moeten verplicht op overeenstemming gericht overleg (OOGO) voeren met gemeenten, o.m. over Jeugdzorg. Budgetfinanciering van (een bundeling van diverse) ondersteuningsmiddelen op basis van het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband leidt ertoe dat de kosten van de extra ondersteuning beheersbaar worden voor de overheid. Verevening van het ondersteuningsbudget maakt dat de scheve verdeling van de middelen op basis van historische ontwikkelingen wordt rechtgetrokken en het budget eerlijker worden verdeeld over Nederland. De consequentie hiervan is dat er samenwerkingsverbanden zijn die het de komende jaren met minder financiële middelen moeten stellen, omdat ze een negatieve vereveningsopdracht hebben. Er ligt een grote financiële verantwoordelijkheid bij de samenwerkingsverbanden ('de bepaler betaalt').

Momenteel zijn de 77 samenwerkingsverbanden PO en 75 samenwerkingsverbanden VO druk in de weer om vorm en inhoud te geven aan het nieuwe stelsel van Passend onderwijs. Samenwerkingsverbanden hebben veel beleidsvrijheid om richting en inrichting te geven aan Passend onderwijs. Zo kunnen ze ervoor kiezen om 'op de oude voet verder te gaan' en veel autonomie bij de afzonderlijke schoolbesturen te laten, maar ze kunnen er ook voor kiezen om vanuit een gezamenlijke visie en missie nieuwe wegen in te slaan. Duidelijk is dat er in de afgelopen jaren door de samenwerkingsverbanden veel is geïnvesteerd in de bestuurlijk-organisatorische kant van Passend onderwijs³. Er zijn andere en grotere samenwerkingsverbanden (vooral in het primair onderwijs heeft bestuurlijke

³ Sardes (2013). *De voorbereiding van samenwerkingsverbanden op Passend Onderwijs*. Utrecht: Sardes.

schaalvergroting plaatsgevonden) ingericht, er is een organisatiestructuur opgetuigd. Nu komt het er op aan om de geboden beleidsvrijheid adequaat te benutten om zo de zorgplicht van schoolbesturen in de praktijk waar te kunnen maken. Dit vraagt om het organiseren en uitvoeren van een dekkend aanbod van extra ondersteuning. Daar is het onderwijsveld druk doende mee⁴.

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) heeft aan de Rijksuniversiteit Groningen / GION en Sardes gevraagd om in het kader van de *Korte termijn evaluatie Passend onderwijs* onderzoek te doen naar de stand van zaken en typologie van samenwerkingsverbanden Passend onderwijs PO en VO. Dit rapport doet verslag van deelonderzoek A, waarbinnen het gaat om de organisatie, toewijzing, uitvoering, financiën, monitoring en evaluatie en de faal- en slaagfactoren van Passend onderwijs. Van deelonderzoek B wordt verslag gedaan in een andere rapportage. Die geeft inzicht in de typologie van de samenwerkingsverbanden en biedt een analyse van de ondersteuningsplannen en meerjarenbegrotingen van samenwerkingsverbanden PO en VO.

1.2 Centrale onderzoeksvragen

De centrale vragen in dit onderzoeksrapport luiden:

1) *Op welke wijze(n) geven samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs inhoud en vorm aan Passend onderwijs?*

2) *Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs in hoe ze Passend onderwijs vorm en inhoud geven?*

1.3 Leeswijzer

Dit rapport telt bovenop de Inleiding nog acht hoofdstukken. In hoofdstuk 2 komen de opzet en uitvoering van het onderzoek aan bod. Hoofdstuk 3 staat stil bij de bestuurlijk-organisatorische inrichting van de samenwerkingsverbanden. Hoofdstuk 4 gaat verder met de organisatie van de ondersteuning. Centraal in hoofdstuk 5 staat de toewijzing van de extra ondersteuning, waar in hoofdstuk 6 de uitvoering van de ondersteuning onder de loep wordt genomen. Hoofdstuk 7 gaat dieper in op de financiën van de ondersteuning. Monitoring en evaluatie is het onderwerp van hoofdstuk 8. Slothoofdstuk 9 geeft inzicht in de faal- en slaagfactoren bij de uitvoering van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Elk van de inhoudelijke hoofdstukken sluit af met een samenvatting van de belangrijkste resultaten.

⁴ Ministerie van OCW (2014). *Zesde voortgangsrapportage Passend onderwijs, december 2014*. Den Haag: OCW.

2. Opzet en uitvoering van het onderzoek

Dit hoofdstuk begint met een schets van het onderzoek (paragraaf 2.1). Paragraaf 2.2 gaat specifiek in op het onderzoek. De ingezette methoden en technieken, de procedure van gegevensverzameling en respons komen aan bod. In paragraaf 2.3 wordt verteld hoe er in deze rapportage met de verzamelde gegevens is omgegaan (analyse, synthese en reflectie).

2.1 Schets van het onderzoek

Bij de *Korte termijn evaluatie Passend onderwijs* wordt uitgegaan van de Routeplanner Passend Onderwijs van de ECPO⁵. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen zogeheten *input*-, *throughput*- en *output*-indicatoren. *Input*-indicatoren hebben betrekking op het nationale stelsel van Passend onderwijs, zoals de wet- en regelgeving, de beleidsmaatregelen, de bekostigingssystematiek, de financiën en het toezicht. *Throughput*-indicatoren houden verband met de organisatie, het aanbod, de toewijzing en de uitvoering van de ondersteuning. Tot de *output*-indicatoren kunnen effecten worden gerekend op leerlingen, zoals minder leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs, minder thuiszitters of meer leerlingen met ondersteuningsbehoeften die vervolgonderwijs volgen en b) effecten op het stelsel, zoals minder bureaucratie, tevredener ouders of transparantere wijze van toewijzing van ondersteuning en besteding van ondersteuningsmiddelen.

Dit onderzoek biedt inzicht in de zogeheten *throughput*-indicatoren. Dit betreft de uitwerking en invoering van Passend onderwijs, ofwel de processen binnen samenwerkingsverbanden die zullen moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van Passend onderwijs.

In de kern bestaat het gehele voorgestelde onderzoek uit een 'breedte-meting' onder alle samenwerkingsverbanden Passend onderwijs PO en VO en een 'diepte-meting' bij een deel van de samenwerkingsverbanden op basis van ondersteuningsplannen en meerjarenbegrotingen. Er zijn verschillende kwantitatieve en kwalitatieve methoden en technieken van onderzoek toegepast. Dit is een vorm van '*mixed-method research*'⁶, dat een vollediger beeld geeft van het onderwerp van studie. Deze rapportage betreft de verslaglegging van de breedte-meting naar de stand van zaken van Passend onderwijs binnen alle samenwerkingsverbanden PO en VO.

2.2 Breedte-meting

Online vragenlijst

Voor het meten van de wijze waarop de organisatie, het aanbod, de toewijzing, de uitvoering, de financiën, de monitoring en evaluatie van de ondersteuning eruit ziet, is na de toekenning van de opdracht eind september 2014, in de maand oktober 2014 een vragenlijst ontworpen. De vragenlijst is opvraagbaar bij de auteurs van dit rapport. De internetenquête behandelt vragen die zijn gebaseerd op de *throughput*-indicatoren bij Passend onderwijs. De vragenlijst is in de voorfase getest in een pilot onder vier betrokkenen bij de uitwerking van Passend onderwijs in de praktijk van samenwerkingsverbanden. Het zijn:

- Karin Loggen, directeur van samenwerkingsverband V(S)O Zuid-Holland West;
- René Flippo, directeur-bestuurder samenwerkingsverband PO Midden-Holland;
- Geert Diever, voorzitter Raad van Bestuur SO Fryslân en

⁵ ECPO (2013). *Routeplanner Passend Onderwijs, met Evaluatieplan en Nulmeting 2013*. Den Haag: ECPO.

⁶ Tashakkori, A. & Teddlie, C. (Eds.) (2010). *Mixed Methods in Social & Behavioral Research, 2nd Ed.* Thousand Oaks, CA; SAGE Publications.

- Gert Jan Meijer, intern begeleider speciaal onderwijs cluster 4 (De Ambelt, Kampen). Hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van de vragenlijst is gebruikt voor het finaliseren van de vragenlijst.

Procedure gegevensverzameling

Alle directeuren⁷ van de 77 samenwerkingsverbanden primair onderwijs (PO) en 75 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (VO) zijn vervolgens benaderd. Er is daarvoor door het NRO in oktober 2014 een aanbevelingsbrief verstuurd. Vervolgens zijn alle directeuren in de eerste week van november 2014 per mail uitgenodigd om de internetenquête in te vullen. Er is een set van responsverhogende maatregelen getroffen:

- het aanbieden van een invulvriendelijke digitale vragenlijst,
- het meermalen rappelleren (via NRO, accountmanagement Implementatieteam Passend Onderwijs vanuit OCW) onder niet reagerende directeuren van samenwerkingsverbanden,
- het bieden van een lange periode van invullen (bijna 6 weken, van 5 november tot 15 december 2014) en
- het toezeggen van terugkoppeling / benchmark op het niveau van het samenwerkingsverband bij deelname.

Uiteindelijk hebben directeuren van 103 samenwerkingsverbanden de vragenlijst (nagenoeg) volledig ingevuld⁸. Aanvullend zijn de directeuren van samenwerkingsverbanden, die de online vragenlijst hebben ingevuld, benaderd met het verzoek deel te nemen aan een telefonisch interview.

De uitnodiging voor deelname aan een telefonisch gesprek is via de email verstuurd. Er is gefaseerd (in tranches) benaderd en gebeld, afhankelijk van het moment van invullen door de directeur van het samenwerkingsverband. Tot aan (uiterlijk) 15 december 2014 zijn steeds groepen directeuren benaderd. We wilden de directeuren niet nog in de laatste (drukke) week voor de kerstvakantie uitnodigen voor een telefonisch gesprek. Daarom zijn uiteindelijk de directeuren van 80 van de 103 samenwerkingsverbanden waarvan een ingevulde vragenlijst beschikbaar is, gevraagd om mee te doen aan een telefonisch interview; 23 zijn dus niet benaderd. Daarvan hebben 60 directeuren meegedaan.

Populatie en responsgroepen samenwerkingsverbanden

Hieronder wordt een overzicht geboden van de populatie en responsgroepen van de samenwerkingsverbanden bij het invullen van de online vragenlijst en het meedoen aan het telefonisch interview.

Tabel 2.1 Overzicht populatie en responsgroepen van samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO	VO
Populatie	77 (100%)	75 (100%)
Responsgroep vragenlijst	51 (66%)	52 (69%)
Responsgroep interview	32 (42%)	28 (37%)

Voor de populatie, de responsgroep bij de online vragenlijst en de responsgroep bij de telefonische interviews beschrijven we de samenwerkingsverbanden naar twee relevante achtergrondkenmerken.

Er zijn twee achtergrondkenmerken van samenwerkingsverbanden die belangrijk zijn bij het controleren van de respons. De twee achtergrondkenmerken doen, naast het onderscheid

⁷ In dit rapport wordt consequent gesproken over directeuren van samenwerkingsverbanden, wetende dat er ook (interim) directeuren, directeur-bestuurders of coördinatoren aan het roer van samenwerkingsverbanden staan.

⁸ Er zijn 96 volledig ingevulde vragenlijsten, bij een klein aantal vragenlijsten ontbreken er op incidentele basis enkele antwoorden.

tussen PO en VO, in de beschrijvende analyses mee om te kijken of er interessante inhoudelijke verschillen zijn tussen de samenwerkingsverbanden in de richting en inrichting van Passend onderwijs. Het gaat ten eerste om 1) het aantal betrokken schoolbesturen, als indicatie voor 'bestuurlijke drukte', en ten tweede 2) de mate waarin men met verevening te maken heeft. Deze (bewerkte) gegevens zijn verkregen uit de DUO-data en hebben betrekking op 2013.

Deze twee achtergrondkenmerken zijn relevant voor de analyses, omdat ze van invloed kunnen zijn op de richting en inrichting van Passend onderwijs in beleid en onderwijspraktijk. Het achtergrondkenmerk 'aantal schoolbesturen' wordt meegenomen omdat we veronderstellen dat samenwerkingsverbanden die verschillen in het aantal besturen anders kunnen functioneren. Vooral in het PO zijn er als gevolg van Passend onderwijs nieuwe, grotere samenwerkingsverbanden ontstaan met meer schoolbesturen. De verevening, ofwel de nieuwe financiële situatie van samenwerkingsverbanden, kan eveneens de organisatie, toewijzing en uitvoering van ondersteuning binnen de beleidscontext van Passend onderwijs beïnvloeden. Zij die meer geld ontvangen kunnen het bestaande stelsel van ondersteuning vasthouden dan wel uitbouwen, maar zij die geleidelijk minder ondersteuningsbudget hebben, zullen de zaken anders moeten aanpakken.

1) Het aantal schoolbesturen is voor de samenwerkingsverbanden PO en VO apart gedefinieerd, rekening houdend met de schaalverschillen tussen beide sectoren. Samenwerkingsverbanden PO met 'weinig' schoolbesturen hebben 1 t/m 11 schoolbesturen. Een 'modaal' aantal schoolbesturen staat voor 12 t/m 21 schoolbesturen en 'veel' schoolbesturen staat voor meer dan 21 schoolbesturen. Voor de samenwerkingsverbanden VO is dit respectievelijk 1 t/m 6 schoolbesturen ('weinig'), 7 t/m 11 schoolbesturen ('modaal') en meer dan 11 schoolbesturen ('veel').

2) Het bedrag dat samenwerkingsverbanden moeten inleveren in de komende jaren of erbij krijgen, de verevening, loopt sterk uiteen. Om het effect van de verevening aan de omvang (ook financieel) van het samenwerkingsverband te relateren, is gekozen voor de verevening als proportie van het zware ondersteuningsbudget. Op basis van die proporties is een driedeling gemaakt. De indeling is identiek voor de samenwerkingsverbanden PO en VO. In de groep 'negatieve verevening' zitten samenwerkingsverbanden die op termijn 10 procent of minder, budget hebben. In de groep 'positieve verevening' zitten samenwerkingsverbanden die op termijn 11 procent of meer ondersteuningsbudget krijgen. De samenwerkingsverbanden met een 'neutrale verevening' vormen de middengroep.

Populatie samenwerkingsverbanden

De populatie samenwerkingsverbanden is hieronder naar de twee onderscheiden achtergrondkenmerken beschreven.

Tabel 2.2 Achtergrondkenmerken van populatie samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=77)	VO (n=75)
<i>1) Aantal besturen</i>		
Weinig	26 (34%)	27 (36%)
Modaal	26 (34%)	26 (35%)
Veel	25 (32%)	22 (29%)
<i>3) Verevening als proportie van het zware ondersteuningsbudget</i>		
Negatief	28 (36%)	24 (32%)
Neutraal	20 (26%)	19 (25%)
Positief	29 (38%)	32 (42%)

Responsgroep vragenlijst samenwerkingsverbanden

In de volgende tabel staan de achtergrondkenmerken van de responsgroep samenwerkingsverbanden waarvan een ingevulde vragenlijst beschikbaar is.

Tabel 2.3 Achtergrondkenmerken van vragenlijst responsgroep samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=77)	VO (n=75)
<i>1) Aantal besturen</i>		
Weinig	13 (25%)	19 (37%)
Modaal	21 (41%)	19 (37%)
Veel	17 (33%)	14 (26%)
<i>3) Verevening als proportie van het zware ondersteuningsbudget</i>		
Negatief	18 (35%)	18 (35%)
Neutraal	11 (22%)	11 (21%)
Positief	22 (43%)	23 (44%)

Bij de samenwerkingsverbanden PO is de groep met weinig besturen enigszins ondervertegenwoordigd (25% tegen 34% in de populatie); de samenwerkingsverbanden met een modaal aantal schoolbesturen is licht oververtegenwoordigd (41% tegen 34% in de populatie).

Als het gaat om de verevening als proportie van het zware ondersteuningsbudget is de responsgroep samenwerkingsverbanden PO en VO zeer goed vergelijkbaar met de verdeling in de populatie. Omdat geen van de verschillen in de verdeling op achtergrondkenmerken tussen de responsgroep en non-responsgroep significant is, is geen weging toegepast.

Responsgroep telefonische interviews samenwerkingsverbanden

Hieronder volgt een beschrijving van de responsgroep samenwerkingsverbanden die heeft meegedaan aan de telefonische interviews.

Tabel 2.4 Achtergrondkenmerken van responsgroep telefonisch interview samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=77)	VO (n=75)
<i>1) Aantal besturen</i>		
Weinig	6 (29%)	10 (35%)
Modaal	15 (47%)	10 (35%)
Veel	11 (34%)	8 (30%)
<i>3) Verevening als proportie van het zware ondersteuningsbudget</i>		
Negatief	14 (44%)	9 (32%)
Neutraal	6 (19%)	5 (18%)
Positief	12 (37%)	14 (50%)

Er zijn relatief weinig samenwerkingsverbanden PO met weinig schoolbesturen geïnterviewd (dat is logisch omdat deze groep kleiner was bij de responsgroep bij de vragenlijst die we benaderen konden voor interviews). Bij de samenwerkingsverbanden VO zijn de interviews ten opzichte van de populatie gelijkelijk verdeeld over dit achtergrondkenmerk. Voor de verevening geldt dat samenwerkingsverbanden VO binnen de groep met meer financiële bestedingsruimte ('positieve verevening') wat zijn oververtegenwoordigd bij de interviews, ten koste van de middengroep. Het betreft echter geen significante verschillen.

Telefonisch interview

Doel van het voeren van de telefonische interviews is verbreding en verdieping krijgen in de vragenlijstgegevens van de samenwerkingsverbanden. De telefonische interviews zijn gevoerd op basis van een semi-gestructureerd interviewschema. Voordat er met de

directeuren is gesproken, is door de onderzoekers een nauwkeurige blik op de ingevulde vragenlijst geworpen, zodat deze op de hoogte waren van de situatie in het samenwerkingsverband. In elk gesprek zijn er andere accenten gelegd, afhankelijk van de antwoorden op de vragen uit de internetvragenlijst.

In de verdiepende telefonische interviews is steeds gebruik gemaakt van de zeven W-vragen bij de inhoudelijke onderwerpen, welke staan voor Wat (doel), Waarom (redenen), Welke (aanpak), Waarmee (middelen), Wie (betrokkenen), Waar (locatie, gebied) en Wanneer (termijn)?

Er is steeds een kort verslag gemaakt van het telefonisch interview (maximaal 2 A4'tjes). Dit gespreksverslag is teruggekoppeld aan de directeur van het samenwerkingsverband. Er is gevraagd om een check op de feiten te plegen en er is gevraagd om andersoortig commentaar of aanvullingen op het interview te geven. In dit rapport is er dus gewerkt met geaccordeerde verslagen. Daarom zijn de interviewgegevens in deze rapportage ook terug te voeren naar het samenwerkingsverband.

2.3 Analyse

Er zijn beschrijvende analyses uitgevoerd op alle verzamelde gegevens (online vragenlijst en telefonisch interviews) binnen de samenwerkingsverbanden. Daarmee is op landelijk niveau inzicht geboden in feiten, beleidskeuzen, uitwerkingen, voortgang, slaag- en faalfactoren ten aanzien van de organisatie, het aanbod, de uitvoering, de financiën en de monitoring en evaluatie van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden PO en VO.

De vragenlijstgegevens zijn systematisch beschreven, met doorlopend aandacht voor (het beschrijven en verklaren van) verschillen en overeenkomsten tussen samenwerkingsverbanden PO enerzijds en samenwerkingsverbanden VO anderzijds. In de analyses zijn de twee achtergrondkenmerken (1. aantal besturen en 2. verevening als proportie van het zware ondersteuningsbudget) van de samenwerkingsverbanden meegenomen die een sterker licht kunnen werpen op eventuele inhoudelijke verschillen. Alleen de meest in het oog springende verschillen worden gerapporteerd.

De interviewgegevens zijn op verschillende manieren benut. Er is in de eerste plaats een analyse van alle telefonische interviews uitgevoerd, apart voor de samenwerkingsverbanden PO en VO. Vervolgens is een synthese van alle interviews met de directeuren van de samenwerkingsverbanden PO en VO uitgevoerd en is gekeken naar overeenkomsten en verschillen tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO. De bevindingen hiervan zijn in Bijlage 1 opgenomen. Er is voor gekozen om de interviewgegevens als geheel in een bijlage op te nemen, omdat ze minder compleet zijn dan de vragenlijstgegevens. Bij het vragenlijstonderzoek zijn consequent alle vragen voorgelegd aan alle directeuren. Maar niet met alle directeuren van samenwerkingsverbanden is even intensief over dezelfde onderwerpen gesproken.

Daarom zijn de interviewgegevens vooral gebruikt voor verdieping en verbreding van de vragenlijstgegevens. Ze bieden onder meer een illustratie van bevindingen die zijn verkregen op basis van de vragenlijst, ze versterken of ontkrachten juist de vragenlijstgegevens. Op die manier is een rijkgeschakeerd beeld gekregen van hoe er binnen samenwerkingsverbanden wordt gedacht en gehandeld bij de uitvoering van de Wet Passend onderwijs in de onderwijspraktijk. Relevante en betekenisvolle onderdelen uit de interviews zijn autonoom (dus terug te voeren op de samenwerkingsverbanden) in informatieboxen tussen de tabellen met vragenlijstgegevens te vinden.

3. Bestuurlijk-organisatorische inrichting van de samenwerkingsverbanden

In hoofdstuk 3 bieden we inzicht in de bestuurlijk-organisatorische inrichting van de samenwerkingsverbanden. In paragraaf 3.1 gaan we in op de rechtspersoon van het samenwerkingsverband, de scheiding van bestuur en toezicht, de besluitvorming, de bezwaarprocedure, het personeel, de 'bestuurlijke kamers' en de naleving van de zorgplicht door de schoolbesturen. Tot slot is er aandacht voor de beleidsmatige invoering van Passend onderwijs: kan deze als beleidsarm, beleidsneutraal of als beleidsrijk worden getypeerd? Dit hoofdstuk biedt in paragraaf 3.2 een samenvatting.

We benadrukken nogmaals dat in deze *Korte termijn evaluatie van Passend onderwijs* enkel en alleen het perspectief van de directeurs van samenwerkingsverbanden is meegenomen. In de *Lange termijn evaluatie van Passend onderwijs* van het NRO is er ruimte voor het meenemen van de perspectieven van meerdere personen uit diverse geledingen van samenwerkingsverbanden. Denk aan bestuurders, schooldirecteuren, bovenschoolse ondersteuners bij Passend onderwijs, leraren en kinderen met extra ondersteuningsbehoeften en hun ouders. Deze personen kunnen anders aankijken tegen beleid en praktijk van Passend onderwijs binnen de samenwerkingsverbanden. In die zin kan het hier gepresenteerde beeld eenzijdig gekleurd zijn.

3.1 Bestuurlijk-organisatorische inrichting

Rechtspersoon

In de aanloop naar de invoering van de Wet Passend onderwijs moesten samenwerkingsverbanden kiezen voor een rechtspersoon. Een rechtspersoon is een juridische identiteit die behept is met rechten en plichten, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden, zoals in de wet verwoord.

Tabel 3.1 Rechtspersoon van samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=51)
Vereniging	20 (40%)	7 (14%)
Stichting	28 (56%)	41 (80%)
Coöperatieve vereniging	2 (4%)	3 (6%)

De meeste samenwerkingsverbanden PO en VO hebben gekozen voor de stichtingsvorm. Vooral de samenwerkingsverbanden VO hebben hier massaal voor gekozen (80%). Bij een stichting is het bestuur het hoogste orgaan. Binnen de samenwerkingsverbanden PO komt de vereniging ook nog betrekkelijk vaak voor als rechtspersoon. Een vereniging heeft in tegenstelling tot een stichting leden en de algemene ledenvergadering (ALV) is het hoogste orgaan.

Gekozen voor vereniging

Het samenwerkingsverband is een vereniging, om een grote mate van betrokkenheid te creëren en zo transparant mogelijk te kunnen zijn. Het samenwerkingsverband bestaat uit een algemeen bestuur en een ledenvergadering. Alle 26 bestuurders van de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband nemen zitting in de ledenvergadering. Acht van hen zitten ook in het algemeen bestuur. De inspectie heeft zich hierover kritisch uitgelaten, omdat op deze wijze het bestuur niet geheel onafhankelijk is.

Samenwerkingsverband PO2203

Slechts een beperkt aantal samenwerkingsverbanden PO en VO heeft een coöperatieve vereniging als rechtspersoon. Daarbinnen wordt samengewerkt op basis van overeenkomsten. Een verschil met de gewone vereniging is dat er wel winst mag worden verdeeld onder de leden.

Coöperatieve vereniging

Het samenwerkingsverband is een coöperatieve vereniging. Dat model sprak het meest aan. Het biedt gelegenheid om lid of deelnemer te worden. Met deelnemers kunnen ook verschillende afspraken worden gemaakt.

Samenwerkingsverband VO2902

Scheiding bestuur en toezicht

Directeuren van samenwerkingsverbanden is gevraagd op welke wijze het bestuur en intern toezicht van elkaar is gescheiden. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen drie bestuurlijke modellen, te weten:

1. Bestuur- / Directiemodel: hier is sprake van een functionele scheiding. De directeur heeft gemandateerde bevoegdheden. Het bestuur is tevens toezichthouder.
2. Raad van Beheermodel: hier is eveneens sprake van een functionele scheiding. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een algemeen en dagelijks bestuur, waarbij het algemeen bestuur een toezichthoudende taak vervult.
3. Raad van Toezichtmodel: dit betreft een organieke scheiding. Er is sprake van gescheiden organen, bestaande uit een afvaardiging van aangesloten besturen, vertegenwoordigers van buiten op basis van kwaliteiten en/of leden van Raad van Toezicht.

Tabel 3.2 Scheiding van bestuur en intern toezicht samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=51)
Bestuur- / Directiemodel	22 (44%)	25 (49%)
Raad van Beheermodel	11 (22%)	12 (23%)
Raad van Toezichtmodel	8 (16%)	6 (12%)
Algemene Ledenvergadering (ALV) met toezichthoudende rol	4 (8%)	5 (10%)
Anders	5 (10%)	4 (8%)

De wijze waarop samenwerkingsverbanden scheiding tussen bestuur en intern toezicht hebben geregeld is vrijwel identiek in PO en VO. Er is verschillend gekozen, maar de meeste samenwerkingsverbanden hebben het Bestuur- / Directiemodel omarmd.

Bestuursmodel

Het samenwerkingsverband is centraal ingericht. Er is een Raad van Toezicht, een directeur-bestuurder en de schoolbesturen nemen zitting in een deelnemersraad. Binnen het samenwerkingsverband is ervoor gekozen dat de directeur-bestuurder verantwoordelijk is voor de ondersteuning, de schoolbesturen geven de directeur advies. De directeur neemt dit advies (doorgaans) over en legt verantwoording af aan de Raad van Toezicht.

Samenwerkingsverband PO2807

Bij de categorie 'anders' is melding gemaakt van afwijkende situaties, zoals een algemeen bestuur dat uit zijn midden een dagelijks bestuur kiest, of een van overgangssituaties. Eenmaal is gezegd dat het nog niet is geregeld.

Raad van Beheermodel

Het samenwerkingsverband heeft een algemeen bestuur waarin ieder schoolbestuur vertegenwoordigd is. Verder is er een dagelijks bestuur gekozen waarin vijf personen uit de verschillende schoolbesturen zitting nemen. Onder het dagelijks bestuur valt de directeur. De directeur onderhoudt ook de contacten met de OPR.

Er zijn momenteel twijfels over of het dagelijks bestuur deel mag uitmaken van het algemeen bestuur, vanwege de toezichthoudende rol (het samenwerkingsverband heeft dit zelf nog niet gehoord van de inspectie, maar hoort wel dergelijke geluiden vanuit andere samenwerkingsverbanden).

Samenwerkingsverband VO2101

Gemandeerd directeur

Het samenwerkingsverband heeft als organisatievorm het Bestuur- / Directiemodel. Een bestuur op afstand met een gemandeed directeur, een bestuurlijk strategische beleidsgroep, waarin de directeuren zitting hebben van de scholen die deel uitmaken van het samenwerkingsverband en de gemeente vertegenwoordigd is door de senior beleidsmedewerker jeugd, onderwijs en arbeidsmarkt. Er is een netwerk c.q. professionele leergemeenschap van zorgcoördinatoren VO / VSO, medewerkers RBL / RMC, medewerkers MBO en van het Onderwijsdienstencentrum. Binnen het samenwerkingsverband wordt er dus nauw samengewerkt met de jeugdhulpverlening, het PO en het MBO.

Samenwerkingsverband VO3104

Besluitvorming

Samenwerkingsverbanden bestaan uit clusters van schoolbesturen die beslissingen nemen over hoe de organisatie, het aanbod, de toewijzing, de uitvoering, de financiën en de monitoring en evaluatie van de extra ondersteuning worden geregeld.

Tabel 3.3 Besluitvorming binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=51)
Eén stem per vertegenwoordiger ('one man, one vote', gelijkwaardigheid van alle partners)	20 (40%)	32 (63%)
Eén stem per x leerlingen (bijv. 200), eventueel elk bestuur één stem als vaste voet	15 (30%)	6 (12%)
Aftoppen invloed groot schoolbestuur (vanaf bijv. 2.000 leerlingen heeft een groot schoolbestuur meer leerlingen nodig (bijv. 500) om nog een extra stem te verkrijgen, met bijv. een maximum aantal	5 (10%)	3 (6%)
Mix van bovenstaande opties	1 (2%)	2 (4%)
Streven naar consensus	1 (2%)	3 (6%)
Anders	8 (16%)	5 (9%)

Samenwerkingsverbanden VO hebben nog duidelijker dan de samenwerkingsverbanden PO gekozen voor een besluitvormingsprocedure waarin elke stem evenveel gewicht heeft. Verdiepende analyses laten zien dat dit vooral de samenwerkingsverbanden VO zijn met relatief weinig schoolbesturen. Verder betreft het vooral samenwerkingsverbanden VO die voor een negatieve dan wel positieve vereveningsopdracht staan.

Een minderheid van samenwerkingsverbanden heeft gekozen voor het wegen van stemmen in de besluitvormingsprocedure, maar samenwerkingsverbanden PO hebben vaker dan samenwerkingsverbanden VO een 'gewogen' besluitvorming.

Bij de antwoorden 'anders' wordt een aantal varianten genoemd. Bijvoorbeeld: "Het aantal stemmen gebaseerd op aantal brin-nummers per bestuur: minder dan 3 scholen = 1 stem; 3 tot 5 scholen = 3 stemmen; meer dan 5 scholen = 6 stemmen; speciaal onderwijs = 3 stemmen." Of "De stemverhouding is zo gedefinieerd dat elk VO-bestuur evenveel stemmen heeft en de leden uit het VSO gezamenlijk nooit meer stemmen dan de reguliere VO-besturen."

Negatieve verevening vraagt om evenwichtige stemverhouding VO en VSO

Er zijn drie besturen VO en vijf VSO-besturen (waarvan drie 'opting-in'; d.w.z. niet in Parkstad gevestigd maar wel met Parkstad-leerlingen). De besluitvorming binnen het samenwerkingsverband is zo geregeld dat er een goede stemverhouding tussen VO en VSO is. De belangen tussen VO en VSO worden met de negatieve verevening in aantocht in balans gehouden. Er wordt nu zo besloten dat als er sprake is van een meerderheid, waarbij tenminste de instemming is van twee besturen VSO, de beslissing gedragen wordt.

Samenwerkingsverband VO3106

De besluitvorming binnen samenwerkingsverbanden kan soepel, maar ook minder soepel verlopen. De vervolgvraag luidde: *hoe verloopt de besluitvorming binnen uw samenwerkingsverband?*

Tabel 3.4 Verloop van besluitvorming binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=51)
De besluitvorming verloopt slecht	1 (2%)	0 (0%)
De besluitvorming verloopt vaker slecht dan goed	0 (0%)	0 (0%)
De besluitvorming verloopt soms slecht / soms goed	5 (10%)	4 (8%)
De besluitvorming verloopt vaker goed dan slecht	16 (32%)	17 (33%)
De besluitvorming verloopt goed	28 (56%)	30 (59%)

Binnen veruit de meeste samenwerkingsverbanden verloopt de besluitvorming vaker goed dan slecht tot goed, op een enkele uitzondering na.

Bijeenbrengen verschillende culturen

De samenwerking tussen de schoolbesturen is soms nog een struikelblok. Doordat het samenwerkingsverband een samenvoeging is van drie WSNS-verbanden, zijn er verschillende culturen die soms lastig bij elkaar te krijgen zijn. Daarnaast heeft iedereen in de besluitvorming een eigen belang en wordt er dus ook vaak gesproken vanuit het eigen belang van het schoolbestuur. Er zijn schoolbesturen die liever het ondersteuningsbudget zelf ontvangen, dan dat het budget door het samenwerkingsverband wordt ingezet op versterking van intern begeleiders en ondersteuners. De samenwerking is voor veel schoolbesturen een 'verplichting'. Dat is per definitie al geen goede start voor een samenwerking. Daarnaast is er ook sprake van krimp in de regio, waardoor scholen die moeten samenwerken eigenlijk ook een concurrentiepositie naar elkaar hebben.

Samenwerkingsverband PO2702

Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen samenwerkingsverbanden PO en VO in het verloop van de besluitvorming. Binnen de samenwerkingsverbanden VO doet zich een verschil voor, zo blijkt uit verdiepende analyses. Samenwerkingsverbanden VO met betrekkelijk minder schoolbesturen zeggen vaker dat de besluitvorming goed verloopt. Samenwerkingsverbanden VO met relatief veel schoolbesturen zeggen dat de besluitvorming vaker goed dan slecht verloopt, en zijn daarmee iets minder optimistisch over de besluitvorming.

Goede bestuurlijke verhoudingen door positieve verevening

Het samenwerkingsverband heeft te maken met een positieve verevening van circa € 2,5 miljoen. Er gaat 'maar' 1,5 procent van de populatie naar het VSO, dat is landelijk gezien heel laag. Er zijn regio's die 5 tot 6 procent van hun leerlingen in het VSO hebben zitten. Ze zijn daarmee een toonbeeld voor de rest van Nederland. Eén van de gevolgen hiervan is dat de bestuurlijke verhoudingen goed zijn omdat men niet hoeft te strijden over bezuinigingen.

Samenwerkingsverband VO2001

Bezwaarprocedure

Een bezwaarprocedure is een (rechts)middel dat belanghebbenden als scholen en ouders van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte ten dienst staat als ze het niet eens zijn met een besluit van het bestuur van een samenwerkingsverband. Zo kan bijvoorbeeld een commissie van advies / toewijzing van een samenwerkingsverband besluiten dat een leerling geen ondersteuningsvraag heeft, maar dat ouders wel graag zien dat hun kind extra ondersteuning krijgt om zonder belemmeringen deel te kunnen nemen aan onderwijs. In een dergelijk geval kunnen ouders een bezwaarprocedure starten. De vraag is hoe samenwerkingsverbanden hierin voorzien.

Tabel 3.5 Bezwaarprocedure samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=51)
Aansluiten bij een landelijke bezwaaradviescommissie	45 (90%)	43 (84%)
Installeren van eigen geschillencommissie	4 (8%)	2 (4%)
Anders	1 (2%)	6 (12%)

Zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO zijn in grote aantallen aangesloten bij de landelijke bezwaaradviescommissie. Een paar samenwerkingsverbanden hebben een eigen geschillencommissie leven in geblazen.

Geschillencommissie

Er is een geschillencommissie die kan bepalen of een samenwerkingsverband zich aan de regels heeft gehouden, maar lastig is dat ieder samenwerkingsverband zijn eigen criteria mag opstellen. Er zijn dus geen landelijke criteria meer om te meten of een samenwerkingsverband zich wel of niet aan de regels heeft gehouden. De vraag is dus hoe deze geschillencommissie dan te werk zal gaan.

Samenwerkingsverband VO2203

Bij de antwoorden 'anders' geven directeurs van twee samenwerkingsverbanden VO aan dat men zich bij beide hebben aangesloten. Anderen hebben met samenwerkingsverbanden een commissie gevormd. Een bijzonder antwoord is: *"Triade. Bij een gesloten triade bereik je altijd tot een akkoord. Als men er niet uitkomt, volgt mediation."*

Personeel

Binnen samenwerkingsverbanden zijn er allerlei taken uit te voeren die te maken hebben met het in praktijk brengen van Passend onderwijs. Een deel van de samenwerkingsverbanden heeft deze personen op de loonlijst staan, waar andere samenwerkingsverbanden vooral detacheringconstructies hebben met de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband.

In het geval van detachering verrichten personen die op de loonlijst staan van schoolbesturen taken voor het samenwerkingsverband, waar een passende vergoeding tegenover staat die wordt betaald door het samenwerkingsverband⁹.

⁹ Deze vragenlijst heeft enkel uitgevraagd hoeveel personen op de loonlijst van het samenwerkingsverband staan en hoeveel fte daarmee gemoeid is. In latere evaluaties van Passend onderwijs is het verstandig om ook navraag te doen naar de omvang van de detachering vanuit de afzonderlijke schoolbesturen.

Personeel samenwerkingsverband op loonlijst schoolbesturen

Het personeel dat inspanningen verricht voor diensten van het samenwerkingsverband staat op de loonlijst van twee grote schoolbesturen. Het samenwerkingsverband heeft zelf geen personeel in dienst, ook de directeur van het samenwerkingsverband is in dienst van een schoolbestuur. In totaal gaat het om 45-50 fte. Die worden ingezet voor het samenwerkingsverband, het OPDC en de schoolloopbaan-ondersteuning. Er is een samenwerkingsovereenkomst tussen het samenwerkingsverband en de schoolbesturen over de inzet van personeel.

Het samenwerkingsverband heeft bijvoorbeeld 10 begeleiders Passend onderwijs (7 fte) actief. Voor een deel zijn dit oud (p)ab'ers.

Tot voor kort speelde de BTW-kwestie. Samenwerkingsverbanden waren bang dat ze BTW-plichtig waren als ze diensten zouden 'inkopen' van schoolbesturen. Er is nu een uitspraak van het ministerie van OCW en het ministerie van Financiën dat er voor de samenwerkingsverbanden geen veranderingen zijn in de BTW-verplichting vanwege de invoering van Passend onderwijs.

Samenwerkingsverband VO2601

De persoon met wie in dit onderzoek is gesproken is de directeur van het samenwerkingsverband. Hoe omvangrijk is zijn / haar betrekking?

Tabel 3.6 Omvang betrekking directeur samenwerkingsverbanden PO en VO

	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Minimum	Maximum
PO (n=50)	0,77	0,29	0,01	1,00
VO (n=51)	0,82	0,25	0,20	1,00

Een directeur van een samenwerkingsverband heeft meestal een betrekking van rond de vier dagen in de week, ofwel 0,8 fte. Een enkel samenwerkingsverband VO heeft (tijdelijk) twee directeurs aangesteld.

Eén directeur van zowel samenwerkingsverband PO als VO

Het samenwerkingsverband heeft een directeur die zowel directeur is van het samenwerkingsverband PO als samenwerkingsverband VO. In Nederland komt dat maar op twee of drie andere plaatsen voor. Dit kan, omdat er geografisch veel overlap is in de samenwerkingsverbanden. Als dat niet het geval is, dan wordt het lastiger. Nu biedt het veel voordelen. Er kunnen veel makkelijker afspraken tussen het samenwerkingsverband PO en VO worden gemaakt. Zo is geregeld dat een ab'er mee gaat naar het VO als de leerling de overstap van PO naar VO maakt (continuïteit en doorgaande lijn in extra ondersteuning). Ook het ontwikkelingsperspectief wordt één-op-één overgenomen door het VO. Als samenwerkingsverbanden PO en VO één directeur hebben, is het ook veel eenvoudiger om schoolbesturen en scholen aan te sturen en met de gemeente aan tafel te zitten. Het bevordert besluitvorming. Door de goede samenwerking en afstemming tussen samenwerkingsverband PO en VO heeft het VO bovendien al vroegtijdig zicht op de leerlingen (vanaf groep 6) die aan de poorten van het VO staan. Daar kan met beleid en praktijk beter op geanticipeerd worden.

Samenwerkingsverband VO3009

Tabel 3.7 Personeel in dienst van samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=51)
Ja	26 (52%)	24 (47%)

Rond de helft van de samenwerkingsverbanden heeft personeel in dienst¹⁰, waardoor sprake is van 'werkgeverschap'. Er is een verschil binnen de samenwerkingsverbanden VO. Samenwerkingsverbanden VO met meer schoolbesturen hebben wat vaker eigen personeel in dienst.

¹⁰ Dit kan zijn vertekend door de detachering van personeel van schoolbesturen aan het samenwerkingsverband. Daar is met dit onderzoek geen beeld van gekomen.

Afbouwen personeel samenwerkingsverband

Er staan nu 15 personen op de loonlijst van het samenwerkingsverband, dit zullen er waarschijnlijk minder worden omdat de schoolbesturen meer zelf willen gaan doen en minder arrangementen willen afnemen vanuit het samenwerkingsverband. Het motto van het samenwerkingsverband is: wat je zelf kan, doe je zelf, wat beter kan als je het samen doet, doe je samen, wat beter werkt als een ander het doet, laat je door een ander doen. Er ligt dus vooral de nadruk op 'zelf doen' door scholen / schoolbesturen. Schoolbesturen / scholen willen op den duur graag zelf de licht curatieve en preventieve hulp gaan bieden en deze niet meer bij het samenwerkingsverband afnemen.

Samenwerkingsverband PO2813

Indien samenwerkingsverbanden personeel op de 'payroll' hebben staan, is de directieuren vervolgens gevraagd om hoeveel personen het gaat en hoeveel fte hiermee gemoeid is.

Tabel 3.8 Omvang personeelsbestand samenwerkingsverbanden PO en VO

	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Minimum	Maximum
PO (n=24-25)				
Aantal personen	15,4	22,4	1	88
Aantal fte	9,2	14,4	0,4	57
VO (n=24)				
Aantal personen	10,8	12,5	1	45
Aantal fte	7,8	9,9	0,4	34

Samenwerkingsverbanden PO hebben gemiddeld meer personeel (in aantal personen en in aantal fte) op de loonlijst staan dan samenwerkingsverbanden VO. Het kan zijn dat binnen de samenwerkingsverbanden VO vaker wordt gewerkt met personeel op detacheringsbasis vanuit de schoolbesturen, waardoor het beeld is vertekend.

Nieuwe functies in het kader van Passend onderwijs

Het samenwerkingsverband heeft momenteel geen eigen personeel in dienst, maar is daar wel mee bezig. Het gaat hierbij om een formele stap, die waarschijnlijk in augustus 2015 zal plaatsvinden. De personen die dan in dienst van het samenwerkingsverband komen, zijn:

- de directeur
- het hoofd van het onderwijsschakelloket
- de zes consultants van het onderwijsschakelloket
- de beleidsmedewerker voor de PCL en Jeugdzorg
- de financiële administrateur

Verder worden er door het samenwerkingsverband regelmatig zzp'ers ingehuurd ter ondersteuning van de ontwikkeling van visie en beleid. Zij worden ingehuurd op een bepaalde expertise en helpen met het doorontwikkelen van de visie op basisondersteuning en het creëren van draagvlak. In de toekomst zullen misschien ook de ambulant begeleiders als onderwijsondersteuner worden toegevoegd aan het samenwerkingsverband. Er is nu niet gekozen voor 'opting out', omdat het samenwerkingsverband graag nog even de situatie wilde behouden zoals hij was.

Aan iedere school is een ouder-kindadviseur verbonden. Zij hebben een achtergrond in de Jeugdzorg (voorheen maatschappelijk werkers) en kunnen overal zo'n 20 tot 30 uur (minimaal 12 uur) aan ondersteuning bieden. De ouder-kindadviseur werkt vanuit een ouder-kind team, waarin ook andere hulpverleners zitten en waar dus veel expertise is. Ook mag een ouder-kindadviseur leerlingen doorverwijzen. De ouder-kindadviseurs worden door de gemeente Amsterdam gefinancierd. De ouder-kindadviseur werkt nauw samen met de zorgcoördinator van de school. De zorgcoördinator is binnen de school het eerste aanspreekpunt wanneer er sprake is van een ondersteuningsvraag.

Samenwerkingsverband VO2708

Bestuurlijke kamers

Er zijn samenwerkingsverbanden die ervoor kiezen om te werken vanuit (kleinere) bestuurlijke eenheden. Het betreft hier doorgaans eenheden die zijn samengesteld op basis

van denominatie en/of regio-indeling. Dit worden soms ook wel 'bestuurlijke kamers' genoemd, hoewel dit geen ingeburgerd begrip is.

Tabel 3.9 Bestuurlijke kamers binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=51)
Ja	4 (8%)	2 (4%)

Het werken met 'bestuurlijke kamers' komt mondjesmaat voor, zowel binnen samenwerkingsverbanden PO als binnen samenwerkingsverbanden VO. Binnen de samenwerkingsverbanden VO zijn het alleen de verbanden met de meeste schoolbesturen die bestuurlijke kamers hebben. Uit de interviews is duidelijk geworden dat er wel meer samenwerkingsverbanden met een regio-indeling werken, maar dat zij dat zelf niet als kamers aanmerken en daarom de vraag daarnaar niet met 'ja' hadden beantwoord.

Drie afdelingen

Het samenwerkingsverband heeft drie afdelingen, dit vanwege de geografische indeling van het samenwerkingsverband. Er zijn namelijk drie voedingsgebieden te onderscheiden en in totaal vallen er 120 scholen onder het samenwerkingsverband. Om een goede samenwerking mogelijk te maken en om het vergaderbaar te houden, is ervoor gekozen om drie afdelingen te maken, met ieder ongeveer 40 scholen.

Samenwerkingsverband PO2203

Samenwerkingsverbanden die met bestuurlijke kamers werken, kunnen over verschillende gradaties van autonomie beschikken. Die autonomie kan betrekking hebben op het inrichten van eigen procedures en criteria bij de toewijzing van extra ondersteuning, het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal basisonderwijs en/of speciale bovenschoolse (tussen)voorzieningen, het aanbod van arrangementen en/of de verdeling / besteding van extra ondersteuningsmiddelen.

Tabel 3.10 Autonomie binnen bestuurlijke kamers van samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=4)	VO (n=2)
Geen autonomie	1 (25%)	0 (0%)
Beetje autonomie	0 (0%)	1 (50%)
Redelijk veel autonomie	2 (50%)	1 (50%)
Volledige autonomie	1 (25%)	0 (0%)

Geen van de samenwerkingsverbanden die werken met bestuurlijke kamers geven deze bestuurlijke eenheden volledige autonomie.

Kamerindeling

Binnen het samenwerkingsverband is er gekozen voor een 'kamerindeling', met zes verschillende afdelingen. Dit komt voort uit de verschillende WSNS-verbanden, waarbij er al coördinatorenoverleg plaatsvond. Deze bestaande overleggen werden voortgezet in het samenwerkingsverband Passend onderwijs. Daarnaast vonden de meeste schoolbesturen het prettig om de samenwerking op deze manier voort te zetten, om alles nog even te laten zoals het was en de nieuwe samenwerking toch wat spanning met zich meebracht. Verder was het prettig om zo op te starten en goed de taken te kunnen verdelen. In de toekomst zullen de verschillende afdelingen waarschijnlijk worden teruggebracht naar twee sectoren.

Samenwerkingsverband PO2301

Kamers hebben geen bevoegdheden

Het samenwerkingsverband heeft een bestuur en één begroting. Wel kent het samenwerkingsverband voor elk van de twee subregio's een directiekring VO / VSO, 'kamers' genoemd.

De kamers hebben geen bevoegdheid om besluiten te nemen over geld of over het al dan niet afwijken van de besluiten die op het niveau van het bestuur van het samenwerkingsverband genomen zijn. De kamers richten zich meer op uitvoering en onderlinge samenwerking, ook met het primair onderwijs in de regio, alsook met het ROC.

Samenwerkingsverband VO2802

Naleving zorgplicht

Aan de directeuren is gevraagd hoe ze oordelen over het naleven van de zorgplicht van de schoolbesturen die het samenwerkingsverband vormen. Zijn er schoolbesturen die de zorgplicht (proberen te) ontduiken?

Tabel 3.11 Naleven van zorgplicht door schoolbesturen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO

	PO (n=50)	VO (n=51)
Nee	41 (82%)	43 (84%)
Ja, een enkel schoolbestuur	9 (18%)	8 (16%)
Ja, meerdere schoolbesturen	0 (0%)	0 (0%)

Hoewel een ruime meerderheid van de samenwerkingsverbanden PO en VO zegt dat geen van de schoolbesturen de zorgplicht proberen te ontlopen, heeft bijna een vijfde toch te maken met een enkel schoolbestuur die dat wel probeert. Binnen de samenwerkingsverbanden VO zijn het vooral de verbanden met betrekkelijk veel schoolbesturen en verbanden met een positieve vereveningsopdracht die hiermee te maken hebben. Op basis van kansberekening alleen is het logisch dat, binnen VO-verbanden met betrekkelijk veel besturen, de kans groter is dat er één of meer besturen proberen de zorgplicht proberen te ontlopen. De samenhang tussen het ontduiken van de zorgplicht door enkele besturen en een positieve vereveningsopdracht van het VO-verband is lastiger te verklaren.

Binnen meerdere samenwerkingsverbanden bestaat onduidelijkheid over de uitleg en uitwerking van de wet- en regelgeving inzake de zorgplicht, zoals ook blijkt uit onderstaande voorbeelden.

Schoolbeleid en zorgplicht

Het eigen schoolbeleid gaat boven de zorgplicht. Als een school bijvoorbeeld al 30 kleuters in groep 1 / 2 heeft, en er wordt een leerling met een ondersteuningsbehoefte aangemeld, dan kan de school weigeren het kind aan te nemen.

Ook speciale scholen zitten met grenzen aan de maximale groepsgrootte. Als een groep het maximale aantal leerlingen telt, dan kan een leerling niet worden toegelaten door de school. Is dit ontduiking van de zorgplicht?

Samenwerkingsverband PO2801

Meerscholen-inschrijving

De 'zorgplicht' is een belangrijk begrip in de wet. Die geldt voor het bevoegd gezag (het bestuur) van de school waar een kind is 'ingeschreven of aangemeld'. Er zijn ouders die hun kind bij meerdere scholen van diverse besturen inschrijven en/of aanmelden. Wie heeft dan de zorgplicht? Ook de vraag wanneer de zorgplicht in werking gaat treden roept vragen op. Volgens de wet begint de zorgplicht pas na vaststelling van een extra ondersteuningsbehoefte, maar dat is op een later moment dan de inschrijving of aanmelding. Er zit dus enig licht tussen wet en praktijk. Waarschijnlijk zal er binnenkort enige jurisprudentie komen en zal de wet worden aangescherpt.

Samenwerkingsverband PO3004

Zorgplicht omzeilen

Er zijn schoolbesturen waarbij er nog wat angst is over de zorgplicht. Zij hebben nog niet goed begrepen hoe dit in zijn werk gaat en waarschuwen de scholen op te passen welke leerlingen ze binnen halen. Het samenwerkingsverband besteedt daarom bij de jaarlijkse bestuursgesprekken aandacht aan de zorgplicht, om hen ervan te overtuigen dat de zorgplicht niet iets is wat je alleen doet, maar als samenwerkingsverband. Samen kijk je naar wat de beste plek is voor een leerling en hoe je de leerling het best kunt ondersteunen. Het samenwerkingsverband probeert de besturen er nu van te doordringen dat de zorgplicht iets is dat je samen doet.

Samenwerkingsverband PO2602

Nieuwkomers en zorgplicht

Er zijn scholen die niet welbewust de zorgplicht proberen te omzeilen, maar het moeilijk vinden om bepaalde groepen op te vangen. Zoals de groep nieuwkomers in de regio. Bij nieuwkomers is het lastig om te bepalen of de ondersteuning die zij nodig hebben onder de basis- of onder de extra ondersteuning valt. Ondanks dat veel van deze nieuwkomers nog geen schriftelijke aanmelding hebben gedaan (dus officieel niet onder de zorgplicht vallen), is het samenwerkingsverband van mening dat zij verantwoordelijk is voor deze leerlingen en moet er dus nog worden gezocht naar oplossingen. Daar zijn we volop mee bezig in samenwerking met de drie gemeenten. Zo betalen de gemeente Schiedam en het SWV samen een taalproject voor de nieuwkomers die doorstromen naar het regulier onderwijs.

Samenwerkingsverband PO2807

Lastige kwesties

Er is onduidelijkheid over het eigenaarschap van leerlingen. Zo komt het voor dat er ook leerlingen van 18 t/m 20 jaar (die soms al op het MBO zitten) worden aangemeld bij het onderwijsschakelloket dat gaat over de plaatsing van leerlingen in bovenschoolse voorzieningen. Onduidelijk is wie er voor deze leerlingen verantwoordelijk is.

Verder is er onduidelijkheid over hoe de terugplaatsing op scholen geregeld is van leerlingen die uit justitiële jeugdinrichtingen komen.

Samenwerkingsverband VO2708

Doorzettingsmacht

Er zijn situaties denkbaar dat leerlingen moeilijk zijn te plaatsen omdat ze een heel bijzondere ondersteuningsvraag hebben, of omdat er besturen en/of scholen zijn die het niet aandurven om een bepaalde leerling aan te nemen. Daar kunnen allerlei redenen achter schuil gaan. In die gevallen kan het helpen dat samenwerkingsverbanden 'doorzettingsmacht' hebben om een leerling geplaatst te krijgen binnen de wetgeving van Passend onderwijs. Doorzettingsmacht is in deze context zoiets als het ingrijpen of besluiten nemen bij impasses of stagnaties in besluitvormings- of werkprocessen rondom de plaatsing van leerlingen.

Tabel 3.12 Doorzettingsmacht richting schoolbesturen bij plaatsing van 'moeilijk plaatsbare' leerlingen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Nee	23 (49%)	20 (40%)
In ontwikkeling	16 (34%)	10 (20%)
Ja	8 (17%)	20 (40%)

Opvallend is dat samenwerkingsverbanden VO al vaker een vorm van doorzettingsmacht hebben geregeld dan samenwerkingsverbanden PO, bijvoorbeeld om leerlingen die moeilijk zijn te plaatsen toch een plek te geven.

Doorzettingsmacht bij 'moeilijk plaatsbare leerlingen'

Er zit een knik in de zorgplicht. Er is een ontsnappingsmogelijkheid om de zorgplicht te ontduiken. Als een school zegt geen plek te hebben (bijv. de ene school kan zeggen dat de klas bij 21 leerlingen vol zit en de andere school zegt dat dit bij 25 leerlingen het geval is), dan kan een leerling worden geweigerd. Het samenwerkingsverband heeft van de besturen het mandaat gekregen om een leerling te plaatsen. Het samenwerkingsverband schakelt over het algemeen de commissie voor toewijzing en advies in die na wikken en wegen met een zwaarwegend advies kunnen komen. Het is niet de bedoeling dat leerlingen 'boven de markt hangen'. Er zijn goede verstandhoudingen tussen de besturen en scholen zodat er over het algemeen een passende oplossing gevonden wordt.

Samenwerkingsverband VO2706

Beleidsmatige invoering van Passend onderwijs

Passend onderwijs kan met verschillen in beleidsintensiteit worden uitgevoerd. Het ene samenwerkingsverband kiest voor een zogeheten 'beleidsarme' invoering, welke er op neer komt dat veel beleid van het oude stelsel min of meer (met kleine wijzigingen) wordt voortgezet. Een voorbeeld hiervan is het omvormen van de 'oude' Permanente Commissie van Leerlingenzorg (PCL) in een commissie van advies / toewijzing en het voortzetten van een vorm van kindgebonden financiering ('rugzakje 2.0') op basis van een procedure en criteria die sterk lijken op de landelijke indicatiestelling van weleer.

Andere samenwerkingsverbanden kiezen juist voor een meer 'beleidsrijke' invoering, waarbij min of meer een nieuw stelsel van Passend onderwijs wordt opgetuigd, in een nieuwe taal (bijvoorbeeld 'arrangeren' is het nieuwe 'indiceren' en 'zorgleerlingen' zijn 'leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte'), met andere organen, functies, verhoudingen, taakstellingen en afspraken.

Tabel 3.13 Beleidsmatige invoering van Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Beleidsarm	2 (4%)	2 (4%)
Beleidsneutraal	17 (35%)	18 (36%)
Beleidsrijk	29 (61%)	30 (60%)

De directeurs van de samenwerkingsverbanden PO en VO oordelen gelijk over de beleidsintensiteit waarmee Passend onderwijs wordt ingevoerd: een ruime meerderheid zegt dat ze dit op een beleidsrijke manier doen. Eén op de drie maakt kenbaar dat Passend onderwijs op een beleidsneutrale manier wordt ingevoerd. Op een beleidsarme manier Passend onderwijs invoeren komt nagenoeg niet voor.

3.2 Samenvatting

Rechtspersoon. De meeste samenwerkingsverbanden PO en VO hebben gekozen voor de stichting als rechtspersoon. 56 procent van de samenwerkingsverbanden PO en 80 procent van de samenwerkingsverbanden VO is een stichting.

Scheiding bestuur en toezicht. 44 procent van de samenwerkingsverbanden PO en 49 procent van de samenwerkingsverbanden hanteren het Bestuur- / Directiemodel om bestuur en toezicht te scheiden.

Besluitvorming. Samenwerkingsverbanden PO hebben in 40 procent van de gevallen en samenwerkingsverbanden VO hebben in 63 procent van de gevallen gekozen voor een besluitvormingsprocedure bij de organisatie, toewijzing en uitvoering van ondersteuning waarin elke stem evenveel gewicht heeft ('one man, one vote'). Samenwerkingsverbanden PO hebben vaker dan samenwerkingsverbanden VO een 'gewogen' besluitvormingsprocedure (30% versus 12%).

Verreweg de meeste directeuren van samenwerkingsverbanden PO (88%) en VO (92%) vinden dat de besluitvorming vaker goed dan slecht tot goed verloopt.

Bezwaarprocedure. Een grote meerderheid van de samenwerkingsverbanden PO (90%) en VO (84%) zijn aangesloten bij de landelijke bezwaaradviescommissie, mocht er sprake zijn van een geschil tussen bijvoorbeeld ouders en bestuur van het samenwerkingsverband.

Personeel. Directeuren van samenwerkingsverbanden hebben meestal een betrekking van rond de vier dagen in de week, ofwel 0,8 fte.

Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden (PO: 52%; VO: 47%) heeft eigen personeel in dienst, waardoor sprake is van 'werkgeverschap'. Er is geen inzicht in de omvang van de detachering van personeel vanuit de deelnemende schoolbesturen aan samenwerkingsverbanden.

Samenwerkingsverbanden PO hebben gemiddeld 15,4 (9,9 fte) personeelsleden in dienst, tegenover 10,8 (7,8 fte) personeelsleden binnen samenwerkingsverbanden VO. Het maximum aantal personeelsleden ligt in samenwerkingsverbanden PO ook veel hoger dan in samenwerkingsverbanden VO: 88 (57 fte) versus 45 (34 fte).

Zorgplicht. Eén op de zes samenwerkingsverbanden PO (18%) en VO (16%) heeft te maken met enkele schoolbesturen die de zorgplicht proberen te omzeilen. Er heerst binnen meerdere samenwerkingsverbanden onduidelijkheid over de precieze uitwerking van de zorgplicht. Wanneer treedt deze in? Bij aanmelding van kind door ouders, bij acceptatie van aanmelding door school? Hoe te handelen bij een gelijktijdige meerscholen-inschrijving door ouders?

Doorzettingsmacht. Iets meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO (51%) en VO (60%) heeft een vorm van doorzettingsmacht geregeld of is daar mee bezig, bijvoorbeeld om zogeheten 'moeilijk plaatsbare' leerlingen een plek te kunnen geven.

Samenwerkingsverbanden VO zijn hiermee verder dan samenwerkingsverbanden PO.

Beleidsmatige invoering van Passend onderwijs. Een ruime meerderheid van de samenwerkingsverbanden PO (61%) en VO (60%) voert Passend onderwijs op een beleidsrijke manier in.

4. Organisatie van de ondersteuning

Hoofdstuk 4 staat in het teken van de organisatie van de ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO. In paragraaf 4.1 staat informatie over het ondersteuningsplan centraal. Paragraaf 4.2 wijdt uit over de basisondersteuning, gevolgd door gegevens over de extra ondersteuning (paragraaf 4.3). Informatie over het schoolondersteuningsprofiel staat in paragraaf 4.4. Samenwerking en afstemming tussen samenwerkingsverbanden met externe partijen komt aan bod in paragraaf 4.5. Paragraaf 4.6 zoomt in op de wijze van informatievoorziening door de samenwerkingsverbanden. Een samenvatting van de belangrijkste bevindingen staat in paragraaf 4.7.

4.1 Ondersteuningsplan en ondersteuningsplanraad

Samenwerkingsverbanden zijn bij wet gehouden aan het eens in de vier jaar opstellen van een ondersteuningsplan, maar kunnen de behoefte hebben om met een hogere frequentie het ondersteuningsplan ter hand te nemen.

Tabel 4.1 Geldigheidsduur van ondersteuningsplan van samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=50)
Het ondersteuningsplan gaat ongewijzigd 4 jaar mee	5 (10%)	3 (6%)
Het ondersteuningsplan wordt (op onderdelen) eens per 3 jaar gewijzigd	0 (0%)	0 (0%)
Het ondersteuningsplan wordt (op onderdelen) eens per 2 jaar gewijzigd	13 (26%)	11 (22%)
Het ondersteuningsplan wordt (op onderdelen) elk jaar gewijzigd	25 (50%)	27 (54%)
Nu voor 1 jaar, daarna voor 4 jaar	3 (6%)	4 (8%)
Anders	4 (8%)	5 (10%)

De meeste samenwerkingsverbanden, rond de helft van zowel PO als VO, kiezen ervoor het ondersteuningsplan elk jaar (op onderdelen) aan te passen.

De overige 'anders'-antwoorden zijn variaties op het tijdsbestek waarin het ondersteuningsplan voorlopig is vastgesteld, "Voor 2 jaar vastgesteld".

Elk samenwerkingsverband moet een ondersteuningsplanraad hebben. De leden van de ondersteuningsplanraad worden afgevaardigd door de leden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden van de scholen die deelnemen aan het samenwerkingsverband. Het aantal leden afgevaardigd uit personeel en het aantal leden afgevaardigd uit ouders, is aan elkaar gelijk.

Bij wet is het verplicht om de ondersteuningsplanraad te betrekken bij de totstandkoming van het (concept) ondersteuningsplan. Op dit punt heeft de ondersteuningsplanraad instemmingsrecht. De vraag is in welke mate dat is gebeurd.

Tabel 4.2 Betrokkenheid van ondersteuningsplanraad bij de totstandkoming van (concept en definitief) ondersteuningsplan van samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=51)
Niet, er is (nog) geen ondersteuningsplanraad	0 (0%)	0 (0%)
De ondersteuningsplanraad is in het geheel niet betrokken	0 (0%)	0 (0%)
De ondersteuningsplanraad is nauwelijks betrokken	1 (2%)	3 (6%)
De ondersteuningsplanraad is tamelijk intensief betrokken	36 (72%)	36 (71%)
De ondersteuningsplanraad is zeer intensief betrokken	13 (26%)	12 (23%)

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden PO en VO hebben de ondersteuningsplanraad tamelijk tot zeer intensief betrokken bij de totstandkoming van het ondersteuningsplan.

Veel druk op ondersteuningsplan

Het ondersteuningsplan is onder druk – stoom en kokend water – in elkaar gezet. De kritiek was dan ook: we lezen in dit plan vooral plannen maar nog weinig van wat er nu daadwerkelijk gebeurt en verandert. De ondersteuningsplanraad heeft zijn rol dus goed opgepikt. Men is uiteindelijk voorwaardelijk akkoord gegaan.

Samenwerkingsverband VO2503

De ondersteuningsplanraad heeft als het goed is een advies uitgebracht bij het (concept) ondersteuningsplan. Op een enkel samenwerkingsverband na, is dit ook gebeurd, getuige onderstaande tabel.

Tabel 4.3 Advies van ondersteuningsplanraad bij (concept) ondersteuningsplan van samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=50)	VO (n=51)
Ja	49 (98%)	50 (98%)

Interessant is na te gaan hoe het advies van de ondersteuningsplanraad luidde.

Tabel 4.4 Aard van advies van ondersteuningsplanraad van samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=49)
Het advies wees het concept ondersteuningsplan op geen enkel punt af	7 (15%)	4 (8%)
Het advies wees het concept ondersteuningsplan op enkele punten af	3 (6%)	6 (12%)
Het advies wees het concept ondersteuningsplan op meerdere punten af	1 (2%)	4 (8%)
Het advies ondersteunde het concept ondersteuningsplan op de meeste punten	20 (42%)	15 (31%)
Het advies ondersteunde het concept ondersteuningsplan volledig	17 (35%)	20 (41%)

In veruit de meeste gevallen is er sprake van een ondersteunend advies van de ondersteuningsraad. In enkele gevallen heeft de ondersteuningsplanraad het ondersteuningsplan (op enkele of meerdere punten) afgewezen.

Ondersteuningsplanraad akkoord met plan

Het ondersteuningsplan is door 13 van de 14 leden goedgekeurd. Eén van de leden vond de ondersteuning voor leerlingen met problematiek in ASS niet adequaat geregeld. De ondersteuningsplanraad is goed betrokken bij de totstandkoming van het (concept) ondersteuningsplan. Tussen september 2012 en januari 2013 is er in aantal sessies intensief over gesproken. De ondersteuningsplanraad heeft veel constructieve inspanningen geleverd.

Samenwerkingsverband VO3106

Directeuren van samenwerkingsverbanden is vervolgens gevraagd wat het bestuur van het samenwerkingsverband heeft gedaan met het advies van de ondersteuningsplanraad.

Tabel 4.5 Reactie op advies van ondersteuningsplanraad door samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=49)
Het advies bevatte geen wijzigingsvoorstellen	12 (25%)	16 (33%)
Het advies is niet overgenomen	0 (0%)	0 (0%)
Het advies is meer niet dan wel overgenomen	1 (2%)	0 (0%)
Het advies is gedeeltelijk overgenomen	9 (19%)	3 (6%)
Het advies is meer wel dan niet overgenomen	5 (10%)	13 (26%)
Het advies is volledig overgenomen	21 (44%)	17 (35%)

Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben meestal het advies van de ondersteuningsplanraad (grotendeels) overgenomen. Ook komt het in ruim een kwart van de samenwerkingsverbanden PO en een derde van de samenwerkingsverbanden VO voor dat het advies van de ondersteuningsplanraad geen voorstellen tot wijziging bevat.

Kritische kanttekening van ondersteuningsplanraad

De ondersteuningsplanraad had bij bespreking van het ondersteuningsplan (2e helft schooljaar 2013 / 2014) met name vragen over de begroting. De kernreden daarvoor was dat men in de meerjarenraming (van meerjarenbegroting was nog geen sprake) een risicoparagraaf miste. Er is een risicoparagraaf toegevoegd en de ondersteuningsplanraad ondersteunde dat het ondersteuningsplan gezien mag worden als een 'groeidocument'. De kritiek was niet zo fundamenteel dat men niet akkoord kon gaan, men heeft alleen een kanttekening gemaakt.

Samenwerkingsverband PO3102

Kritische ondersteuningsplanraad

Men had wat twijfels bij het concept van het ondersteuningsplan. Het bevatte nog veel 'witte vlekken', bijvoorbeeld over de verdeling van middelen. Er zijn daarover wat voorlopige afspraken gemaakt. Men heeft wel de benodigde goedkeuring verleend, voor vier jaar, maar met de afspraak dat men steeds wordt betrokken en geïnformeerd.

Samenwerkingsverband VO2802

4.2 Basisondersteuning

Basisondersteuning is niet landelijk vastgesteld, elk samenwerkingsverband mag zelf het niveau van basisondersteuning bepalen dat hun scholen moet kunnen bieden aan alle leerlingen. De kwaliteit van de basisondersteuning moet voldoen aan door de Onderwijsinspectie vastgestelde normen. Basisondersteuning behelst meestal vormen van lichte, preventieve, curatieve en/of tijdelijke ondersteuning. De eerste vraag in dit verband heeft betrekking op de personen die betrokken zijn bij het bieden van basisondersteuning binnen reguliere scholen.

Tabel 4.6 Personen betrokken bij bieden van basisondersteuning van reguliere scholen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Eigen leraar van school (bijv. in de vorm van <i>preteaching</i> of handelingsgerichte aanpak)	43 (90%)	47 (94%)
Medewerkers van de eigen school (bijv. in de vorm van video-interactief feedback of klassenobservatie door intern begeleider / zorgcoördinator)	46 (96%)	47 (94%)
Medewerkers van andere scholen binnen het samenwerkingsverband (bijv. in de vorm van collegiale consultatie, <i>co-teaching</i>)	23 (48%)	18 (36%)
Medewerkers in dienst van het samenwerkingsverband (centrale dienstverlening, bijv. in de vorm van teamtraining voor beter	20 (42%)	21 (42%)

groepsdynamiek, klassenmanagement, opstellen van ontwikkelingsperspectief)		
Medewerkers in dienst van een gesubsidieerde zorginstelling vanuit de gemeente (bijv. in de vorm van opvoed- en opgroei-ondersteuning, Jeugdzorgmedewerker, crisisinterventie, GGZ)	21 (44%)	34 (68%)
Medewerkers van externe organisaties en instellingen (niet in dienst van samenwerkingsverband en/of zorginstelling vanuit gemeente)	21 (44%)	19 (38%)

Wie zijn er allemaal betrokken bij het verzorgen van de basisondersteuning? Bijna altijd zijn daar medewerkers van de eigen reguliere school bij betrokken, leraren of meer ondersteunende medewerkers als remedial teachers.

Binnen samenwerkingsverbanden PO zijn daar verder in gelijke mate (minder dan de helft) medewerkers van buiten de eigen school bij betrokken.

Opvallend is dat er binnen samenwerkingsverbanden VO ook betrekkelijk vaak medewerkers vanuit zorginstellingen bij zijn betrokken (68%).

Personeel samenwerkingsverband en CJG werken samen

De CJG-medewerkers zijn geïntegreerd in het ondersteuningsteam. Men werkt met vijf gemeenten samen, in OOGO en werkgroepen. De transitie Jeugdzorg kan helpen bij een positieve verandering, is ondersteunend aan hetgeen het onderwijs voor ogen staat. Beide transformaties hebben een vrijwel identieke visie: vroegtijdig, preventief, laagdrempelig, mensen 'in hun kracht' zetten. Men gaat wijkgebonden en schoolnabij werken. Dat heeft natuurlijk tijd nodig; om te gaan omdenken en anders te denken en (gedeeltelijk) anders te doen.

Samenwerkingsverband PO3102

Wijkgericht aanvragen van arrangementen

Men werkt met vier wijken, heeft daarbij aangesloten bij de CJG-verdeling. Het wijkteam wordt aangestuurd door gedragsdeskundigen. De teamleden helpen met de ondersteuningsvraag. De gedragsdeskundige gaat in gesprek met het ondersteuningsteam om te bekijken wat er nodig is. Per wijk is er een coördinator die het overzicht heeft.

Samenwerkingsverband PO2505

De vaststelling van het (ambitie)niveau van basisondersteuning van reguliere scholen kan overgelaten zijn aan individuele besturen of scholen, maar kan ook in de volle breedte van het samenwerkingsverband zijn opgepakt.

Tabel 4.7 Vaststellen van (ambitie)niveau van basisondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Ja, dat is uniform vastgesteld	43 (90%)	44 (88%)
Nee, dat is per bestuur vastgesteld	4 (8%)	2 (4%)
Nee, dat is per school vastgesteld	1 (2%)	2 (4%)
Anders	0 (0%)	2 (4%)

Het (ambitie)niveau van basisondersteuning is vrijwel altijd op uniforme wijze (dus samenwerkingsverband-breed) vastgesteld. Dit geldt zowel voor samenwerkingsverbanden PO als VO. Maar er zijn uitzonderingen op de regel. Binnen enkele samenwerkingsverbanden is dit overgelaten aan individuele schoolbesturen, dan wel afzonderlijke scholen.

Er zijn ook nog andere varianten genoemd. Er wordt binnen een samenwerkingsverband VO gewerkt met een gemeenschappelijk kader, maar de invulling verschilt per school. Een ander samenwerkingsverband VO geeft aan dat de basisondersteuning verschilt per schooltype vmbo of havo / vwo.

Grote verschillen in niveau van basisondersteuning in VO-onderwijstypen

Er zijn VO-scholen die een niveau van basisondersteuning hebben dat hoger ligt dan het afgesproken minimumniveau. Dat heeft een historische achtergrond. Alle VO-scholen hebben hun basisondersteuning beschreven met een financiële onderbouwing ervan.

Er zijn drie geldbronnen van waaruit de basisondersteuning wordt bekostigd. 1. lumpsum-middelen 2. lwoo-middelen en 3. voorheen schooldeel ambulante begeleiding van de lgf-middelen.

De scholen hebben met de methodiek van 'orthobeelden' gekeken naar elkaars niveau van basisondersteuning. Met orthobeelden is in beeld gebracht a) wie ondersteuning biedt, b) hoeveel fte's daar mee is gemoeid, c) hoeveel leerlingen ermee worden bediend en of d) de ondersteuning succes heeft. Dit heeft grote verschillen tussen VO-scholen aan het licht gebracht.

Opvallend was dat er vooral grote verschillen zichtbaar zijn geworden bij de inzet en besteding van de lgf-middelen. Bij veel VO-scholen was er sprake van onderbesteding van de middelen, veel middelen zaten in de overhead (voorbereiding, reistijd, nazorg van ambulant begeleiders e.d.). Vooral vmbo-scholen lijken een hoger niveau van basisondersteuning te hebben, havo- / vwo-scholen hebben meestal een lager niveau van basisondersteuning.

Samenwerkingsverband VO3009

Het (ambitie)niveau van basisondersteuning kan – naar objectieve maatstaven – van elkaar verschillen. Er zijn nogal wat samenwerkingsverbanden die stevig inzetten op het verhogen van het (ambitie)niveau van basisondersteuning door middel van het doorspelen van een deel van het bovenschoolse ondersteuningsbudget aan besturen en scholen (zie ook Hoofdstuk 7, dat over de financiering van de ondersteuning gaat).

Tabel 4.8 Typering van (ambitie)niveau van basisondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Het niveau omvat het niveau van basisondersteuning volgens de normen van de inspectie	18 (38%)	26 (52%)
Het niveau ontstijgt het niveau van basisondersteuning volgens de normen van de inspectie	30 (62%)	24 (48%)

Samenwerkingsverbanden PO hebben vaker dan samenwerkingsverbanden VO een (ambitie)niveau van basisondersteuning dat het afgesproken minimumniveau van basisondersteuning ontstijgt.

Hoger niveau van basisondersteuning in 13 punten

De basisondersteuning ontstijgt het niveau van basisondersteuning volgens de normen van de inspectie. Er is door het samenwerkingsverband een nota opgesteld met 13 punten die vallen onder de basisondersteuning. Zo moeten scholen zelf een aantal eigen arrangementen kunnen bieden (bijvoorbeeld een arrangement voor dyscalculie). Alle scholen moeten een beleid hebben voor de 1e-lijns zorgstructuur en moeten zelf taal- en rekenspecialisten in huis hebben. Om hieraan te kunnen voldoen, helpt het samenwerkingsverband in de educatie aan docenten. Vanaf maart 2015 zullen er verschillende trainingen worden aangeboden (deze trainingen worden verzorgd door de personen die niet worden ingezet bij een extra arrangement, maar nog wel in dienst zijn bij het samenwerkingsverband vanwege de 2 jaar garantie voor het personeel uit de lgf-middelen).

Samenwerkingsverband PO2709

Door afwezigheid VSO hoger niveau van basisondersteuning in VO

Omdat het dichtstbijzijnde VSO op ongeveer een uur reizen ligt, is het al lang zo (ook voor Passend onderwijs) dat scholen zoveel mogelijk proberen om leerlingen binnen de scholen te houden. Daardoor is de basisondersteuning van een hoger niveau dan de verplichte basisondersteuning en waarschijnlijk ook wel dan dat wat er gemiddeld op andere scholen aan ondersteuning wordt geboden.

Samenwerkingsverband VO2805

Het komt voor dat er scholen zijn die een hoger (ambitie)niveau van basisondersteuning hebben dan het afgesproken minimumniveau van basisondersteuning binnen het samenwerkingsverband. Dit komt bijvoorbeeld omdat ze zich in de afgelopen jaren hebben gespecialiseerd in een bepaald type leerling en/of handelingsgerichte benadering voor leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften en daardoor extra expertise en/of voorzieningen hebben.

Tabel 4.9 Aanwezigheid van reguliere scholen met hoger (ambitie)niveau van basisondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Ja	32 (67%)	31 (62%)

Ruwweg tweederde van de samenwerkingsverbanden PO en VO kennen reguliere scholen die een hoger (ambitie)niveau hebben van basisondersteuning.

Een plus op de basisondersteuning

Er zijn scholen die meer ondersteuning kunnen bieden dan de vastgestelde basisondersteuning binnen het samenwerkingsverband. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

Een school met een plus-klas voor de leerlingen die 'meer getalenteerd' zijn. Deze klas is opgericht op bestuursniveau en wordt betaald uit de eigen middelen van het schoolbestuur.

Er zijn scholen met taalhulpgroepen voor leerlingen met een taalachterstand. Ook is er een school met een NT2-klas. Dit wordt gefinancierd door de gemeente.

De meeste scholen kiezen ervoor om vooral zoveel mogelijk in de breedte te ondersteunen en zich niet specifiek te richten op een bepaalde doelgroep.

Samenwerkingsverband PO3006

De vraag is vanuit welke middelen dit hogere (ambitie)niveau van basisondersteuning wordt bekostigd.

Tabel 4.10 Bekostiging van hogere (ambitie)niveau van basisondersteuning van reguliere scholen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=31)	VO (n=31)
Eigen middelen van de school	11 (35%)	8 (26%)
Extra ondersteuningsmiddelen vanuit het samenwerkingsverband	4 (14%)	2 (6%)
Zowel eigen middelen van de school als extra ondersteuningsmiddelen vanuit het samenwerkingsverband	16 (51%)	20 (65%)
Anders	0 (0%)	1 (3%)

De bekostiging van dit hogere (ambitie)niveau van basisondersteuning komt meestal voort uit gecombineerde middelen van de school en middelen van het samenwerkingsverband. De gecombineerde financiering is sterker aanwezig binnen de samenwerkingsverbanden VO dan binnen de samenwerkingsverbanden PO (65% versus 47%). Binnen de samenwerkingsverbanden PO komt het ook geregeld voor (34%) dat alleen de eigen middelen van de school hiervoor moeten worden aangewend.

Een directeur van een samenwerkingsverband VO meldt bij 'anders' dat dit verschilt per schooltype.

Lumpsum-middelen voor versterking basisondersteuning

Verder zijn er scholen binnen het samenwerkingsverband die een hogere basisondersteuning bieden dan is vastgesteld in het ondersteuningsprofiel. Enkele scholen hebben bijvoorbeeld een grotere Reboundvoorziening met meer personeel, of er is een huiswerkklas. De scholen betalen dit vanuit de lumpsum. Andere scholen maken andere keuzes voor de inzet van de lumpsum, zij gebruiken het bijvoorbeeld voor klassenverkleining.

Samenwerkingsverband VO2203

Vroegere rugzak-middelen voor versterking basisondersteuning

Het budget voor (voorheen) de rugzak, is ingezet op de scholen om de basisondersteuning te versterken.

Samenwerkingsverband VO3001

Het is belangrijk om de basisondersteuning op scholen snel op orde te hebben. Toch komt het voor dat dit op een deel van de scholen nog werk in uitvoering is.

Tabel 4.11 Op orde hebben van basisondersteuning van reguliere scholen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Geen van de scholen	3 (6%)	0 (0%)
Minder dan de helft van de scholen	6 (13%)	2 (4%)
Circa de helft van de scholen	9 (19%)	1 (2%)
Meer dan de helft van de scholen	17 (35%)	29 (58%)
Alle scholen	4 (8%)	15 (30%)
Geen zicht op / weet ik niet	9 (19%)	3 (6%)

Naar het oordeel van de directeurs zijn de samenwerkingsverbanden VO verder met de basisondersteuning dan de samenwerkingsverbanden PO. Binnen de samenwerkingsverbanden PO komt het vaker voor dat een deel van de reguliere scholen de basisondersteuning nog niet op orde heeft.

Ondersteuning is nog geen arrangement

Nu heeft elke school wel een aanpak en aanbod voor bijvoorbeeld hoogbegaafdheid, maar het is nog geen arrangement te noemen. Een arrangement wil zeggen; de benodigde kennis en structureel personele en financiële middelen.

Samenwerkingsverband PO2809

De laatste vraag over de basisondersteuning gaat over de planvorming. Heeft het samenwerkingsverband een plan om de basisondersteuning van reguliere scholen naar een hoger niveau te tillen?

Tabel 4.12 Plannen voor versterking van basisondersteuning van reguliere scholen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Ja	43 (90%)	46 (92%)

Negen op de 10 samenwerkingsverbanden PO en VO heeft plannen om de basisondersteuning verder te versterken. Uit verdiepende analyses blijkt dat, opvallend genoeg, binnen de samenwerkingsverbanden VO alle verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht plannen hebben voor versterking van de basisondersteuning, maar verbanden met een negatieve vereveningsopdracht niet. Juist daar zou meer planvorming mogen worden verwacht, hoewel de budgettaire ruimte voor de uitvoering ervan natuurlijk mager is.

Ontwikkeltraject naar hoger niveau van basisondersteuning

De basisondersteuning wordt van een hoog niveau. Dat is het streven, maar het is nu nog een ontwikkeltraject. De achtergrond voor deze keuze is de negatieve verevening. Men moet veel minder gaan verwijzen. Niet iedereen is daar blij mee. Bij sommigen leeft het beeld dat men in andere delen van Nederland minder verwijst omdat ze veel meer geld krijgen (uit het onderwijsachterstandenbeleid).

Samenwerkingsverband VO2503

4.3 Extra ondersteuning

Extra ondersteuning overstijgt de basisondersteuning die elke school wettelijk moet kunnen bieden. De verantwoordelijkheid voor de extra ondersteuning kan op verschillende niveaus binnen het samenwerkingsverband worden belegd.

Tabel 4.13 Sturingsmodel bij organisatie van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
We hebben zo veel mogelijk decentraal geregeld (veel autonomie en verantwoordelijkheid bij individuele schoolbesturen)	12 (25%)	6 (12%)
We hebben zo veel mogelijk centraal geregeld (veel sturing en verantwoordelijkheid bij het bestuur van het samenwerkingsverband)	5 (10%)	4 (8%)
We werken met een gemengd model (schoolbesturen hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om individuele scholen, het bestuur van het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de bovenschoolse regelingen en afspraken)	31 (65%)	40 (80%)

De meeste samenwerkingsverbanden PO en VO werken met een gemengd sturingsmodel bij de organisatie van extra ondersteuning. Zowel schoolbesturen als het samenwerkingsverband hebben elk een eigen verantwoordelijkheid. Dit is binnen de samenwerkingsverbanden VO nog iets sterker het geval dan binnen samenwerkingsverbanden PO (80% versus 65%), waarbinnen het ook geregeld voorkomt (25%) dat schoolbesturen veel autonomie en verantwoordelijkheid bij de organisatie van de extra ondersteuning hebben.

Veel centrale sturing: 'het roer moet om'

Het samenwerkingsverband heeft ervoor gekozen om veel centrale sturing te mobiliseren. Dat is nodig, want er zal door de verevening straks € 3,5 miljoen minder aan ondersteuningsbudget zijn. Het roer moet dus om. Het 'handelingsrepertoire' van de leraren op de reguliere scholen zal meer afgestemd moeten worden op leerlingen die weliswaar diplomaerbaar zijn, maar toch wat meer / extra aandacht en ondersteuning nodig hebben. Door de centrale aanpak heb je beter zicht op wat er met het geld gebeurt. Kun je beter sturen op aanbod en kwaliteit. Bovendien vereist de inspectie dat je als samenwerkingsverband verantwoording aflegt over de inzet van de financiële middelen.

Samenwerkingsverband VO3007

Centrale sturing vanwege negatieve vereveningsopdracht

Uit de simulatie die het samenwerkingsverband met de Onderwijsinspectie heeft ondergaan, is gekomen dat het samenwerkingsverband een sterke sturingsmacht nodig heeft. De achtergrond hiervan is dat het samenwerkingsverband een stevige vereveningsopdracht heeft. Het deelnamepercentage aan VSO zal idealiter van thans 6,2% naar 3,4% (in 2020) teruggebracht moeten worden. Dit gaat niet vanzelf.

Samenwerkingsverband VO3106

Decentrale invulling van verantwoordelijkheid

Het samenwerkingsverband is gecreëerd vanuit acht oude WSNS-verbanden. Voortbouwend op de situatie vóór de invoering van Passend onderwijs, is gekozen voor een decentrale insteek. De aangesloten besturen hebben een grote eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Passend onderwijs. Schoolbesturen kunnen zelf de extra ondersteuning bepalen en zijn in hoge mate zelfstandig in de besluitvorming over de toelaatbaarheid van een leerling tot het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs. Het samenwerkingsverband kent de benodigde middelen voor de extra ondersteuning toe en heeft de finale besluitvorming over de toelaatbaarheid; hier is echter alleen een procedurele toets. De decentrale ruimte legt de nodige verantwoordelijkheid bij de besturen voor een bijdrage aan de collectieve opdracht van het samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverband PO2814

Externe ondersteuning kan met de juiste facilitering op het niveau van besturen en scholen worden geboden, maar vaak kiezen samenwerkingsverbanden er voor om op het niveau van het samenwerkingsverband centrale dienstverlening aan te bieden die valt onder de definitie van extra ondersteuning.

Tabel 4.14 Centrale dienstverlening bij uitvoering van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Ja	32 (67%)	34 (68%)

Ruim tweederde van de samenwerkingsverbanden PO en VO biedt centrale dienstverlening vanuit het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden VO met een negatieve vereveningsopdracht hebben minder vaak centrale dienstverlening dan VO-verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht.

In het geval samenwerkingsverbanden centrale dienstverlening bieden, luidde de vervolgvraag: *Aan welke betrokkenen biedt uw samenwerkingsverband centrale dienstverlening bij de uitvoering van de extra ondersteuning?*

Tabel 4.15 Betrokkenen die centrale dienstverlening kunnen krijgen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=32)	VO (n=34)
Aan leerlingen (bieden van concrete ondersteuning en begeleiding aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, bijv. remedial teaching, ambulante begeleiding)	24 (75%)	21 (62%)
Aan leraren (bijv. advisering, VIB, training, consultatie, communicatie met ouders)	30 (94%)	27 (79%)
Aan intern begeleiders / zorgcoördinatoren (bijv. intercollegiale consultatie, casuïstiek, scholing, training)	30 (94%)	33 (97%)
Aan ouders (bijv. informatieverstrekking, advisering, trajectbegeleiding bij keuzes)	27 (84%)	25 (74%)
Aan directies van scholen (bijv. informatie over toewijzing en toelating, inhoud van arrangementen)	28 (88%)	34 (100%)

De centrale dienstverlening is bedoeld voor vele betrokkenen bij extra ondersteuning, maar het minst vaak voor de leerlingen zelf.

Samenwerkingsverbanden PO hebben vaker diensten voor leerlingen, leraren en ouders dan samenwerkingsverbanden VO, terwijl samenwerkingsverbanden VO vaker diensten hebben voor directies van scholen dan samenwerkingsverbanden PO.

De volgende tabel bevat informatie over welke vormen van centrale dienstverlening worden geboden door samenwerkingsverbanden.

Tabel 4.16 Vormen van centrale dienstverlening die betrokkenen kunnen krijgen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=32)	VO (n=34)
(Her)Indiceren van leerlingen	22 (69%)	32 (94%)
Deskundigheidsbevordering / professionalisering van medewerkers van scholen (scholing en training op het gebied van Passend onderwijs e.d.)	25 (78%)	28 (82%)
Informatie en advies voor betrokkenen	32 (100%)	31 (91%)
Melding en verwerking van klachten en/of geschillen (van ouders, schoolpersoneel, leerlingen e.d.)	22 (69%)	18 (53%)

Toewijzing van extra onderwijsondersteuning (beoordeling van aanvragen, bepaling van arrangementen, toelaatbaarheidsverklaring e.d.)	28 (88%)	33 (97%)
Beheer en administratie van de middelen voor extra ondersteuning	23 (72%)	32 (94%)

Welke vormen van centrale dienstverlening bieden samenwerkingsverbanden PO en VO? Alle genoemde vormen komen voor, maar samenwerkingsverbanden VO lijken over de gehele linie wat meer vormen aan te bieden. Samenwerkingsverbanden VO bieden wat vaker dan samenwerkingsverbanden PO dienstverlening bij het (her)indiceren van leerlingen, het toewijzen van extra ondersteuning en beheer en administratie van middelen voor extra ondersteuning. Aan de andere kant bieden samenwerkingsverbanden PO vaker diensten op het gebied van melding en verwerking van klachten en/of geschillen bij Passend onderwijs.

Bemiddelingsfunctie ouders vanuit samenwerkingsverband

Ouders kunnen bij Passend onderwijs hun vragen niet goed kwijt. De landelijke onderwijsconsulenten bieden te weinig. En als ze ondersteuning kunnen bieden dan is dat al snel in een juridische sfeer. Daarom overweegt het samenwerkingsverband een soort van bemiddelingsfunctie in te richten voor hulp voor ouders bij vragen, hoewel dat niet wettelijk verplicht is.

Samenwerkingsverband PO2509

Samenwerkingsverbanden houden er een definitie van extra ondersteuning op na. Wat onder 'extra ondersteuning' valt kan van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband verschillen.

Tabel 4.17 Definitie van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Ondersteuning in regulier onderwijs	40 (83%)	39 (78%)
Ondersteuning in speciaal basisonderwijs (alleen PO)	39 (79%)	n.v.t.
Ondersteuning in bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen	14 (29%)	39 (78%)
Ondersteuning in (voortgezet) speciaal onderwijs	32 (67%)	30 (60%)

Ruim driekwart van alle samenwerkingsverbanden PO en VO vinden dat er bovenop de basisondersteuning in het regulier onderwijs sprake kan zijn van het bieden van extra ondersteuning. Binnen ruim driekwart van de samenwerkingsverbanden PO kan binnen speciaal basisonderwijs extra ondersteuning worden geboden.

Vier arrangementen binnen extra ondersteuning

1. Arrangementen op school. Iedere school krijgt een budget dat zij zelf kunnen inzetten voor de extra ondersteuning die zij nodig achten. Iedere school moet dus ook zelf criteria opstellen voor wat er valt onder extra ondersteuning. Scholen zijn vrij om het budget in te zetten, maar moeten wel verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband.
2. Orthopedagogisch-Didactisch Centrum (OPDC). Hierbij gaat het om bovenschoolse voorzieningen zoals Reboundvoorziening, observatiegroep, een thuiszittertraject en een groep van leerlingen die verbonden is aan het VSO, maar binnen een jeugdinstantie verblijven en onderwijs krijgen vanuit het OPDC (residentiële plaatsingen). Een school kan een aanvraag doen voor het OPDC bij de RPCL (Regionale Permanente Commissie Leerlingenzorg) van het samenwerkingsverband. In de RPCL zitten zorgcoördinatoren van de scholen, gedragsdeskundigen vanuit het samenwerkingsverband en de voorzitter van het samenwerkingsverband. Zij bespreken het aanmeldformulier en het OPP dat door de school is ingestuurd en beoordelen of een plaatsing binnen het OPDC inderdaad passend is. Er zijn drie RPCL's, die allen verbonden zijn aan een bepaald gebied. Hierdoor kan er ook goed worden bekeken of een andere school in het gebied een passende plek heeft, om een zo thuisnabij mogelijke oplossing te vinden.

3. Symbiose-trajecten. Deze trajecten zijn nog in ontwikkeling. Bij symbiose-trajecten gaat het om een inschrijving op het VSO, waarbij de leerling wel verschillende lessen op het VO volgt. Op die manier kan de leerling geleidelijk terug naar het VO en kan de leerling ook een diploma halen op het VO. Ook aanvragen voor een symbiose traject kunnen (in de toekomst) worden aangevraagd bij de PCL-PaO.

4. VSO. Voor het VSO is er een aparte toelatingscommissie (PCL-PaO). Bij deze PCL kan een aanvraag voor het VSO worden ingediend. Ook kan de RPCL een aanvraag doorsturen naar de PCL-PaO wanneer zij de indruk hebben dat plaatsing op het VSO beter past dan het OPDC. Andersom komt dit soms ook voor: dan wordt een aanvraag voor het VSO (terug)gestuurd naar de RPCL.

Samenwerkingsverband VO2101

Extra ondersteuning in bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen wordt door eveneens ruim driekwart van de samenwerkingsverbanden VO genoemd, terwijl dit maar door een kwart van de samenwerkingsverbanden PO het geval is. Het kan zijn dat dit komt doordat in het PO bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen veel minder vaak voorkomen.

Werkwijze bij extra ondersteuning

Medewerkers van het samenwerkingsverband zijn actief binnen de scholen (SWV'ers). Zij ondersteunen de scholen in het versterken van de basisondersteuning en bij het aanvragen van de extra ondersteuning. De SWV'er bepaalt samen met de school wat de ondersteuningsvraag is van een leerling en of dat valt onder de basis- of de extra ondersteuning. SWV'ers zijn personen die in dienst zijn van het SWV en hebben gewerkt op het SO, SBO of in de zorg. Drie van hen zijn gedragswetenschappers en één werkt ook nog als intern begeleider. Wanneer er extra ondersteuning nodig is, komt het ondersteuningsteam bij elkaar. Dit ondersteuningsteam wordt voorgezeten door de directeur van de school. Verder zijn de intern begeleiders, leerkracht, SWV'er, schoolmaatschappelijk werker en de ouders aanwezig. Samen stellen zij de ondersteuningsvragen vast. Na de bespreking in het ondersteuningsteam kunnen scholen een plan indienen waarin het hoe, wat en waar van de ondersteuning staat en wat het verwachte resultaat van de ondersteuning is. Verder moet er worden aangegeven wanneer er geëvalueerd gaat worden. Het ondersteuningsteam kan vervolgens een arrangement of een speciale lesplek aanvragen. Er is voor gekozen om scholen geen limiet te geven als het gaat om het aanvragen van arrangementen, want ook dat moet op maat gebeuren. Voor de arrangementen is een budget gereserveerd op basis van het aantal rugzakken dat er voorheen op de scholen was. Wanneer de kosten van een arrangement boven de kosten van een lesplek uitkomen, wordt er door het samenwerkingsverband wel goed gekeken en besproken met de school of dat echt nodig is. Soms kan het dan nodig zijn dat de kosten van een arrangement boven de kosten van een lesplek uitkomen omdat dat beter is voor de leerling. In de praktijk is er ook nog nooit een arrangement afgewezen. Dat komt ook door het voortraject, waar veel personen bij betrokken zijn en goed wordt nagedacht over de ondersteuningsvraag. De scholen gaan netjes om met het aanvragen van arrangementen. Ze vragen niet te veel arrangementen aan, maar vinden het kostenplaatje van een arrangement nog wel lastig in beeld te brengen.

Samenwerkingsverband PO2807

In het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt door (ruim) zes op 10 samenwerkingsverbanden extra ondersteuning verzorgd.

Al met al lijkt het er op dat tussen samenwerkingsverbanden PO en VO veel overeenkomsten zijn in wat zij verstaan onder extra ondersteuning, sectorspecifieke verschillen daar gelaten.

Basis-, breedte- en diepte-ondersteuning

Binnen het samenwerkingsverband wordt gesproken van basis-, breedte- en diepte-ondersteuning. De volgende definities worden binnen het samenwerkingsverband besproken.

De basisondersteuning is dat wat er binnen de scholen aan ondersteuning kan worden geboden. Deze basisondersteuning wordt o.a. versterkt door inzet van ambulant begeleiders binnen de scholen. De ambulant begeleiders die hiervoor worden ingezet zijn nu nog in dienst bij het VSO, over een jaar wordt bekeken hoe (en of) zij verder ingezet gaan worden voor het samenwerkingsverband. Voor de inzet van deze ambulant begeleiders heeft iedere school naar rato van het aantal leerlingen een aantal uren ondersteuning gekregen.

Bij breedte-ondersteuning gaat het om tussenvoorzieningen. Tussenvoorzieningen worden samen het Transferium genoemd. Daarin kunnen leerlingen kort- of langdurig worden begeleid. Onder diepte-ondersteuning valt plaatsing binnen het voortgezet speciaal onderwijs.

Samenwerkingsverband VO3001

Directeuren van samenwerkingsverbanden is ook gevraagd welke uitgangspunten aan de basis staan bij de organisatie van de extra ondersteuning. Verschillende uitgangspunten kunnen leiden tot verschillende stelsels van extra ondersteuning.

Tabel 4.18 Uitgangspunten bij de organisatie van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=48)	VO (n=50)
(Extra) ondersteuningsbehoeften van leerlingen	47 (98%)	50 (100%)
Gezamenlijke missie en visie bij extra ondersteuning	31 (65%)	33 (66%)
Deskundigheid bij leraren	35 (73%)	31 (62%)
Voorzieningenniveau van de bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen (OPDC, time-out, Herstart e.d.)	5 (10%)	37 (74%)
Voorzieningenniveau van scholen voor speciaal basisonderwijs, lwoo, pro en/of (voortgezet) speciaal onderwijs	20 (42%)	30 (60%)
Wensen van ouders t.a.v. de ondersteuningsbehoefte van kind	31 (65%)	31 (62%)
Denominatieve voorkeur van ouders	6 (13%)	7 (14%)
Autonomie van individuele schoolbesturen	17 (35%)	14 (28%)
Behoud van expertise binnen speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs	23 (48%)	18 (36%)
Integratie van diverse vormen van regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs (bijv. praktijkonderwijs en cluster 4)	5 (10%)	18 (36%)
Streven naar inclusief onderwijs	1 (2%)	6 (12%)
Integratie van vormen van onderwijs en (jeugd)zorg	19 (40%)	27 (54%)
Ontwikkeling van leerlingaantallen (geboortekrimp, stedelijke groei e.d.)	5 (10%)	11 (22%)
Financiële vereveningsopdracht (negatief, neutraal of positief)	10 (21%)	30 (60%)

Voor zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO gaat op dat er meerdere uitgangspunten zijn geweest bij de organisatie van de extra ondersteuning. Er zijn overeenkomsten en verschillen tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO.

De (extra) ondersteuningsbehoeften van de leerlingen vormt bijna altijd een uitgangspunt bij de organisatie van de extra ondersteuning. Ook de gezamenlijke missie en visie bij de extra ondersteuning, de deskundigheid van leraren en de wensen van ouders doen hierbij vaak mee.

Het streven naar inclusief onderwijs, de denominatieve voorkeur van ouders en de ontwikkeling van de leerlingaantallen spelen nauwelijks een rol bij de organisatie van de extra ondersteuning.

Rekening houden met identiteitswensen

Binnen het samenwerkingsverband wordt er rekening gehouden met de identiteitswensen van de gereformeerde scholen. Zo komt er bijvoorbeeld op de gereformeerde scholen een onderwijsondersteuner die aansluit bij de identiteit van de school.

Samenwerkingsverband PO2602

Samenwerkingsverbanden VO noemen vaker dan samenwerkingsverbanden PO als uitgangspunt bij de organisatie van de extra ondersteuning het voorzieningenniveau van speciale voorzieningen en scholen, de integratie van diverse vormen van regulier en speciaal onderwijs, de integratie van vormen van onderwijs en (jeugd)zorg en de financiële

vereveningsopdracht. Vooral het verschil in het belang van de financiële vereveningsopdracht valt op. Samenwerkingsverbanden VO hebben dit veel vaker meegenomen als uitgangspunt dan samenwerkingsverbanden PO.

Het grote verschil tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO in de rol van het voorzieningenniveau van de bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen komt waarschijnlijk door het feit dat samenwerkingsverbanden VO veel vaker van dit soort voorzieningen hebben dan samenwerkingsverbanden PO.

Samenwerkingsverbanden PO hebben het behoud van expertise binnen speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs vaker dan samenwerkingsverbanden VO als uitgangspunt genomen bij de organisatie van de extra ondersteuning.

Extra ondersteuning kan in verschillende vormen worden toekend aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Welke vormen komen voor binnen samenwerkingsverbanden?

Tabel 4.19 Toekennen van vormen van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Per leerling wordt een vrij besteedbaar budget beschikbaar gesteld voor elke gewenste vorm van ondersteuning	18 (38%)	9 (18%)
Per leerling kan worden gekozen uit een kant-en-klaar (bovenschools) arrangement	5 (10%)	12 (24%)
Per leerling kan worden gekozen uit een vrij besteedbaar budget of een (bovenschools) arrangement	19 (40%)	18 (36%)
Anders	4 (8%)	11 (22%)

Zowel binnen samenwerkingsverbanden PO als binnen samenwerkingsverbanden VO bestaat de keuze meestal uit een combinatie van vrij besteedbaar budget of een (bovenschools) arrangement. Binnen samenwerkingsverbanden PO komt het vaker voor dan binnen samenwerkingsverbanden VO dat er per leerling een vrij beschikbaar budget beschikbaar wordt gesteld voor elke vorm van ondersteuning. In die zin bestaat er meer vrijheid in het PO. Binnen samenwerkingsverbanden VO kan vaker dan binnen samenwerkingsverbanden PO worden gekozen voor een kant-en-klaar (bovenschools) arrangement.

De resterende 'anders'-antwoorden betreffen vooral samenwerkingsverbanden die zeggen alleen scholen te faciliteren en niet leerlingen.

De extra ondersteuning kan verscheidene inhouden hebben. Wat nodig is, is afhankelijk van de behoeften van de leerling.

Tabel 4.20 Inhoudelijke vormen van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Extra formatie / personele inzet in de klas	28 (58%)	25 (50%)
Specifieke (ortho)pedagogische en (ortho)didactische (leer)middelen, materialen en hulpmiddelen	28 (58%)	30 (60%)
Aanpassing van lokaal / gebouw (bijv. lift, verbrede deuren, time-out plek, prikkelarme omgeving)	13 (27%)	21 (42%)
Bovenschoolse deskundigheid voor leerling met ondersteuningsvraag (bijv. ambulante begeleiding, onderwijsconsulent)	38 (79%)	37 (74%)
Bovenschoolse deskundigheid voor leraar / docent (bijv. VIB-trainer, advisering, coaching, intervisie)	29 (60%)	34 (68%)
Ondersteuning van leerling en/of ouders in de thuissituatie (bijv. maatschappelijk werk, gezinscoach)	18 (38%)	20 (40%)
Plaats binnen een bovenschoolse speciale (tussen)voorziening (o.m. time-out, observatieklas, speciale klas, Herstart, rebound, OPDC)	17 (35%)	41 (82%)

Plaats binnen speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs	34 (71%)	31 (62%)
Gecombineerde vorm van extra onderwijsondersteuning en zorg (onderwijszorgarrangement)	28 (58%)	33 (66%)

Welke vormen van extra ondersteuning komen voor? Zowel binnen samenwerkingsverbanden PO als VO zijn er vele varianten in extra ondersteuning denkbaar. Er is vrij algemeen veel overlap tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO. Bovenschoolse deskundigheid voor leerlingen met ondersteuningsvragen is de meest voorkomende variant binnen samenwerkingsverbanden PO (79%), naast een plaats binnen het speciaal basisonderwijs, welke ook vaak voorkomt (71%). Binnen samenwerkingsverbanden VO zijn een plaats binnen een bovenschoolse speciale (tussen)voorziening en bovenschoolse deskundigheid voor leerlingen met ondersteuningsvragen de meest genoemde (respectievelijk 82% en 74%). Het verschil tussen samenwerkingsverbanden PO en VO wat betreft de bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen heeft te maken met het feit dat dit type voorzieningen nauwelijks bekend is in het PO, zoals eerder opgemerkt.

Alle VO-scholen een reboundvoorziening

De scholen zijn bezig met de basisondersteuning. Alle VO-scholen hebben een interne reboundvoorziening, maar die ziet er overal anders uit; invulling en kwaliteit verschilt.

Samenwerkingsverband VO3008

Aanpassing van het lokaal / gebouw wordt binnen samenwerkingsverbanden VO vaker als vorm van extra ondersteuning geboden dan binnen samenwerkingsverbanden PO (25% versus 42%).

Samenwerkingsverbanden hebben de taak om een dekkend aanbod van Passend onderwijs te organiseren, zodat álle leerlingen, van onderpresteerders tot (hoog- en meer-)begaafde leerlingen de beste ontwikkeling kunnen krijgen. De vraag is of dit samenwerkingsverbanden ook lukt.

Tabel 4.21 Dekkend aanbod van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Ja	36 (75%)	26 (52%)

Directeuren van samenwerkingsverbanden PO zeggen vaker een dekkend aanbod van extra ondersteuning te kunnen bieden dan directeuren van samenwerkingsverbanden VO. Driekwart van de samenwerkingsverbanden PO zegt dit te hebben, tegenover iets meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden VO. Binnen het landelijke Passend onderwijs-beleid is het realiseren van een dekkend aanbod voor alle leerlingen ook één van de aandachtsgebieden¹¹.

Meerdere samenwerkingsverbanden zeggen geen dekkend aanbod te hebben voor alle leerlingen. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

¹¹ Ministerie van OCW (2014). *Passend onderwijs. Zesde voortgangsrapportage november 2014*. Den Haag: OCW.

Ondersteuningsaanbod voor (hoog)begaafden wordt gemist

Het samenwerkingsverband heeft geconstateerd geen goed aanbod te hebben voor (hoog)begaafde leerlingen met ASS-(kenmerken). Die leerlingen gaan soms naar voorzieningen buiten het eigen samenwerkingsverband. In de toekomst wil het samenwerkingsverband voor die specifieke groep leerlingen wel iets te bieden hebben. Daar zijn ze nu mee bezig. Wat meespeelt, is dat het samenwerkingsverband eerder klein dan groot is. Dan is het lastig(er) om voor elk wat wils te hebben.

Samenwerkingsverband VO2809

Geen dekkend aanbod

Voor enkele doelgroepen heeft het samenwerkingsverband helaas nog geen passende onderwijsplekken. Het gaat daarbij om:

- begaafde autisten;
- leerlingen die over de grenzen van het VSO gaan;
- leerlingen die zich crimineel (hebben) gedragen;
- leerlingen die worden opgevangen door de jeugdgezondheidszorg.

Het samenwerkingsverband zou deze leerlingen graag passende plekken binnen de regio bieden, maar dit is nog in ontwikkeling. Er moet bekeken worden hoe groot de groepen daadwerkelijk zijn en wat dan de meest passende oplossing is.

Samenwerkingsverband VO2101

VSO biedt geen havo

Het VSO binnen het samenwerkingsverband biedt geen havo aan. Leerlingen moeten daarom soms naar een andere regio om havo op het VSO te volgen. Het bestuur van het VSO maakt eigen keuzes over waar havo wordt aangeboden, waardoor het voor het samenwerkingsverband dus lastig is om een dekkend aanbod te kunnen bieden. Wanneer het samenwerkingsverband wel havo op het VSO wil aanbieden, zullen de kosten voor het samenwerkingsverband erg oplopen.

Samenwerkingsverband VO2707

Geïntegreerde arrangementen onderwijs en zorg ontbreken

Men mist nog plekken in het cluster 4 onderwijs, de zwaardere interne plekken – integraal met GGZ-inzet – voor leerlingen die nu thuiszitten, of zware autisten die een op een begeleiding nodig hebben. Daarvoor gaat men met Jeugdzorg in overleg.

Samenwerkingsverband VO2802

Eén van de doelstellingen bij Passend onderwijs is om het aantal thuiszitters te reduceren. Samenwerkingsverbanden kunnen een beleidsplan opstellen om hier doelgericht en systematisch mee aan de slag te gaan.

Tabel 4.22 Plan om aantal thuiszitters te verminderen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Nee	2 (4%)	0 (0%)
In ontwikkeling	21 (44%)	21 (42%)
Ja	25 (52%)	29 (58%)

Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden PO en VO hebben al een plan om het aantal thuiszitters terug te brengen. Een ander groot deel zegt hiermee bezig te zijn.

Plan tegen thuiszitters

In de eerste plaats is het contact verbeterd tussen scholen en bureau leerplicht en leerplichtambtenaren vanuit de gemeente. Het lijkt erop dat leerplicht nu steviger begint op te treden. Ze maakt een beweging van 'vragenderwijs' naar 'eisenderwijs'.

Er is een protocol van kracht om het thuiszitten vroegtijdig aan te pakken. Aan de voorkant. Niet aan de achterkant. Zo zullen scholen uiterst alert moeten zijn op absentie. Zo nodig wordt jeugdhulpverlening ingeschakeld. Sneller doorschakelen vanuit school naar leerplichtambtenaar is eveneens onderdeel van het plan.

Samenwerkingsverband PO2509

Snel reageren bij (potentiële) thuiszitters

Met het SO en SBO bestaat de afspraak dat er altijd de mogelijkheid is tot versnelde plaatsing. Soms verloopt deze plaatsing via een trajectbegeleider vanuit het samenwerkingsverband, maar bij crisis gaat dit in overleg tussen de directeur van de reguliere school en het S(B)O. Zo is het gelukt om enkele leerlingen binnen 14 dagen op een onderwijsplek te krijgen. Scholen weten dat zij bij (potentiële) thuiszitters, altijd kunnen bellen naar het samenwerkingsverband en dat het samenwerkingsverband daar dan meteen actie op onderneemt.

Samenwerkingsverband PO2301

ZATT inzetten bij thuiszitten

Men kan de situatie heel goed in kaart brengen door onder meer sluitende afspraken met de leerplichtambtenaren van de drie betrokken gemeenten. Van elke situatie, bijvoorbeeld over (tijdelijke) ontheffing van de leerplicht wordt automatisch melding gemaakt. Een zelfde afspraak geldt voor de schoolbesturen en scholen; ook zij melden alles rondom (tijdelijk) thuiszitten aan het samenwerkingsverband en de daarmee ook aan de gemeente.

Als thuiszitters wordenesignaleerd worden zij besproken door het ZATT (zorgadvies- en toewijzingsteam). Het ZATT is het vangnet om het hele samenwerkingsverband heen. Als er een probleem is dan wordt het ZATT ingeschakeld. Er volgt een casusbespreking met een multidisciplinair team (de noodzakelijke disciplines schuiven aan). In het geval van thuiszitters schuiven leerplicht ambtenaren aan.

Sinds de transitie ingegaan zijn op 1 januari 2015 gaat men echt functioneren zoals gewild. Als er bijvoorbeeld een zwaar gehandicapt kind is dat een plek in het onderwijs nodig heeft, vervoer, zorg thuis en een (gedeeltelijke) ontheffing van de leerplicht, kan dat in één gesprek, integraal, geregeld worden. Voor ouders scheelt dit een bezoek aan andere loketten, dat is grote winst. Maar ook de gemeenten zijn er blij mee; de ambtenaar vervoer en leerplichtambtenaar kunnen nu maatwerk leveren in plaats van dat ze enkel verordeningen kunnen uitvoeren.

In het monitorsysteem van het samenwerkingsverband is altijd meteen opvraagbaar om hoeveel kinderen het gaat.

Samenwerkingsverband PO2502

4.4 Schoolondersteuningsprofiel

Een schoolondersteuningsprofiel geeft de mogelijkheden van de school weer om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften met adequate ondersteuning op te kunnen vangen.

Tabel 4.23 Uniforme procedure bij opstellen schoolondersteuningsprofiel binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Nee, de schoolondersteuningsprofielen zijn op diverse manieren vormgegeven	12 (25%)	3 (6%)
Ja, de schoolondersteuningsprofielen zijn op een en dezelfde wijze vormgegeven	36 (75%)	47 (94%)

Opvallend is dat binnen de samenwerkingsverbanden VO de schoolondersteuningsprofielen vaker op een en dezelfde manier zijn vormgegeven dan binnen de samenwerkingsverbanden PO. Binnen de samenwerkingsverbanden PO is op dit punt een vrijer regime gehanteerd. Binnen de VO-verbanden met betrekkelijk veel schoolbesturen is het vaker niet gelukt om alle schoolondersteuningsprofielen op een en dezelfde manier vorm te geven.

Diverse schoolondersteuningsprofielen

Schoolbesturen hebben ervoor gekozen om een eigen methodiek toe te passen bij de totstandkoming van de schoolondersteuningsprofielen. Men kon het niet tijdig eens worden over één en dezelfde methodiek. Voor een samenwerkingsverband is dat onhandig, want onvergelijkbaar. Voor 1 juni 2015 moet duidelijk worden of er toch met één instrument gewerkt gaat worden.

Samenwerkingsverband PO2510

Het schoolondersteuningsprofiel kan voor meerdere doeleinden worden gebruikt. Hieronder staan de functies die de samenwerkingsverbanden PO aan het schoolondersteuningsprofiel toeschrijven.

Tabel 4.24a Functies van schoolondersteuningsprofiel binnen samenwerkingsverbanden PO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)		
	Niet	Enigszins	Volledig
Toewijzen van arrangementen aan de school	34 (71%)	8 (17%)	6 (12%)
Toekennen van extra ondersteuningsmiddelen aan de school	36 (75%)	7 (15%)	5 (10%)
Bepalen van professionaliseringsbehoefte van het schoolteam	8 (17%)	27 (56%)	13 (27%)
Inzichtelijk maken van niveau van basisondersteuning van de school	2 (4%)	18 (38%)	28 (58%)
Beeld geven van samenstelling van schoolbevolking / leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften	11 (23%)	25 (52%)	12 (25%)
Verwoorden van ambities van de school	3 (6%)	19 (40%)	26 (54%)
Vaststellen van beleid m.b.t. toekomstige schoolontwikkeling / schoolverbetering	3 (6%)	22 (46%)	23 (48%)
Bepalen van plaatsingsbeleid van het samenwerkingsverband	33 (69%)	11 (23%)	4 (8%)
Vaststellen van dekkend ondersteuningsaanbod op het niveau van het samenwerkingsverband	6 (13%)	25 (52%)	17 (35%)
Informeren van ouders om keuzegedrag te beïnvloeden	7 (15%)	33 (69%)	8 (16%)

Binnen de samenwerkingsverbanden PO wordt het ondersteuningsprofiel vooral gebruikt voor het inzichtelijk maken van het niveau van basisondersteuning van scholen, het verwoorden van de ambities van scholen en het vaststellen van het beleid met betrekking tot toekomstige schoolontwikkeling en –verbetering.

Soort en functies schoolondersteuningsprofielen

Veel schoolbesturen hebben een eigen manier gehanteerd om profielen op te stellen. Een aantal schoolbesturen zit in verschillende samenwerkingsverbanden, voor hen is het lastiger met een uniform profiel te werken. Het samenwerkingsverband heeft alle profielen naast elkaar gelegd. Ze verschillen behoorlijk. Studenten hebben het geheel geanalyseerd op de functies, het inspelen op het referentiekader, de wet enz. Er rolden 62 indicatoren uit waar het profiel iets over zou moeten of kunnen zeggen. De mate waarin de profielen daaraan voldoen verschilt, in het ene profiel noemt men bijvoorbeeld dyslexie en hoogbegaafdheid wel en in het andere niet. Naar aanleiding van de analyse hebben veel schoolbesturen weer een slag gemaakt en ze zijn in gesprek geweest over de functies van de profielen. Een volgende slag is de functie ervan gezien vanuit het samenwerkingsverband; een formeel beslisdocument voor toelating, verwijdering en voorlichting. De profielen zullen voorlopig vaker dan één keer per vier jaar worden bijgesteld.

Samenwerkingsverband PO2201

Het schoolondersteuningsprofiel wordt niet of enigszins gebruikt voor het toewijzen van arrangementen aan scholen, het toekennen van extra ondersteuningsmiddelen aan scholen, het bepalen van het plaatsingsbeleid van het samenwerkingsverband en het informeren van ouders om hun keuzegedrag te beïnvloeden.

Ook voor de samenwerkingsverbanden VO wordt deze informatie geboden.

Tabel 4.24b Functies van schoolondersteuningsprofiel binnen samenwerkingsverbanden VO (absoluut en in percentages)

	VO (n=50)		
	Niet	Enigszins	Volledig
Toewijzen van arrangementen aan de school	26 (52%)	16 (32%)	8 (16%)
Toekennen van extra ondersteuningsmiddelen aan de school	24 (48%)	20 (40%)	6 (12%)
Bepalen van professionaliseringsbehoefte van het schoolteam	9 (18%)	31 (62%)	10 (20%)
Inzichtelijk maken van niveau van basisondersteuning van de school	2 (4%)	8 (16%)	40 (80%)
Beeld geven van samenstelling van schoolbevolking / leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften	13 (26%)	26 (52%)	11 (22%)
Verwoorden van ambities van de school	1 (2%)	18 (36%)	31 (62%)
Vaststellen van beleid m.b.t. toekomstige schoolontwikkeling / schoolverbetering	2 (4%)	26 (52%)	22 (44%)
Bepalen van plaatsingsbeleid van het samenwerkingsverband	22 (44%)	20 (40%)	8 (16%)
Vaststellen van dekkend ondersteuningsaanbod op het niveau van het samenwerkingsverband	8 (16%)	20 (40%)	22 (44%)
Informeren van ouders om keuzegedrag te beïnvloeden	9 (18%)	24 (48%)	17 (34%)

In grote lijnen wordt het schoolondersteuningsprofiel binnen samenwerkingsverbanden VO op een en dezelfde manier gebruikt als binnen samenwerkingsverbanden PO. Samenwerkingsverbanden VO lijken het schoolondersteuningsprofiel wat vaker te beruiken voor het informeren van ouders om hen te helpen een goede schoolkeuze te kunnen maken voor hun kind.

Spanning tussen schoolondersteuningsprofiel en aannamebeleid

Opvallend is dat er VO-scholen zijn die op papier (schoolondersteuningsprofiel) zeggen veel aan te kunnen, maar in de praktijk toch niet alle leerlingen weten op te vangen. Scholen zeggen soms 'vol te zitten' of zeggen soms 'dat ze al zo veel leerlingen met extra ondersteuning' hebben waardoor een klas kwantitatief niet vol zit, maar op grond van de zwaarte van de problematiek van de zittende leerlingen wel als 'vol' wordt aangemerkt.

Samenwerkingsverband VO3007

Normaal gesproken gaat een schoolondersteuningsprofiel vier jaar mee, maar daar kan van worden afgeweken. Sommige samenwerkingsverbanden hebben vanwege de tijdsdruk op het voortraject naar de invoering van de Wet Passend onderwijs een schoolondersteuningsprofiel gemaakt dat weliswaar voldoet aan de wettelijke richtlijnen, maar nog wel nadere inhoudelijke precisering behoeft. Mogelijk is daar in het samenwerkingsverband een afspraak over gemaakt.

Tabel 4.25 Geldigheidsduur van schoolondersteuningsprofielen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Ja	27 (56%)	22 (44%)
Dit is nog niet besproken	18 (38%)	24 (48%)
Nee	3 (6%)	4 (8%)

Binnen de samenwerkingsverbanden PO heeft men vaker afspraken gemaakt over de geldigheidsduur van het schoolondersteuningsprofiel dan binnen de samenwerkingsverbanden VO.

Indien er afspraken zijn gemaakt over de geldigheidsduur van de schoolondersteuningsprofielen, is de logische vervolgvraag: *Welke?*

Tabel 4.26 Afspraken over geldigheidsduur van schoolondersteuningsprofielen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=27)	VO (n=22)
Deze gaan ongewijzigd 4 jaar mee	1 (4%)	0 (0%)
Deze worden (op onderdelen) eens per 3 jaar gewijzigd	0 (0%)	0 (0%)
Deze worden (op onderdelen) eens per 2 jaar gewijzigd	7 (26%)	6 (28%)
Deze worden (op onderdelen) elk jaar gewijzigd	11 (40%)	7 (32%)
Dat is aan de schoolbesturen	4 (14%)	4 (19%)
In principe 4 jaar maar als er aanleiding voor is kan wijziging plaatsvinden	2 (8%)	0 (0%)
In principe 2 jaar maar eerder als er aanleiding voor is	2 (8%)	2 (8%)
Anders	0 (0%)	3 (12%)

Het meest voorkomend is dat samenwerkingsverbanden PO en VO vragen aan schoolbesturen en scholen om het schoolondersteuningsprofiel jaarlijks aan te passen op onderdelen. Een overgrote minderheid van samenwerkingsverbanden PO en VO laat dat over aan de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

Een paar directeurs van samenwerkingsverbanden VO zeggen bij 'anders' dat ze "schoolondersteuningsprofielen continue aanpassen", "dat er nog geen afspraken zijn gemaakt" of "dat dit samenvalt met de ontwikkelingsagenda".

4.5 Samenwerking en afstemming met externe partijen

Samenwerking en afstemming tussen samenwerkingsverbanden en externe partijen is van groot belang om extra ondersteuning te kunnen bieden die passend is voor de leerling met extra ondersteuningsbehoeften. De gemeente is één van die partners voor samenwerkingsverbanden. Met hen wordt eens in de vier jaar op overeenstemming gericht overleg (OOGO) gevoerd. Aangezien er per sector (PO en VO) wel vijf keer zoveel gemeenten zijn als samenwerkingsverbanden, beperkt het overleg van een samenwerkingsverband zich niet tot één gemeente. Samenwerkingsverbanden hebben gemiddeld met 5,5 gemeenten te maken¹². Hoe organiseren samenwerkingsverbanden dat?

Tabel 4.27 Overleg met gemeente(n) van samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Er is overleg met elke gemeente apart	7 (15%)	13 (26%)
Er is overleg met alle gemeenten tegelijkertijd	38 (79%)	32 (64%)
Er is overleg met een (centrum)gemeente (vaak de grootste) die namens de andere gemeenten optreedt	3 (6%)	5 (10%)

Te zien is dat de samenwerkingsverbanden PO en VO overwegend overleg hebben met de voltallige groep gemeenten waarmee men heeft te maken. Dit komt binnen het PO nog wat vaker voor dan binnen het VO (79% tegenover 64%). Samenwerkingsverbanden VO hebben wat vaker dan samenwerkingsverbanden PO overleg met elke gemeente afzonderlijk (26% versus 15%). Overleg tussen samenwerkingsverband en (centrum)gemeente die namen de andere (kleinere) gemeenten optreedt, komt slechts op kleine schaal voor.

Samenwerking met meerdere gemeenten

Het samenwerkingsverband heeft te maken met acht gemeenten. Naast een grote gemeente Heerlen zijn er nog drie tot vier wat kleinere met toch nog rond de 40 en 50 duizend inwoners (o.a. Landgraaf, Brunssum, Kerkrade). Die gemeenten nemen niet klakkeloos over wat Heerlen wil. De politieke kleurverschillen van de wethouders speelt daarbij ook parten. Op ambtelijk niveau wordt er wel goed samengewerkt.

Samenwerkingsverband VO3106

Een klein deel van de leerlingen heeft zowel behoefte aan ondersteuning vanuit een onderwijsinstelling als behoefte aan ondersteuning vanuit een zorginstelling. Hier is bijvoorbeeld sprake van als een leerling naast extra ondersteuning in de klas, bijvoorbeeld cognitieve gedragstherapie krijgt van een GGZ-kinderpsychiater. In dat geval is een gecombineerde vorm van onderwijs- en zorgondersteuning geboden. Gemeenten hebben in beginsel geen zeggenschap bij de extra ondersteuning die wordt bekostigd vanuit de ondersteuningsmiddelen van samenwerkingsverbanden. Hier wordt echter bedoeld dat er met gemeenten afspraken zijn gemaakt over de inzet van aanvullende middelen vanuit gemeenten voor de zorgondersteuning van die leerlingen die een onderwijszorgarrangement nodig hebben.

Onderwijs en gemeenten gebudgetteerd

Nu zowel het onderwijs als de gemeente min of meer gebudgetteerd zijn in de verzorging van Passend onderwijs en Jeugdhulp, kan de druk op de afweging tussen kwaliteit en financiële ruimte toenemen. Hier zijn risico's voor de zorg aan het kwetsbare kind.

Samenwerkingsverband PO2814

¹² Sardes (2013). *De voorbereidingen van samenwerkingsverbanden op Passend Onderwijs*. Utrecht: Sardes.

De vraag is of samenwerkingsverbanden samen met gemeenten hebben bepaald welke gecombineerde vormen van onderwijs- en zorgondersteuning binnen de extra ondersteuning vallen.

Tabel 4.28 Afspraken met gemeenten over zorg binnen extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Ja	18 (38%)	18 (36%)

Ruim een derde van de samenwerkingsverbanden PO en VO heeft afspraken met de gemeente over wat er vanuit zorginstellingen kan worden geleverd als het gaat om het bieden van combinaties van onderwijs en zorg, mocht een leerling een extra onderwijszorgbehoefte hebben.

Overleg met gemeente op locatieniveau binnen Reformatisch samenwerkingsverband
Scholen voeren overleg met de gemeente. Er zijn schoollocaties in 24 gemeenten. Overleg op samenwerkingsverbandniveau is niet mogelijk. Per locatie is er dus iemand voor gemandateerd (die persoon is ook tekenbevoegd). Die personen zitten namens de locatie bij het OOGO, zij vertegenwoordigen dan niet alleen hun school (wat ze vaak al deden) maar ook het samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverband VO0001

Meer specifiek voeren samenwerkingsverbanden en gemeenten overleg over verschillende onderwerpen waarvoor de gemeente zorg draagt, zoals de Jeugdzorg en het leerlingenvervoer. In hoeverre heeft men (concrete) afspraken vastgelegd? We beginnen met gegevens van de samenwerkingsverbanden PO.

Tabel 4.29a Bestaan van (concrete) afspraken met gemeenten binnen samenwerkingsverbanden PO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)		
	Ja	In ontwikkeling	Nee
Jeugdzorg	17 (35%)	29 (60%)	2 (5%)
Leerlingenvervoer	14 (29%)	30 (63%)	4 (8%)
Huisvesting	5 (10%)	26 (54%)	17 (36%)
Leerplicht	22 (46%)	25 (52%)	1 (2%)
Maatschappelijke ondersteuning	19 (40%)	28 (58%)	1 (2%)

Samenwerkingsverbanden PO hebben in het kader van Passend onderwijs het vaakst concrete afspraken met gemeenten over leerplicht (46%) en het minst vaak over huisvesting (10%). Veel verkeert nog in het stadium van ontwikkeling. Dat er over Jeugdzorg vaak nog geen concrete afspraken bestaan tussen samenwerkingsverbanden PO en gemeenten, heeft er waarschijnlijk mee te maken dat veel gemeenten ten tijde van dit onderzoek zelf nog druk doende waren met de nadere invulling van de nieuwe wet (de nieuwe wet is immers per 1 januari 2015 ingegaan)¹³.

¹³ In de zesde voortgangsrapportage over Passend onderwijs van OCW (2014) wordt de samenwerking tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten bij Passend onderwijs en Jeugdhulp gezien als blijvend punt van aandacht.

Decentralisaties Jeugdzorg en Passend onderwijs op elkaar afstemmen

Voor het OOGO is er in de REA-groep (Regionale Educatieve Agenda) voorbereidend overleg geweest tussen het samenwerkingsverband en de beleidsmakers van de vijf gemeenten. Bij het OOGO heeft men de wettelijke richtlijnen gevolgd. Bij het OOGO was huisvesting geen groot onderwerp van gesprek, maar de transitie van de Jeugdzorg wel. Daar is nog veel onduidelijkheid over. Vanuit het samenwerkingsverband zijn er zorgen over hoe dit concreet gaat uitpakken. Wat gaat er precies veranderen? Gemeenten zijn nu bezig om zorg in te kopen bij zorgaanbieders, maar hoe de zorg per 1 januari 2015 zal zijn geregeld, is nog niet concreet bekend. Gemeenten gaan waarschijnlijk werken met zogeheten teams (o.m. sociale teams, wijkteams) op verschillende niveaus, maar wat dat betekent voor nieuwe leerlingen vanaf januari 2015 die zowel een ondersteuningsbehoefte in onderwijs als in de zorg hebben, is een vraagteken. Vanuit het samenwerkingsverband is het lastig om daar bij aan te haken. De problemen zijn al wel bekend, maar concrete oplossingen zijn nog niet voorhanden.

Samenwerkingsverband PO2604

Passend onderwijs en jeugdhulpverlening

Een lastige vraag in de afstemming van Passend onderwijs en jeugdhulpverlening is het niveau waarop het een of ander wordt georganiseerd. De gemeente wil jeugdteams op wijkniveau aanstellen. Scholen hebben meer een regionale functie. De gemeente Zaanstad wilde in eerste instantie het jeugdteam uit de wijk waarin de school staat laten aansluiten bij een school. In één van de wijken staan echter wel vijf diverse V(S)O-scholen, elk met een heel eigen populatie en ondersteuningsbehoefte. V(S)O-scholen halen hun leerlingen uit een groter gebied dan de PO-scholen. Het kan dan voorkomen dat kinderen uit één gezin, van wie er één naar het PO gaat en de ander naar het VO (in een ander wijk), te maken krijgen met meerdere hulpverleners in het gezin, vanuit twee verschillende jeugdteams. Dat wilde het samenwerkingsverband liever niet. De nieuwe wethouder was dat eens met het samenwerkingsverband, zodat leerlingen uit één gezin met maar één hulpverlener vanuit één wijkgebonden jeugdteam te maken krijgen. Het schoolmaatschappelijk werk krijgt waarschijnlijk de rol vanuit de school richting het jeugdteam waar een leerling volgens het woonadres bij hoort.

Samenwerkingsverband VO2706

In onderstaande tabel staat de informatie over afspraken tussen samenwerkingsverbanden VO en gemeenten.

Tabel 4.29b Bestaan van (concrete) afspraken met gemeenten binnen samenwerkingsverbanden VO (absoluut en in percentages)

	VO (n=50)		
	Ja	In ontwikkeling	Nee
Jeugdzorg	17 (34%)	32 (64%)	1 (2%)
Leerlingenvervoer	11 (22%)	29 (58%)	10 (20%)
Huisvesting	10 (20%)	21 (42%)	19 (38%)
Leerplicht	28 (56%)	22 (44%)	0 (0%)
Maatschappelijke ondersteuning	12 (24%)	34 (68%)	4 (8%)
Arbeidstoeleiding	12 (24%)	34 (68%)	4 (8%)

Ook de samenwerkingsverbanden VO hebben in het kader van Passend onderwijs het vaakst concrete afspraken over de leerplicht met de gemeente (56%), het minst vaak zijn er concrete afspraken over de huisvesting (20%). Ook voor het VO geldt dat er nog een stap is te gaan in het maken van concrete afspraken, vooral op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en arbeidstoeleiding.

Samenwerking met gemeenten levert voordelen op

Er is net weer beetje beweging op het gebied van Jeugdzorg, na een radiostilte. Het samenwerkingsverband heeft moeten aandringen. Men gaat nu ideeën uitwerken op vijf thema's. Het gaat onder meer over spreiding van voorzieningen, de dekkingsgraad en dat is weer gerelateerd aan leerlingenvervoer. Na de kerst (2014) moet het in de regionaal educatieve agenda (REA) worden besproken. In de uitwerking formuleert men ook opdrachten, over het aantal thuiszitters, het aantal leerlingen dat vervoer behoeft enzovoort.

Wat betreft het leerlingenvervoer wil men graag dat gemeenten dezelfde uitgangspunten hanteren, nu is het in Papendrecht anders dan in Zwijndrecht. De gemeenten zullen wel meegaan, vaak is het in hun voordeel. Als er meer voorzieningen komen kan het vervoer misschien goedkoper. Er is nu bijvoorbeeld maar in één gemeente een voorziening voor meer- en hoogbegaafden, dus die andere leerlingen worden er naar toe vervoerd. Het is misschien voordeliger om die voorziening in alle vijf gemeenten te organiseren.

Samenwerkingsverband PO2809

Naast de gemeente zijn er ook andere externe partijen van belang voor het bieden van (continuïteit in de) extra ondersteuning die past bij de leerling met extra ondersteuningsbehoeften. Denk aan het cluster 1 en cluster 2 onderwijs, of aangrenzende samenwerkingsverbanden. Omdat samenwerkingsverbanden VO over leerlingen gaan die in een latere fase van hun onderwijsloopbaan zitten, hebben zij ook het MBO en het bedrijfsleven nodig om leerlingen te helpen aan passend vervolgonderwijs of een passende stage / toekomstige baan.

Tabel 4.30a Bestaan van (concrete) afspraken met externe partijen binnen samenwerkingsverbanden PO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)		
	Ja	In ontwikkeling	Nee
Ontvangende samenwerkingsverbanden VO	36 (75%)	12 (25%)	0 (0%)
Cluster 1 en 2 onderwijs	28 (58%)	19 (40%)	1 (2%)

Vooraf met de ontvangende samenwerkingsverbanden VO zijn er vanuit de samenwerkingsverbanden PO concrete afspraken over de (voortzetting van de) extra ondersteuning.

Tabel 4.30b Bestaan van (concrete) afspraken met externe partijen binnen samenwerkingsverbanden VO (absoluut en in percentages)

	VO (n=50)		
	Ja	In ontwikkeling	Nee
Aanleverende samenwerkingsverbanden PO	1 (2%)	18 (36%)	31 (62%)
Cluster 1 en 2 onderwijs	34 (68%)	8 (16%)	8 (16%)
Ontvangende MBO-instellingen	6 (12%)	25 (50%)	19 (38%)
Bedrijfsleven / werkgevers	27 (54%)	20 (40%)	3 (6%)

Zeer opvallend is dat de samenwerkingsverbanden VO van hun zijde zeggen dat de afspraken met de aanleverende samenwerkingsverbanden PO er nog niet zijn (62%), en deels in de ontwikkelingsfase zitten (36%). Zijn de samenwerkingsverbanden PO te optimistisch over de afspraken die ze hebben met het VO, of zijn de samenwerkingsverbanden VO te pessimistisch?

Samenwerkingsverbanden VO hebben vaker dan samenwerkingsverbanden PO concrete afspraken met cluster 1 en 2 onderwijs (68% versus 58%).

Verder is opvallend dat de samenwerkingsverbanden VO vaker met het (regionaal) bedrijfsleven / (regionale) werkgevers afspraken hebben dan met de MBO-instellingen (54% versus 12%).

Afspraken van samenwerkingsverband VO met PO en MBO

Het samenwerkingsverband heeft afspraken met aanleverende samenwerkingsverbanden PO en de MBO-instellingen waarvoor het zelf de leerlingen aanlevert. Vooral de procedure PO-VO is vrij gedetailleerd en werkt goed. Ook voor leerlingen die met een extra ondersteuningsbehoefte de overstap van SO naar VSO maken.

Voor de overgang van VO naar MBO bestaat het project Overstap. Een actief projectteam van VO, MBO en gemeente. Naast de digitale overdracht in aanmelding in beeld is er een digitaal doorstroomdossier voor elke leerling. Er gaat geen leerling meer zonder digitaal dossier naar het MBO. Er ligt inmiddels een goede infrastructuur, 90 procent van de VO-jongeren wordt voor 1 april aangemeld op het MBO. Qua uitvoering is er nog ruimte voor verbetering. Vooral de intake in het MBO verdient verbetering. Het komt soms voor dat leerlingen gesprekken hebben gevoerd met meerdere opleidingen binnen een ROC, maar dat het (te) lang duurt voordat de opleiding iets laat horen aan de loopbaanbegeleider van het VO. Dat, terwijl afgesproken is dat een leerling zich voor 1 april aanmeldt en op 1 juni een plaatsingsbericht krijgt. Het MBO is een grote organisatie die moeilijk stuurbaar is, daar heeft het VO wel eens wat last van.

Samenwerkingsverband VO2601

4.6 Informatievoorziening

Tot slot is directeuren van samenwerkingsverbanden gevraagd of en hoe ze actief aan informatievoorziening doen om betrokkenen in de regio te informeren over Passend onderwijs.

Tabel 4.31 Aanwezigheid website met informatie over Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=48)	VO (n=50)
Nee	0 (0%)	0 (0%)
In ontwikkeling	2 (4%)	11 (22%)
Ja	46 (96%)	39 (78%)

Bijna alle samenwerkingsverbanden PO en ruim driekwart van de samenwerkingsverbanden VO hebben een website waarop ze informatie bieden over Passend onderwijs in de regio.

Waterpasje voor ouders

De begrippen basis-, breedte- en diepte-ondersteuning moeten duidelijk zijn voor ouders. Er is niet gekozen voor het maken van diverse brochures voor ouders. Op advies van de ondersteuningsplanraad is er aan alle ouders van leerlingen uit groep 8 een 'waterpasje' uitgereikt met daarop de naam van de website.

Samenwerkingsverband VO3001

Indien samenwerkingsverbanden aan informatievoorziening doen, is de logische vervolgvraag waaruit deze informatie bestaat.

Tabel 4.32 Type informatie op website over Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=46)	VO (n=39)
Informatie over de organisatie van extra ondersteuning, (bijv. over basis- en extra ondersteuning, ondersteuningsvragen, schoolondersteuningsplannen)	42 (91%)	34 (87%)
Informatie over de toewijzing van extra ondersteuning (bijv. vaststellen van ondersteuningsvraag, informatie over procedure en criteria, afgeven toelaatbaarheidsverklaring, plaatsingsbeleid, commissie van toewijzing / advies)	43 (94%)	37 (95%)

Informatie over de uitvoering van extra ondersteuning (bijv. informatie over ontwikkelingsperspectief, professionalisering van leraren)	20 (44%)	23 (59%)
---	----------	----------

Welke informatie wordt op de websites geboden? De websites bieden vooral informatie over de organisatie en toewijzing van de extra ondersteuning, in mindere mate wordt informatie geboden over de uitvoering van de extra ondersteuning.

De laatste vraag betreft: voor welke doelgroep(en) is deze informatie bedoeld?

Tabel 4.33 Doelgroepen bij informatie op website over Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=46)	VO (n=39)
Leerlingen met ondersteuningsvraag	5 (11%)	4 (10%)
Ouders van leerlingen met ondersteuningsvraag	37 (80%)	21 (54%)
Leraren van scholen	34 (74%)	22 (56%)
Directies van scholen	37 (80%)	19 (49%)
Besturen van scholen	31 (67%)	13 (33%)
Bovenschools personeel betrokken bij bieden van extra ondersteuning	25 (54%)	12 (31%)
Alle doelgroepen	16 (35%)	24 (62%)

Welke doelgroepen worden bediend met de informatie over Passend onderwijs op de websites van de samenwerkingsverbanden?

Waar de directeuren van samenwerkingsverbanden VO vooral zeggen alle doelgroepen te willen bedienen, zeggen de directeuren van samenwerkingsverbanden PO vooral ouders van leerlingen met ondersteuningsvraag, directies van scholen, leraren van scholen en besturen van scholen te willen informeren.

De websites bieden nauwelijks informatie voor leerlingen met een ondersteuningsvraag, ook niet de sites van de samenwerkingsverbanden VO waar leerlingen gezien hun leeftijd heel goed in staat zouden zijn om deze informatie te lezen en te begrijpen.

Voorlichting aan ouders

Het samenwerkingsverband heeft nieuwsbrieven gemaakt en bijeenkomsten georganiseerd. De schoolbesturen moesten daar zelf iedereen van op de hoogte stellen. Bij de oprichting van het samenwerkingsverband zijn er bijeenkomsten geweest, voor intern begeleiders, leerkrachten, directeuren en ouders. Er kwamen 200 personen op een grote voorlichtingsavond voor ouders. Wat men daar overigens als het meest problematisch ervoer is onzekerheid rond de overgang van PO naar VO. Het VO-samenwerkingsverband heeft een zware vereveningsopdracht en dus beperken zij de instroom naar VSO. Het OPDC is gesloten. Er zijn nu al ouders van kinderen in groep 8 die rechtstreeks aanmelden bij een VO-school, dus nog vóór het schooladvies.

Samenwerkingsverband PO2505

4.7 Samenvatting

Ondersteuningsplan en ondersteuningsplanraad. Rond de helft van de samenwerkingsverbanden PO (50%) en VO (54%) past het wettelijk verplichte ondersteuningsplan elk jaar (op onderdelen) aan.

De ondersteuningsplanraad is 'tamelijk' tot 'zeer intensief' betrokken bij de totstandkoming van het (concept) ondersteuningsplan, zowel binnen samenwerkingsverbanden PO (98%) als VO (94%). Binnen bijna alle samenwerkingsverbanden PO en VO (beide 98%) hebben ondersteuningsplanraden hebben een advies uitgebracht bij het (concept) ondersteuningsplan. Het advies van de ondersteuningsplanraad was in verreweg de meeste gevallen

ondersteunend. Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben meestal het advies van de ondersteuningsplanraad (grotendeels) overgenomen.

Basisondersteuning. Vrijwel altijd zijn er medewerkers van de eigen school (leraren, of medewerkers zonder onderwijsgevende taakstelling) betrokken bij het verzorgen van de basisondersteuning op scholen. Binnen samenwerkingsverbanden VO zijn daarnaast betrekkelijk vaak medewerkers vanuit zorginstellingen betrokken bij het verzorgen van basisondersteuning (68%).

Het (ambitie)niveau van basisondersteuning is binnen samenwerkingsverbanden PO (90%) en VO (88%) vrijwel altijd op uniforme wijze vastgesteld.

Samenwerkingsverbanden PO hebben vaker dan samenwerkingsverbanden VO een (ambitie)niveau van basisondersteuning dat het afgesproken minimumniveau van basisondersteuning binnen het samenwerkingsverband overstijgt (62% versus 48%). Tweede van de samenwerkingsverbanden PO (67%) en VO (62%) heeft reguliere scholen met een hoger (ambitie)niveau van basisondersteuning. De bekostiging van dit hogere (ambitie)niveau van basisondersteuning wordt meestal gedaan uit gecombineerde middelen van de school en middelen van het samenwerkingsverband (PO: 51%; VO: 65%).

Samenwerkingsverbanden VO zijn verder met de basisondersteuning dan de samenwerkingsverbanden PO. Binnen de samenwerkingsverbanden PO komt het vaker voor dat (meer dan) de helft van de reguliere scholen de basisondersteuning nog niet op orde heeft (43% versus 6%).

Negen op de 10 samenwerkingsverbanden PO en VO hebben plannen om de basisondersteuning verder te versterken. Samenwerkingsverbanden VO met een neutrale of positieve vereveningsopdracht hebben allemaal plannen voor versterking van de basisondersteuning, maar verbanden met een negatieve vereveningsopdracht hebben dat niet allemaal.

Extra ondersteuning. De meeste samenwerkingsverbanden PO (65%) en VO (80%) werken met een gemengd sturingsmodel bij de organisatie van extra ondersteuning. Zowel schoolbesturen als het samenwerkingsverband hebben elk een eigen verantwoordelijkheid. Binnen samenwerkingsverbanden PO komt het in 25 procent van de verbanden voor dat schoolbesturen veel autonomie en verantwoordelijkheid bij de organisatie van de extra ondersteuning hebben, tegen 12 procent van de VO-verbanden.

Tweede van de samenwerkingsverbanden PO (67%) en VO (68%) bieden centrale dienstverlening vanuit het samenwerkingsverband bij de uitvoering van extra ondersteuning. De centrale dienstverlening is bedoeld voor vele betrokkenen bij extra ondersteuning, maar het minst vaak voor de leerlingen zelf. Samenwerkingsverbanden PO hebben vaker diensten voor leerlingen, leraren en ouders dan samenwerkingsverbanden VO, terwijl samenwerkingsverbanden VO vaker diensten hebben voor directies van scholen dan samenwerkingsverbanden PO. Er worden allerlei vormen van dienstverlening geboden. Onder 'extra ondersteuning' vallen verschillende vormen van ondersteuning (denk aan ondersteuning in regulier onderwijs en ondersteuning in (voortgezet) speciaal onderwijs). Al met al lijkt het er op dat tussen samenwerkingsverbanden PO en VO veel overeenkomsten zijn in wat zij verstaan onder extra ondersteuning, sectorspecifieke verschillen daar gelaten. Samenwerkingsverbanden kennen speciaal basisonderwijs, samenwerkingsverbanden VO kennen meer bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen.

Voor zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO gaat op dat er meerdere uitgangspunten zijn geweest bij de organisatie van de extra ondersteuning. Er zijn overeenkomsten en verschillen tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO.

De (extra) ondersteuningsbehoeften van de leerlingen vormt bijna altijd een uitgangspunt bij de organisatie van de extra ondersteuning. Ook de gezamenlijke missie en visie bij de extra ondersteuning, de deskundigheid van leraren en de wensen van ouders doen hierbij vaak mee. Vooral het verschil in het belang van de financiële vereveningsopdracht valt op. Samenwerkingsverbanden VO hebben dit veel vaker meegenomen als uitgangspunt dan

samenwerkingsverbanden PO (60% versus 21%). Samenwerkingsverbanden PO hebben het behoud van expertise binnen speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs vaker dan samenwerkingsverbanden VO als uitgangspunt genomen bij de organisatie van de extra ondersteuning (48% versus 36%).

Zowel binnen samenwerkingsverbanden PO (40%) als binnen samenwerkingsverbanden VO (36%) bestaat de keuze bij de toekenning van een ondersteuningsvorm meestal uit een combinatie van vrij besteedbaar budget of een (bovenschools) arrangement. Binnen samenwerkingsverbanden PO komt het vaker voor dan binnen samenwerkingsverbanden VO dat er per leerling een vrij beschikbaar budget beschikbaar wordt gesteld voor elke vorm van ondersteuning (38% versus 18%).

Zowel binnen samenwerkingsverbanden PO als VO zijn er vele varianten in extra ondersteuning denkbaar. Denk aan het inroepen van bovenschoolse deskundigheid en/of het inzetten van extra formatie voor de begeleiding van leerling met extra ondersteuningsbehoeften.

Directeuren van samenwerkingsverbanden PO zeggen vaker een dekkend aanbod van extra ondersteuning te kunnen bieden dan directeuren van samenwerkingsverbanden VO (75% versus 52%). Gemist worden bijvoorbeeld een aanbod voor hoogbegaafde autisten, havo in het VSO, en geïntegreerde onderwijs- en zorgarrangementen.

Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden PO (52%) en VO (58%) hebben een plan om het aantal thuiszitters terug te brengen.

Schoolondersteuningsprofielen. Samenwerkingsverbanden VO hebben vaker dan de samenwerkingsverbanden PO de schoolondersteuningsprofielen op een en dezelfde manier vormgegeven (94% versus 75%). Een schoolondersteuningsprofiel heeft meerdere functies, maar vooral het inzichtelijk maken van het niveau van basisondersteuning van scholen en het verwoorden van ambities van scholen.

Binnen de samenwerkingsverbanden PO heeft men vaker afspraken gemaakt over de geldigheidsduur van het schoolondersteuningsprofiel dan binnen de samenwerkingsverbanden VO (56% versus 44%). Samenwerkingsverbanden hebben het vaakst afgesproken dat schoolondersteuningsprofielen jaarlijks op onderdelen worden aangepast (PO: 40%; VO: 32%).

Samenwerking en afstemming met externe partijen. Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben overwegend overleg met de voltallige groep gemeenten waarmee men heeft te maken. Dit komt binnen PO-verbanden nog wat vaker voor dan binnen VO-verbanden (79% tegenover 64%).

Ruim een derde van de samenwerkingsverbanden PO (38%) en VO (36%) heeft afspraken met de gemeente over wat er vanuit zorginstellingen kan worden geleverd als het gaat om het bieden van combinaties van onderwijs en zorg, mocht een leerling een extra onderwijszorgbehoefte hebben.

Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben in het kader van Passend onderwijs het vaakst concrete afspraken met gemeenten over leerplicht (respectievelijk 46% en 56%). Over Jeugdzorg zijn er vaak nog geen concrete afspraken tussen samenwerkingsverbanden PO (65%) en VO (66%) en gemeenten. Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat veel gemeenten ten tijde van dit onderzoek zelf nog druk doende waren met de nadere invulling van de nieuwe wet (de nieuwe wet is immers per 1 januari 2015 ingegaan).

Driekwart van de samenwerkingsverbanden PO (75%) zegt concrete afspraken te hebben met de samenwerkingsverbanden VO, maar slechts 2 procent van de VO-verbanden zeggen dat ze concrete afspraken met de PO-verbanden hebben.

Informatievoorziening. Bijna alle samenwerkingsverbanden PO (96%) en ruim driekwart van de samenwerkingsverbanden VO (78%) hebben een website waarop ze informatie bieden over Passend onderwijs in de regio. De websites bieden vooral informatie over de organisatie

en toewijzing van de extra ondersteuning, in mindere mate wordt informatie geboden over de uitvoering van de extra ondersteuning.

5. Toewijzing van de extra ondersteuning

In het oude stelsel kwamen kinderen die voldeden aan landelijke criteria voor indicatiestelling in aanmerking voor speciale onderwijszorg. Maar wie komt er onder werking van de Wet Passend onderwijs in aanmerking voor extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden? Verschilt dat tussen samenwerkingsverbanden PO en VO? En langs welke weg wordt extra ondersteuning toegewezen? Daar gaat hoofdstuk 5 over. In paragraaf 5.1 is er aandacht voor de procedure en criteria voor het toewijzen van extra ondersteuning in regulier onderwijs, voor het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs en voor het terug- of overplaatsen van een leerling met extra ondersteuningsbehoeften. Paragraaf 5.2 verdiept zich in het vaststellen van de ondersteuningsvraag bij leerlingen. Paragraaf 5.3 wijdt uit over wie extra ondersteuning mag aanvragen binnen het samenwerkingsverband. In paragraaf 5.4 staat informatie over de commissie van toewijzing / advies bij extra ondersteuning. De focus van paragraaf 5.5 is of en in welke mate samenwerkingsverbanden een doorgaan lijn (continuïteit) in extra ondersteuning bieden. Paragraaf 5.6 geeft een samenvatting van de voornaamste resultaten.

5.1 Procedure en criteria

Samenwerkingsverbanden kunnen een procedure en criteria hanteren voor verschillende handelingen binnen Passend onderwijs, zoals de doorverwijzing naar (voortgezet) speciaal onderwijs. Een procedure beschrijft de werkwijze en de (volgorde van) handelingen welke nodig zijn. Criteria zijn belangrijk voor de bepaling wie er wel en wie er niet in aanmerking komen voor extra ondersteuning, nu de landelijke criteria zijn opgeheven.

We onderscheiden drie handelingen. Er kunnen procedures en criteria van kracht zijn voor a) het toewijzen van extra ondersteuning in het regulier onderwijs, voor b) het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring voor leerlingen die speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs nodig hebben en voor c) het terug- of overplaatsen naar regulier onderwijs van leerlingen van scholen uit speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs.

Extra ondersteuning regulier onderwijs

Hebben samenwerkingsverbanden een procedure voor de toewijzing van extra ondersteuning in het regulier onderwijs?

Tabel 5.1 Aanwezigheid procedure voor toewijzing extra ondersteuning in regulier onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Ja	35 (75%)	36 (72%)

Circa driekwart van de samenwerkingsverbanden PO en VO heeft een procedure voor de toewijzing van extra ondersteuning in het regulier onderwijs.

Geen definities of criteria

Anders dan de inspectie bepleit, heeft het samenwerkingsverband de extra ondersteuning niet gedefinieerd. Wanneer dit wel gedaan wordt, is er alsnog sprake van labelen. Dat nu is juist waar we van af willen. Passend onderwijs vraagt immers naar wat deze leerling nodig heeft. Bovendien is de grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning lastig te stellen. Om dezelfde reden heeft het samenwerkingsverband geen criteria voor de toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs. Ook dan bestaat het risico terug te vallen in het oude denken.

Samenwerkingsverband PO2814

Indien samenwerkingsverbanden een procedure voor de toewijzing van extra ondersteuning hebben, is de vervolgvraag of deze op termijn aanpassing behoeft.

Tabel 5.2 Aanpassen van procedure voor toewijzing extra ondersteuning in regulier onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=35)	VO (n=36)
Nee	20 (56%)	10 (28%)
Ja, op korte termijn (binnen nu en 1 jaar)	3 (9%)	10 (28%)
Ja, op middellange termijn (tussen 1 en 2 jaar)	9 (26%)	13 (36%)
Ja, op langere termijn (na 2 jaar)	3 (9%)	3 (8%)

Meer samenwerkingsverbanden VO dan samenwerkingsverbanden PO denken de procedure voor de toewijzing van extra ondersteuning op termijn te moeten aanpassen.

Behalve een procedure, kan een samenwerkingsverband ook criteria hebben voor de toewijzing van extra ondersteuning in het regulier onderwijs.

Tabel 5.3 Aanwezigheid criteria voor toewijzing extra ondersteuning in regulier onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Ja	24 (51%)	20 (40%)

Er is vaker een procedure dan er criteria zijn bij de toewijzing van extra ondersteuning in het regulier onderwijs. Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden PO heeft hiervoor criteria aangelegd, dit is in minder dan de helft van de samenwerkingsverbanden VO het geval. Wel is het zo dat VO-verbanden met een positieve vereveningsopdracht vaker toewijzingscriteria hebben dan VO-verbanden met een neutrale of negatieve vereveningsopdracht.

Ook voor de toewijzingscriteria geldt: behoeven deze op termijn aanpassing?

Tabel 5.4 Aanpassen van criteria voor toewijzing extra ondersteuning in regulier onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=24)	VO (n=20)
Nee	11 (46%)	6 (30%)
Ja, op korte termijn (binnen nu en 1 jaar)	4 (17%)	5 (35%)
Ja, op middellange termijn (tussen 1 en 2 jaar)	8 (33%)	6 (30%)
Ja, op langere termijn (na 2 jaar)	1 (4%)	3 (15%)

Ook hier denken meer samenwerkingsverbanden VO dan samenwerkingsverbanden PO dat op termijn de criteria aanpassing behoeven.

Plaatsing / toelaatbaarheidsverklaring

Om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vanuit het regulier onderwijs geplaatst te krijgen in een school voor speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs kan eveneens een procedure werkzaam zijn.

Tabel 5.5 Aanwezigheid procedure voor plaatsing (afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring) van leerlingen voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Ja	47 (100%)	50 (100%)

Er is niet één samenwerkingsverband dat géén procedure heeft voor de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vanuit regulier naar speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs.

Aanvragen toelaatbaarheidsverklaring

Wanneer een school een toelaatbaarheidsverklaring voor het SBO of SO wil aanvragen, moeten zij eerst samen komen met het ondersteuningsteam van de eigen school. In dit team zitten de intern begeleider van de school, de leerkracht, de directeur, een orthopedagoog, iemand vanuit het SBO en ouders. Samen bekijken zij wat de leerling aan ondersteuning nodig heeft. Ook moet er een eerste deskundigheidsverklaring worden afgegeven door het ondersteuningsteam, getekend door de orthopedagoog. De afspraak is dat voordat er een toelaatbaarheidsverklaring aangevraagd kan worden, het ondersteuningsteam twee keer bij elkaar is gekomen (er zijn uitzonderingen mogelijk wanneer een snel traject noodzakelijk is). De trajectbegeleider doet dossieronderzoek, checkt of alle mogelijkheden voor thuisnabij onderwijs zijn bekeken, besproken en kan een tweede deskundige een verklaring afgeven. Daarna kan de aanvraag naar de toelaatbaarheidscommissie van het samenwerkingsverband. Zij controleren of alle procedures goed zijn doorlopen.

Samenwerkingsverband PO2702

De samenwerkingsverbanden die een procedure hanteren voor de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften buiten het regulier onderwijs, is gevraagd of de procedure op termijn aangepast dient te worden.

Tabel 5.6 Aanpassen van procedure voor plaatsing (afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring) van leerlingen voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Nee	30 (64%)	20 (40%)
Ja, op korte termijn (binnen nu en 1 jaar)	3 (6%)	10 (20%)
Ja, op middellange termijn (tussen 1 en 2 jaar)	12 (26%)	15 (30%)
Ja, op langere termijn (na 2 jaar)	1 (4%)	5 (10%)

Het patroon is hetzelfde als hiervoor: samenwerkingsverbanden VO denken de plaatsingsprocedure vaker te moeten aanpassen dan de samenwerkingsverbanden PO.

Bovenschoolse ondersteuningscoördinatoren

Het samenwerkingsverband heeft een netwerk van negen bovenschoolse ondersteuningscoördinatoren die allemaal een aantal eigen scholen onder hun hoede hebben. Een BOC'er heeft een belangrijke rol bij het toekennen van de inzet van extra zorg, terwijl in een andere situatie dit aan de scholen zelf wordt overgelaten. De ene BOC'er heeft zicht op de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en op het budget van de scholen kan ook ingrijpen waar nodig. Een andere BOC'er staat op grotere afstand van de school en heeft een meer consultatieve rol.

Als plaatsing in het SBO of SO nodig is heeft de BOC'er de bevoegdheid om een toelaatbaarheidsverklaring af te geven. De BOC'er organiseert dan een overleg met ouders, school en deskundigen om te bespreken welke ondersteuning voor het kind nodig is. Deze toewijzing van toelaatbaarheid is simpeler dan vóór de invoering van Passend onderwijs. De criteria die zijn opgesteld voor deze toelaatbaarheidsverklaring zullen op de langere termijn wel worden aangepast omdat er altijd veranderingen zullen optreden.

Samenwerkingsverband PO3101

Een procedure is één, criteria zijn twee. Vraag is of er ook criteria van kracht zijn bij de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

Tabel 5.7 Aanwezigheid van criteria voor plaatsing (afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring) van leerlingen voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Ja	35 (75%)	41 (82%)

Een grote meerderheid van de samenwerkingsverbanden PO en VO heeft criteria opgesteld voor de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs.

Samenwerkingsverband houdt toezicht op toelaatbaarheidsverklaringen

Het samenwerkingsverband komt pas in beeld als er een toelaatbaarheidsverklaring wordt aangevraagd voor het speciaal (basis)onderwijs. Het samenwerkingsverband beoordeelt dan of de procedures goed zijn gevolgd en of er voldoende inspanningen zijn gedaan binnen het regulier onderwijs.

Samenwerkingsverband PO2813

Behoeven de plaatsingscriteria aanpassing? Zo ja, op welke termijn?

Tabel 5.8 Aanpassen van criteria voor plaatsing (afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring) binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=35)	VO (n=41)
Nee	18 (51%)	16 (39%)
Ja, op korte termijn (binnen nu en 1 jaar)	2 (6%)	9 (22%)
Ja, op middellange termijn (tussen 1 en 2 jaar)	13 (37%)	11 (27%)
Ja, op langere termijn (na 2 jaar)	2 (6%)	5 (12%)

De helft van de samenwerkingsverbanden PO denkt de plaatsingscriteria op termijn aan te moeten passen, waar dit vier op de 10 samenwerkingsverbanden VO betreft.

Nog geen vaste criteria

Er zijn nog geen vaste criteria voor de plaatsing op het voortgezet speciaal onderwijs, ieder geval wordt apart bekeken. Er wordt daarbij steeds uitgegaan van 'zo thuis nabij mogelijk, zo licht mogelijk, zo snel mogelijk en van goede kwaliteit'.

Samenwerkingsverband VO3104

Terug- of overplaatsing

Als een leerling met extra ondersteuningsbehoeften een tijd heeft doorgebracht in speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs, kan het voorkomen dat zijn of haar ontwikkeling zo voorspoedig verloopt, dat overwogen kan worden de leerling terug te plaatsen naar regulier onderwijs of over te plaatsen naar een andere school. De vraag is of samenwerkingsverbanden hiervoor een procedure in het leven hebben geroepen.

Tabel 5.9 Aanwezigheid van procedure voor terug- of overplaatsing naar regulier onderwijs van leerlingen van scholen voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Ja	27 (57%)	29 (58%)

Meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO en samenwerkingsverbanden VO heeft een procedure ontwikkeld voor de terug- of overplaatsing naar regulier onderwijs. De samenwerkingsverbanden die een procedure hebben voor terug- of overplaatsing, is voorgelegd of deze op termijn aanpassing behoeft.

Tabel 5.10 Aanpassen van procedure voor terug- of overplaatsing binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=27)	VO (n=29)
Nee	14 (52%)	18 (62%)
Ja, op korte termijn (binnen nu en 1 jaar)	3 (11%)	2 (7%)
Ja, op middellange termijn (tussen 1 en 2 jaar)	10 (37%)	8 (28%)
Ja, op langere termijn (na 2 jaar)	0 (0%)	1 (3%)

De procedure voor terug- of overplaatsing behoeft volgens meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO voorlopig geen aanpassing. Een nog grotere meerderheid binnen de samenwerkingsverbanden VO ziet op termijn geen aanleiding om de terug- of plaatsingsprocedure te onderwerpen aan bijstelling.

Criteria kunnen behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de vraag welke leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in aanmerking komen voor terug- of overplaatsing.

Tabel 5.11 Aanwezigheid van criteria voor terug- of overplaatsing naar regulier onderwijs van leerlingen van scholen voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Ja	14 (30%)	14 (28%)

Samenwerkingsverbanden PO en samenwerkingsverbanden VO hebben niet vaak criteria voor leerlingen geformuleerd die in aanmerking komen voor terug- of overplaatsing naar regulier onderwijs.

Zijn deze criteria in beton gegoten, of behoeven deze op termijn aanpassing?

Tabel 5.12 Aanpassen van criteria voor terug- of overplaatsing binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=14)	VO (n=14)
Nee	5 (36%)	6 (43%)
Ja, op korte termijn (binnen nu en 1 jaar)	3 (21%)	2 (14%)
Ja, op middellange termijn (tussen 1 en 2 jaar)	6 (43%)	1 (7%)
Ja, op langere termijn (na 2 jaar)	0 (0%)	5 (36%)

Een meerderheid van samenwerkingsverbanden PO en samenwerkingsverbanden VO acht het nodig de criteria voor terug- of overplaatsing op termijn aan te moeten passen.

5.2 Vaststellen ondersteuningsvraag

Om vast te stellen of een leerling een ondersteuningsvraag heeft, is het noodzakelijk om informatie te verzamelen en te wegen. Welke informatiebronnen worden hierbij door samenwerkingsverbanden gebruikt?

Tabel 5.13 Benodigde informatie voor vaststellen ondersteuningsvraag van leerlingen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages) (meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Informatie van leerlingen (bijv. diagnostische informatie, observatie- en toetsgegevens, ontwikkelingsperspectief en door leerling zelf gevraagde vorm van ondersteuning)	44 (94%)	46 (92%)
Informatie van personeel (bijv. ervaringen en expertise van de eigen leraar)	47 (100%)	49 (98%)
Informatie van ouders (bijv. gezinssamenstelling, 'gestapelde' problematiek)	47 (100%)	46 (92%)

Informatie van experts in dienst van samenwerkingsverband (bijv. orthopedagoog, maatschappelijk werker)	43 (92%)	42 (84%)
Informatie van (onafhankelijke) experts niet in dienst van het samenwerkingsverband (bijv. kinderpsycholoog, arts, Jeugdzorgmedewerker)	39 (83%)	44 (88%)

Er worden veel verschillende informatiebronnen (informatie van leerlingen, personeel, ouders, experts van binnen en buiten het samenwerkingsverband) gebruikt voor het vaststellen van een ondersteuningsvraag bij leerlingen, zowel binnen samenwerkingsverbanden PO als samenwerkingsverbanden VO. Er doen zich op dit punt nauwelijks verschillen voor tussen samenwerkingsverbanden PO en VO.

5.3 Aanvragen van extra ondersteuning

Als eenmaal is vastgesteld dat een leerling extra ondersteuning nodig heeft, zal deze aangevraagd moeten worden. Wie binnen een samenwerkingsverband zijn daarbij betrokken?

Tabel 5.14 Aanvragen van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=47)	VO (n=50)
De ouders	12 (26%)	8 (16%)
De leraar	15 (32%)	5 (10%)
De intern begeleider / zorgcoördinator	26 (55%)	34 (68%)
De schooldirectie	36 (77%)	32 (64%)
Het bestuur	12 (26%)	7 (14%)
Niet	2 (4%)	1 (2%)
Anders	2 (4%)	4 (8%)

Wie zijn betrokken bij het aanvragen van extra ondersteuning binnen de samenwerkingsverbanden? Binnen de samenwerkingsverbanden PO is meestal de schooldirectie betrokken bij het aanvragen van extra ondersteuning (77%). Binnen de samenwerkingsverbanden VO is de zorgcoördinator (68%) nog iets vaker dan de schooldirectie (64%) betrokken. Opmerkelijk is dat binnen de samenwerkingsverbanden PO daarnaast de ouders, leraren en het bestuur vaker betrokken zijn dan binnen de samenwerkingsverbanden VO. Bij de 'anders'-antwoorden gaat het om teams of personen zoals het zorgadviesteam, kernpartners, leerplichtambtenaar et cetera.

Aanvragen van extra arrangementen via eigen schoolbestuur

De extra arrangementen worden bij het eigen schoolbestuur aangevraagd en door het eigen schoolbestuur beoordeeld. Ieder schoolbestuur kiest daar zijn eigen weg in. Waar de één akkoord gaat met de aanvraag wanneer duidelijk is dat intern begeleider, leerkracht, ouders, hulpverlening enzovoort samen tot de aanvraag zijn gekomen, heeft het andere schoolbestuur een "loket" ingericht waar de aanvragen worden behandeld. De schoolbesturen krijgen een ondersteuningsbudget naar rato van het aantal leerlingen.

Samenwerkingsverband PO2813

Welke inhoud moet aangeleverd worden bij het aanvragen van extra ondersteuning?

Tabel 5.15 Inhoud van aanvragen van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages) (meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Ondersteuningsvraag van leerling	42 (89%)	46 (92%)
Diagnostische informatie uit (psycho)diagnostiek	27 (57%)	33 (66%)
Ontwikkelgegevens van leerling uit een (onderwijs)leerlingvolg-systeem	40 (85%)	39 (78%)
Informatie uit (be)handelingsplan	24 (51%)	32 (64%)
Ontwikkelingsperspectief van leerling	37 (79%)	46 (92%)
Verzuimgegevens van leerling	12 (26%)	29 (58%)
Handelingsgerichte diagnostiek en/of aanpak van de leraar van de school	40 (85%)	38 (78%)
Handelingsverlegenheid van de school	36 (77%)	40 (80%)
(On)mogelijkheden binnen schoolondersteuningsprofiel	22 (47%)	34 (64%)
Informatie over de thuissituatie	30 (64%)	35 (70%)
Wensen van ouders	35 (75%)	37 (74%)
(Verwachte) Duur van de ondersteuning	30 (64%)	33 (66%)
Budget(indicatie) van de gevraagde ondersteuning	20 (43%)	17 (34%)
Anders	2 (4%)	3 (6%)

Er zijn veel overeenkomsten tussen samenwerkingsverbanden PO en VO bij de aan te leveren inhoud bij het aanvragen van extra ondersteuning. Bij het aanvragen van extra ondersteuning is vaak (boven of rond de 80% van de samenwerkingsverbanden) de volgende informatie nodig:

- ondersteuningsvraag van leerling
- ontwikkelgegevens van leerling
- ontwikkelingsperspectief van leerling
- handelingsgerichte diagnostiek en/of aanpak van de leraar van de school
- handelingsverlegenheid van de school

De antwoorden 'anders' omvatten soms nog wat toegevoegde zaken, zoals een IQ- test of de wensen van een leerling.

Digitaal aanvragen

De aanmelding voor extra ondersteuning of een toelaatbaarheidsverklaring gaat helemaal digitaal. Er is een systeem gebouwd met behulp van het programma Kindkans (zie voor meer informatie www.swvroosvo.nl). Scholen kunnen gegevens over een leerling invoeren met een inlogcode. De bedoeling is dat niet te veel mensen over die code beschikken. Om een aanvraag te doen moeten allerlei documenten worden geüpload (in ieder geval het ontwikkelingsperspectief, toestemming van ouders etc.). Resultaten uit bijvoorbeeld Magister worden ingelezen. Als alles is ingevoerd, komt het bij de orthopedagoog binnen. Deze beoordeelt en kan desgewenst anderen consulteren; hieruit rolt een advies. Dan komt dit advies op het bureau van de directeur, die vervolgens besluit, of het gehonoreerd wordt. Als het advies wordt overgenomen volgt een toekenningsbrief. Als het gaat om een toelaatbaarheidverklaring wordt er altijd een extern deskundige ingeschakeld. Maar voor het type arrangement vergelijkbaar met de rugzak is dat niet per se nodig. Men werkt met dit systeem sinds augustus 2014.

Samenwerkingsverband VO3002

Verschillen tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO zijn er ook. Samenwerkingsverbanden VO vragen wat vaker naar:

- informatie uit (be)handelingsplan
- ontwikkelingsperspectief van leerling
- verzuimgegevens van leerling
- (on)mogelijkheden binnen schoolondersteuningsprofiel

Wie beslist er uiteindelijk binnen het samenwerkingsverband over de toewijzing van extra ondersteuning? En: Op welk niveau vindt de besluitvorming hierover plaats?

Tabel 5.16 Niveau van besluitvorming over toewijzing van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Niveau van het samenwerkingsverband	32 (68%)	46 (92%)
Niveau van het schoolbestuur	10 (21%)	3 (6%)
Niveau van de school	12 (26%)	12 (24%)
Niveau van een geografisch deel van het samenwerkingsverband (regio, wijk- of (dorps)kern)	4 (9%)	0 (0%)

Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben meestal op het allerhoogste niveau de besluitvorming over de toewijzing van de extra ondersteuning neergelegd. In het VO is dit nog sterker het geval dan in het PO (92% versus 68%). Binnen een deel van de samenwerkingsverbanden PO ligt de besluitvorming ook wel bij de schoolbesturen (21% versus 6% in het VO).

5.4 Commissie van toewijzing van extra ondersteuning

In samenwerkingsverbanden kan een commissie actief zijn die formeel gaat over de toewijzing van extra ondersteuning.

Tabel 5.17 Aanwezigheid van commissie bij toewijzing van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Nee	13 (28%)	1 (2%)
Ja, we hebben één (centrale) commissie (bijv. commissie van toewijzing, toelating of advies op het niveau van het samenwerkingsverband)	28 (60%)	44 (88%)
Ja, we hebben meerdere (deel)commissies (bijv. ingedeeld naar diverse typen ondersteuningsvragen of per werkgebied / (sub)regio een eigen commissie)	4 (8%)	3 (6%)
Anders	2 (4%)	2 (4%)

Zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO hebben meestal een centrale commissie die gaat over de toewijzing van de extra ondersteuning, maar binnen het VO is dit nog gewoonlijker dan binnen het PO (88% tegenover 60%). Binnen samenwerkingsverbanden PO komt het in ruim van een kwart van de gevallen (28%) voor dat er geen toewijzingscommissie is, tegenover maar één procent van de samenwerkingsverbanden VO. Bij de antwoorden 'anders' van de samenwerkingsverbanden PO geeft een directeur aan dat men alleen procedureel toetst. Een ander verhaalt over ondersteuningseenheden die in wisselende samenstelling beslissen. De 'anders'-antwoorden van de samenwerkingsverbanden VO bevatten een persoon in plaats van een commissie, zoals een orthopedagoog of een onafhankelijk deskundige.

Toewijzingscommissie

Er is één procedure. Alles komt langs de toewijzingscommissie. De directeur van het samenwerkingsverband is ook de voorzitter van die toewijzingscommissie. Verder zitten er vier deskundigen in (orthopedagogen van cluster 3 en 4 en de voorzitter van de oude PLC). Het advies wordt in principe overgenomen. Ouders, leerlingen en school worden natuurlijk betrokken.

Samenwerkingsverband VO2503

Vraag is wie er zitting hebben in een commissie die gaat over de toewijzing van extra ondersteuning.

Tabel 5.18 Betrokkenheid van deskundigen bij toewijzing van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Orthopedagoog	40 (85%)	47 (94%)
Psycholoog (kinder-, ontwikkelings- of jeugdpsycholoog)	23 (49%)	30 (60%)
Psychiater	9 (19%)	5 (10%)
Arts	17 (36%)	9 (18%)
Maatschappelijk werker	21 (24%)	12 (24%)
Onderwijskundige	17 (36%)	14 (28%)
Directeur van samenwerkingsverband	12 (26%)	27 (54%)
Schoolbestuurder	6 (13%)	2 (4%)
Directeur van school	21 (45%)	7 (14%)
Intern begeleider / zorgcoördinator	26 (55%)	28 (56%)
Ambulant begeleider	18 (38%)	14 (28%)
Leraar	23 (49%)	5 (10%)
Ouders	24 (51%)	12 (24%)
Het is afhankelijk van de ondersteuningsvraag	13 (11%)	4 (8%)
Diverse overige deskundigen van bijv. SBO, REC of praktijkonderwijs	4 (11%)	9 (18%)

Orthopedagogen zijn van de opgesomde deskundigen veruit het meest betrokken bij de toewijzing van de extra ondersteuning. Daarna volgen er vele andere deskundigen, maar die zijn veel minder frequent betrokken bij de toewijzing.

Er doen zich op dit punt een paar interessante verschillen voor tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO.

Binnen de samenwerkingsverbanden PO zijn vaker dan binnen de samenwerkingsverbanden VO betrokken: artsen, directeuren van scholen, ambulant begeleiders, leraren en ouders.

Binnen de samenwerkingsverbanden VO zijn vaker dan binnen de samenwerkingsverbanden PO betrokken: psychologen en directeuren van samenwerkingsverbanden.

Commissie zorgt voor nadere invulling basisondersteuning

De basisondersteuning is in dit samenwerkingsverband 'alles wat bij de schoolse lessen hoort en dat met schoolse ondersteuning kan worden opgelost'. Wat valt onder de basisondersteuning, wordt daarbij steeds weer opnieuw bekeken. Voor de deskundigen is het namelijk niet altijd duidelijk of een aanvraag voor een ondersteuningsarrangement eigenlijk binnen de basisondersteuning zou moeten vallen of niet. Bij twijfel wordt dit in een commissie besproken en zo wordt de basisondersteuning steeds verder ingevuld.

Samenwerkingsverband VO2707

Indien er extra ondersteuning wordt toegewezen, is de vraag hoe lang deze toewijzing geldig is.

Tabel 5.19 Geldigheidsduur van toewijzing van vorm van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Maximaal 1 jaar	9 (19%)	7 (14%)
Maximaal 2 jaren	3 (6%)	6 (12%)
Maximaal 3 jaren	1 (2%)	0 (0%)
Maximaal 4 jaren	0 (0%)	0 (0%)
Gedurende de gehele onderwijsperiode (bijv. ingeval van zeer laag IQ of chronische aandoening)	1 (2%)	0 (0%)

Dat verschilt per ondersteuningsarrangement	31 (67%)	33 (66%)
Anders	2 (4%)	4 (8%)

De meeste, rond tweederde van de samenwerkingsverbanden PO en VO, heeft afgesproken dat de geldigheidsduur van een toewijzing afhankelijk is van het arrangement. Op die manier kan er maatvoering worden geboden.

Bij 'anders' worden bijvoorbeeld genoemd "*Duur van SBO of VSO*" en ook tweemaal wordt aangegeven dat de geldigheidsduur de rest van het schooljaar is.

Een klein deel van de leerlingen heeft zowel behoeften op het gebied van onderwijs als op het gebied van zorg. Daar is bijvoorbeeld sprake van als een leerling met een ernstige stoornis in het autismespectrum op school één-op-één begeleiding krijgt van een ambulant begeleider vanuit het samenwerkingsverband en tegelijkertijd de ouders in de thuissituatie worden geholpen met concrete opgroei- en opvoedondersteuning van een gezinspedagoog vanuit een Opvoedpoli. Het eerste komt voor rekening van het samenwerkingsverband, het laatste wordt bekostigd door de gemeente.

Tegen deze achtergrond kunnen samenwerkingsverbanden ertoe overgaan om samen met gemeenten te bepalen of een leerling een gecombineerde onderwijs- en zorgvraag heeft, en dus een onderwijszorgarrangement het meest adequaat is om de leerling een geregelde schoolloopbaan te laten ondergaan.

Tabel 5.20 Integrale vorm van toewijzing van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Nee, er zijn alleen deskundigen vanuit het samenwerkingsverband betrokken	16 (34%)	10 (20%)
Het is onze ambitie, maar we zijn nog niet zover	15 (32%)	29 (58%)
Ja, er zijn zowel deskundigen vanuit het samenwerkingsverband als deskundigen vanuit de (jeugd)zorg betrokken	16 (34%)	11 (22%)

De samenwerkingsverbanden PO zijn iets verder met het integraal arrangeren dan de samenwerkingsverbanden VO, maar de samenwerkingsverbanden VO hebben wel op grote schaal de ambitie om dit in de toekomst in de benen te zetten. VO-verbanden met een positieve verveningsopdracht hebben vaker een integrale vorm van toewijzing dan VO-verbanden met een neutrale of negatieve vereveningsopdracht.

Betrekken van jeugdhulpverlening bij arrangeren

Wanneer de ondersteuningsvraag van een leerling niet meer binnen de basisondersteuning beantwoord kan worden, kan de school een aanvraag doen voor een arrangement bij de eigen afdeling (iedere afdeling heeft een eigen commissie 'arrangeren'). De ondersteuner vanuit de school zoekt een sparringpartner om de hulpvraag mee te bespreken, waar nodig wordt ook jeugdhulpverlening betrokken.

Samenwerkingsverband PO2203

5.5 Doorgaande lijn in extra ondersteuning

Het komt voor dat leerlingen met extra ondersteuning door verhuizing veranderen van school binnen één en hetzelfde samenwerkingsverband. De vraag is of samenwerkingsverbanden in die situaties voorzien in een doorgaande lijn in extra ondersteuning.

Tabel 5.21 Afspraken over garanderen van doorgaande ondersteuning bij overgang binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
Ja	23 (49%)	26 (52%)

Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden PO en VO hebben geregeld dat de extra ondersteuning wordt voortgezet bij een verhuizing naar een andere school binnen het eigen verband. De andere helft van de samenwerkingsverbanden heeft dat dus (nog) niet geregeld.

Geld volgt kind niet bij verhuizing

Vóór Passend onderwijs was het zo dat wanneer een kind van school wisselde, het rugzakgeld met de leerling mee ging. Onder Passend onderwijs kan dat niet meer. Wanneer ouders ontevreden zijn over de ondersteuning van de school en daarom van school willen wisselen, gaat er geen budget mee. De nieuwe school moet zelf dan weer voor de leerling een arrangement gaan aanvragen binnen het eigen bestuur.

Samenwerkingsverband PO2813

Bij leerlingen met extra ondersteuning die de overstap maken van PO naar VO kan de vraag worden gesteld: is in die situatie gegarandeerd dat de extra ondersteuning wordt gecontinueerd?

Tabel 5.22 Afspraken over garanderen van doorgaande ondersteuning bij overgang naar ander samenwerkingsverband binnen samenwerkingsverbanden PO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)
Ja	18 (38%)

Als leerlingen met extra ondersteuning na groep 8 de overstap maken van een samenwerkingsverband PO naar een samenwerkingsverband VO dan is minder vaak geregeld dat de extra ondersteuning wordt voortgezet. 38 procent van de PO-verbanden heeft hierover afspraken met VO-verbanden.

Overgang PO naar VO

Het is niet zo dat arrangementen die zijn toegekend in het PO automatisch worden overgenomen door het VO. Het VO is autonoom in wat ze willen en kunnen. In het VO kan de ondersteuningsvraag anders zijn dan in het PO. Een ondersteuningsvraag kan immers wegvallen. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook. Het PO en VO kunnen zelfstandig daarin handelen.

Het onderwijskundig rapport, al dan niet met warme overdracht, zorgt ervoor dat de overgang tussen PO en VO voorspoedig verloopt.

Samenwerkingsverband VO2001

5.6 Samenvatting

Procedure en criteria. Circa driekwart van de samenwerkingsverbanden PO (75%) en VO (72%) heeft een procedure voor de toewijzing van extra ondersteuning in het regulier onderwijs. Alle samenwerkingsverbanden PO (100%) en VO (100%) hebben een procedure voor de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vanuit regulier naar speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs, ook wel het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring genoemd. Een overgrote meerderheid van de PO- en VO-verbanden heeft ook plaatsingscriteria opgesteld.

Meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO (57%) en samenwerkingsverbanden VO (58%) heeft een procedure ontwikkeld voor de terug- of overplaatsing naar regulier onderwijs. Hiervoor zijn veel minder vaak criteria opgesteld.

Vaststellen ondersteuningsvraag. Er worden veel verschillende informatiebronnen (informatie van leerlingen, personeel, ouders, experts van binnen en buiten het samenwerkingsverband) gebruikt voor het vaststellen van een ondersteuningsvraag bij leerlingen, zowel binnen samenwerkingsverbanden PO als samenwerkingsverbanden VO.

Aanvragen van extra ondersteuning. Binnen de samenwerkingsverbanden PO is meestal de schooldirectie betrokken bij het aanvragen van extra ondersteuning (77%). Binnen de samenwerkingsverbanden VO is de zorgcoördinator (68%) nog iets vaker dan de schooldirectie (64%) betrokken. Opmerkelijk is dat binnen de samenwerkingsverbanden PO daarnaast de ouders, leraren en het bestuur vaker betrokken zijn dan binnen de samenwerkingsverbanden VO.

Er zijn veel overeenkomsten tussen samenwerkingsverbanden PO en VO bij de aan te leveren inhoud bij het aanvragen van extra ondersteuning. Vaak is de volgende informatie nodig: ondersteuningsvraag van leerling, ontwikkelgegevens van leerling, ontwikkelingsperspectief van leerling, handelingsgerichte diagnostiek en/of aanpak van de leraar van de school en handelingsverlegenheid van de school.

Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben meestal op het allerhoogste niveau de besluitvorming over de toewijzing van de extra ondersteuning neergelegd. In het VO is dit nog sterker het geval dan in het PO (92% versus 68%). Binnen een deel van de samenwerkingsverbanden PO ligt de besluitvorming ook wel bij de schoolbesturen (21% versus 6% in het VO).

Commissie van toewijzing van extra ondersteuning. Zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO hebben meestal een centrale commissie die gaat over de toewijzing van de extra ondersteuning, maar binnen het VO is dit nog gewoonlijker dan binnen het PO (88% tegenover 60%). Binnen samenwerkingsverbanden PO komt het in ruim van een kwart van de gevallen (28%) voor dat er geen toewijzingscommissie is, tegenover maar één procent van de samenwerkingsverbanden VO.

Orthopedagogen zijn veruit de meest gevraagde betrokken deskundigen bij de toewijzing van de extra ondersteuning (PO: 85%; VO: 94%). Binnen de samenwerkingsverbanden PO zijn vaker dan binnen de samenwerkingsverbanden VO betrokken: artsen, directeuren van scholen, ambulant begeleiders, leraren en ouders. Binnen de samenwerkingsverbanden VO zijn vaker dan binnen de samenwerkingsverbanden PO betrokken: psychologen en directeuren van samenwerkingsverbanden. Tweederde van de samenwerkingsverbanden PO (67%) en VO (66%) heeft afgesproken dat de geldigheidsduur van een toewijzing afhankelijk is van het arrangement.

De samenwerkingsverbanden PO zijn iets verder met het integraal arrangeren dan de samenwerkingsverbanden VO (34% versus 22%), maar de VO-verbanden hebben wel op grote schaal de ambitie om dit in de toekomst in de benen te zetten.

Doorgaande lijn in extra ondersteuning. De helft van de samenwerkingsverbanden PO (49%) en VO (52%) hebben geregeld dat de extra ondersteuning wordt voortgezet bij een verhuizing naar een andere school binnen het eigen verband. Als leerlingen met extra ondersteuning na groep 8 de overstap maken van een samenwerkingsverband PO naar een samenwerkingsverband VO dan heeft 38 procent van de PO-verbanden hierover afspraken VO-verbanden.

6. Uitvoering van de extra ondersteuning

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van extra ondersteuning in de onderwijspraktijk van samenwerkingsverbanden. Paragraaf 6.1 biedt informatie over de gebruikmaking van het ontwikkelingsperspectief daarbij en paragraaf 6.2 besteedt aandacht aan het toerusten en betrekken van leraren bij de uitvoering van Passend onderwijs. Paragraaf 6.3 zet de belangrijkste bevindingen op een rij.

6.1 Ontwikkelingsperspectief

Leerlingen die extra ondersteuning krijgen in regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs zullen bij wet een ontwikkelingsperspectief moeten hebben. Voor leerlingen die basisondersteuning krijgen, hoeven scholen geen ontwikkelingsperspectief op te stellen. In een ontwikkelingsperspectief staat kortgezegd de verwachte uitstroombestemming en de onderbouwing daarvan. Scholen zijn gehouden aan het voeren van op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met de ouders over het ontwikkelingsperspectief van hun kind.

Ontwikkelingsperspectief vervangt handelingsplan

Voor de leerlingen die breedte- of diepte-ondersteuning krijgen, wordt een ontwikkelingsperspectief opgesteld. Wat er prettig gevonden wordt, is dat er nu niet meer voor iedere leerling een handelingsplan opgesteld hoeft te worden (zoals vroeger bij Iwoo en rugzakken), omdat veel ondersteuning nu namelijk gewoon onder de basisondersteuning van de school valt.

Samenwerkingsverband VO3001

Hieronder is opgenomen in welke vormen van onderwijs een ontwikkelingsperspectief is opgesteld voor alle leerlingen die extra ondersteuning krijgen, te beginnen met de samenwerkingsverbanden PO.

Tabel 6.1 Opstellen ontwikkelingsperspectief voor alle leerlingen die extra ondersteuning krijgen binnen samenwerkingsverbanden PO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)		
	Nee	Daar zijn we mee bezig	Ja
Regulier basisonderwijs	4 (8%)	21 (45%)	22 (47%)
Speciaal basisonderwijs	1 (2%)	4 (9%)	42 (89%)
Speciaal onderwijs	1 (2%)	4 (9%)	42 (89%)

Voor de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs is vaak al een ontwikkelingsperspectief opgesteld (voor het SBO was dat al enige tijd verplicht). Voor de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier basisonderwijs is dat minder vaak het geval.

Geen ontwikkelingsperspectieven opstellen

Alle inzet van deze ambulant begeleiders valt onder de basisondersteuning. Er is binnen het samenwerkingsverband dus geen sprake van 'extra' of 'breedte' ondersteuning. Is de basisondersteuning niet toereikend voor een leerling, dan kan een leerling worden verwezen naar het speciaal onderwijs. Omdat het samenwerkingsverband dus geen 'extra ondersteuning' kent, hoeven er wettelijk gezien ook geen ontwikkelingsperspectieven te worden gemaakt. Veel scholen doen dit echter wel voor leerlingen die ondersteuning krijgen binnen het reguliere onderwijs, omdat men het wel belangrijk vindt om een ontwikkelingsperspectief op te stellen.

Samenwerkingsverband PO2504

Voor het VO zijn dit de cijfers:

Tabel 6.2 Opstellen ontwikkelingsperspectief voor alle leerlingen die extra ondersteuning krijgen binnen samenwerkingsverbanden VO (absoluut en in percentages)

	VO (n=50)		
	Nee	Daar zijn we mee bezig	Ja
Voortgezet onderwijs	2 (4%)	19 (38%)	29 (58%)
Praktijkonderwijs	4 (8%)	7 (14%)	39 (78%)
Voortgezet speciaal onderwijs	2 (4%)	0 (0%)	48 (96%)

Ook binnen de samenwerkingsverbanden VO blijven de scholen voor regulier onderwijs enigszins achter bij het opstellen van een ontwikkelingsperspectief voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen.

Hoewel het opstellen van een ontwikkelingsperspectief voor alle leerlingen die extra ondersteuning krijgen wettelijk verplicht is, is een behoorlijk deel van de scholen daar nog mee bezig.

Tabel 6.3 Aanwezigheid ontwikkelingsperspectief voor leerlingen met extra ondersteuning op scholen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=50)
(Vrijwel) Geen enkele school	1 (2%)	0 (0%)
Ongeveer een kwart van de scholen	0 (0%)	4 (8%)
Ongeveer de helft van de scholen	8 (17%)	3 (6%)
Ongeveer driekwart van de scholen	5 (11%)	2 (4%)
(Bijna) Alle scholen	20 (42%)	32 (64%)
Geen zicht op / weet ik niet	13 (28%)	9 (18%)

Een minderheid van de samenwerkingsverbanden PO (42%) heeft geregeld dat op scholen (bijna) alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een ontwikkelingsperspectief heeft, tegenover een meerderheid van de VO-verbanden (64%).

Alleen ontwikkelingsperspectieven voor nieuwe leerlingen

Ontwikkelingsperspectieven worden geschreven voor nieuwe leerlingen met een ondersteuningsvraag en leerlingen die sinds 1 augustus 2014 een extra arrangement krijgen. Voor leerlingen aan wie al vóór 1 augustus extra ondersteuning werd geboden, zijn (nog) geen ontwikkelingsperspectieven opgesteld, om de scholen niet teveel te belasten.

Samenwerkingsverband VO2501

Uit diverse interviews met de directeurs van samenwerkingsverbanden PO en VO blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over wanneer een ontwikkelingsperspectief wettelijk vereist is.

Discussie over ontwikkelingsperspectief

Het opstellen van een ontwikkelingsperspectief staat nog ter discussie binnen het samenwerkingsverband. Wanneer de ondersteuning valt binnen de bandbreedte van de school, hoeft er in principe geen ontwikkelingsperspectief opgesteld te worden. Maar bij een afwijkend uitstroomperspectief zou dat eigenlijk weer wel moeten (zoals voor deze leerlingen voorheen ook een handelingsplan werd opgesteld) en dit zou dan ook weer gecommuniceerd moeten worden met het MBO. Het is dus lastig om te beoordelen vanaf welk moment (of welke ondersteuningsvraag) een ontwikkelingsperspectief opgesteld moet worden.

Samenwerkingsverband VO3104

6.2 Betrekken en toerusten van leraren

Het betrekken en toerusten van leraren wordt gezien als een belangrijk, zo niet het belangrijkste aspect van Passend onderwijs. Betrokken leraren vormen een betere garantie voor het welslagen van Passend onderwijs. Wiens taak is het om leraren te betrekken bij de uitvoering ervan?

Tabel 6.4 Taakverantwoordelijkheid om leraren te betrekken bij uitvoering van Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Dit is de primaire taak van het samenwerkingsverband	2 (4%)	1 (2%)
Dit is de primaire taak van elk schoolbestuur afzonderlijk	27 (58%)	29 (59%)
Dit is zowel de taak van het samenwerkingsverband als de taak van elk bestuur afzonderlijk	18 (38%)	19 (39%)

De meeste samenwerkingsverbanden PO en VO vinden het een primaire taak van de afzonderlijke schoolbesturen om leraren te betrekken bij Passend onderwijs. Binnen de PO-verbanden zijn het vooral de verbanden met een negatieve vereveningsopdracht die dat vinden. PO-verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht vinden dit vaker een gezamenlijke taak van samenwerkingsverbanden én besturen.

Er zijn diverse manieren om leraren te betrekken bij de uitvoering van Passend onderwijs. Welke manieren worden beproefd binnen samenwerkingsverbanden?

**Tabel 6.5 Wijze(n) van betrekken van leraren bij uitvoering van Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)**

	PO (n=47)	VO (n=49)
Leraren krijgen informatie via post / email e.d.	34 (72%)	33 (67%)
Leraren kunnen naar informatieve bijeenkomsten	27 (57%)	30 (61%)
Leraren zitten in een soort van adviesraad / panel	10 (21%)	7 (14%)
Leraren kunnen terecht bij een loket / helpdesk voor vragen	28 (60%)	20 (41%)
Leraren zijn betrokken in de vorm van project- en werkgroepen	15 (32%)	23 (47%)
Gebeurt niet door samenwerkingsverband maar via eigen schoolbesturen	7 (15%)	4 (8%)
Door de ondersteuningsplanraad	0 (0%)	3 (6%)
Anders	6 (13%)	2 (4%)

De meeste samenwerkingsverbanden, zowel PO als VO, informeren hun leraren via de post en/of email over Passend onderwijs. En ook worden ze ook vaak op de hoogte gebracht via informatieve bijeenkomsten. Binnen samenwerkingsverbanden PO kunnen leraren wat vaker terecht bij een loket / helpdesk voor vragen dan leraren binnen samenwerkingsverbanden VO. Binnen samenwerkingsverbanden VO worden leraren daarentegen wat vaker betrokken in de vorm van project- en werkgroepen.

Bij 'anders' wordt verder nog genoemd a) voorlichting op scholen en b) via ondersteuningsteams die actief zijn binnen het samenwerkingsverband (getrapte voorlichting).

Docenten bereiken

Vooraf schoolbesturen, schoolleiders en zorgcoördinatoren zijn goed op de hoogte, nu komt het er op aan dat docenten Passend onderwijs gaan dragen. Daar is nog wel het nodige aan te doen.

Samenwerkingsverband VO3005

Passend onderwijs valt of staat met de vakbekwaamheid en professionaliteit van het onderwijzend personeel, zo wordt vaak gehoord. Rekening houden met leerrelevante verschillen in (leer)potentie, niveau, tempo en leerstijl tussen leerlingen is nodig om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te bieden wat ze nodig hebben, ongeacht de onderwijssetting.

De vraag is wiens verantwoordelijkheid het wordt om te werken aan de verdergaande professionalisering van schoolteams.

Tabel 6.6 Aanwezigheid bovenschools professionaliseringsplan voor leraren op het gebied van Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Nee, we zien dat als de verantwoordelijkheid van elk schoolbestuur afzonderlijk	34 (72%)	32 (65%)
Nee, bij ons is dat nog een onderwerp van discussie wie daar verantwoordelijk voor wordt	4 (8%)	9 (19%)
Ja, we zien dat als een gezamenlijke verantwoordelijkheid	9 (19%)	8 (16%)

De meeste samenwerkingsverbanden, zowel PO als VO, hebben ervoor gekozen om de professionalisering van schoolteams op het gebied van Passend onderwijs bij de afzonderlijke schoolbesturen te beleggen. Een klein deel van de samenwerkingsverbanden ziet dat juist als een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Collectieve professionalisering

In de WSNS-tijd was er al een budget voor professionalisering. Handelingsgericht werken was toen in opkomst. Er zijn toen contacten gelegd met de bedenkers van de 1-zorgroute en die hebben een pilot ingericht voor twee basisscholen. Dat was heel succesvol, dus dat werd gedeeld op een studiedag met de andere 45 scholen. Toen besloten alle deelnemende scholen handelingsgericht te gaan werken. Vier jaar lang konden scholen intekenen (sommige wilden niet meteen van start omdat ze met andere dingen bezig waren). Later is de werkwijze aangevuld omdat er ontwikkelingen waren in het handelingsgericht werken en mochten alle scholen zich bijscholen. Hetzelfde gaat nu gebeuren rondom het protocol dyslectie. Professionalisering wordt gemeenschappelijk geregeld op verzoek van de scholen.

Samenwerkingsverband PO2809

Binnen een ander klein deel van de samenwerkingsverbanden is de vraag over de verantwoordelijkheid voor professionalisering nog onderwerp van gesprek.

Een andere vraag met betrekking tot de professionalisering van schoolteams is of samenwerkingsverbanden hier een apart scholingsbudget voor hebben.

Tabel 6.7 Aanwezigheid van bovenschools (scholings)budget voor professionalisering van leraren op het gebied van Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Ja	16 (34%)	13 (27%)

Omdat de verantwoordelijkheid voor de professionalisering van schoolteams in hoofdzaak bij de besturen ligt, hebben de samenwerkingsverbanden meestal geen bovenschools (scholings)budget voor de professionalisering van leraren op het gebied van Passend onderwijs. PO-verbanden met een positieve, maar vooral een neutrale vereveningsopdracht, hebben echter beduidend vaker een bovenschools (scholing)budget voor professionalisering dan PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht.

Inzetten op uitbreiding ondersteuningsmogelijkheden van docenten

Er heerst frustratie over de negatieve vereveningsopdracht: leerlingen en hun ondersteuningsvragen zijn niet veranderd, dezelfde ondersteuning moet dus met minder middelen worden geboden. Er wordt daarom binnen het samenwerkingsverband bewust ingezet op de handelingsgerichte aanpak door docenten om hun eigen ondersteuningsmogelijkheden te vergroten.

Samenwerkingsverband VO2501

6.3 Samenvatting

Ontwikkelingsperspectief. Voor de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het speciaal basisonderwijs (89%) en speciaal onderwijs (89%) is vaak al door PO-verbanden een ontwikkelingsperspectief opgesteld. Voor de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier basisonderwijs is dat minder vaak het geval (47%). Voor de VO-verbanden zijn de cijfers voor regulier onderwijs, praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs respectievelijk 58, 78 en 96 procent. Een minderheid van de samenwerkingsverbanden PO (42%) heeft geregeld dat op scholen (bijna) alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een ontwikkelingsperspectief heeft, tegenover een meerderheid van de VO-verbanden (64%).

Betrekken en toerusten van leraren. De meeste samenwerkingsverbanden PO (58%) en VO (59%) vinden het een primaire taak van de afzonderlijke schoolbesturen om leraren te betrekken bij Passend onderwijs. Binnen de PO-verbanden zijn het vooral de verbanden met een negatieve vereveningsopdracht die dat vinden. PO-verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht vinden dit vaker een gezamenlijke taak van samenwerkingsverbanden én besturen.

De meeste samenwerkingsverbanden, zowel PO (72%) als VO (67%), informeren hun leraren via de post en/of email over Passend onderwijs. De meeste samenwerkingsverbanden, zowel PO (72%) als VO (65%), hebben ervoor gekozen om de professionalisering van schoolteams op het gebied van Passend onderwijs bij de afzonderlijke schoolbesturen te beleggen.

Omdat de verantwoordelijkheid voor de professionalisering van schoolteams in hoofdzaak bij de besturen ligt, hebben de samenwerkingsverbanden meestal ook geen bovenschools (scholings)budget voor de professionalisering van leraren op het gebied van Passend onderwijs. PO-verbanden met een positieve, maar vooral een neutrale vereveningsopdracht, hebben echter beduidend vaker een bovenschools (scholing)budget voor professionalisering dan PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht.

7. Financiering van de extra ondersteuning

Aan Passend onderwijs, het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben, zitten ook financiële vraagstukken. Achtereenvolgens gaan we in paragraaf 7.1 in op financieringsmodellen, budgethouders, bestedingsvrijheid van scholen bij het eigen ondersteuningsbudget, financiering van bovenschoolse (tussen)voorzieningen, vereveningsopdracht, meerjarenbegroting, ondersteuningsplan en financiële informatie, verwachte financiële tekorten en financiële expertise binnen samenwerkingsverbanden. Slotparagraaf 7.2 bevat de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk.

7.1 Financiering bij Passend onderwijs

Financieringsmodellen

Bij de financiering van de extra ondersteuning worden doorgaans drie financieringsmodellen aangehouden. Te weten:

1. Het schoolmodel: er worden ondersteuningsmiddelen toegekend aan schoolbesturen en scholen op grond van aantallen leerlingen (zo wordt Passend onderwijs ook op macroniveau gefinancierd); die hebben vervolgens een grote vrijheid bij de besteding van de toegekende middelen.
2. Het expertmodel: er worden ondersteuningsmiddelen toegekend aan speciale (tussen)voorzieningen vanuit het samenwerkingsverband waar schoolbesturen en scholen op basis van afspraken gebruik van kunnen maken.
3. Het leerlingmodel: er worden ondersteuningsmiddelen toegekend op basis van individuele behoeften van extra onderwijsondersteuning op grond van handelingsgerichte diagnostiek; een soort van leerlinggebonden budget ('geld volgt kind'-principe) zoals die vanuit het oude stelsel bekend is.

Tabel 7.1 Financieringsmodel bij financiering van extra ondersteuning vanuit ondersteuningsmiddelen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Schoolmodel	10 (21%)	5 (10%)
Expertisemodel	3 (6%)	2 (4%)
Leerlingmodel	3 (6%)	1 (2%)
Combinatie van schoolmodel en expertisemodel	7 (15%)	19 (39%)
Combinatie van schoolmodel en leerlingmodel	7 (15%)	2 (4%)
Combinatie van expertisemodel en leerlingmodel	3 (6%)	10 (20%)
Combinatie van schoolmodel, expertisemodel en leerlingmodel	12 (26%)	8 (16%)
Anders	2 (4%)	2 (4%)

Wat betreft de financieringswijze van de extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden zijn er heel verschillende modellen gekozen. De meeste samenwerkingsverbanden, zowel PO als VO, hebben niet voor één financieringsmodel maar voor een gecombineerd financieringsmodel gekozen.

School- en expertisemodel

Er wordt gewerkt met het schoolmodel en het expertisemodel (met een accent op het expertisemodel). Alle scholen hebben € 61 per leerling ontvangen om de basisondersteuning te versterken. Omdat er sprake is van een positieve verevening, zal dit bedrag uiteindelijk oplopen tot € 100 per leerling.

Samenwerkingsverband PO2709

Toch heeft ruim één op de vijf samenwerkingsverbanden PO gekozen voor enkel het schoolmodel. Bij de samenwerkingsverbanden VO is dat slechts één op de 10.

Lumpsum-middelen statutair veilig stellen

De schoolbesturen hebben statutair vastgelegd dat de lumpsum-middelen nooit worden aangetast als het het samenwerkingsverband niet lukt om de negatieve vereveningsopdracht van € 3,5 miljoen op te vangen. De directeur denkt echter dat DUO gewoon middelen gaat inhouden bij individuele schoolbesturen als de situatie budgettair uit de rails loopt. Om die reden zijn er wel ambitieuze doelstellingen in de meerjarenbegroting opgenomen om aantasting van de lumpsummiddelen van de reguliere scholen te voorkomen en toch met een sluitende begroting te werken.

Samenwerkingsverband VO3007

Binnen de samenwerkingsverbanden PO is een combinatie van school-, expertise- en leerlingmodel het meest voorkomend, ruim een kwart heeft hiervoor gekozen. De samenwerkingsverbanden VO hebben het vaakst gekozen voor een combinatie van school- en expertisemodel, bijna door vier op de tien samenwerkingsverbanden.

Bij de andere antwoorden gaat het om samenwerkingsverbanden die een net iets afwijkende versie van één van de bovenstaande modellen hanteren, bijvoorbeeld *“Middelen voor versterken van basisondersteuning; expertise voor extra ondersteuning op basis van leerlingaantal; arrangementen (leerlingmodel)”*. Eén samenwerkingsverband maakt kenbaar geen specifiek model te hanteren en ook eenmaal wordt er nog over gediscussieerd binnen het samenwerkingsverband.

Budgethouders

Wie krijgen binnen een samenwerkingsverband de beschikking over het budget van extra ondersteuning?

**Tabel 7.2 Budgethouder bij financiering van extra ondersteuning vanuit ondersteuningsmiddelen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)**

	PO (n=47)	VO (n=49)
Samenwerkingsverband	30 (64%)	41 (84%)
Schoolbestuur	34 (72%)	26 (53%)
School	18 (38%)	21 (43%)
Leraar	0 (0%)	0 (0%)
Ouders	0 (0%)	1 (2%)

Binnen samenwerkingsverbanden PO zijn de individuele schoolbesturen meestal de budgethouders bij de financiering van de extra ondersteuning. Binnen de samenwerkingsverbanden VO zijn dat de samenwerkingsverbanden zelf. Leraren en ouders hebben zelden tot nooit eigenstandig de beschikking over ondersteuningsmiddelen van de samenwerkingsverbanden.

Bestedingsvrijheid van scholen bij eigen ondersteuningsbudget

Het komt binnen samenwerkingsverbanden voor dat scholen een eigen ondersteuningsbudget hebben om extra ondersteuning te verzorgen.

Tabel 7.3 Eigen ondersteuningsbudget van scholen ('doordecentralisatie' van extra ondersteuningsmiddelen) binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Nee	15 (32%)	11 (22%)
In ontwikkeling	1 (2%)	3 (6%)
Ja	31 (66%)	35 (72%)

Tweederde van de samenwerkingsverbanden PO geeft individuele scholen een eigen budget om extra ondersteuning te arrangeren. Binnen samenwerkingsverbanden VO gebeurt dat zelfs nog iets vaker (66% versus 72%).

Indien scholen de beschikking hebben over een eigen ondersteuningsbudget, is gevraagd of ze dit geheel naar eigen inzicht mogen besteden.

Tabel 7.4 Bestedingsvrijheid bij eigen ondersteuningsbudget van scholen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=31)	VO (n=35)
Nee	4 (13%)	7 (20%)
Ja, maar gedeeltelijk, ze moeten wel dienstverlening en/of ondersteuningsarrangementen benutten die het samenwerkingsverband heeft	9 (29%)	9 (26%)
Ja, volledig, ze mogen er mee doen wat ze willen (bijv. ook inkopen van dienstverlening buiten het eigen samenwerkingsverband)	18 (58%)	19 (54%)

Een ruime meerderheid van de samenwerkingsverbanden, zowel PO als VO, heeft alle vrijheid bij de besteding van de toegekende ondersteuningsmiddelen vanuit het samenwerkingsverband.

Financiering van bovenschoolse (tussen)voorzieningen

Een deel van de samenwerkingsverbanden kiest ervoor om een bovenschools stelsel van speciale (tussen)voorzieningen te financieren vanuit de ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband. Denk aan (tijdelijke) observatieklassen, speciale autiklassen, Rebound, Op de Rails of een OPDC.

Tabel 7.5 Aanwezigheid bovenschools stelsel van speciale (tussen)voorzieningen dat wordt gefinancierd vanuit de extra ondersteuningsmiddelen van scholen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Nee, schoolbesturen en scholen krijgen budget om zelf zoveel mogelijk extra ondersteuning te bieden	34 (72%)	6 (12%)
Ja, schoolbesturen en scholen kunnen gebruik maken van een bovenschools stelsel van speciale (tussen)voorzieningen	13 (28%)	43 (88%)

Op dit punt zien we scherpe verschillen tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO. Het zijn vooral de samenwerkingsverbanden VO die op bovenschools niveau speciale (tussen)-voorzieningen organiseren. Binnen samenwerkingsverbanden PO wordt dat veel minder vaak gedaan (88% versus 28%).

Welke financiële bronnen worden aangewend bij de bekostiging van bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen?

Tabel 7.6 Financiële bronnen bij bovenschoolse stelsel van speciale (tussen)voorzieningen binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages) (meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=13)	VO (n=43)
Basisbekostiging voor regulier onderwijs	2 (15%)	20 (47%)
Basisbekostiging voor speciaal basisonderwijs (alleen PO)	5 (39%)	n.v.t.
Basisbekostiging voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en/of 4)	3 (23%)	3 (7%)
Middelen voor lichte ondersteuning (voorheen WSNS-budget)	9 (69%)	26 (60%)
Lwoo-middelen (alleen VO)	n.v.t.	13 (30%)
Pro-middelen (alleen VO)	n.v.t.	4 (9%)
Rugzakmiddelen (schooldeel)	4 (31%)	18 (42%)
Rugzakmiddelen (AB-deel)	3 (23%)	15 (35%)
Vereveningsmiddelen	2 (15%)	9 (21%)
Middelen van het samenwerkingsverband	2 (15%)	3 (7%)
VSV-middelen (voortijdig schoolverlaten)	n.v.t.	3 (7%)
Anders	1 (8%)	3 (9%)

Er worden door de samenwerkingsverbanden PO en VO diverse financiële bronnen benut bij de bekostiging van het bovenschoolse stelsel van speciale (tussen)voorzieningen. Binnen zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO worden vooral de middelen voor de lichte ondersteuning ingezet voor de bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen. Binnen de samenwerkingsverbanden VO wordt hiervoor ook vaak een beroep gedaan op de basisbekostiging voor het regulier onderwijs, veel vaker dan binnen de samenwerkingsverbanden PO (47% versus 15%). Binnen de samenwerkingsverbanden PO wordt de basisbekostiging voor speciaal basisonderwijs ook betrekkelijk vaak ingezet bij de organisatie van bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen. Categorie 'anders': Door directeurs van samenwerkingsverbanden VO wordt nog tweemaal het budget voor Rebound-voorzieningen genoemd. Door zowel een directeur van een samenwerkingsverband PO als een directeur van een samenwerkingsverband VO worden subsidiegelden van de gemeente genoemd.

Vereveningsopdracht

Het toekennen van gebundelde ondersteuningsmiddelen op basis van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband (ook wel: budgettering en verevening) maakt dat de financiële positie van samenwerkingsverbanden geleidelijk (tussen 2015 en 2020) verandert. Een deel van de samenwerkingsverbanden gaat erop vooruit, zij hebben in de afgelopen jaren betrekkelijk weinig leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften aangewezen en betrekkelijk weinig van die leerlingen buiten het regulier onderwijs opgevangen ('onderconsumptie' van extra ondersteuning). Andere samenwerkingsverbanden gaan er daarentegen op achteruit, zij hebben betrekkelijk veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften geïdentificeerd en extra ondersteuning geboden ('overconsumptie' van extra ondersteuning). Weer andere samenwerkingsverbanden zitten zo ongeveer op het landelijk gemiddelde qua aantallen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en blijven daarom ongeveer hetzelfde ondersteuningsbudget beschikbaar houden.

Tabel 7.7 Vereveningsopdracht binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Er zijn straks minder financiële middelen (negatieve verevening)	19 (40%)	21 (43%)
Er zijn straks evenveel financiële middelen (neutrale verevening)	5 (11%)	4 (8%)
Er zijn straks meer financiële middelen (positieve verevening)	23 (49%)	24 (49%)

Rond de 40 procent van de samenwerkingsverbanden (PO: 40%; VO: 43%) heeft straks naar eigen zeggen minder financiële middelen als gevolg van de budgettering en verevening

vanuit het Rijk¹⁴. Een minderheid behoudt min of meer dezelfde financiële positie en iets minder dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO en VO heeft straks meer financiële middelen voor de organisatie van de extra ondersteuning.

Negatieve verevening: te veel rugzakmiddelen

Het samenwerkingsverband heeft straks € 1,5 miljoen minder ondersteuningsbudget. Het is niet zo dat de verwijzingspercentages naar speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs bovengemiddeld hoog zijn. In de afgelopen jaren zijn er vooral veel rugzakmiddelen toegekend aan de scholen binnen dit samenwerkingsverband. Het betreft vooral rugzakken cluster 4. In de regio Eindhoven zijn er veel leerlingen met een stoornis in het autismespectrum. De negatieve verevening is een gevolg van de vele rugzakmiddelen. Er komen minder middelen maar er is voor twee schooljaren een overgangsregeling voor het afbouwen van de rugzakmiddelen afgesproken.

Het samenwerkingsverband vindt het oneerlijk dat er in de verevening geen rekening is gehouden met de prevalentie van autisme in de regio. Het samenwerkingsverband heeft ervoor gekozen om de komende twee jaren financieel bij te dragen aan het Steunpunt autisme, zodat scholen expertise kunnen inwinnen.

Samenwerkingsverband PO3007

Een daling van het ondersteuningsbudget maakt dat samenwerkingsverbanden belangrijke keuzen moeten maken die grote consequenties kunnen hebben voor personeel en voorzieningen. De samenwerkingsverbanden die een negatieve vereveningsopdracht hebben, is gevraagd hoe ze deze denken op te vangen.

**Tabel 7.8 Opvangen negatieve vereveningsopdracht binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)**

	PO (n=19)	VO (n=21)
Verminderen van het aantal leerlingen dat extra ondersteuning krijgt (via bijv. strengere toewijzingsprocedure en criteria)	9 (47%)	15 (62%)
Beëindigen van bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen (Rebound, Op de Rails, tijdelijke observatieplaatsen, OPDC)	0 (0%)	3 (14%)
Sluiten van speciale basisscholen en/of scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs	1 (5%)	0 (0%)
Toewijzen van goedkopere vormen van extra ondersteuning aan leerlingen met ondersteuningsvraag	7 (37%)	7 (33%)
Verminderen van de inzet van bovenschoolse expertise / deskundigheid binnen het samenwerkingsverband	5 (26%)	2 (10%)
Verminderen van de bureaucratie (overhead, administratieve lasten e.d.) bij de procedure / criteria voor toewijzing van extra onderwijssteuning	9 (47%)	6 (29%)
Verminderen van de bureaucratie (overhead, administratieve lasten e.d.) bij de procedure / criteria voor toelaatbaarheidsverklaring speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs	7 (37%)	8 (38%)
Korten op het ondersteuningsbudget voor de schoolbesturen en/of scholen	6 (32%)	9 (43%)
Nog onduidelijk	2 (10%)	1 (5%)
Professionalisering of deskundigheidsbevordering	2 (10%)	2 (10%)
Anders	1 (5%)	0 (0%)

¹⁴ Er zijn twee samenwerkingsverbanden VO die melden straks minder financiële middelen te ontvangen, terwijl zij in de categorie 'positieve verevening' vallen. Een samenwerkingsverband VO valt in de categorie 'negatieve verevening' maar geeft aan over evenveel middelen te beschikken. Voor deze drie samenwerkingsverbanden is er een verschil tussen de gepercipieerde en de feitelijke vereveningsopdracht.

Mogelijk is dit een gevolg van een situatie waarin verwijzingspercentages ingrijpend zijn gewijzigd na de datum van het vaststellen van de verevening in 2011.

Samenwerkingsverbanden die straks minder financiële middelen hebben, maken verschillende keuzen om dit op te vangen. Samenwerkingsverbanden PO kiezen er vooral voor om de bureaucratie te verminderen (PO: 47%; VO: 29%), waar de samenwerkingsverbanden VO er vooral voor kiezen om het aantal leerlingen dat extra ondersteuning krijgt terug te brengen (VO: 62%; PO: 47%).

Verminderen bureaucratie

Het samenwerkingsverband heeft geen commissie die kan (her)indiceren. Met wil geen 'indicatiestellingscircus'. Er is veel afkeer van bureaucratie, procedures en criteria voor de aanvraag van extra ondersteuning. De Kafka-brigade heeft het samenwerkingsverband laten weten enige bureaucratie op dit vlak te missen. De Onderwijsinspectie is hier eveneens kritisch op, maar dan vanuit een ander perspectief. De inspectie wil dat het samenwerkingsverband kan aantonen wat er met de ondersteuningsmiddelen in relatie tot de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte gebeurt (doelmatigheid). Door niet expliciet leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs aan te wijzen, wordt dit lastig, zo niet onmogelijk. Het samenwerkingsverband laat de kritiek van zich afglijden en stelt zich op het standpunt dat het onderwijs niet beter wordt, of dat de leerkracht niet verandert, door het verzwaren van verantwoordingsprocedures. Op die manier wordt het verplichte ontwikkelingsperspectief ook gehekel. Het is geen instrument waar de leerkracht beter onderwijs door gaat geven. Daar zijn andere, meer onderwijskundige maatregelen voor nodig.

Samenwerkingsverband PO2704

Het stopzetten van bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen en het sluiten van scholen voor speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs is voor de samenwerkingsverbanden nauwelijks een optie om de negatieve vereveningsopdracht op te vangen.

Het antwoord 'anders' betreft een opmerking over het versterken van de basisondersteuning en het effectiever inzetten van extra ondersteuning.

Samenwerkingsverbanden is gevraagd of ze in de toekomst financiële problemen verwachten bij het aanbieden van extra ondersteuning.

Tabel 7.9 Verwachte financiële problemen bij aanbieden van extra ondersteuning binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Nee, nu niet en in de toekomst niet	30 (64%)	18 (37%)
Ja, op korte termijn (binnen nu en 2 jaar)	4 (9%)	12 (25%)
Ja, op middellange termijn (binnen 2 en 5 jaar)	4 (9%)	10 (20%)
Ja, op lange termijn (over 5 jaar)	3 (6%)	4 (8%)
Weet niet / geen zicht op	6 (13%)	5 (10%)

Veel meer samenwerkingsverbanden VO dan samenwerkingsverbanden PO verwachten dat ze financiële problemen krijgen bij de organisatie en uitvoering van extra ondersteuning. Circa tweederde van de samenwerkingsverbanden PO verwacht geen financiële problemen te ervaren, tegenover een derde van de samenwerkingsverbanden VO. VO-verbanden met weinig besturen verwachten vaker financiële problemen dan VO-verbanden met meer schoolbesturen. Tegelijk verwachten VO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht vaker financiële problemen bij het verzorgen van extra ondersteuning dan VO-verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht.

Er ook meerdere samenwerkingsverbanden, vooral in het VO, die een positieve verevening hebben, maar desondanks toch (tijdelijke) financiële problemen denken te krijgen.

Positieve verevening, maar toch risico's bij bekostiging extra ondersteuning

Hoewel het samenwerkingsverband een positieve verevening heeft, is niet uit te sluiten dat er toch financiële problemen gaan ontstaan bij de bekostiging van de extra ondersteuning.

1. Maatregel m.b.t. lwoo vanaf 2016. Als lwoo wordt ondergebracht bij de systematiek van Passend onderwijs (budgettering en verevening), bestaat het risico dat het samenwerkingsverband minder middelen krijgt.
2. Het aantal leerlingen in praktijkonderwijs neemt toe. Het samenwerkingsverband heeft een goede praktijkschool die een aanzuigende werking (op leerlingen van binnen en buiten de regio) heeft. Verwacht wordt dat er in 2020 meer leerlingen naar toe gaan dan nu. Dit brengt extra kosten met zich mee.
3. Het samenwerkingsverband neemt een ISK-school over. Daar zitten allemaal leerlingen met een lwoo-indicatie. Als lwoo straks onderdeel wordt van de systematiek van Passend onderwijs (budgettering en verevening) kunnen ze € 100.000 per jaar mislopen. Goed gedrag wordt zo bestraft.
4. Scholen zullen moeten leren slimmer en efficiënter te moeten arrangeren. Vraag is of ze dat gaat lukken. Ook hierin schuilt een (klein) risico.

Samenwerkingsverband VO3106

Positieve verevening, maar wel financiële problemen

Om het hele samenwerkingsverband goed vorm te geven volgens de regels van het Passend onderwijs is er meer personeel (en dus budget) nodig dan voorheen. Het samenwerkingsverband heeft er nu dus last van dat de verevening nog even op zich laat wachten, maar de personele kosten al wel gefinancierd moeten worden. Momenteel leent het samenwerkingsverband daarvoor geld van de scholen. Dit geld kan dan terugbetaald worden wanneer de verevening wel rond is.

Samenwerkingsverband VO2805

Explosieve stijging VSO-leerlingen

Een probleem is dat het aantal VSO-leerlingen na 2011 met meer dan 50% toegenomen, met als gevolg enorme tekorten met de bijbehorende spanning. Men heeft afgesproken dat de eerste twee jaar vanuit het VO niemand meer naar het VSO kan.

Er is in de regio een asielzoekerscentrum met faciliteit voor gehandicapten. Die verblijven daar nu en vragen een toelaatbaarheidsverklaring aan. Maar de kans is heel reëel dat zij weer doorverhuizen; veel asielzoekers verhuizen meerdere keren. Het risico bestaat dus dat zij een toelaatbaarheidsverklaring afgeven (categorie 3) die zij 6 jaar lang moeten betalen, terwijl de leerling na 3 weken verhuist. Men overweegt deze leerlingen bij een reguliere school in te schrijven en dan een prijsafpraak te maken; een specifiek arrangement.

Samenwerkingsverband VO2902

Meerjarenbegroting

Het maken van een deugdelijke meerjarenbegroting is wenselijk om vat te houden op de financiering van de extra ondersteuning, die aan verandering onderhevig is door de budgettering en verevening.

Tabel 7.9 Inspelen meerjarenbegroting op vereveningsopdracht binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Ja	44 (94%)	46 (94%)

In nagenoeg alle samenwerkingsverbanden PO en VO speelt de meerjarenbegroting van Passend onderwijs in op de opgelegde vereveningsopdracht van het Rijk. Dit is in alle PO-verbanden met een negatieve dan wel positieve vereveningsopdracht het geval.

Krimp

Een heel groot probleem is de hevige krimp. Deze bepaalt nu de agenda's en heeft ook een rol in de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverband PO2502

Ondersteuningsplan en financiële informatie

Vanuit het oogpunt van transparantie kunnen samenwerkingsverbanden ervoor kiezen in het ondersteuningsplan inzicht te bieden in de verdeling, toewijzing en/of besteding van middelen voor extra ondersteuning.

Tabel 7.10 Aanwezigheid van financiële informatie in ondersteuningsplan binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Ja	42 (89%)	46 (94%)

Veruit de meeste samenwerkingsverbanden PO en VO geven financiële informatie prijs in hun ondersteuningsplan.

Financiële tekorten

Samenwerkingsverbanden kunnen financiële reserves aanleggen om (onvoorziene) tekorten bij de bekostiging van het ondersteuningsaanbod op te kunnen vangen. Doen ze dat ook?

Tabel 7.11 Reserveren van middelen voor (onvoorziene) financiële tekorten bij organisatie van ondersteuningsaanbod binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Ja	43 (92%)	40 (82%)

Samenwerkingsverbanden PO reserveren wat vaker dan samenwerkingsverbanden VO financiële middelen voor eventuele tekorten bij Passend onderwijs.

Op de valreep extra aanmeldingen voor speciaal onderwijs

Het samenwerkingsverband heeft te maken met een negatieve verevening waardoor het budget op termijn met circa €700.000 verminderd wordt. Daarnaast zijn er vlak voor de invoering van Passend onderwijs nog veel ouders geweest die 'op het laatste moment' hun kind hebben aangemeld voor het SO, waardoor het aantal SO-leerlingen nog flink is gegroeid. Het samenwerkingsverband verwacht hierdoor financiële problemen te krijgen, omdat deze extra kosten voor het VSO afgetrokken moeten worden van de financiële mogelijkheden voor extra ondersteuning in het VO. Het realiseren van meer opvang in het regulier onderwijs moet daardoor met minder geld.

Samenwerkingsverband VO2203

Financiële expertise

De grotere budgetten en de grotere verantwoordelijkheid die samenwerkingsverbanden hebben bij Passend onderwijs vraagt om expertise op het gebied van financiën. Directeuren van samenwerkingsverbanden is gevraagd in hoeverre ze over deze financiële expertise beschikken.

Tabel 7.12 Aanwezigheid van financiële expertise binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Dit is ruimschoots voldoende aanwezig	18 (38%)	10 (20%)
Dit is voldoende aanwezig	21 (45%)	27 (55%)
Dit is op onderdelen voldoende en op onderdelen onvoldoende aanwezig	8 (17%)	12 (25%)
Dit is onvoldoende aanwezig	0 (0%)	0 (0%)
Dit is niet of nauwelijks aanwezig	0 (0%)	0 (0%)

Verreweg de meeste samenwerkingsverbanden PO en VO hebben naar eigen inzicht (ruimschoots) voldoende financiële expertise in huis. Een minderheid vindt dat er op onderdelen onvoldoende financiële expertise aanwezig is.

Extra analyses tonen aan dat PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht vaker dan PO-verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht melden dat ze op onderdelen voldoende / onvoldoende expertise in huis hebben, het laagst genoemde expertiseniveau dus. De PO-verbanden met een neutrale vereveningsopdracht zijn het meest te spreken ('ruimschoots voldoende') over hun financiële expertise. De PO-verbanden met een positieve vereveningsopdracht vinden overwegend dat ze voldoende financiële expertise hebben.

7.2 Samenvatting

Financieringsmodellen. Samenwerkingsverbanden PO hebben meestal gekozen voor de combinatie van een school-, expertise- en leerlingmodel bij de financiering van de extra ondersteuning (26%). Samenwerkingsverbanden VO hebben meestal gekozen voor een combinatie van een school- en expertisemodel bij bekostiging van de extra ondersteuning (39%).

Budgethouders. Binnen samenwerkingsverbanden PO zijn de individuele schoolbesturen meestal de budgethouders bij de financiering van de extra ondersteuning (72%). Binnen de samenwerkingsverbanden VO zijn dat de samenwerkingsverbanden zelf (84%).

Bestedingsvrijheid van scholen bij eigen ondersteuningsbudget. Ruim tweederde van de samenwerkingsverbanden PO (66%) en VO (72%) geeft schoolbesturen / scholen een eigen budget voor extra ondersteuning. Een ruime meerderheid van de samenwerkingsverbanden, zowel PO (58%) als VO (54%), geeft scholen alle vrijheid bij de besteding van de toegekende ondersteuningsmiddelen vanuit het samenwerkingsverband.

Financiering van bovenschoolse (tussen)voorzieningen. Vooral de samenwerkingsverbanden VO hebben op bovenschools niveau speciale (tussen)voorzieningen (88% versus 28% in PO-verbanden).

Er worden door de samenwerkingsverbanden PO en VO diverse financiële bronnen benut bij de bekostiging van het bovenschoolse stelsel van speciale (tussen)voorzieningen. Binnen zowel de PO-verbanden (69%) als de VO-verbanden (60%) worden vooral de middelen voor de lichte ondersteuning (de voormalige WSNS-middelen) ingezet voor de bovenschoolse speciale (tussen)voorzieningen.

Vereveningsopdracht. 40 procent van de samenwerkingsverbanden PO en 43 procent van de samenwerkingsverbanden VO heeft straks naar eigen zeggen minder financiële middelen als gevolg van de budgettering en verevening vanuit het Rijk. Een minderheid (PO: 11%; VO: 8%) behoudt min of meer dezelfde financiële positie en iets minder dan de helft van de samenwerkingsverbanden PO (49%) en VO (49%) heeft straks meer financiële middelen voor de organisatie van de extra ondersteuning.

PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht kiezen vooral voor vermindering van bureaucratie (PO: 47%; VO: 29%), waar de VO-verbanden vooral kiezen voor het terugdringen van het aantal leerlingen met extra ondersteuning (VO: 62%; PO: 47%). Veel meer samenwerkingsverbanden VO (53%) dan samenwerkingsverbanden PO (24%) verwachten dat ze financiële problemen krijgen bij de organisatie en uitvoering van extra ondersteuning. Dit geldt in nog sterkere mate voor VO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht.

Meerjarenbegroting. In nagenoeg alle samenwerkingsverbanden PO en VO (beide 94%) speelt de meerjarenbegroting van Passend onderwijs in op de opgelegde vereveningsopdracht van het Rijk.

Ondersteuningsplan en financiële informatie. Veruit de meeste samenwerkingsverbanden PO (89%) en VO (94%) geven financiële informatie prijs in hun ondersteuningsplan.

Financiële tekorten. Samenwerkingsverbanden PO (92%) reserveren wat vaker dan samenwerkingsverbanden VO (82%) financiële middelen voor eventuele tekorten bij Passend onderwijs.

Financiële expertise. Verreweg de meeste samenwerkingsverbanden PO (83%) en VO (75%) hebben naar eigen inzicht (ruimschoots) voldoende financiële expertise in huis. Interessant hierbij is dat PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht vaker dan PO-verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht melden dat ze op onderdelen voldoende / onvoldoende expertise in huis hebben, het laagst genoemde expertiseniveau dus.

8. Monitoring en evaluatie van de extra ondersteuning

Samenwerkingsverbanden doen er goed aan om een vinger aan de pols te houden bij de organisatie, het aanbod, de toewijzing en de uitvoering van de extra ondersteuning. Met monitoring en evaluatie kunnen samenwerkingsverbanden managementinformatie verkrijgen waarmee ze beleid en praktijk kunnen bijsturen, mocht dat nodig zijn. Nadat in paragraaf 8.1 eerst aandacht is ingeruimd voor het type doelstellingen dat samenwerkingsverbanden nastreven met Passend onderwijs, wordt vervolgens ingegaan op kwaliteitszorg. Deze paragraaf eindigt met een vraag over aanvullende vormen van monitoring en evaluatie. Paragraaf 8.2 biedt een samenvatting van dit hoofdstuk.

8.1 Monitoring en evaluatie bij Passend onderwijs

Doelstellingen

Als het goed is streeft elk samenwerkingsverband doelstellingen na met de uitvoering van Passend onderwijs in de onderwijspraktijk. De doelen kunnen meer kwantitatief of juist meer kwalitatief zijn georiënteerd.

Tabel 8.1 Type doelstellingen bij Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=48)
De doelen zijn vooral kwantitatief georiënteerd (bijv. vastgestelde deelnamepercentages aan speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs en aantal thuiszitters / voortijdig schoolverlaters)	1 (2%)	2 (4%)
De doelen zijn vooral kwalitatief georiënteerd (bijv. in termen van leerlingen zo veel mogelijk 'thuisnabij' onderwijs laten volgen)	19 (40%)	12 (25%)
De doelen zijn zowel kwantitatief als kwalitatief georiënteerd	27 (58%)	34 (69%)

Zowel samenwerkingsverbanden PO als VO (respectievelijk 58% en 69%) hebben er meestal voor gekozen om doelstellingen te formuleren die gericht zijn op kwantitatieve én kwalitatieve aspecten van Passend onderwijs. Meer samenwerkingsverbanden PO dan samenwerkingsverbanden VO (40% versus 25%) hebben doelen opgesteld die vooral kwalitatief zijn georiënteerd.

Behoeftte aan betrouwbare cijfers

Het samenwerkingsverband is druk met het verzamelen van cijfers. DUO levert te laat aan, ook in de nieuwe 'kijkglazen'. Er is wel dringend behoefte aan goede kengetallen. Nu heeft men de scholen zelf gegevens aan laten leveren. Meer er is veel ruis. Eén school heeft bijvoorbeeld twee brin-nummers (één voor VO en één voor VSO) en het is onduidelijk hoe de leerlingen daarover worden verdeeld. Men weet ook niet uit welk samenwerkingsverband PO de leerlingen komen. Er is informatie nodig op postcodeniveau.

Samenwerkingsverband VO2503

In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen gearticuleerd volgens de SMART-principes? Zijn de doelstellingen Specifiek (Is de doelstelling eenduidig?), Meetbaar (Onder welke meetbare voorwaarden is het doel bereikt?), Acceptabel (Is het doel acceptabel / aanvaardbaar?), Realistisch (Is het doel haalbaar?) en Tijdgebonden (Wanneer in de tijd moet het doel zijn gerealiseerd?)?

Tabel 8.2 SMART-formulering doelstellingen Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Ja	23 (49%)	26 (53%)

Rond de helft van de samenwerkingsverbanden PO en VO hebben de doelstellingen zo geformuleerd dat ze SMART zijn. Vooral de PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht hebben SMART-doelstellingen, zo blijkt uit verdiepende analyses.

Bijhouden van aantal afgenomen arrangementen

Momenteel is er nog geen grens afgesproken voor het aantal arrangementen dat afgenomen kan worden door scholen. Dit zal wel worden gemonitord, zodat het samenwerkingsverband een goed beeld krijgt van wat er wordt afgenomen en hoe vaak dat gebeurt.

Samenwerkingsverband VO2805

Kwaliteitszorg

Een kwaliteitszorgsysteem maakt het mogelijk om planmatig en systematisch te werken aan de verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van de extra ondersteuning. Hebben de samenwerkingsverbanden een kwaliteitszorgsysteem? Hebben samenwerkingsverbanden PO deze minder vaak, vaker of evenveel als samenwerkingsverbanden VO?

Tabel 8.3 Aanwezigheid systeem van kwaliteitszorg bij Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Ja	20 (43%)	28 (57%)

Meer samenwerkingsverbanden VO dan samenwerkingsverbanden PO hebben een kwaliteitszorgsysteem. In het PO heeft iets minder dan de helft een kwaliteitszorgsysteem, in het VO heeft iets meer dan de helft een kwaliteitszorgsysteem.

Verantwoording afleggen aan elkaar

Eén van de grootste dilemma's is het verantwoordingsvraagstuk. Over het reilen en zeilen van het OPDC is goed verantwoording af te leggen, omdat dit een tamelijk 'geïsoleerde voorziening' is die transparant is voor alle partijen. Maar het elkaar informeren over wat er in de basisondersteuning van VO-scholen gebeurt, wie ermee bediend worden, hoeveel geld er in omgaat, en wat het oplevert, is veel complexer. Men zoekt binnen het samenwerkingsverband naar een systematiek die dat mogelijk maakt.

Samenwerkingsverband VO2103

Als samenwerkingsverbanden de beschikking hebben over een kwaliteitszorgsysteem is de vraag met welke frequentie de cyclus van kwaliteitszorg wordt toegepast.

Tabel 8.4 Frequentie van toepassing cyclus van kwaliteitszorg bij Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=20)	VO (n=28)
Eens per jaar	15 (75%)	18 (64%)
Eens per 2 jaar	2 (10%)	6 (22%)
Eens per 3 jaar	0 (0%)	0 (0%)
Eens per 4 jaar	3 (15%)	4 (14%)

Meestal bestrijkt de cyclus van een kwaliteitszorgsysteem één jaar. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een cyclus van 2 of 4 jaar, 3 jaar is ongebruikelijk. PO-verbanden met een neutrale of positieve vereveningsopdracht passen frequenter de cyclus van kwaliteitszorg toe dan PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht.

Kwaliteitszorgsysteem

Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de ondersteuning die ze bieden, maar er is wel controle door het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is nu bezig om een goede monitor te ontwikkelen die zo min mogelijk bureaucratie met zich meebrengt. Toezicht op de kwaliteit wordt uiteraard belangrijk gevonden, maar het is niet de bedoeling dat dit zorgt voor een bureaucratische procedure.

Samenwerkingsverband VO2203

Monitoring en evaluatie

In plaats van of behalve kwaliteitszorgsystemen kunnen samenwerkingsverbanden ook andere vormen van monitoring en evaluatie toepassen om zicht te hebben op de organisatie, het aanbod, de uitvoering, de kwaliteit en de opbrengsten van de extra ondersteuning bij Passend onderwijs.

Tabel 8.5 Aanwezigheid andere vorm van monitoring en evaluatie bij Passend onderwijs binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Ja	24 (51%)	29 (59%)

Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden hebben een andere vorm van monitoring en evaluatie om de kwaliteit van de extra ondersteuning te bewaken en zo nodig uit te bouwen.

Zicht op de ondersteuning in de scholen?

Met elk bestuur is er twee keer per jaar een gesprek over de kwaliteit van de ondersteuning binnen het eigen bestuur, gebaseerd op de afspraken die gemaakt zijn. Dit bestuursgesprek wordt gevoerd op basis van kengetallen, op basis van gegevens over de inrichting van de ondersteuning (inrichting ondersteuningsteam, frequentie van samenkomsten ondersteuningsteam), en op basis van de zelfevaluatie door de bestuurders. Deze gesprekken vormen een soort 'thermometer' of de ondersteuning zo loopt als afgesproken.

Samenwerkingsverband PO2503

Audits om van elkaar te leren

Alle scholen binnen het samenwerkingsverband zijn verplicht om bij elkaar te 'auditen'. Scholen gaan dan met elkaar in gesprek over hoe ze omgaan met leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en laten elkaar twee opgestelde ontwikkelingsperspectieven zien: Eén waarop ze trots zijn en één waarover ze de andere school graag vragen willen stellen. De 'good practices' worden vervolgens ook in een rapport beschreven, zodat alle scholen daarvan kunnen leren.

Samenwerkingsverband VO2707

8.2 Samenvatting

Doelstellingen. Zowel samenwerkingsverbanden PO als VO (respectievelijk 58% en 69%) hebben er meestal voor gekozen om doelstellingen te formuleren die gericht zijn op kwantitatieve én kwalitatieve aspecten van Passend onderwijs. Meer samenwerkingsverbanden PO dan samenwerkingsverbanden VO (40% versus 25%) hebben doelen opgesteld die vooral kwalitatief zijn georiënteerd. Rond de helft van de samenwerkingsverbanden PO (49%) en VO (53%) hebben de doelstellingen zo geformuleerd dat ze SMART zijn. Vooral de PO-verbanden met een negatieve vereveningsopdracht hebben SMART-doelstellingen.

Kwaliteitszorg. Meer samenwerkingsverbanden VO (57%) dan samenwerkingsverbanden PO (43%) hebben een kwaliteitszorgsysteem. Meestal bestrijkt de cyclus van een kwaliteitszorgsysteem één jaar.

Monitoring en evaluatie. Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden PO (51%) en VO (59%) hebben een andere vorm van monitoring en evaluatie om de kwaliteit van de extra ondersteuning te bewaken en zo nodig uit te bouwen.

9. Faal- en slaagfactoren bij Passend onderwijs

Tot slot geven we inzicht in de faal- en slaagfactoren bij Passend onderwijs, zoals gezien door de ogen van de directeuren van de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs. Directeuren van samenwerkingsverbanden is gevraagd zowel maximaal vijf faalfactoren als maximaal vijf slaagfactoren te noemen bij de organisatie, het aanbod, de toewijzing en de uitvoering van de extra ondersteuning.

Begonnen wordt in paragraaf 9.1 met de faalfactoren. In paragraaf 9.2 staan de slaagfactoren. Slotparagraaf 9.3 biedt een samenvatting van de faal- en slaagfactoren.

9.1 Faalfactoren

In onderstaande tabel staan de faalfactoren. Welke faalfactoren hebben de hoogste prioritering?

Tabel 9.1 Faalfactoren binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)
(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Landelijke wet- en regelgeving	17 (36%)	13 (26%)
Landelijk decentralisatiebeleid (bijv. transitie Jeugdzorg, Participatiewet, WMO)	3 (6%)	9 (18%)
Inspectietoezicht	14 (30%)	4 (8%)
Gezamenlijke visie en missie bij Passend onderwijs	1 (2%)	0 (0%)
Autonomie van schoolbesturen	16 (34%)	14 (29%)
Bestuurlijke verhoudingen binnen het samenwerkingsverband	9 (19%)	6 (12%)
Denominatieve verschillen tussen besturen	1 (2%)	2 (4%)
Deskundigheid van bestuur van het samenwerkingsverband	2 (4%)	1 (2%)
Strategisch / calculerend gedrag van besturen en/of scholen	26 (62%)	30 (61%)
Beleidsvrijheid bij inrichting van Passend onderwijs (flexibilisering, maatvoering e.d.)	2 (4%)	4 (8%)
Rol, ondersteuning en medezeggenschap van ouders	0 (0%)	1 (2%)
Procedures en criteria bij toewijzing extra ondersteuning / afgeven toelaatbaarheidsverklaring	3 (6%)	2 (4%)
Bureaucratie (overhead, administratieve lasten e.d. bij aanvraag, toekenning van extra ondersteuning en plaatsing)	11 (23%)	20 (41%)
Kwaliteit van onderwijs	9 (19%)	12 (25%)
Toerusting van scholen	10 (21%)	10 (20%)
Onderwijskundig leiderschap schooldirecties	12 (26%)	15 (31%)
Deskundigheid van leraren	14 (30%)	20 (41%)
Resultaatafspraken over opbrengsten van Passend onderwijs	5 (11%)	2 (4%)
Kwaliteitszorgsysteem m.b.t. Passend onderwijs	5 (11%)	1 (2%)
Samenwerking en afstemming met gemeenten (bijv. Jeugdzorg, leerplicht, leerlingenvervoer)	6 (13%)	15 (31%)
Samenwerking en afstemming met andere partners (bijv. cluster 1 en 2, tussen samenwerkingsverbanden PO en VO, met het MBO en/of met het regionale bedrijfsleven / de werkgevers)	3 (6%)	5 (10%)
Bekostigingssystematiek (budgetfinanciering)	3 (6%)	9 (18%)
Ondersteuningsbudget (financiële middelen in relatie tot vereveningsopdracht)	13 (27%)	15 (31%)
Demografische ontwikkelingen (bijv. krimp in de regio, stedelijke groei)	19 (40%)	12 (25%)
Complexe maatschappelijke problematiek	13 (28%)	22 (45%)

Er zijn overeenkomsten en verschillen in de faalfactoren bij Passend onderwijs, gekeken door de bril van de directeurs van samenwerkingsverbanden PO en VO. We richten ons op de top vijf van meest genoemde faalfactoren.

Beiden zien in strategisch / calculerend gedrag van bestuurders en directies van scholen een groot risico bij de uitvoering van Passend onderwijs in de praktijk (PO: 62%; VO: 61%). Directeuren van VO-verbanden met een negatieve of positieve vereveningsopdracht percipiëren strategisch / calculerend gedrag nog vaker als ernstige faalfactor dan directeuren van VO-verbanden met een neutrale vereveningsopdracht.

Doorsturen naar andere school

Als ouders bellen over een kind met de vraag of een school plek heeft, sturen sommige directeuren de ouders door naar een andere school. Formeel is dan niets aan de hand, er is namelijk geen aanmeldingsformulier ingevuld. De zorgplicht blijft problematisch. Dat een school mag weigeren omdat ze 'vol' zijn, is de bijl aan de wortel van de zorgplicht.

Samenwerkingsverband VO2808

Directeuren van samenwerkingsverbanden PO zien in de demografische ontwikkelingen ook een grote faalfactor (40%), evenals in de landelijke wet- en regelgeving (36%), de autonomie van schoolbesturen (34%) en de deskundigheid van leraren (30%).

Autonomie van schoolbesturen

Schoolbesturen hebben veel vrijheden, het is dus de vraag hoe zij precies omgaan met de middelen die zij krijgen om de basisondersteuning te versterken. Het samenwerkingsverband heeft daar geen directe invloed op, ze kunnen er alleen over in gesprek gaan met scholen. Dit kwam ook naar boven tijdens de simulatie van de inspectie: Het samenwerkingsverband heeft een ambitieuze basisondersteuning, maar hoe wordt het door de scholen ingevuld? Daar zit ruimte en ieder schoolbestuur heeft een andere visie op het versterken van de basisondersteuning. Het samenwerkingsverband heeft daarom wel de opdracht gegeven aan schoolbesturen om verantwoording af te leggen over de manier waarop zij het budget hebben ingezet om de basisondersteuning te versterken.

Samenwerkingsverband PO2709

De directeuren van samenwerkingsverbanden VO zien naast het calculerend / strategisch gedrag van schoolbestuurders en leidinggevendenden in de complexe maatschappelijke problematiek een potentieel gevaar (45%).

'Multi-problem'

Voor de complexe maatschappelijke problematiek wordt als belemmerende factor gezien. Veel ondersteuningsvragen van leerlingen die scholen niet meer aankunnen, zijn 'multi-problem'-zaken en problemen die met het systeem te maken hebben. Wanneer het gaat om leerproblemen of sociaal-emotionele problemen, kunnen scholen daar vaak wel mee omgaan.

Samenwerkingsverband VO2101

Bureaucratie en de deskundigheid van leraren worden beide door 41 procent van de directeuren van samenwerkingsverbanden VO genoemd als mogelijke faalfactoren. Samenwerking en afstemming met gemeenten en het beschikbare ondersteuningsbudget staan gedeeld op de vijfde plaats van meest genoemde faalfactoren (31%).

Mogelijk nieuwe financiële problemen bij bekostiging extra ondersteuning bij lwoo en pro
Parkstad is een bijzonder gebied. Geboortekrimp, armoede, budgettering en verevening van Passend onderwijs geven een bijzondere dynamiek. Als de lwoo- en pro-bekostiging eveneens uitdraait op budgettering en verevening dan kan dat opnieuw minder geld voor de regio betekenen. De vraag is hoe daar als samenwerkingsverband mee om te gaan.

Samenwerkingsverband VO3106

'Achterover leunen'

Een belemmerende factor kan zijn dat scholen achterover gaan leunen en zich niet verder ontwikkelen, omdat ze steeds weer arrangementen aan kunnen vragen. Scholen die voorheen veel rugzakken aanvroegen zijn ook nu weer scholen die arrangementen aanvragen. Dit wordt nu wel steeds geëvalueerd: Wat heeft de school geleerd van een arrangement en wat kunnen ze daardoor de volgende keer zelf?

Samenwerkingsverbanden PO2602

Incidentenpolitiek leidt tot dichtregeling Passend onderwijs

Er is nu al een tendens gaande dat de oorspronkelijke open beleidsruimte bij Passend onderwijs langzaam maar zeker wordt ingevuld. Een goed voorbeeld hiervan is het aanwijzen van experts die hun handtekening moeten zetten onder een toelaatbaarheidsverklaring. Dit heeft geleid tot een 'handtekeningenjacht' onder bijvoorbeeld (kinder)psychiaters die het verschil tussen speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs niet kennen, maar blind hun handtekening zetten. Een ander voorbeeld betreft het versterken van de positie van de ondersteuningsplanraad. Het gevaar ligt op de loer dat er straks een paar nare incidenten plaatsvinden en de politiek de kansen die Passend onderwijs biedt, om zeept helpt door het dichtregelen van de wet.

Samenwerkingsverband PO2704

9.2 Slaagfactoren

Hieronder staan de gepercipieerde slaagfactoren.

Tabel 9.2 Slaagfactoren binnen samenwerkingsverbanden PO en VO (absoluut en in percentages)

(meerdere antwoorden mogelijk)

	PO (n=47)	VO (n=49)
Landelijke wet- en regelgeving	3 (6%)	4 (8%)
Landelijk decentralisatiebeleid (bijv. transitie Jeugdzorg, Participatiewet, WMO)	12 (26%)	8 (16%)
Inspectietoezicht	6 (13%)	9 (18%)
Gezamenlijke visie en missie bij Passend onderwijs	37 (79%)	36 (74%)
Autonomie van schoolbesturen	6 (13%)	5 (10%)
Bestuurlijke verhoudingen binnen het samenwerkingsverband	17 (36%)	26 (53%)
Denominatieve verschillen tussen besturen	2 (4%)	1 (2%)
Deskundigheid van bestuur van het samenwerkingsverband	10 (21%)	15 (31%)
Strategisch / calculerend gedrag van besturen en/of scholen	2 (4%)	1 (2%)
Beleidsvrijheid bij inrichting van Passend onderwijs (flexibilisering, maatvoering e.d.)	38 (81%)	28 (57%)
Rol, ondersteuning en medezeggenschap van ouders	12 (26%)	11 (22%)
Procedures en criteria bij toewijzing extra ondersteuning / afgeven toelaatbaarheidsverklaring	19 (40%)	17 (35%)
Bureaucratie (overhead, administratieve lasten e.d. bij aanvraag, toekenning van extra ondersteuning en plaatsing)	3 (6%)	2 (4%)
Kwaliteit van onderwijs	15 (32%)	17 (35%)
Toerusting van scholen	9 (19%)	7 (14%)
Onderwijskundig leiderschap schooldirecties	12 (26%)	17 (35%)

Deskundigheid van leraren	17 (36%)	18 (37%)
Resultaatafspraken over opbrengsten van Passend onderwijs	7 (15%)	9 (18%)
Kwaliteitszorgsysteem m.b.t. Passend onderwijs	9 (19%)	12 (25%)
Samenwerking en afstemming met gemeenten (bijv. Jeugdzorg, leerplicht, leerlingenvervoer)	16 (34%)	17 (35%)
Samenwerking en afstemming met andere partners (bijv. cluster 1 en 2, tussen samenwerkingsverbanden PO en VO, met het MBO en/of met het regionale bedrijfsleven / de werkgevers)	14 (30%)	10 (20%)
Bekostigingssystematiek (budgetfinanciering)	7 (15%)	3 (6%)
Ondersteuningsbudget (financiële middelen in relatie tot vereveningsopdracht)	8 (17%)	6 (12%)
Demografische ontwikkelingen (bijv. krimp in de regio, stedelijke groei)	1 (2%)	4 (8%)
Complexe maatschappelijke problematiek	1 (2%)	0 (0%)

Binnen de samenwerkingsverbanden PO staan de beleidsvrijheid bij de inrichting van Passend onderwijs (81%) en de gezamenlijke visie en missie bij Passend onderwijs (79%) fier bovenaan bij de slaagfactoren. Op afstand volgen de procedures en criteria bij de toewijzing van extra ondersteuning en de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs, welke door 40 procent van de directeuren wordt genoemd als slaagfactor. De bestuurlijke verhoudingen binnen het samenwerkingsverband en de deskundigheid van leraren volgen met 36 procent. Vooral de directeuren van de PO-verbanden met een neutrale vereveningsopdracht zien in de bestuurlijke verhoudingen een slaagfactor, zo blijkt uit een extra analyse.

Minder bureaucratie

Door het verdwijnen van de Commissie van Indicatiestelling kan men sneller handelen. Een aanvraag op maandagochtend kan leiden tot een toelaatbaarheidsverklaring op vrijdagmiddag. Er is minder bureaucratie.

Samenwerkingsverband PO2706

Binnen de samenwerkingsverbanden VO worden door directeuren de gezamenlijke visie en missie bij Passend onderwijs (74%) en de beleidsvrijheid bij de inrichting van Passend onderwijs (57%) vaak genoemd. De bestuurlijke verhoudingen binnen het samenwerkingsverband wordt door 53 procent van de directeuren als slaagfactor aangewezen. De deskundigheid van leraren wordt naast een belangrijke faalfactor ook al belangrijke slaagfactor gezien door 37 procent van de directeuren van samenwerkingsverbanden VO. Daarna volgt een viertal slaagfactoren dat even vaak (35%) is genoemd:

- procedures en criteria bij de toewijzing van extra ondersteuning / de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs (afgeven toelaatbaarheidsverklaring)
- kwaliteit van het onderwijs
- onderwijskundig leiderschap van schooldirecties
- samenwerking en afstemming met gemeenten (bijvoorbeeld Jeugdzorg, leerplicht, leerlingenvervoer)

Rol onderwijsinspectie

De hoop is dat de inspectie de ontwikkelingen in de praktijk van de samenwerkingsverbanden zal volgen bij haar beoordeling. En dat zij niet te zeer gericht zal zijn op de precieze naleving van de regelgeving. De indruk bestaat dat de inspectie te veel waarde hecht aan de beveiliging van de positie van het SBO en het SO. Dit kan de ambities van het samenwerkingsverband in de wielen rijden. Binnen het samenwerkingsverband werken reguliere scholen en S(B)O goed samen. Het samenwerkingsverband hoopt dat die samenwerking – die toch volledig in de geest is van Passend onderwijs – geen hinder zal ondervinden van de inspectie.

Samenwerkingsverband PO2701

9.3 Samenvatting

Faalfactoren. Directeuren van PO- en VO-verbanden zien beiden in strategisch / calculerend gedrag van bestuurders en directies van scholen een groot risico bij de uitvoering van Passend onderwijs in de praktijk (PO: 62%; VO: 61%). Directeuren van VO-verbanden met een negatieve of positieve vereveningsopdracht percipiëren strategisch / calculerend gedrag nog vaker als ernstige faalfactor dan directeuren van VO-verbanden met een neutrale vereveningsopdracht. Directeuren van de samenwerkingsverbanden PO zien in de demografische ontwikkelingen ook een grote faalfactor (40%), evenals in de landelijke wet- en regelgeving (36%), de autonomie van schoolbesturen (34%) en de deskundigheid van leraren (30%).

De directeuren van samenwerkingsverbanden VO zien naast het calculerend / strategisch gedrag van schoolbestuurders en leidinggevendenden in de complexe maatschappelijke problematiek een potentieel gevaar (45%). Bureaucratie en de deskundigheid van leraren worden beide door 41 procent van de directeuren van VO-verbanden genoemd als mogelijke faalfactoren. Samenwerking en afstemming met gemeenten en het beschikbare ondersteuningsbudget staan gedeeld op de vijfde plaats van meest genoemde faalfactoren (31%).

Slaagfactoren. Binnen de PO-verbanden staan de beleidsvrijheid bij de inrichting van Passend onderwijs (81%) en de gezamenlijke visie en missie bij Passend onderwijs (79%) fier bovenaan bij de slaagfactoren. Op afstand volgen de procedures en criteria bij de toewijzing van extra ondersteuning en de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs, welke door 40 procent van de directeuren wordt genoemd als slaagfactor. De bestuurlijke verhoudingen binnen het samenwerkingsverband en de deskundigheid van leraren volgen met 36 procent. Vooral de directeuren van de PO-verbanden met een neutrale vereveningsopdracht zien in de bestuurlijke verhoudingen een slaagfactor.

Binnen de samenwerkingsverbanden VO worden door directeuren de gezamenlijke visie en missie bij Passend onderwijs (74%) en de beleidsvrijheid bij de inrichting van Passend onderwijs (57%) vaak genoemd. De bestuurlijke verhoudingen binnen het samenwerkingsverband wordt door 53 procent van de directeuren als slaagfactor aangewezen. De deskundigheid van leraren wordt naast een belangrijke faalfactor ook al belangrijke slaagfactor gezien door 37 procent van de directeuren van VO-verbanden. Daarna volgt een viertal slaagfactoren dat even vaak (35%) is genoemd: procedures en criteria bij de toewijzing van extra ondersteuning / de plaatsing van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs (afgeven toelaatbaarheidsverklaring), kwaliteit van het onderwijs, onderwijskundig leiderschap van schooldirecties, samenwerking en afstemming met gemeenten (bijvoorbeeld Jeugdzorg, leerplicht, leerlingenvervoer).

Bijlage 1: Integrale samenvatting van kwalitatieve inhoudsanalyse telefonische interviews directeuren samenwerkingsverbanden PO en VO

Om een globaal beeld te krijgen van de bevindingen van de telefonische interviews die zijn gevoerd met 60 directeuren van samenwerkingsverbanden PO (n=32) en VO (n=28), is hier een integrale samenvatting van gemaakt. De belangrijkste en meest voorkomende gegevens zijn hier in opgenomen. Deze samenvatting bevat een methodologische verantwoording van de kwalitatieve inhoudsanalyse (paragraaf B1.1). Daarnaast worden de resultaten van de analyse van de gesprekken met directeuren van samenwerkingsverbanden PO (paragraaf B1.2) en met directeuren van samenwerkingsverbanden VO (paragraaf B1.3) op beknopte wijze weergegeven. Tot slot worden de integrale resultaten van de synthese van de gesprekken gepresenteerd (B1.4).

Benadrukt wordt nogmaals dat het hier enkel gaat om de perspectieven van de directeuren van de samenwerkingsverbanden op Passend onderwijs. Verder is het zo dat er met een deel van de directeuren is gesproken die de internetvragenlijst hebben ingevuld. De vragenlijstgegevens baseren zich op meer samenwerkingsverbanden en zijn dus completer. Daar komt nog eens bij dat niet alle onderwerpen in gelijke mate aan bod zijn gekomen in de gesprekken. Daarom zijn veel specifieke fragmenten uit de gesprekken geïntegreerd met de hoofdttekst over de resultaten van de vragenlijstgegevens.

B1.1 Methodologische verantwoording

Bij de kwalitatieve analyse van de gesprekken is gebruik gemaakt van de methode van Boeije (2010)¹⁵. Deze methode bestaat uit het segmenteren en herstructureren van data.

Segmenteren. Het segmenteren van data verwijst naar het organiseren van de relevante en belangrijke delen in categorieën. Er zijn twee stappen binnen het segmenteren: open coderen en axiaal coderen. Bij het open coderen krijgen de gegevens uit de data allemaal een eigen code. Zo kan goed onderscheid gemaakt worden tussen relevante fragmenten in de data. De codes in deze data zijn gelijk aan de acht thema's in de internetvragenlijst. De tweede stap binnen het segmenteren is axiaal coderen. Binnen deze stap is bepaald wat de hoofdcodes en subcodes zijn. Elk thema binnen de vragenlijst is opgenomen als een hoofdcoder. De verschillende onderwerpen binnen een thema werden gecategoriseerd binnen verschillende subcodes. Zo had de hoofdcoder 'organisatie ondersteuning' subcodes als 'ondersteuningsplanraad' en 'overleg met gemeenten'.

Herstructureren. Tijdens het herstructureren zijn de relaties tussen de data bekeken. Alle codes komen bij elkaar en worden geïntegreerd. Allereerst zijn de gegevens voor de samenwerkingsverbanden PO en VO afzonderlijk geïntegreerd en verwerkt. Vervolgens zijn deze gegevens vergeleken met elkaar om een goed beeld te krijgen van de verschillen tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO.

B1.2 Samenvattende analyse van de gesprekken met directeuren van de samenwerkingsverbanden PO

Algemene informatie

Samenwerkingsverbanden PO hebben deels een vereniging als rechtspersoon, bijvoorbeeld om 'Een grote mate van betrokkenheid te creëren en zo transparant mogelijk te kunnen zijn'.

¹⁵ Boeije, H.R. (2010). *Analysis in qualitative research*. Sage: London.

Sommige samenwerkingsverbanden kiezen er wel voor om de invloed van grote schoolbesturen bij de besluitvorming af te toppen. Binnen dit samenwerkingsverband zijn namelijk drie grote besturen en enkele kleinere besturen aanwezig en deze wijze van besluitvorming geeft elk bestuur gelijke beïnvloedingsruimte.

Er bestaan verschillen tussen samenwerkingsverbanden PO wat betreft de inrichting van het personeelsbestand. Er zijn verbanden die kiezen voor een detachingsconstructie. Zo heeft een samenwerkingsverband een constructie waarbij (preventief) ambulant begeleiders op de loonlijst staan van het speciaal basisonderwijs (SBO) of speciaal onderwijs (SO), maar gelieerd zijn aan het samenwerkingsverband. Andere samenwerkingsverbanden kiezen voor een overname van personeel op de loonlijst van het vroegere Weer Samen Naar School (WSNS)-verband. Men ervaart dit als prettig vanwege de korte lijnen.

Er zijn binnen de PO-verbanden allerlei nieuwe functies ontwikkeld. Zo zijn er bijvoorbeeld trajectbegeleiders, adviseurs Passend Onderwijs, SWV'ers en onderwijscoaches aangesteld.

Het omzeilen van de zorgplicht is een belangrijk thema binnen Passend onderwijs, voor de directeurs van samenwerkingsverbanden maar ook voor de schoolbesturen daarin. Eén van de directeurs zegt: *'Het is voor ons onduidelijk op welk moment in de aanmeldingsprocedure de formele zorgplicht in werking treedt'*. Andere vragen die spelen zijn: *'Is het ontdoening als ik een leerling niet toelaat vanwege de maximale groepsgrootte?'*, *'Hoe werkt de zorgplicht eigenlijk?'* of *'Wie heeft zorgplicht als ouders een kind bij meerdere scholen inschrijven?'*. Naast de onduidelijkheid die heerst binnen verschillende samenwerkingsverbanden, is er bij sommige verbanden sprake van strategisch gedrag. Zo zegt één van de directeurs dat het soms voorkomt dat directies van scholen zeggen *'Dat een andere school de leerling beter kan bedienen'*.

Organisatie van de ondersteuning

Bij de inrichting van de ondersteuning hebben de samenwerkingsverbanden PO te maken met een ondersteuningsplanraad, bestaande uit ouders en leraren. Soms kiest een samenwerkingsverband voor een andere oplossing om samen tot het ondersteuningsplan te komen. Binnen dit samenwerkingsverband zijn er verschillende werkgroepen ingericht waar diverse vertegenwoordigers van verschillende scholen in zaten. Het concept ondersteuningsplan werd vervolgens door iedereen ondersteund.

De basisondersteuning is binnen elk samenwerkingsverband op een andere manier vormgegeven. Enkele samenwerkingsverbanden PO noemen een niveau van basisondersteuning dat de inspectienorm overstijgt. Eén samenwerkingsverband definieert basisondersteuning als volgt: *'Alle enkelvoudige problematiek valt onder de basisondersteuning en moeten scholen dus zelf aankunnen. Het pedagogisch klimaat moet schoolbreed zijn en wordt handelingsgericht gewerkt'*. Een ander samenwerkingsverband is waakzaam, omdat het hogere niveau door bezuinigingen achteruit zou kunnen lopen. Daarnaast is er een verschil in mate van verantwoordelijkheid. Sommige schoolbesturen krijgen veel verantwoordelijkheid en mogen zelf het niveau van basisondersteuning definiëren. Dat betekent dat er verschillen zijn in het niveau van basisondersteuning binnen een samenwerkingsverband. Zo streeft een samenwerkingsverband bijvoorbeeld wel naar een gezamenlijk vastgelegd niveau van basisondersteuning.

Nog niet alle scholen binnen de samenwerkingsverbanden PO hebben de basisondersteuning op orde. Bij één van de verbanden is dit bij 90 van de 100 scholen op orde en de overige scholen moeten op kleine onderdelen nog verbeteren. Een ander verband wijst de zorgstructuur binnen de school aan als oorzaak van het niet op orde hebben van de basisondersteuning. Zo is er onvoldoende ouderbetrokkenheid en zijn de handelingsplannen niet af. Bij een ander verband is de basisondersteuning nog niet op orde vanwege het hoge

niveau dat vooraf is ingesteld. Veel scholen voldoen nog niet aan het vooraf bepaalde niveau, maar men verwacht dat dit binnen vijf jaar wel op orde is.

De extra ondersteuning is ook binnen elk samenwerkingsverband op een eigen manier vormgegeven. Voorbeelden van definities zijn: *'Een leerling op het SBO of SO'*, *'Daar waar de basisondersteuning stopt'* of *'Meervoudige problematiek of ondersteuning vanuit ambulant begeleiders of een geldbedrag zodat extra inzet van een remedial teacher of intern begeleider gefinancierd kan worden'*. Opvallend is dat één van de PO-verbanden geen extra ondersteuning biedt, want onder basisondersteuning valt volgens dit samenwerkingsverband alle inzet van ambulante begeleiders. Extra ondersteuning wordt veelal geleverd in de vorm van menskracht, oftewel expertise. Schoolbesturen hebben hierin veel autonomie. Verder is veelal sprake van keuze uit arrangementen. De insteek is: *'Kunnen we het zelf, dan doen we het zelf'*.

Niet alle samenwerkingsverbanden PO hebben een dekkend aanbod van extra onderwijsondersteuning. Ook komt het voor dat er onvoldoende onderwijsplekken zijn voor alle leerlingen. Bij één van de verbanden wordt op dergelijke momenten samen gezocht naar een andere plek buiten het samenwerkingsverband. Zo zijn er bijvoorbeeld twee hoogbegaafde leerlingen geweest waarvoor geen enkele school binnen het samenwerkingsverband een passende plek kan bieden. Deze leerlingen zijn daarom naar een school in een andere regio gegaan. Het samenwerkingsverband heeft daarmee dus wel gezorgd voor een passend antwoord op de ondersteuningsvraag van deze leerlingen, maar niet binnen het eigen samenwerkingsverband.

Eén van de doelen van de Wet Passend onderwijs is het tegengaan van thuiszitters. Met de komst van Passend onderwijs is er al beter contact ontstaan tussen scholen en leerplichtambtenaren. Men is alerter op absenties en er wordt sneller doorgeschakeld naar de leerplichtambtenaar. Sommige samenwerkingsverbanden hebben gekozen om een specifiek persoon aan te wijzen voor het tegengaan van thuiszitters. Zo heeft één van de verbanden gekozen voor een trajectbegeleider die preventief werkt en vroegtijdig door scholen ingeschakeld moet worden.

Schoolondersteuningsprofielen zijn veelal verschillend opgesteld binnen samenwerkingsverbanden PO. Eén PO-verband benadrukt wel dat zij streven om in 2016-2017 uniforme profielen te hebben. Andere verbanden hebben een eigen oplossing bedacht voor de verschillende schoolondersteuningsprofielen. Zo heeft een verband ervoor gekozen om elke school een eigen manier te hanteren voor het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel. Deze moet echter wel vergeleken worden met andere profielen binnen het samenwerkingsverband en men gaat er over in gesprek.

Het overleg met gemeenten verloopt per samenwerkingsverbanden verschillend. Wel is er bij een deel van de samenwerkingsverbanden PO onduidelijkheid over de transitie van de Jeugdzorg. Daarnaast is het lastig om met de verschillende gemeenten tegelijk de transitie te behandelen. Er doen zich verschillende situaties van overleg voor met de gemeente omtrent leerlingenvervoer: in een geval adviseert het samenwerkingsverband en beslist de gemeente, terwijl een ander PO-verband veel aandacht besteedt aan het feit dat gemeenten binnen het verband dezelfde uitgangspunten moeten hanteren. Er zijn zeker ook samenwerkingsverbanden PO die een goede samenwerking met de gemeente ervaren. Het enige probleem is in de ogen van de directeurs de trage besluitvorming wanneer er veel gemeenten betrokken zijn.

Toewijzing extra ondersteuning

Een deel van de samenwerkingsverbanden PO heeft (nog) geen algemene procedures en criteria voor de plaatsing van leerlingen in het speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs of terug- of overplaatsing naar regulier onderwijs. Andere verbanden hebben deze wel, maar worden slechts gebruikt om op terug te vallen.

Voor de toewijzing van extra ondersteuning worden verschillende manieren gehanteerd. Zo is het afhankelijk van het samenwerkingsverband wie de ondersteuningsaanvraag doet. Voorbeelden zijn: ouders, SWV'ers, bovenschoolse deskundigen, teamleden of een netwerk van ondersteuningscoördinatoren. Naast de verschillen in wie een aanvraag doet, zijn er verschillen in de informatie die opgenomen wordt in de aanvraag. Eén van de PO-verbanden legt in de aanvraag bijvoorbeeld de nadruk op wat de opbrengsten zijn van het arrangement voor het kind en voor de school. De school moet laten zien dat zij zich ook ontwikkelt bij de inzet van een arrangement en dat zij op een later moment ook zelf ondersteuning kan bieden. Daarnaast is de vorm van de aanvraag niet overal hetzelfde. In de meeste gevallen wordt er een afspraak gepland met betrokkenen. Tijdens een dergelijke afspraak wordt een formulier ingevuld. Sommige verbanden maken gebruik van een zorgformulier terwijl bijvoorbeeld een ander verband een website gebruikt (www.groeidocument.nl). Opvallend is dat een deel van de samenwerkingsverbanden PO geen limiet kent aan het aantal aanvragen. Een ander verband vindt dat toewijzing op maat gebeuren moet.

Bij de toewijzing van ondersteuning wordt vaak gebruik gemaakt van een commissie van toelating. Zij stellen toelaatbaarheidsverklaringen op voor speciaal basisonderwijs en/of (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze worden besloten door de commissie van advies. Niet ieder verband kent deze commissie van advies. Zo wil één van de PO-verbanden een indicatiecultuur vermijden en daarom maakt zij geen gebruik van een adviescommissie. Naast het gebruik van een commissie, zijn er samenwerkingsverbanden PO die kiezen voor een multidisciplinair team, een schoolbestuur die beslist over toewijzing. Eén van de verbanden heeft opgemerkt dat (kinder)psychiaters het verschil tussen speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs niet kennen, maar '*Blind hun handtekening zetten*'.

Bij moeilijk plaatsbare leerlingen zijn er verschillende mogelijkheden van doorzettingsmacht. Zo heeft één van de verbanden gekozen voor een '*Gentleman agreement*'. Als er sprake is van 'moeilijk plaatsbare leerlingen' dan wil men dat in consensus oplossen. Indien nodig kan het bestuur van het samenwerkingsverband een bindend advies opleggen. Een ander verband heeft gekozen voor actietafels. Hierbij komen relevante partijen aan tafel om te overleggen. Pas wanneer er een oplossing is, zal men de tafel weer verlaten.

Uitvoering ondersteuning

Het ondersteuningsperspectief is voor sommige samenwerkingsverbanden PO een lastig onderdeel. Ze worden ofwel geheeld ofwel is er een worsteling met het opstellen ervan.

De ondersteuning door leraren vereist professionalisering. Sommige samenwerkingsverbanden PO zijn van mening dat schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor de professionalisering. Andere hebben tot op heden geen scholing, maar er wel budget voor.

Financiering ondersteuning

Sommige samenwerkingsverbanden PO hebben gekozen voor het schoolmodel als financieringsmodel. Middelen voor lichte ondersteuning worden 1-op-1 doorgespeeld aan schoolbesturen. Voor zware ondersteuning is een andere systematiek. Er zijn ook scholen die hebben gekozen voor een dubbel model, zoals het schoolmodel in combinatie met het

leerlingmodel. Er wordt ongewogen geld doorgestuurd naar de school, maar er wordt tegelijkertijd gekeken naar individuele behoeften van extra onderwijsondersteuning.

Veel van de samenwerkingsverbanden PO waarmee is gesproken hebben een budget per leerling voor (lichte) ondersteuning, variërend van € 55 tot € 220 per leerling. Dit is voor het schoolbestuur meestal een vrij besteedbaar bedrag. Ze hebben volledige vrijheid en weten zelf vaak het beste hoe ze passend onderwijs moeten regelen. Sommige samenwerkingsverbanden PO kiezen voor extra geld bovenop de basisbekostiging voor bijvoorbeeld het handhaven van complexe leerlingen of voor scholen met een plus-klas of taalachterstand.

Een deel van de samenwerkingsverbanden PO heeft te maken met positieve verevening. Het extra geld wordt gebruikt voor bijvoorbeeld het versterken van basisondersteuning of het inrichten van een geïntegreerde voorziening. Andere samenwerkingsverbanden kampen met een negatieve verevening. Dit komt onder andere vanwege de grote hoeveelheid rugzak-leerlingen uit de tijd vóór Passend onderwijs. De situatie was toen dat men maximaal wilde profiteren van de mogelijkheid om extra financiering en dus ondersteuning aan te vragen voor een leerling. Daarnaast noemt een deel van de samenwerkingsverbanden de krimp als oorzaak. Minder kinderen betekent immers minder ondersteuningsmiddelen. Oplossingen voor de negatieve verevening die worden genoemd zijn het versterken van basis-ondersteuning om meer leerlingen op te vangen en het vergroten van ouderbetrokkenheid.

Monitoring en evaluatie

Er zijn nog maar weinig samenwerkingsverbanden die een systeem voor kwaliteitszorg hebben. Eén van de verbanden is wel bezig met een dashboard monitoring om kengetallen in beeld te krijgen. Een ander verband wil gesprekken voeren over de kwaliteit binnen het eigen bestuur, gebaseerd op kengetallen.

Faal- en slaagfactoren

In tabel B1.1 zijn de slaagfactoren opgenomen die de directeuren van de samenwerkingsverbanden PO in de gesprekken hebben genoemd en in tabel B1.2 zijn de faalfactoren opgenomen. Bij elke factor is een korte toelichting gegeven.

Tabel B1.1 Slaagfactoren Samenwerkingsverbanden PO

Slaagfactor	Toelichting
Kwaliteit onderwijs	Goede toerusting, professionaliteit, een goede school kan meer aan.
Deskundigheid leraren	Kwaliteit van leraren is het belangrijkste voor het slagen van ondersteuning aan leerlingen.
Samenwerking	Goede samenwerking tussen scholen.
Minder bureaucratie	Sneller handelen mogelijk.
Basisondersteuning hoog	Op inzetten om Passend onderwijs te doen slagen.
Beleidsvrijheid inrichting Passend onderwijs	Regelgeving helpt vaak niet; je moet zin van regels maken en niet sturen op incidenten.

Tabel B1.2 Faalfactoren Samenwerkingsverbanden PO

Faalfactor	Toelichting
Kwaliteit van onderwijs	Te weinig aandacht voor kwaliteit van onderwijs vanwege de afwachtende houding door trage wet- en regelgeving. Ook ziet men dat leerkrachten prachtige groepsplannen maakten en opschreven, maar ze deze vervolgens niet uit voerden.
Landelijke wet- en regelgeving	Weinig beleidsvrijheid. Ook is er een laag wettelijk niveau van basisondersteuning.
Landelijk decentralisatiebeleid	Onduidelijk wat de meerwaarde is van de decentralisatie van Jeugdzorg.
Inspectietoezicht	Het inspectiekader gaat alleen over de leerling met extra ondersteuningsbehoefte en niet over alle leerlingen. Daarnaast is de inspectie in haar verslaglegging erg zwart-wit naar scholen en is zij erg gefocust op resultaten. Dat haalt de aandacht weg bij wat nodig is.
Autonomie schoolbesturen	Er is geen zicht op wat een school doet vanuit het samenwerkingsverband. Hoe gaan scholen om met middelen die ze krijgen?
Deskundigheid leraren	Competenties moeten worden uitgebreid.
Demografische ontwikkelingen	Krimp zorgt voor minder leerlingen en minder jonge leerkrachten.
Bureaucratie	Scholen kunnen zelf bureaucratie organiseren door bijvoorbeeld eigen zaken te gaan ontwikkelen.
Samenwerking	Samenwerking tussen scholen verloopt soms moeizaam vanwege verschillende visies en belangen.

Extra opmerkingen

Men vindt de wet- en regelgeving Passend onderwijs ingewikkeld. De komst van Passend Onderwijs is eigenlijk alleen een verandering in de manier van indicatiestelling en procedures. Eigenlijk is Passend onderwijs gewoon regulier onderwijs en is differentiatie normaal. Je moet kijken wat leerlingen aankunnen en wat je als school kunt bieden. Positieve ontwikkelingen die worden genoemd zijn: scholen groeien steeds meer naar elkaar toe binnen het samenwerkingsverband, ouders zijn goed geïnformeerd tijdens bijeenkomsten en via nieuwsbrieven, er zijn duidelijke afspraken en weinig bestuurlijke onrust.

B1.3 Samenvattende analyse van de gesprekken met directeuren van de samenwerkingsverbanden VO

Algemene informatie

Enkele samenwerkingsverbanden VO hebben ervoor gekozen om een coöperatieve vereniging als rechtspersoon te kiezen. Dit biedt anderen de gelegenheid om lid of deelnemer te worden. Zo had één van de V-verbanden graag gezien dat zij het PO aan hun samenwerkingsverband konden toevoegen, maar dit was niet toegestaan. Wat betreft de scheiding tussen algemeen en dagelijks bestuur is weinig kwalitatieve informatie beschikbaar. Opvallend is wel dat één VO-verband een algemeen bestuur heeft met alle schoolbesturen en een dagelijks bestuur met vijf personen uit verschillende schoolbesturen. Er wordt veelal gekozen voor een detachingsconstructie. Andere samenwerkingsverbanden VO hebben bijvoorbeeld gekozen voor het in dienst zijn van schoolbesturen.

Er zijn allerlei nieuwe functies en teams ontwikkeld. Voorbeelden van nieuwe teams zijn: expertiseconsultatieteam, begeleidingsteam, ondersteuningsteam, steunpunten, onderwijsschakelloket, een onderwijsdienstencentrum met plaatsingscommissie Passend onderwijs en een ondersteuningspreventieteam opgericht. Ook zijn er functies gekomen als

begeleider Passend onderwijs, IVO-transfercoach, ouder-kindadviseur en onderwijsondersteuner.

De rol en bekostiging van de maatschappelijk werker is ook veranderd met de komst van Passend onderwijs. De maatschappelijk werker dient in één van de VO-verbanden bijvoorbeeld als *'linking pin'* met gebiedsteams. Zo ontstaat een afstemming tussen zorg en onderwijs. Wat betreft bekostiging, betaalt binnen sommige samenwerkingsverbanden de gemeente de maatschappelijk werker en binnen andere verbanden verdeelt men de kosten.

Het omzeilen van de zorgplicht wordt niet als groot probleem ervaren. Zo heeft een VO-verband al een plan gemaakt om bij tussentijdse aanmeldingen ouders te verwijzen naar het samenwerkingsverband, zodat zij kunnen beslissen op welke school de leerling geplaatst wordt.

Organisatie ondersteuning

Bij het vastleggen van het ondersteuningsplan is veelal gebruik gemaakt van de ondersteuningsplanraad. Een VO-verband heeft wel ervaren dat het lastig was om een ondersteuningsplanraad te organiseren, voornamelijk vanwege de tijdsdruk. De raad bestaat bij de meeste samenwerkingsverbanden VO uit leraren en ouders. Bij één van de VO-verbanden heeft men ervoor gekozen om ook twee leerlingen in de raad op te nemen. Niet elke raad heeft het concept ondersteuningsplan ondersteund. Er was kritiek op bijvoorbeeld de beperkte inhoud van het plan, te weinig aandacht voor bepaalde onderwerpen of het beperkte inzicht in financiële middelen.

De samenwerkingsverbanden VO hanteren verschillende definities van basisondersteuning. Voorbeelden zijn: *'Alles wat bij de schoolse lessen hoort en dat met schoolse ondersteuning kan worden opgelost'*, *'Dat wat er binnen scholen aan ondersteuning geboden kan worden'* of *'Ondersteuningsvragen die te maken hebben met uitval op schoolse onderdelen'*. Het niveau van deze basisondersteuning is in gevallen hoger dan het niveau, zoals verwoord in de inspectienormen. Dit heeft verschillende redenen. Zo wil één van de VO-verbanden zo veel mogelijk leerlingen binnen de school houden vanwege de grote afstanden naar VSO-scholen. Deze niveaus zijn echter niet op elke school binnen een samenwerkingsverband gelijk. Sommige schoolbesturen mogen zelf het niveau van basisondersteuning kiezen, terwijl andere vanuit het samenwerkingsverband een kader krijgen. Bij een VO-verband heeft men gekozen voor een beleidsdocument als rode draad, welke elk schoolbestuur een eigen kleur kan geven.

De basisondersteuning is niet op elke school en binnen elk samenwerkingsverband op orde. Eén van de VO-verbanden ziet wel dat vmbo-scholen voorop lopen, omdat zij er al langer mee bezig zijn. Bovendien is het nog niet voor iedereen zichtbaar op orde. Het is vooral nog niet inzichtelijk of scholen de basisondersteuning op orde hebben.

Er bestaan ook allerlei verschillende definities van extra ondersteuning bij de verschillende samenwerkingsverbanden VO. Voorbeelden zijn: *'Alles wat er naast inzet van ambulante begeleiders nodig is'*, *'Ondersteuningsvragen die voor Passend onderwijs onder de rugzak aanvragen vielen'* of *'Dat wat het OPDC doet'*. Eén van de verbanden heeft gekozen om de extra ondersteuning te verdelen in breedte- en diepte-ondersteuning. Onder breedte-ondersteuning vallen alle tussenvoorzieningen en onder diepte-ondersteuning vallen alle plaatsingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Er wordt gebruik gemaakt van arrangementen voor extra ondersteuning. Deze kunnen binnen de school zijn ingericht of binnen het samenwerkingsverband, individueel of op groeps- of schoolniveau en met gebruik van externen. *'Breng zorg naar de leerling in plaats van leerling naar de zorg'*. Deze extra ondersteuning mag vaak vrij aangeboden worden en

er soms hoeft er slechts verantwoording afgelegd worden aan het samenwerkingsverband. Niet elke school heeft een dekkend aanbod van extra ondersteuning. Opvallend is dat er vooral weinig is voor hoogbegaafde leerlingen en begaafde autisten. Eén van de VO-verbanden merkt ook op dat er niets is voor leerlingen over de grenzen van het VSO, criminele leerlingen en leerlingen die worden opgevangen door de jeugdgezondheidszorg. Verder is er bij veel samenwerkingsverbanden is geen limiet op het aantal aanvragen. Toch geven sommige verbanden aan dat ze zullen ingrijpen wanneer een school opvallend veel aanvragen doet. Een ander VO-verband kiest daarentegen voor een aantal beschikbare uren voor arrangementen naar rato van het aantal leerlingen.

De samenwerkingsverbanden VO dragen verschillende oplossingen aan om thuiszitters tegen te gaan. Zo wil één van de verbanden het aantal thuiszitters in kaart brengen, wat op zichzelf al een lastige klus is, en deze vervolgens bespreken met het hele samenwerkingsverband om te kijken wat er gedaan kan worden. Een ander VO-verband kiest voor het maken van een koppeling tussen het GBA en de schoolregistratie. Het valt hen bovendien op dat het vooral gaat om thuiszitters met psychiatrische ziekten, zoals extreme schoolangst.

Er zijn verschillende ervaringen met het overleg met gemeenten. Sommige samenwerkingsverbanden VO hebben goed overleg. Zo heeft één VO-verband een pakket afspraken met acht gemeenten over Jeugdzorg, leerlingenvervoer, huisvesting, leerplicht en maatschappelijke ondersteuning. *'De basis van samenwerking is verantwoordelijkheid laten waar deze hoort en goed de grenzen kennen'*. Andere samenwerkingsverbanden VO vinden de samenwerking wat stroever lopen en ervaren problemen wat betreft kleurverschillen van wethouders of de transitie Jeugdzorg. Een minder soepele samenwerking leidt volgens een verband weer tot een vertraagde afstemming tussen Passend onderwijs en Jeugdzorg. Een ander VO-verband draagt aan dat de afstemming met de jeugdhulpverlening lastig is vanwege het niveau waarop men actief is. Het VO draagt zorg voor een regio, terwijl de jeugdhulpverlening zorg draagt voor een wijk.

Toewijzing extra ondersteuning

Een deel van de samenwerkingsverbanden VO heeft ervoor gekozen om schoolbesturen zelf procedures en/of criteria voor toewijzing van extra ondersteuning te identificeren. Dat betekent dat er allerlei verschillende manieren zijn bedacht voor de verschillende verbanden. Eén van de VO-verbanden heeft bijvoorbeeld een methodiek laten ontwikkelen voor de plaatsing van een aanvraag. Hierbij wordt geen gebruik gemaakt van indicatiecriteria, maar van overwegingsaspecten. Vervolgens vindt een gesprek plaats met deskundigen en betrokkenen. Een andere manier van aanvraag is digitale aanmelding. Dit verband gebruikt hiervoor een website waarbij allerlei documenten geupload moeten worden. De orthopedagoog beoordeelt uiteindelijk de documenten en stelt een advies op, waarna de directeur het advies wel of niet goedkeurt.

Andere samenwerkingsverbanden maken veelal gebruik van een commissie van toewijzing en/of advies. Bij een VO-verband heeft elk schoolbestuur een eigen commissie voor toewijzing, genaamd 'Commissie Arrangeren' en daarnaast heeft het samenwerkingsverband zelf een toewijzingscommissie. De manier van een ander VO-verband wijkt hier van af. Bij dit verband neemt een deskundige binnen het samenwerkingsverband de aanvragen in behandeling en controleert alles, geeft een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) af en adviseert. Pas bij twijfel wordt de toelatingscommissie ingeschakeld.

Bij moeilijk plaatsbare leerlingen zijn er verschillende mogelijkheden van doorzettingsmacht. Zo maakt één van de verbanden gebruik van de commissie van toewijzing en advies, terwijl de PCL bij een ander VO-verband een bindend besluit kan nemen.

Uitvoering ondersteuning

Het opstellen van het ontwikkelingsperspectief staat bij één van de VO-verbanden nog ter discussie. Zij vinden het lastig om te beoordelen wanneer deze opgesteld moet worden. Een ander verband heeft ervoor gekozen om een ontwikkelingsperspectief op te stellen voor alle leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Er is verder weinig kwalitatieve informatie bekend over de ervaringen met het ontwikkelingsperspectief.

Docenten moeten Passend onderwijs nog gaan dragen. Bovendien moeten zij zich professionaliseren om de eigen ondersteuningsmogelijkheden te vergroten. Wanneer de expertise bij de docent ligt, kan deze beter inspelen op ondersteuningsvragen. Men is zich steeds meer bewust van het belang van professionalisering en daar wil men zich goed op richten. Dit is vaak de taak van schoolbesturen zelf.

Financiering ondersteuning

Een deel van de samenwerkingsverbanden VO heeft ervoor gekozen om het ondersteuningsbudget op basis van schoolsoort en schoolgrootte te bepalen. Voor het aantal leerlingen in het vmbo en praktijkonderwijs wordt het dubbele budget gerekend. Soms maakt men de afweging tussen het schoolmodel (*'Je krijgt geld en verder moet je maar kijken wat je er mee doet'*) of het expertisemodel, waarmee een (bovenschoolse) voorziening ingericht kan worden voor ondersteuning.

Een aantal samenwerkingsverbanden VO heeft de middelen bovenschools geregeld. Zo heeft één van de VO-verbanden te maken met negatieve verevening. Het bovenschools regelen van het ondersteuningsbudget maakt het mogelijk om te sturen op aanbod en kwaliteit. Bovendien kan men op die manier goed verantwoording afleggen.

Sommige samenwerkingsverbanden VO hebben te maken met positieve verevening. Dit geeft ruimte voor projecten in school om basisondersteuning te verbeteren. Een probleem is echter dat dit geld op zich laat wachten, terwijl de personele kosten wel betaald moeten worden. Andere samenwerkingsverbanden VO kampen met negatieve verevening. Hierdoor mogen gemiddeld 200 tot 250 leerlingen minder naar het VSO. Dat betekent dus dat men minder leerlingen mag doorverwijzen en tegelijkertijd minder ondersteuning kan aanbieden vanwege een gebrek aan middelen. Er zijn ook verbanden die nog geen plan hebben voor het opvangen van de verevening, maar heeft wel financiële reserves opgebouwd. Deze kunnen mogelijk worden ingezet om het eventueel niet in de pas lopen met verevening op te vangen. Sommige samenwerkingsverbanden VO moeten ook rekening houden met de geboortekrimp, armoede en budgettering.

Monitoring en evaluatie

Wat betreft monitoring en kwaliteitszorg is er op basis van de gevoerde gesprekken weinig bekend over de situatie bij de samenwerkingsverbanden VO. Dit is veelal in ontwikkeling. Zo wil één van de VO-verbanden procedures evalueren om erachter te komen wat er in de praktijk het beste werkt. Ook bij een ander verband is de monitor in ontwikkeling om de ondersteuning te controleren.

Faal- en slaagfactoren

In tabel B1.3 zijn de slaagfactoren opgenomen en in tabel B1.4 zijn de faalfactoren opgenomen. Bij elke factor is een korte toelichting gegeven.

Tabel B1.3 Slaagfactoren Samenwerkingsverbanden VO

Slaagfactor	Toelichting
Onderwijskundig leiderschap	Schoolleiders denken vanuit de inhoud.
Harmonie tussen schoolbesturen	Goede samenwerking.
	Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor leerlingen
Minder bureaucratie	Afschaffing van individuele indicatiestelling en bijbehorende administratieve lasten.
Meer ruimte om ondersteuning in te richten in het systeem	
Pedagogische kwaliteit	Betere kwaliteit is belangrijk voor goede ondersteuning.
Beleidsvrijheid	Biedt mogelijkheden voor flexibiliteit en maatwerk.

Tabel B1.4 Faalfactoren Samenwerkingsverbanden VO

Faalfactor	Toelichting
Landelijke regelgeving	VSO-scholen mogen zich niet inschrijven zonder TLV.
Onbetrouwbare overheid	Overheid kan decentralisatie terugdraaien, gevaar van bezuinigingen ligt op de loer.
Complexe maatschappelijke problematiek	Veel ondersteuningsvragen van leerlingen zijn 'multi-problem' zaken.
Bureaucratie	Men moet veel bijhouden, verantwoorden en registreren; complex om alle procedures te vertalen naar het nieuwe beleid.
Autonomie schoolbesturen	Scholen varen hun eigen koers en zitten in een concurrentiepositie t.o.v. andere scholen.
Demografische ontwikkelingen	Krimp.
Rechtsongelijkheid voor ouders	Of bepaalde ondersteuning wel of niet in het regulier onderwijs geboden kan worden, is afhankelijk van de regio waar ouders en kind wonen; veel te maken met asielzoekers die doorverhuizen, maar voor wie men wel 6 jaar moet betalen als een TLV is afgegeven.
Grensverkeer	De procedure rondom verhuizing en het afgeven van een TLV is lastig.
Te sterke focus op ondersteuning	Risico bestaat dat het onderwijs wordt vergeten.
Concurrentie en de daarbij horende discussie over specialisatie	
Omgang met leerlingen met gedragsstoornissen	Als docent moet je je handelingsrepertoire aanpassen of totaal wijzigen.

Extra opmerkingen

Volgens één van de VO-verbanden is de sleutel tot succes het omgaan met verschillen en het versterken van schoolinterne deskundigheid. Er is binnen de groep samenwerkingsverbanden VO waarmee is gesproken nog wel onduidelijkheid, bijvoorbeeld over eigenaarschap van leerlingen of de regeling van terugplaatsing uit justitiële jeugdinrichtingen.

B1.4 Synthese van de gesprekken met de directeurs van de samenwerkingsverbanden PO en VO

Algemene informatie

De rechtspersoon is bij zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO soms een vereniging. Dit om zo veel mogelijk betrokkenheid te creëren en om anderen in staat te stellen om lid of deelnemer te worden. Er is daarnaast een overeenkomst in de manier waarop het personeelsbestand is ingericht. Gedeeltelijk is gekozen voor een detacheringsconstructie. Met de komst van Passend onderwijs zijn er ook allerlei nieuwe functies gecreëerd. De werkzaamheden van bepaalde functies overlappen regelmatig, maar ieder samenwerkingsverband geeft er een eigen unieke naam aan. Zo heeft een PO-verband

onderwijscoaches om de basisondersteuning te verbeteren, terwijl een VO-verband deze functie de naam Begeleider Passend onderwijs heeft gegeven.

Het omzeilen van de zorgplicht lijkt op basis van onze gesprekken binnen de samenwerkingsverbanden PO en VO een probleem en er heerst ook onduidelijkheid over de precieze (juridische) invulling van de zorgplicht. Kennelijk laten schoolbesturen binnen sommige samenwerkingsverbanden PO en VO strategisch gedrag zien om de zorgplicht te ontlopen.

Organisatie ondersteuning

Zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO hebben bij het opstellen van het ondersteuningsplan te maken met de ondersteuningsplanraad. Deze bestaat overwegend uit ouders en leraren. Opvallend is dat bij één van de samenwerkingsverbanden VO ook twee leerlingen betrokken waren. De samenwerkingsverbanden VO hebben kritiek gekregen op de conceptplannen, bijvoorbeeld vanwege de beperkte inhoud of het gebrek aan aandacht voor belangrijke onderwerpen. Bij de samenwerkingsverbanden PO is het conceptplan vaak wel ondersteund.

Het niveau van de basisondersteuning is bij veel samenwerkingsverbanden PO en VO hoger dan de norm die de Onderwijsinspectie hanteert. Dit heeft deels te maken met de norm van het niveau van basisondersteuning zelf, die soms als te laag wordt gepercipieerd (*'Iedereen moet er immers aan kunnen voldoen'*). Daarnaast zijn er bij sommige samenwerkingsverbanden PO en VO niveauverschillen binnen één samenwerkingsverband. De schoolbesturen mogen zelf kiezen wat het niveau is of krijgen slechts een kader aangereikt. Verder is het niveau van basisondersteuning niet binnen elk samenwerkingsverband op orde. Zowel samenwerkingsverbanden PO als VO hebben scholen die (een deel van de) basisondersteuning niet op orde hebben. In het voortgezet onderwijs lopen vooral scholen die vmbo aanbieden voorop.

Bij de definitie van extra ondersteuning zijn ook verschillen tussen de samenwerkingsverbanden, met ook hier (deels) overlappende inhoud. Deze extra ondersteuning wordt door een flink deel van de samenwerkingsverbanden aan schoolbesturen overgelaten. Schoolbesturen en scholen hebben dus veel autonomie, maar moeten wel verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband. Men werkt met arrangementen binnen de school of het samenwerkingsverband. Deze zijn individueel, op groepsniveau of schoolniveau. Samenwerkingsverbanden PO en VO lijken het er grotendeels over eens te zijn dat je de ondersteuning zoveel mogelijk naar de leerling moet brengen. Je moet als school proberen zoveel mogelijk zelf te doen. Een deel van de samenwerkingsverbanden PO en VO kent geen limiet op het aantal aanvragen voor deze extra ondersteuning. Sommige samenwerkingsverbanden VO geven wel aan dat zij zullen ingrijpen wanneer een school opvallend veel aanvragen doet. Daarnaast hebben niet alle samenwerkingsverbanden PO en VO een dekkend aanbod van ondersteuning. In het PO heeft dit te maken met overvolle SBO-scholen, terwijl het in het VO wel te maken heeft met een gebrekkig of ontbrekend aanbod voor hoogbegaafde leerlingen en (begaafde) autisten.

Men is zowel in het PO als in het VO alerter geworden op thuiszitters. De samenwerkingsverbanden zijn echter nog bezig met het ontwikkelen van oplossingen om thuiszitters tegen te gaan.

Zowel samenwerkingsverbanden PO als VO hebben verschillende ervaringen met het overleg met gemeenten. Sommige verbanden hebben goed overleg en hebben goede afspraken kunnen maken over Jeugdzorg, leerlingenvervoer, huisvesting, leerplicht en/of maatschappelijke ondersteuning. Andere samenwerkingsverbanden hebben minder soepel

overleg met gemeenten. In het PO en VO bestaat onduidelijkheid over de transitie van de Jeugdzorg en dit is dan ook een onderwerp die problemen oplevert bij het overleg met gemeenten. Daarnaast is het soms lastig om als samenwerkingsverband binnen verschillende gemeenten iedereen om de tafel te krijgen en het eens te worden.

Toewijzing extra ondersteuning

Binnen de samenwerkingsverbanden VO hebben schoolbesturen soms zelf procedures en/of criteria voor de toewijzing opgesteld, terwijl er binnen de samenwerkingsverbanden PO (nog) geen procedures en/of criteria aanwezig zijn of niet gebruikt worden. Voor de toewijzing wordt wel door zowel samenwerkingsverbanden PO als samenwerkingsverbanden VO gebruik gemaakt van een toewijzingscommissie en soms van een adviescommissie. Er bestaan verschillen tussen samenwerkingsverbanden op het gebied van de invulling van de aanvraag.

Bij moeilijk plaatsbare leerlingen zijn er verschillende mogelijkheden van doorzettingsmacht aangedragen door samenwerkingsverbanden PO en VO. Elk samenwerkingsverband heeft hier een eigen manier voor.

Uitvoering ondersteuning

Samenwerkingsverbanden PO en VO hebben beide enigszins moeite met het opstellen van het ontwikkelingsperspectief. Het is lastig om te beoordelen wanneer deze opgesteld moet worden of hoe het opgesteld moet worden.

Wat betreft professionalisering zijn samenwerkingsverbanden PO en VO het er grotendeels over eens dat de verantwoordelijkheid ligt bij de schoolbesturen. Professionalisering wordt belangrijk geacht, vooral om de ondersteuningsmogelijkheden in de scholen, in de klas, te vergroten, waarbij leraren een centrale rol hebben.

Financiering ondersteuning

Een gekozen model door zowel samenwerkingsverbanden PO als VO is het schoolmodel. Een deel van de samenwerkingsverbanden heeft gekozen voor een vrij besteedbaar bedrag wat schoolbesturen krijgen als ondersteuningsbudget. Zij weten vaak het beste hoe ze het onderwijs moeten regelen. Bij het VO wordt wel nadrukkelijk genoemd dat, wanneer er sprake is van negatieve verevening, er gekozen is voor een bovenschoolse regeling van het budget. Zo is er meer zicht op aanbod en kwaliteit.

Sommige samenwerkingsverbanden PO en VO hebben te maken met positieve verevening. Dit geeft hen ruimte om geld in te zetten voor betere basisondersteuning. In het VO wordt wel gezegd dat dit geld op zich laat wachten, terwijl de personele kosten wel betaald moeten worden. Er zijn ook samenwerkingsverbanden PO en VO die te maken hebben met negatieve verevening. Dit heeft soms te maken met de grote hoeveelheid rugzakleerlingen uit het verleden. Binnen het PO draagt men aan om de basisondersteuning te versterken en de ouderbetrokkenheid te versterken, terwijl er in het VO nog nauwelijks plannen zijn om de negatieve verevening op te vangen, aldus de paar gesprekken die hierover zijn gevoerd.

Monitoring en evaluatie

Er zijn bij zowel de samenwerkingsverbanden PO als VO nauwelijks systemen voor kwaliteitszorg ontwikkeld. Sommige samenwerkingsverbanden werken hier wel aan.

Faal- en slaagfactoren

In tabel B1.5 zijn de slaagfactoren opgenomen en in tabel B1.6 zijn de faalfactoren opgenomen. Bij elke factor is aangegeven of deze is genoemd door een samenwerkingsverband PO en VO. De overeenkomstige slaagfactoren zijn: harmonie tussen schoolbesturen, minder bureaucratie en beleidsvrijheid. De overeenkomstige faalfactoren

zijn: landelijke wet- en regelgeving, autonomie schoolbesturen, demografische ontwikkelingen en bureaucratie.

Tabel B1.5 Slaagfactoren samenwerkingsverbanden PO en VO

Slaagfactor	SWV PO	SWV VO
Onderwijskundig leiderschap		X
Harmonie tussen schoolbesturen / samenwerking	X	X
Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor leerlingen		X
Minder bureaucratie	X	X
Meer ruimte om ondersteuning in te richten in het systeem		
Pedagogische kwaliteit		X
Beleidsvrijheid	X	X
Kwaliteit van onderwijs	X	
Deskundigheid leraren	X	
Hoog niveau van basisondersteuning	X	

Tabel B1.6 Faalfactoren samenwerkingsverbanden PO en VO

Faalfactor	SWV PO	SWV VO
Kwaliteit van onderwijs	X	
Landelijke wet- en regelgeving	X	X
Landelijk decentralisatiebeleid	X	
Inspectietoezicht	X	
Autonomie schoolbesturen	X	X
Deskundigheid leraren	X	
Demografische ontwikkelingen	X	X
Bureaucratie	X	X
Harmonie tussen schoolbesturen / samenwerking	X	
Complexe maatschappelijke problematiek		X
Rechtsongelijkheid voor ouders		X
Grensverkeer		X
Te sterke focus op ondersteuning		X
Concurrentie en daarbij horende discussie over specialisatie		X
Omgang met leerlingen met gedragsstoornissen		X

Colofon

Titel: Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden

Auteurs: IJsbrand Jepma en Sandra Beekhoven, m.m.v. Hester Fukkink, Irma Miedema en Christien de Vries

Project: Korte termijn evaluatie Passend Onderwijs: stand van zaken SWV

Sardes projectnummer: TR1185

Opdrachtgever: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek

Datum: maart 2015