





Oberon

Analyse concept ondersteuningsplannen

Passend onderwijs

Analyse concept ondersteuningsplannen Passend onderwijs

Opdrachtgever: NRO

Utrecht, juni 2014

© Oberon
Postbus 1423
3500 BK Utrecht
tel. 030-2306090
fax 030-2306080
e-mailadres: info@oberon.eu

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Samenvatting bevindingen 7

3 Uitkomsten analyse fase 1 9
3.1 Algemene indruk 9
3.2 Planmatige aanpak 10
3.3 Beschikkingen lgf en (v)so 12
3.4 Resultaten: prognoses deelname aan het (v)so 14
3.5 Procedure en inhoudelijke criteria voor toewijzing van extra ondersteuning 15
3.6 Informeren en betrekken ouders 16

4 Uitkomsten analyse fase 2 17
4.1 Financieel verdeelmodel 17
4.2 Afspraken overdracht budget lichte ondersteuning sbo 20
4.3 Procedure voor plaatsing in sbo en (v)so 21
4.4 Resultaten en plan van aanpak thuiszitters 24
4.5 Onafhankelijke ondersteuning voor ouders 27
4.6 Afstemming met gemeenten 30

Bijlage: Factsheet uitkomsten analyse 39

1 Inleiding

Het Ministerie van OCW (Directie JOZ) wil een eerste inzicht in de inhoud en de kwaliteit van de concept ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs. Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) heeft daarom Oberon gevraagd om een analyse uit te voeren van concept ondersteuningsplannen. De hoofdvraag van deze analyse is: welke keuzes maken samenwerkingsverbanden in de plannen? De uitkomsten van de analyse geven een indicatie van de wijze waarop de samenwerkingsverbanden de uitvoering van passend onderwijs ter hand gaan nemen.

Verkennende analyse

De analyse heeft een verkennend karakter. De analyses zijn uitgevoerd op concept ondersteuningsplannen die in de periode december 2013-maart 2014 door samenwerkingsverbanden aan ocw zijn aangeleverd. Deze plannen zijn in de periode tot 1 mei verder uitgewerkt tot definitieve versies[1].

Het aantal geanalyseerde plannen is te gering om te kunnen spreken van een landelijk dekkend beeld. In die zin geeft de analyse een eerste oriënterend en voorlopig beeld van de keuzes van samenwerkingsverbanden en de variatie in de uitvoering van passend onderwijs die daarmee gepaard kan gaan. Voor een volledig en definitief beeld is vervolgonderzoek gepland binnen de NRO programmering Evaluatie Passend onderwijs. Ook merken we op dat het hier gaat om een weergave van "de papieren werkelijkheid**".** De praktijk is naar verwachting rijker en gevarieerder dan in de plannen beschreven.

Uitvoering in twee fases

De analyse van de concept ondersteuningsplannen is op verzoek van OCW in twee fases uitgevoerd. De eerste fase betrof een beknopte verkenning van 40 plannen en is uitgevoerd in maart 2014. De uitkomsten van deze analyse zijn meegenomen in de vierde voortgangsrapportage Passend onderwijs van maart 2014. Vervolgens hebben we In de periode april-mei een vervolganalyse uitgevoerd van opnieuw 40, deels nieuwe en verder uitgewerkte, plannen.

Van beide analyses zijn deelverslagen opgesteld, die we in dit rapport gebundeld presenteren.

De geanalyseerde plannen

Fase 1

In de eerste fase hebben we 40 plannen geanalyseerd die zijn aangeleverd door OCW. Het betrof 20 plannen po en 20 plannen vo. Van deze 40 plannen hebben 14 samenwerkingsverbanden te maken met een negatieve verevening, waarvan 9 po

Fase 2

Op verzoek van OCW hebben we in de tweede fase een aantal (23) nieuwe, verder uitgewerkte conceptplannen meegenomen. In totaal hebben we weer 40 plannen geanalyseerd. Bij de selectie hebben we de volgende getrapte procedure gevolgd: (1) alle meest actuele aangeleverde plannen; (2) evenredige verdeling po-vo; (3) evenredige verdeling negatieve-positieve verevening.

[1] De definitieve ondersteuningsplannen van alle 152 samenwerkingsverbanden dienden uiterlijk 1 mei 2014 aan de inspectie aangeleverd te worden.

Het analysekader

We hebben voor beide analyses een analysekader opgesteld in nauw overleg met OCW, de onderwijsinspectie en NRO. Hieronder beschrijven we de gekozen thema's.

Fase 1

In fase 1 hebben we een snelle screening uitgevoerd op een aantal thema's die een eerste indruk geven van de veranderingen voor het komend schooljaar. De gekozen thema's zijn vervolgens uitgewerkt in een analysekader met variabelen en antwoordcategorieën. Na goedkeuring van het analysekader is een excelformat opgesteld. De uitkomsten van de analyse zijn in dit schema opgeslagen. In overleg met de opdrachtgever is er voor gekozen om de plannen geanonimiseerd te verwerken.

Het analysekader bevat naast algemene informatie over o.a. de vereveningsopgave van elk samenwerkingsverband, de volgende variabelen:

- Algemeen kenmerken plan: looptijd, activiteitenplan en monitoring.
- Omgaan met huidige lgf-beschikkingen (rugzakken).
- Omgaan met huidige (v)so beschikkingen cluster 3 en 4.
- Prognoses deelname aan het (v)so.
- Procedure en criteria voor toewijzing extra ondersteuning.
- Informeren en betrekken ouders.

Fase 2

Voor de analyse in fase 2 hebben we een nieuw analysekader opgesteld met de volgende thema's:

- Financieel verdeelmodel.
- Afspraken overdracht lichte ondersteuning sbo.
- Procedure voor plaatsing in sbo en (v)so.
- Beoogde resultaten en plan van aanpak thuiszitters.
- Onafhankelijke ondersteuning van ouders.
- Inhoudelijke afstemming en overleg met gemeenten.

De gekozen thema's geven een indicatie van de keuzes die samenwerkingsverbanden maken. Op verzoek van de onderwijsinspectie hebben we de beoogde resultaten met betrekking tot thuiszitters en de afstemming met gemeenten nader bekeken. Ook in deze fase hebben we een excel database opgesteld waarin de uitkomsten van de screening zijn opgeslagen. Daarnaast hebben we een inhoudelijke verkenning uitgevoerd. We hebben bij de verschillende thema's relevante passages uit de plannen geselecteerd en geanalyseerd. Deze inhoudelijke informatie is in de rapportage gebruikt ter illustratie bij de verschillende thema's.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk presenteren we een samenvatting van de bevindingen uit fase 1 en 2. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de uitkomsten van de eerste verkennende analyse. Daarna volgen de resultaten van de meer inhoudelijke tweede analyse. Het rapport sluit af met een factsheet van de belangrijkste uitkomsten.

2 Samenvatting bevindingen

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomsten van de analyse samen. Vooraf merken we op dat de analyse is uitgevoerd op concept ondersteuningsplannen. De definitieve plannen zoals die inmiddels bij de inspectie zijn ingediend, zijn naar verwachting nader uitgewerkt[2].
Ruim de helft van de door ons geanalyseerde plannen was behoorlijk compleet, helder en inhoudelijk uitgewerkt. Deze plannen geven duidelijk weer hoe de samenwerkingsverbanden passend onderwijs vorm gaan geven. De andere helft beoordelen wij als nog inhoudelijk mager en soms ook rommelig van opzet. In deze conceptplannen zitten soms nog 'gaten', dat wil zeggen, missen onderdelen of zijn onderdelen slechts globaal of met algemene standaardteksten benoemd.

De meerderheid van de samenwerkingsverbanden gaat uit van tussentijdse (jaarlijkse) bijstellingen van de plannen, onder meer om zo in te kunnen spelen op de gemeentelijke transities. Ruim de helft van de plannen heeft een looptijd van 4 jaar. In een kwart wordt gekozen voor een looptijd van 2 jaar. Veel plannen zijn als het op de planning van activiteiten aankomt nog globaal van karakter. Concrete doelen en acties moeten nog worden uitgewerkt, net als monitoring en kwaliteitszorg.

Samenwerkingsverbanden maken op een aantal thema's expliciete keuzes ten aanzien van de wijze waarop zij passend onderwijs willen invullen. We vatten de in het oog springende zaken hieronder samen.

- **Gekozen voor continuïteit huidige lgf-beschikkingen (rugzakken)**

In de meerderheid van de plannen kiezen de samenwerkingsverbanden voor continuïteit. Dat wil zeggen dat zij de middelen voor de bestaande rugzakken het komende schooljaar nog rechtstreeks aan de schoolbesturen willen uitkeren.

- **Informatie over huidige (v)so beschikkingen cluster 3 en 4**

In de plannen is hier weinig over terug te vinden, veel samenwerkingsverbanden geven aan dat dit punt nog nader moet worden uitgewerkt. Als er wel concrete uitspraken worden gedaan, wordt veelal vermeld dat de lopende beschikkingen nog 1 of 2 jaar geldig blijven.

- **Prognoses deelname aan het (v)so**

De helft van de plannen bevat ambities of prognoses over toekomstige deelname aan het (v)so. Vaak streeft men naar gelijkblijvende deelname met streefcijfers op het landelijk gemiddelde. In samenwerkingsverbanden waar sprake is van een negatieve vereveningsopdracht streeft men (logischerwijs) veelal naar daling van (v)so-deelname.

- **Procedure en criteria voor toewijzing extra ondersteuning**

De procedure voor toewijzing van extra ondersteuning is in de meeste plannen vastgelegd. In een minderheid van de plannen worden criteria voor de indicatiestelling beschreven. In de overige plannen wordt vaak aangegeven dat toelaatbaarheidsverklaringen worden afgegeven op basis van deskundigenadvies of op basis van handelingsgericht werken en arrangeren.

---

[2] Een korte scan in de eindfase van het onderzoek van een beperkt aantal definitieve ondersteuningsplannen laat zien dat informatie die in conceptplannen nog ontbreekt, in de definitieve versies vaak is aangevuld. In hoofdstuk 4 is dat in voetnoten per onderwerp aangegeven.

- **Informeren en betrekken ouders krijgt aandacht**

In vrijwel alle plannen wordt ingegaan op het informeren en betrekken van ouders. Daarbij valt regelmatig de term 'educatief partnerschap'. Daarmee wordt bedoeld dat ouders blijvend betrokken dienen te worden, bijvoorbeeld door in multidisciplinair overleg of in een adviserende rol ten aanzien van het bestuur van het samenwerkingsverband.

- **Financieel verdeelmodel: schoolmodel versus expertisemodel**

Samenwerkingsverbanden maken impliciet of expliciet een keuze ten aanzien van het al dan niet doorzetten van middelen naar schoolbesturen. De helft kiest voor het schoolmodel (vaker in het po en vaker in een samenwerkingsverband met een negatieve verevening). De andere helft kiest voor een expertisemodel waarin het samenwerkingsverband bovenschoolse voorzieningen inricht en bekostigt. Het leerlingmodel wordt in de plannen niet als op zichzelf staand model benoemd maar alleen in combinatie met de beide andere modellen.

- **Overdracht budget lichte ondersteuning sbo**

Hoe po-samenwerkingsverbanden hun budgetten voor lichte ondersteuning gaan verdelen is in de meeste conceptplannen niet beschreven. Wellicht speelt hier mee dat op dit punt het wettelijk kader niet verandert zodat samenwerkingsverbanden er ook niets over melden in het ondersteuningsplan.

- **Procedure plaatsing: centraal versus decentraal**

De plannen geven duidelijkheid over de gekozen procedure voor toewijzing van extra ondersteuning. Het merendeel kiest voor een centrale commissie. In het po wordt ook gekozen voor het deskundigenmodel.

- **Thuiszitters: wel ambities, gegevens nog verzamelen**

De meeste plannen benoemen beoogde resultaten met betrekking tot thuiszitters, veelal in termen van het uitbannen daarvan. Opvallend is dat slechts een kwart van de plannen gegevens over de uitgangssituatie (het huidige aantal thuiszitters) bevat. Tweederde van de plannen bevatten wel een plan van aanpak voor het verminderen van thuiszitters en geven aan dat er wordt afgestemd met leerplicht.

- **Onafhankelijke ondersteuning ouders**

In iets meer dan de helft van de plannen wordt ingegaan op onafhankelijke ondersteuning van ouders die bijvoorbeeld bezwaar willen maken tegen het plaatsingsbesluit. Informatie over onafhankelijke ondersteuning van ouders is in driekwart van de plannen opgenomen. In een aantal plannen wordt alleen informatie gegeven over landelijke ondersteuning.

- **Afstemming met gemeenten: verbinding met jeugdhulp gelegd**

In de meeste plannen wordt ingegaan op de verbinding met de gemeentelijke plannen voor inzet van jeugdhulp. Niet alleen in termen van een gezamenlijke visie, maar vaak ook concreet uitgewerkt in afspraken over de uitvoering. Ook de samenwerking met leerplicht wordt vaak expliciet benoemd. Andere thema's zoals huisvesting en leerlingenvervoer krijgen wat minder aandacht. Ongeveer de helft van de plannen geeft inzicht in de voortzetting van de samenwerking tussen swv en gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van een ambtelijke (regionale) werkgroep en jaarlijks terugkerend bestuurlijk overleg.

3 Uitkomsten analyse fase 1

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de eerste analyse. We hebben 40 concept ondersteuningsplannen geanalyseerd, evenredig verdeeld over po en vo. Van de 40 plannen hebben 14 samenwerkingsverbanden te maken met een negatieve vereveningsopgave (meer dan 25.000 negatief, waarvan 9 po).
Allereerst gaan we in op een aantal algemene variabelen, zoals de looptijd van de ondersteuningsplannen, de lengte van de plannen (excl. bijlage) en of er een activiteiten- of monitorplan is opgenomen. Vervolgens beschrijven we in op wat er in de plannen is opgenomen over veranderingen ten aanzien van de bestaande rugzakken en de geldige beschikkingen voor (v)so cluster 3 en 4. Ook bespreken we in hoeverre een procedure en inhoudelijke criteria voor de toewijzing van ondersteuning beschreven zijn in de plannen. Tot slot beschrijven we wat er in de plannen is opgenomen over het informeren en betrekken van ouders. Waar relevant wordt kort ingegaan op de relatie met de vereveningsopgave.

3.1 Algemene indruk

Lengte

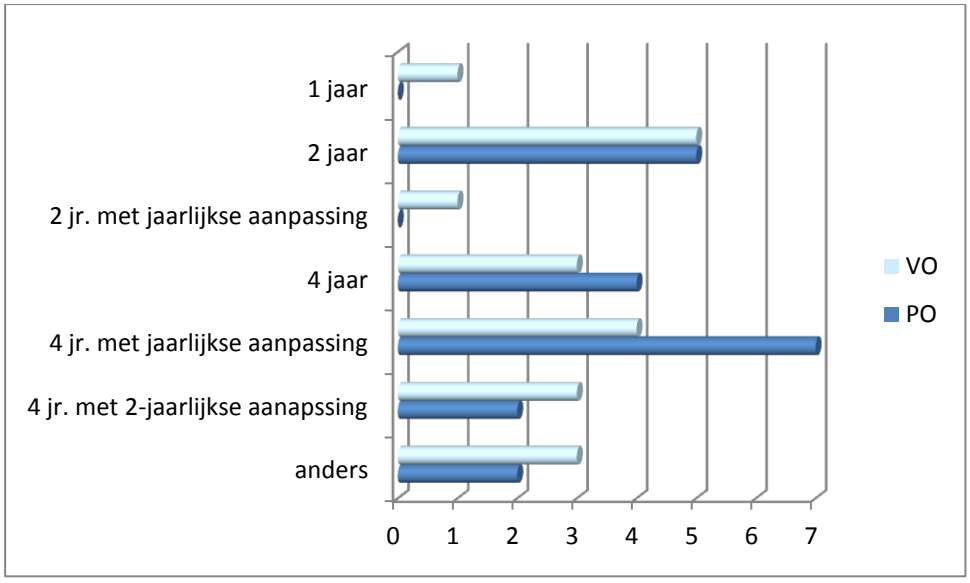
Tabel 1: lengte van plannen uitgedrukt in aantal pagina's zonder bijlage (aantallen)

Aantal pag. zonder bijl.	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
<20	1	1	2	5
20-30	3	1	4	10
31-40	5	2	7	17,5
41-50	5	5	10	25
51-60	4	6	10	25
>60	2	5	7	17,5
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

De ondersteuningsplannen verschillen van lengte (aantal pagina's).Op basis van deze eerste analyse kunnen we nog weinig zeggen over de samenhang tussen de lengte van de plannen en de kwaliteit van de plannen. Enkele lange plannen zijn bijvoorbeeld al behoorlijk uitgebreid uitgewerkt. Er zijn echter ook lange plannen waarbij veel wordt teruggegrepen naar landelijke kaders zonder dat er een concrete vertaling wordt gemaakt naar de toekomstige praktijk van het samenwerkingsverband. Over het algemeen zijn de plannen helder en variëren ze in inhoudelijke uitwerking. Er zijn echter ook een aantal conceptplannen (8 van de 40) die we als "rommelig" typeren.

Looptijd

Tabel 2: looptijd van plannen (in aantallen, n=20 (PO), n=20(VO))



Ruim de helft van de ondersteuningsplannen kent een looptijd van 4 jaar. Een belangrijk deel daarvan wordt tussentijds (jaarlijks of tweejaarlijks) aangepast. Ook zijn er vierjarige plannen die nader worden uitgewerkt in activiteitenplannen per schooljaar. Genoemde argumenten voor tussentijdse actualisatie zijn de vele veranderingen die er plaatsvinden en de gemeentelijke transities. Ook wordt in een aantal plannen benoemd dat 14-15 een ontwikkel- of overgangsjaar is waarin veel zaken nog verdere moeten worden uitgewerkt. In enkele plannen wordt de term “groeidocument” genoemd.
Van enkele plannen is onduidelijk voor hoe lang de plannen precies worden vastgelegd. Dit wordt dan niet concreet benoemd of er worden in het plan verschillende looptijden genoemd. In enkele gevallen wijkt de looptijd van het plan af van de mogelijke antwoordcategorieën. Zo wordt er voor gekozen om een plan voor 1,5 jaar of 2,5 jaar vast te stellen.

3.2 Planmatige aanpak

Plan van aanpak of activiteitenplan

Tabel 3: activiteitenplan/plan van aanpak aanwezig (aantallen)

Bevat het een activiteitenplan/ plan van aanpak	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
Anders	-	1	1	2,5
ja algemeen	3	-	3	7,5
ja met concrete doelen	4	-	4	10
Nee	13	19	32	80
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

De meeste plannen bevatten nog geen activiteitenplan of plan van aanpak. Zeven plannen bevatten een activiteitenplan, al dan niet concreet uitgewerkt. Opmerkelijk is dat dit allemaal plannen zijn van samenwerkingsverbanden uit het primair onderwijs. De activiteitenplannen verschillen in de mate van uitwerking. Eén van de plannen heeft bijvoorbeeld vooral betrekking op onderzoek dat eerst gedaan moet worden alvorens het plan verder uitgewerkt kan worden. Enkele andere plannen omvatten beschrijvingen van doelen, beoogde resultaten, voorwaarden, aandachtspunten en acties.

Relatie met verevening

Drie van de 14 plannen met een negatieve verevening bevatten een plan van aanpak (allen po).

Plan voor monitoring

Tabel 4: plan voor monitoring/evaluatie aanwezig (aantallen)

Is er een plan voor monitoring en evaluatie	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
Anders	1	-	1	2,5
Ja	5	3	8	20
monitor plan in ontwikkeling	11	11	22	55
Nee	3	6	9	22,5
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

We zijn ook nagegaan of de ondersteuningsplannen aandacht besteden aan monitoring en evaluatie. Bij driekwart van de plannen blijkt een plan voor monitoring (al dan niet in ontwikkeling) of kwaliteitszorg te worden genoemd. Vaak moet dit nog verder worden uitgewerkt. Bij een vijfde deel van de plannen is een duidelijk plan voor monitoring en evaluatie meegenomen of er wordt verwezen naar een plan in de bijlage. In enkele plannen die geen monitor- of evaluatieparagraaf bevatten wordt wel verschillende keren genoemd dat kwaliteitszorg belangrijk wordt gevonden en dat monitoring en evaluatie in de toekomst plaats zal vinden.

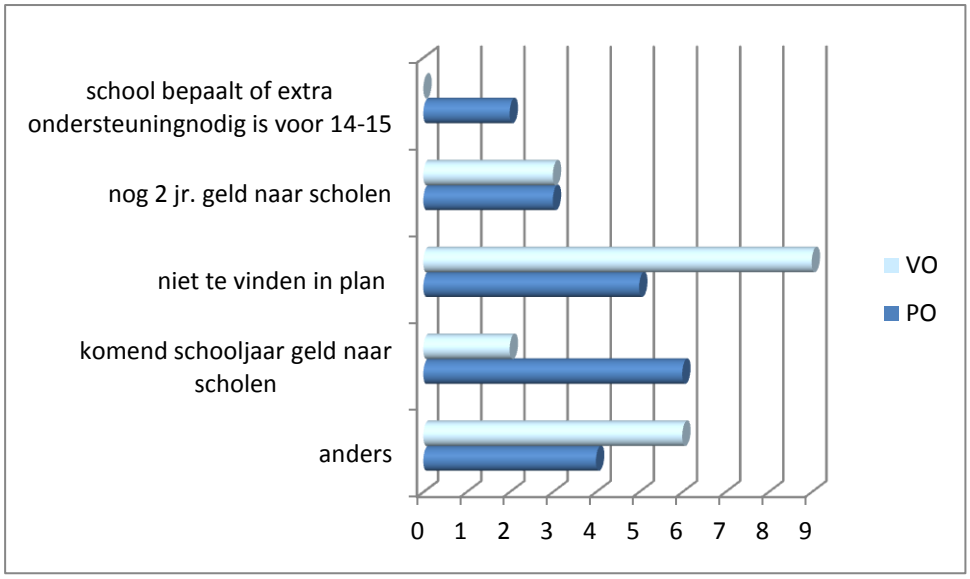
Relatie met verevening

Tien van de 14 plannen met een negatieve verevening bevatten een plan voor monitoring.

3.3 Beschikkingen lgf en (v)so

De rugzakmiddelen

Tabel 5: veranderingen bestaande rugzakken (aantallen, n=20 (PO), n=20 (VO))



Uit ruim een derde van de plannen wordt niet duidelijk op welke manier omgegaan wordt met de bestaande lgf-beschikkingen (rugzakken). In deze plannen wordt het woord rugzak of lgf niet of nauwelijks genoemd.
In ruim een tweederde van de plannen wordt aangegeven dat de middelen voor de bestaande rugzakken volgende schooljaren nog rechtstreeks aan de schoolbesturen wordt uitgekeerd. Het betreft hier in de meeste gevallen het schoolgebonden deel van de rugzakmiddelen. In veel plannen blijft onduidelijk wat met het AB-deel gebeurt.
Binnen dit tweederde deel valt de categorie "anders". Bij een deel van deze plannen wordt gemeld dat er sprake is van een overgangsregeling, maar varieert de termijn van deze overgangsregeling of is deze niet gespecificeerd. In een enkel geval garandeert het samenwerkingsverband het schooldeel van de huidige lgf-beschikkingen tot 1 augustus 2017.
In enkele plannen wordt expliciet aangegeven dat de overgangsregeling een afbouwregeling is. In een plan wordt bijvoorbeeld vermeld dat in schooljaar 2014-2015 de schoolbesturen nog 100% van de lgf-middelen krijgen, het schooljaar daarop krijgen de besturen 75% en het jaar daarop 50% van de oude rugzakmiddelen.
In een aantal plannen lezen we nog enkele variaties op de wijze waarop omgegaan wordt met de huidige rugzakken. In een van de plannen wordt bijvoorbeeld aangegeven dat voor de rugzakken die na 1 augustus 2013 zijn toegekend extra ondersteuning volgens nieuwe systematiek moet worden aangevraagd. Rugzakken die voor 1 augustus 2013 zijn uitgegeven gelden tot het einde van de indicatieperiode. In een ander plan wordt aangegeven dat de huidige middelen wel beschikbaar blijven voor extra ondersteuning in 2014-2015 maar dat toch in gesprek wordt gegaan met ouders van rugzakleerlingen om op basis daarvan te arrangeren. Daarnaast wordt genoemd dat ernaar gestreefd wordt om lgf-aanvragen in de periode tussen 1 oktober 2013 en 1 augustus 2014 te voorkomen en direct in te zetten op een arrangement.

Relatie met verevening
Acht van de 14 plannen met een negatieve verevening bevatten informatie over hoe men omgaat met de lgf-middelen.

Beschikkingen voor (v)so cluster 3 en 4

Tabel 6: Herindicatie voor bestaande beschikkingen cluster 3 (aantallen)

Herindicatie cluster 3 Lln	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
anders	2	2	4	10
Maken (v)so school af	-	1	1	2,5
nog 1 jaar	2	1	3	7,5
nog 2 jaar	2	2	4	10
onbekend	14	14	28	70
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

Tabel 7: Herindicatie voor bestaande beschikkingen cluster 4 (aantallen)

Herindicatie cluster 4 Lln	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
anders	2	3	5	12,5
nog 1 jaar	2	1	3	7,5
nog 2 jaar	2	2	4	10
onbekend	14	14	28	70
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

Het is opvallend dat in het merendeel van de plannen niets terug te vinden is hoe men omgaat met de huidige (v)so beschikkingen voor cluster 3 en 4. In slechts 11 plannen wordt iets genoemd over de wijze waarop met huidige SO-leerlingen cluster 3 worden opgegaan. In 12 plannen wordt iets gezegd over de huidige cluster 4-leerlingen. In bijna alle gevallen komt hetgeen dat genoemd wordt over respectievelijk cluster 3- en cluster 4-leerlingen in een plan overeen.

In een aantal plannen wordt aangegeven dat lopende beschikkingen voor het speciaal onderwijs nog maximaal één of twee jaar geldig blijven (mits de beschikking niet tussentijds afloopt of een leerling van school verandert). In sommige plannen wordt slechts genoemd dat het samenwerkingsverband nog moet uitwerken hoe wordt omgegaan met de huidige SO-leerlingen. In andere plannen wordt aangegeven dat de komende tijd voor alle zittende leerlingen een toelaatbaarheidsverklaring moet worden aangevraagd.

Relatie met verevening
Twee van de 14 plannen met een negatieve verevening bevatten informatie over hoe men omgaat met de huidige (v)so beschikkingen voor cluster 3 en 4.

3.4 Resultaten: prognoses deelname aan het (v)so

Tabel 8: Prognoses deelname (v)so (aantallen)

Prognose	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
Anders	-	3	3	7,5
Daling	6	3	9	22,5
geen prognose	9	9	18	45
Gelijk	5	5	10	25
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

In de helft van de plannen zijn prognoses voor toekomstige deelname (v)so aangegeven. Meestal staan ze als ambitie geformuleerd. In een aantal plannen zijn concrete doelstellingen opgenomen, soms met streefcijfers. In een kwart van de plannen wordt aangegeven dat men streeft naar gelijke deelnamecijfers. Vaak hebben deze samenwerkingsverbanden al deelnamecijfers die dicht bij het landelijk gemiddelde liggen, en willen ze dat zo houden. Bij een enkel plan hebben we gezien dat de prognoses van leerlingaantallen in het SO de komende jaren gelijk blijft terwijl wel sprake is van een negatieve verevening. Bij bijna een kwart van het totaal aantal plannen is aangegeven dat men streeft naar een daling van deelname aan het (v)so. Bij 5 van deze 9 plannen betrof het samenwerkingsverbanden met een negatieve vereveningsopdracht.

Relatie met verevening

Zeven van de 14 plannen met een negatieve verevening bevatten prognoses over deelname aan (v)so. Daarvan verwachten 5 swv's een daling, 2 swv's verwachten gelijkblijvende deelname.

3.5 Procedure en inhoudelijke criteria voor toewijzing van extra ondersteuning

Tabel 9: Procedure vermeld (aantallen)

Procedure	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
in ontwikkeling	1	1	2	5
Ja	16	17	33	82,5
Nee	3	2	5	12,5
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

De meeste ondersteuningsplannen bevatten een omschrijving van de procedure van de toewijzing van extra ondersteuning. Zo is bij één plan de procedure helder omschreven aan de hand van de zorgroute. In een aantal plannen is de procedure op hoofdlijnen beschreven en wordt er aangegeven dat er nog een verdere beschrijving komt. Ook zijn er plannen waar de omschrijving van de procedure van indicatiestelling ontbreekt. In de meeste gevallen staat er in dat dit nog beschreven moet worden.

Tabel 10: Inhoudelijke criteria vermeld (aantallen)

Inhoudelijke criteria	**Aantal PO**	**Aantal VO**	**Totaal**	**Totaal %**
in ontwikkeling	5	5	10	25
ja	3	2	5	12,5
nee	12	13	25	62,5
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

Waar de meeste ondersteuningsplannen de procedure beschreven hebben, heeft meer dan de helft van de plannen geen inhoudelijke criteria van de indicatiestelling beschreven. Dit is zowel bij de plannen van de po samenwerkingsverbanden als van de vo samenwerkingsverbanden. In een aantal plannen staat beschreven dat de toelaatbaarheidverklaring word afgegeven op basis van deskundig advies (orthopedagogen, multidisciplinair overleg en/of adviescommissie). Er worden hiervoor geen verder criteria genoemd. In een aantal plannen wordt aangegeven dat ze de huidige (landelijke) indicatiecriteria gebruiken, of dat aanvragen voor een toelaatbaarheidverklaring een procedurele toets moeten doorlopen. Ook wordt in een aantal plannen vermeld dat men gaat werken volgens de uitgangspunten vanuit handelingsgericht werken of gaat arrangeren volgens het IVO-model.

Relatie met verevening

Elf van de 14 plannen met een negatieve verevening bevatten een beschrijving van de procedure. Drie van de 14 plannen met een negatieve verevening bevatten informatie over de (ontwikkeling van) inhoudelijke criteria.

3.6 Informeren en betrekken ouders

Informeren van ouders

Tabel 11 : Manieren waarop ouders geïnformeerd worden (aantallen)

Informeren ouders	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
website swv	3	7	10	25
ouderversie ondersteuningsprofielen	-	-	-	-
ouderversie ondersteuningsplan	-	-	-	-
brochures en info	-	-	-	-
Anders	1	3	4	10
Combi*	13	8	21	52,5
niet genoemd	3	2	5	12,5
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

**Combi betekent dat meerdere van bovenstaande mogelijkheden in het plan worden genoemd.*

In bijna alle plannen wordt het belang van het informeren en betrekken van ouders vermeld. In een kwart van de plannen wordt gemeld dat het informeren van ouders via de website van het samenwerkingsverband gaat. De meeste samenwerkingsverbanden geven aan dat ouders op verschillende manieren geïnformeerd worden (“combi”). Daarbij wordt veel gebruik gemaakt van de website in combinatie met een nieuwsbrief, informatie in scholengidsen en een informatieavond. Ook is in een aantal plannen terug te vinden dat de sociale media gebruikt wordt om ouders te informeren. Zo wordt er in twee plannen expliciet genoemd dat Twitter wordt ingezet om informatie te verspreiden.

Betrekken van ouders

In bijna alle ondersteuningsplannen is beschreven dat ouders betrokken worden bij het OPP (ontwikkelingsperspectief) en de OPR (ondersteuningsplanraad). Dit zijn immers verplichtingen vanuit de wet. Vaak wordt ook gesproken over educatief partnerschap. De mate waarin de visie en uitvoering van het educatief partnerschap verder is uitgewerkt verschilt per plan en zijn beperkt terug te vinden. In 6 plannen wordt aangegeven dat de ondersteuningsplanraad gedurende langere tijd blijft functioneren als klankbord. In één ondersteuningsplan staat dat in het statuut wordt opgenomen dat ouders de mogelijkheid krijgen het bestuur gevraagd en ongevraagd te adviseren. Daarnaast worden ouders uitgenodigd bij multidisciplinair overleg om ondersteuningsbehoefte te bepalen en OPP vast te stellen. Ook worden ouders en leerling binnen dit samenwerkingsverband eigenaar van een groeidocument. In een ander ondersteuningsplan staat aangegeven dat adviseurs van het samenwerkingsverband ingeschakeld kunnen worden door een school als de communicatie met ouders niet van grond komt of vastloopt. Ook kondigt één samenwerkingsverband een professionaliseringsaanbod voor leerkrachten aan over actief partnerschap met ouders.

4 Uitkomsten analyse fase 2

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de verdiepende analyse op specifieke thema's. Het gaat om:

- Het financieel verdeelmodel
- Afspraken overdracht lichte ondersteuning sbo.
- Procedure voor plaatsing in sbo en (v)so.
- Beoogde resultaten en plan van aanpak thuiszitters.
- Onafhankelijke ondersteuning van ouders.
- Inhoudelijke afstemming en overleg met gemeenten .

We hebben in totaal 40 plannen geanalyseerd, gelijk verdeeld over po en vo. Binnen po en vo is een evenredige verdeling van samenwerkingsverbanden met een positieve dan wel negatieve vereveningsopgave. Bij twee thema's hebben we trends beschreven: welke keuzes maken samenwerkingsverbanden als het gaat om het financieel verdeelmodel en de procedure voor plaatsing?

4.1 Financieel verdeelmodel

Wet- en regelgeving

In het ondersteuningsplan moet worden ingegaan op de procedure en criteria voor de verdeling, besteding en toewijzing van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen, bedoeld in het tweede lid, mede bezien in het perspectief van een meerjarenbegroting, (artikel 18a8). Samenwerkingsverbanden dienen te werken met een meerjarenbegroting en een gedetailleerde begroting op jaarbasis. De onderwijsinspectie ziet toe op de doelmatige inzet van middelen (kwaliteitsaspect 1.3). Een samenwerkingsverband legt verantwoording af over alle middelen die het heeft ontvangen (ook over de middelen die naar schoolbesturen zijn doorgezet) door een jaarverslag en een jaarrekening op te stellen.

Screening

We hebben de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden gescreend op de wijze waarop zij hun financiële middelen inzetten. Daarbij onderscheiden we de financiële verdeelmodellen zoals die in het Referentiekader Passend onderwijs zijn benoemd, te weten:

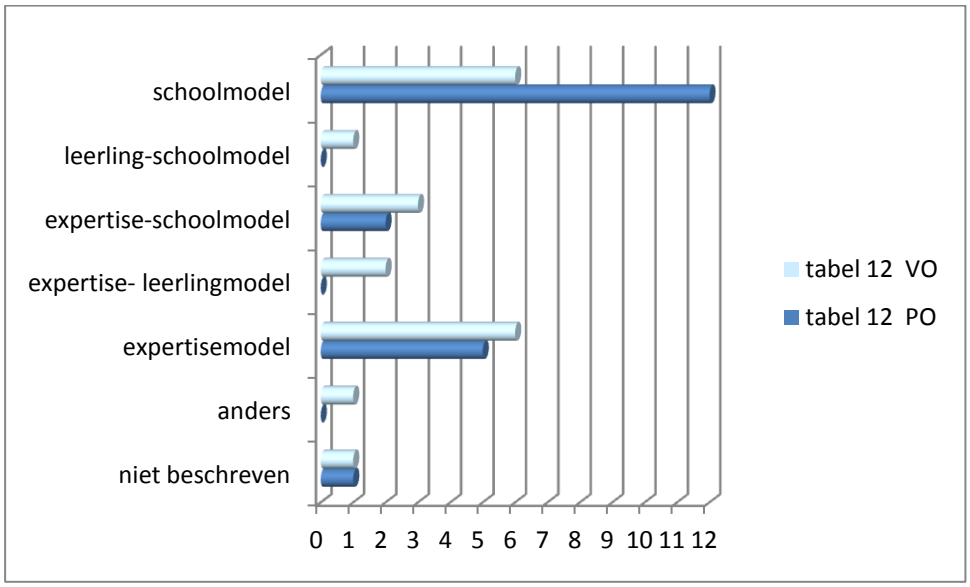
1. Schoolmodel: de middelen worden onder schoolbesturen/scholen besteed op basis van het leerlingenaantal;
2. Expertisemodel: het swv richt een netwerk in van (tussen)voorzieningen waar scholen gebruik van kunnen maken en regelt de aard, omvang en bekostiging van die voorzieningen;
3. Leerlingmodel: ondersteuningsmiddelen komen beschikbaar op basis van individuele handelingsgerichte diagnostiek en de aanpak die op basis hiervan nodig is.

We hebben uitsluitend gebruik gemaakt van datgene wat in de ondersteuningsplannen zelf over de financiering en inzet van middelen is opgenomen (o.a. onder de noemers financieel kader, allocatiemodel, toelichting op de begroting). We beschikten niet over (bijlagen met) (meerjaren)begrotingen e.d..

Aanwezigheid financiële informatie

In twee plannen ontbreekt het financiële kader volledig, in enkele andere plannen wordt er summier (in enkele zinnen) op ingegaan of wordt verwezen naar separate notities financiën (niet in ons bezit). Maar in de meeste plannen worden de financiën redelijk uitgebreid en in een apart hoofdstuk besproken. Vaak (maar niet altijd) komt daarin ook het financiële verdeelmodel aan de orde. Dat wil overigens niet zeggen dat alle informatie ook eenduidig is. Soms is er sprake van interne inconsistentie en in een aantal gevallen komen elementen van meerdere modellen in de beschrijving terug. Het komt ook voor dat samenwerkingsverbanden nog een slag om de arm houden en voornemens presenteren waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden.

Tabel 12 Financieel verdeelmodel aantallen, n=20 (PO), n=20 (VO))



De belangrijkste keuze die samenwerkingsverbanden moeten maken ten aanzien van het financiële verdeelmodel is de mate waarin zij middelen doorzetten naar schoolbesturen.

Schoolmodel

Onder de noemer *schoolmodel* hebben we de plannen geschaard waarin alle middelen, na aftrek van de minimaal benodigde centrale kostenposten voor het swv (o.a. bestuur, management, administratie, beheer, huisvesting), naar rato van het aantal leerlingen worden toegekend aan de schoolbesturen[3]. Voorbeelden van citaten zijn:

'Het swv voert een sterk decentraal beleid. Oplossingen worden gevonden in de eigen scholen. Het swv zal geen bovenschoolse voorzieningen in stand houden'.

Vaak wordt de keuze voor het schoolmodel met name in begrotingsterminologie verwoord:

'Het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat met zo min mogelijk overhead, de middelen maximaal terecht komen bij de scholen'.

[3] De term *Bestuursmodel* wordt derhalve ook vaak gehanteerd.

'De lichte en zware ondersteuningsmiddelen die vervolgens resteren, worden naar rato van het aantal leerlingen per aangesloten schoolbestuur toegekend aan de aangesloten schoolbesturen'.

Een vaker terugkerende opmerking binnen het schoolmodel is dat scholen ook bij elkaar expertise kunnen inkopen. Binnen het schoolmodel treffen we ook (in twee gevallen) de verdeling in 'kamers' aan, dat wil zeggen dat de middelen worden doorgezet naar de 'oude' swv wsns (benoemd als deelregio of ondersteuningseenheid) die de middelen vervolgens onder hun schoolbesturen verdelen.

Expertisemodel

Onder de noemer *expertisemodel* hebben we de plannen geplaatst waarin expliciet voor een andere koers wordt gekozen, namelijk het reserveren van middelen op het niveau van het samenwerkingsverband voor het in stand houden van bovenschoolse voorzieningen. Voorbeelden:

'Het swv zorgt voor een dekkend aanbod door bovenschoolse voorzieningen in te richten die extra ondersteuning kunnen bieden. Het swv draagt bij aan de bekostiging daarvan'.

'Het swv komt tot een dekkende ondersteuningsstructuur en regelt op basis hiervan de aard, de omvang en de bekostiging van de stedelijke arrangementen.'

In het expertisemodel kan het gaan om centrale voorzieningen als een Expertisecentrum, Onderwijsondersteuningscentrum of Onderwijszorgcentrum, maar ook om de financiering van bijvoorbeeld orthopedagogen die participeren in de ondersteuningsstructuur van scholen.

Bijvoorbeeld: *'Het swv financiert onder andere een expertiseteam en een expertisecentrum. Dit gebeurt op solidariteitsbasis. Dat wil zeggen dat de ene school meer kan verwijzen dan de andere, zonder dat dit extra financiële gevolgen heeft.'*

Ook de financiering van het speciaal onderwijs kan aan de orde zijn: '*Het swv wil in overleg met het so meerjarenafspraken maken over het aantal lesplekken*.'

In de meeste gevallen bekostigt het swv de bovenschoolse expertise uit middelen voor zware ondersteuning maar soms wordt ook een deel van de basisbekostiging benut. Een citaat: '*Ook de middelen die beschikbaar zijn voor basisondersteuning worden deels vanuit het swv ingezet, bijvoorbeeld voor de inzet van de orthopedagoog in het ondersteuningsteam en het in stand houden van enkele voorzieningen in de basisondersteuning waar alle scholen gebruik van kunnen maken.*' In een aantal gevallen gaat het nog om voornemens: '*Het swv zal in de lopende planperiode actief verkennen of uiteenlopende ondersteuningsmogelijkheden in de regio kunnen worden gebundeld in een ondersteuningscentrum'.*

Leerlingmodel

Het model waarbij ondersteuningsmiddelen beschikbaar worden gesteld op basis van individuele handelingsgerichte diagnostiek wordt in de geanalyseerde plannen niet als op zichzelf staand model

beschreven maar soms genoemd als onderdeel van het expertisemodel en in één geval ook als element in het schoolmodel.

De terminologie in de plannen kan overigens tot verwarring leiden. In veel plannen treffen we de uitspraak 'het geld volgt de leerling' aan. Dat betekent meestal dat middelen worden doorgezet naar schoolbesturen (schoolmodel). Maar soms wordt het tegenovergestelde bedoeld, namelijk dat '*scholen middelen van het swv kunnen ontvangen voor de begeleiding van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte'*. Ook andere termen worden geïntroduceerd: *'Passend indiceren gaat er vanuit dat het totale beschikbare ondersteuningsbudget van het swv wordt verdeeld onder de besturen. Deze verdelen de middelen vervolgens over hun scholen. De scholen krijgen daarmee zeggenschap over alle ondersteuningsmiddelen'.*

Trends
Na analyse van de 40 plannen komen enkele trends naar voren:

- Al met al wordt in bijna de helft van de geanalyseerde plannen (45%) expliciet voor het schoolmodel gekozen. De overige plannen hebben merendeels (eveneens 45%) in meer of mindere mate kenmerken van het expertisemodel. Het leerlingmodel komt als zodanig nauwelijks aan de orde, in enkele plannen treffen we elementen daarvan aan.
- In het primair onderwijs wordt relatief wat vaker voor het schoolmodel gekozen.
- Relatie verdeelmodel en verevening: samenwerkingsverbanden die te maken hebben met een negatieve verevening, lijken vaker te kiezen voor het schoolmodel. In de selectie zijn 13 samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening van meer dan een miljoen euro (5 vo en 8 po). Van deze 13 samenwerkingsverbanden kiezen er 10 voor het schoolmodel (4 vo en 6 po).

4.2 Afspraken overdracht budget lichte ondersteuning sbo

Wet- en regelgeving
In het ondersteuningsplan moeten de afspraken staan die zijn gemaakt over de overdracht van het budget voor lichte ondersteuning aan de scholen voor speciaal basisonderwijs
Het betreft o.a. WPO, artikel 118, vierde lid: Indien op 1 oktober het aantal leerlingen van de gezamenlijke speciale scholen voor basisonderwijs in een samenwerkingsverband meer bedraagt dan 2% van het aantal leerlingen op de vestigingen van de scholen in het samenwerkingsverband, draagt het samenwerkingsverband voor elke leerling van een speciale school voor basisonderwijs boven voornoemde 2% het in artikel 115 bedoelde bedrag over aan de speciale school voor basisonderwijs.

Screening
We hebben de plannen van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs gescreend op deze afspraken. Daarbij hebben we gezocht op trefwoorden: overdracht, middelen, sbo, speciaal basisonderwijs, lichte ondersteuning. Tevens hebben we in de hoofdstukken over financiën en verdeling van middelen gezocht naar relevante informatie.

Resultaten
Het was lastig om de benodigde informatie te vinden in de ondersteuningsplannen. Het was zeker geen vast, duidelijk herkenbaar onderdeel van de plannen. In 6 van de 20 plannen hebben we informatie aangetroffen over de afspraken m.b.t. overdracht. De overige 14 plannen bevatten geen informatie[4]. Wellicht dat deze wel te vinden is in de (niet bijgevoegde) begrotingen of financiële bijlagen. Dat kunnen we nu niet beoordelen.

Tabel 13 Overdracht budget

afspraken overdracht budget lichte ondersteuning sbo		aantal PO	totaal %
ja, nl		6	30
nee, niet beschreven		14	70
Eindtotaal	**20**	**100**	**Eindtotaal**

De zes plannen die wel informatie bevatten over de overdracht van het budget voor lichte ondersteuning doen dat deels tussen de regels door en in een aantal gevallen duidelijk herkenbaar in een aparte paragraaf. Soms betreft het een globale passage zoals:
'*De lichte ondersteuningsmiddelen zullen blijvend worden ingezet zoals al jaren (inclusief de bekostiging van de leerlingen op het SBO).'*

'*Van de ontvangen middelen voor lichte ondersteuning zal 2% direct aan het sbo ter beschikking worden gesteld. Bij hogere verwijzing worden de meerkosten door alle besturen gezamenlijk binnen het samenwerkingsverband gedragen.*'

In twee plannen wordt er iets dieper op ingegaan:
'*Over een periode van 5 jaren zullen we (..) ook beleid realiseren dat de kosten die het Samenwerkingsverband moet betalen voor het in stand houden van de SBO-voorzieningen geheel ten laste van de verwijzende schoolbesturen brengt*.'

'De OE (NB: Ondersteuningseenheden. Een soort kamers) ontvangt voor 2% van het aantal leerlingen binnen deze OE ondersteuningsmiddelen ten behoeve van het SBO. Wanneer het percentage beneden de 2% is heeft de OE meer middelen ter beschikking om op de basisscholen te arrangeren. Ligt het percentage erboven, zullen de basisscholen uit eigen middelen naar rato bijdragen aan het SBO en dus minder lichte zorgmiddelen ontvangen.

4.3 Procedure voor plaatsing in sbo en (v)so

Wet- en regelgeving
In de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs zijn enkele zaken vastgelegd met betrekking tot de toelaatbaarheid van leerlingen tot het sbo of so. Het samenwerkingsverband heeft als taak om te beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn (WPO artikel

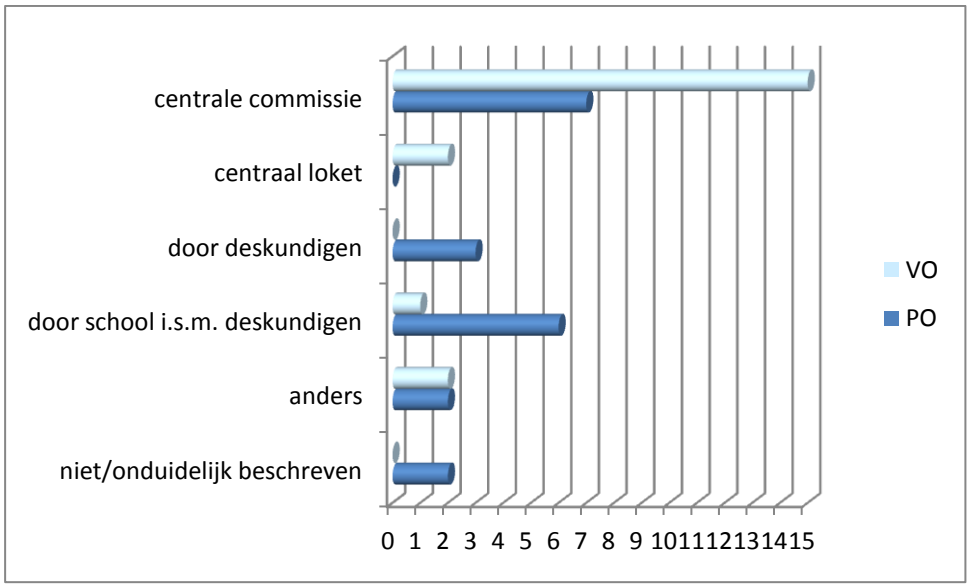
[4] Een korte scan van een aantal aangeleverde definitieve versies (9) laat zien dat deze informatie in 6 plannen is aangevuld.

18a; WVO, artikel 17a). Daarbij baseren ze zich niet meer op een indicatie afgegeven door een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI).
Hoe en door wie bepaald wordt of leerlingen toelaatbaar zijn, daarover is geen procedure in de wet vastgelegd. Wel is bepaald dat dat deskundigen het samenwerkingsverband dienen te adviseren over de toelaatbaarheid (WPO artikel 18a; WVO, artikel 17a).

In een Algemene Maatregel van Bestuur) is geregeld door welk type deskundigen het samenwerkingsverband zich moet laten adviseren over de toelaatbaarheid van leerlingen (nota van toelichting, paragraaf 1.2).
Er dient in de eerste plaats advies te worden gevraagd aan een orthopedagoog of psycholoog. De tweede deskundige heeft relevante aanvullende expertise. Welke expertise nodig is, bepaalt het samenwerkingsverband op basis van de ondersteuningsvraag van de leerling. Dit kan bijvoorbeeld zijn: een pedagoog, een maatschappelijk werker, een arts of een kinderpsychiater.

Screening
De manier waarop samenwerkingsverbanden dit organiseren verschilt; net als de procedure die samenwerkingsverbanden daarbij volgen. De volgende tabel geeft een overzicht van de varianten die beschreven zijn in de 40 geanalyseerde ondersteuningsplannen.

Tabel 14 Procedure plaatsing (aantallen, n=20 (PO), n=20 (VO))



Binnen de samenwerkingsverbanden primair onderwijs zijn er twee procedures die veel voorkomen. Volgens 7 van de 20 ondersteuningsplannen wordt gewerkt met een *centrale commissie*. In de overige ondersteuningsplannen wordt een dergelijke commissie niet genoemd. In 9 plannen is wel sprake van *advies door deskundigen*, zoals in de regelgeving is voorschreven.
Van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs werkt de meerderheid (14) met een centrale commissie. Enkele samenwerkingsverbanden werken met een *centraal loket* of de plaatsing wordt voorbereid door de school in samenspraak met deskundigen.

Centrale commissie

De centrale commissie heeft meestal een vergelijkbare rol als de voormalige CvI. De commissie fungeert als 'slagboom' naar sbo of so. De criteria worden door het samenwerkingsverband bepaald. Meestal wordt de commissie in het po aangeduid als Toelatingscommissie. In het vo heet hij Commissie van Toelaatbaarheid, Commissie van Advies of Commissie Toewijzing. Leden van de commissie zijn doorgaans de deskundigen, die volgens de wet geraadpleegd dienen te worden. Vaak staat in het ondersteuningsplan vermeld welke deskundigen dat moeten zijn: een orthopedagoog en een andere deskundige. Naast de deskundigen maakt soms de directeur/coördinator van het samenwerkingsverband deel uit van de commissie. In andere samenwerkingsverbanden wordt de rol van de commissie duidelijk gescheiden van het samenwerkingsverband: de commissie adviseert, het samenwerkingsverband beslist. In die commissies wordt bijvoorbeeld gewerkt met een onafhankelijk voorzitter.

Er zijn verschillende manieren waarop de commissie aanvragen beoordeelt. In enkele plannen staat dat de commissie alleen 'marginaal toetst'. Dat kan als de scholen voor regulier en speciaal onderwijs en de ouders onderling overeenstemming hebben bereikt. Plaatsing is dan in feite al rond, de commissie bekijkt alleen of alles volgens de afgesproken procedures is verlopen. Andere commissies hebben een zwaardere rol. Zij maken ook een inhoudelijke afweging, om te bepalen of het nodig en wenselijk is dat een leerlingen naar het so/vso gaan. Bijvoorbeeld:

'De werkwijze van de Commissie van Advies wordt uitgewerkt in een protocol. Dit is gebaseerd op onderstaande elementen:

- *Er worden transparante en efficiënte procedures gevolgd om tot besluitvorming te komen.*
- *De Commissie van Advies beoordeelt enerzijds het doorlopen proces: heeft de school de juiste stappen gezet, zijn ouders er goed bij betrokken enz. Anderzijds is er de inhoudelijke beoordeling t.a.v. de benodigde onderwijsondersteuning en het daarbij best passende onderwijsarrangement.*
- *Een aanvraag wordt op korte termijn behandeld, uiterlijk binnen 6 weken ligt er een advies (de termijn start zodra het dossier compleet is).*
- *Door de ambtelijk secretaris vindt bij binnenkomst van het dossier een check op volledigheid plaats. Zonodig wordt extra informatie opgevraagd. [Etc.]'*

In de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden vo wordt de samenstelling en de procedure uitvoeriger beschreven dan in de plannen van het po. De werkwijze is in het vo meer geprotocolleerd. Er wordt ook vaker gesproken over indiceren, dossiers of stappenplan.

Er zijn ook samenwerkingsverbanden die het bewust *niet* hebben over indicatiestelling, maar liever over handelingsgerichte diagnostiek.

Centraal loket

Twee samenwerkingsverbanden vo maken gebruik van een centraal loket. Dit loket ondersteunt scholen bij de toeleiding naar specifieke vormen van onderwijs, dagbesteding of arbeid. Daarnaast adviseren deskundigen van het loket over de toelaatbaarheid van leerlingen. Bijvoorbeeld:

'De adviseurs geven advies aan scholen (zorgcoördinatoren, ZAT's) bij de beoordeling van de (extra) ondersteuningsbehoeften en ontwikkelingsperspectieven van leerlingen (aangemeld of zittend), handelingsplannen, de inzet van schoolinterne en –externe zorg, inzet van ketenpartners.'

Deskundigen
Ook waar geen centrale commissie is ingesteld, vervullen deskundigen een rol in de procedure voor plaatsing. In de meeste gevallen raadpleegt de school de deskundigen bij de voorbereiding van de aanvraag. Dit lijkt vooral te gebeuren in de samenwerkingsverbanden waar de verantwoordelijkheid primair bij de school wordt gelegd. Vervolgens toetst het samenwerkingsverband procedureel of de aanvraag in orde is. In sommige samenwerkingsverbanden komen de deskundigen pas in beeld als de aanvraag wordt ingediend. Uit de beschrijvingen wordt niet duidelijk of deskundigen daadwerkelijk leerlingen gaan zien. Soms gaat het om beoordeling van dossiers 'op afstand', maar het komt ook voor dat deskundigen deel gaan nemen aan ZAT-vergaderingen.

Overig
In enkele samenwerkingsverbanden wordt de aanvraag vrijwel volledig decentraal voorbereid. Een schoolondersteuningsteam dient de aanvraag rechtstreeks in bij de directeur van het samenwerkingsverband, die vervolgens de deskundigen advies vraagt. Ook zijn er enkele samenwerkingsverbanden die met een 'overlegmodel' werken, zonder vaste commissies en procedures. Bijvoorbeeld:
'In de reguliere school wordt een ronde tafel georganiseerd om met deskundigen te komen tot toelaatbaarheidsverklaring. Hierbij worden ook partners vanuit CJG en eventueel de jeugdhulp uitgenodigd.'

Trends
Er zijn grofweg twee keuzes te onderscheiden die samenwerkingsverbanden maken bij het vormgeven van de procedure: via een centrale commissie of op schoolniveau in samenspraak met deskundigen. De relatie tussen de plaatsingsprocedure en het financieel verdeelmodel (H 3) laat geen duidelijke trend zien. De centrale commissie komt bij beide verdeelmodellen (schoolmodel en expertisemodel) voor. Plaatsing door deskundigen (i.s.m. de school) komt iets vaker voor bij samenwerkingsverbanden die het schoolmodel hanteren.

4.4 Resultaten en plan van aanpak thuiszitters

Wet- en regelgeving
Conform de wet en regelgeving presenteert het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs (WPO artikel 18a, lid 8e). Voor deze analyse zoomen we in op de resultaten met betrekking tot thuiszitters.

Screening
We hebben de plannen gescreend op aanwezigheid van kwantitatieve en kwalitatieve resultaten. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt in informatie m.b.t de beginsituatie, de boogde resultaten of beide. In acht van veertig plannen (20%) zijn geen kwalitatieve of kwantitatieve resultaten over thuiszitters beschreven[5]. Twee van deze acht samenwerkingsverbanden zeggen hiermee bezig te zijn. Daarnaast hebben we gekeken of het ondersteuningsplan een plan van aanpak bevat voor het

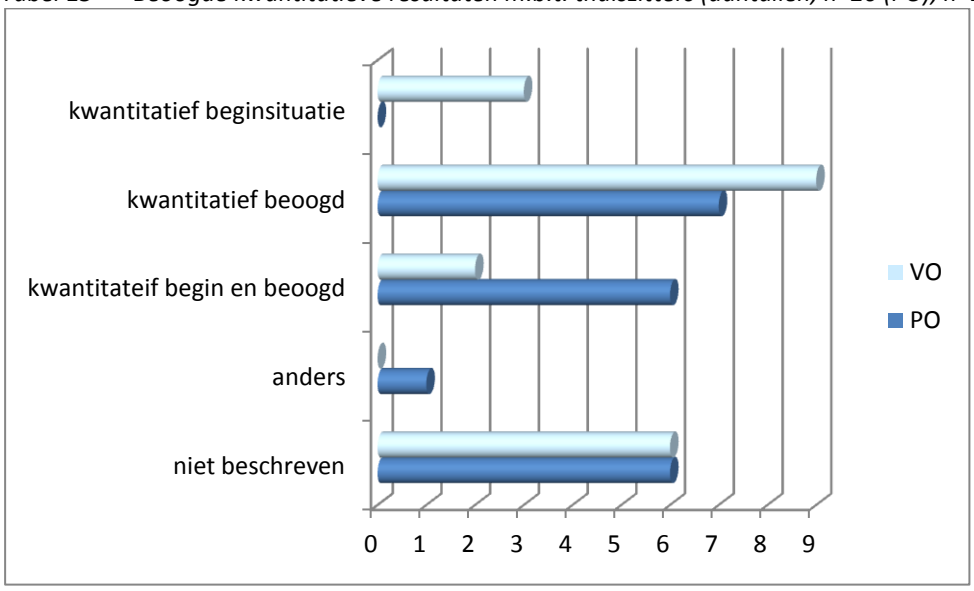
[5] Een korte scan van een aantal aangeleverde definitieve versies (4) wijst uit dat deze informatie in de helft van deze plannen is aangevuld.

terugbrengen van het aantal thuiszitters. Daarbij onderscheiden we een globale beschrijving of een concreet uitgewerkt plan van aanpak.

Kwantitatieve resultaten

Een derde van de samenwerkingsverbanden (12) heeft geen kwantitatieve resultaten beschreven met betrekking tot het aantal thuiszitters. Daarvan hebben er 4 wel kwalitatieve resultaten benoemd.

Tabel 15 Beoogde kwantitatieve resultaten m.b.t. thuiszitters (aantallen, n=20 (PO), n=20 (VO))



In een kwart van de ondersteuningsplannen is de beginsituatie kwantitatief beschreven. Hiervan heeft het merendeel ook de beoogde resultaten beschreven. De scholen die de beginsituatie aangeven melden meestal ook een peildatum. De overige samenwerkingsverbanden geven niet aan wanneer de meting van het aantal thuiszitters is gedaan. In de meeste gevallen zijn de beoogde resultaten van scholen gelijk aan nul. Voorbeelden van kwantitatieve resultaten:

'In X zijn per oktober 2013 geen thuiszitters bekend.'

'Leerplicht en onderwijs werken nauw samen vanuit dezelfde doelstelling: een passende school voor iedere leerling met als doel optimale ontwikkelingskansen voor ieder kind. Wij accepteren geen verzuim, schooluitval en thuiszitters.'

Eén ondersteuningsplan geeft de resultaten niet concreet weer, maar benoemt voornamelijk dat ze streven naar een dekkend netwerk. Dit plan is ondergebracht in de categorie 'anders'. Zo is terug te lezen in het ondersteuningsplan:

'Om een flexibel continuüm van voorzieningen te realiseren dat maatwerk in het onderwijs mogelijk maakt, streeft het samenwerkingsverband naar het samen zicht hebben en houden op de aanwezige expertise en onderwijszorgvoorzieningen en op de gewenste stappen richting dat flexibel en dekkend continuüm. De Kritische Prestatie Indicator (KPI) voor deze ambitie is het aantal thuiszitters. In de optimale situaties is dat aantal nihil.'

Kwalitatieve resultaten

In 40% van de plannen (16) zijn geen kwalitatieve resultaten met betrekking tot thuiszitters beschreven. De helft hiervan heeft wel kwantitatieve resultaten benoemd.

Tabel 16 Beoogde kwalitatieve resultaten m.b.t. thuiszitters (aantallen)

Kwalitatieve resultaten mbt thuiszitters	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
ja kwalitatief beginsituatie	1	0	1	2,5
ja kwalitatief beoogd	9	10	19	47,5
ja, kwalitatief begin en beoogd	4	0	4	10
nee, niet beschreven	6	10	16	40
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	100

Vier van de 40 ondersteuningsplannen wordt zowel de begin- als beoogde situatie kwalitatief beschreven, in 1 plan alleen de beginsituatie. In de meeste gevallen is terug te lezen dat het gaat om weinig thuiszittende leerlingen of om leerlingen die slechts incidenteel en voor een korte periode thuiszitten. Eén samenwerkingsverband vergelijkt de beginsituatie met het landelijke gemiddelde. Zo geven zij aan:

'In oktober 2013 is een eerste inventarisatie gedaan bij de leerplichtambtenaren van de aangesloten gemeenten alsmede bij de partners van het speciaal onderwijs. Hieruit is gebleken dat het aantal thuiszitters aanzienlijk lager is dan de landelijke trend laat zien'.

Bijna de helft van de plannen vermeldt de beoogde resultaten op een kwalitatieve manier. In het PO gaat dat meestal om het voorkomen van thuiszitters. Ondersteuningsplannen voor het VO geven vaker aan te streven naar een minimalisering van het aantal thuiszitters. Twee voorbeelden:

PO: *'Het samenwerkingsverband kan ofwel door bemiddeling ofwel door tijdelijke extra ondersteuning- in samenwerking met de participerende besturen - het thuiszitten voorkomen.'*

VO: *'Aantal thuiszitters en met name duur van thuiszitten terugbrengen naar onvermijdelijke minimum'.*

Plan van aanpak thuiszitters

Tabel 17 Plan van aanpak bij thuiszitters (aantallen)

Plan van aanpak bij thuiszitters	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
ja concreet, nl	7	7	14	35
ja, maar niet concreet	7	7	14	35
nee, niet beschreven	6	**6**	12	30
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	**100**

In 70% van de ondersteuningsplannen hebben we een al dan niet uitgewerkt plan van aanpak m.b.t. thuiszitters aangetroffen. In zo'n plan van aanpak gaat het vaak om taken en verantwoordelijkheden, registratie en evaluatie. In twaalf van de 40 ondersteuningsplannen is geen plan van aanpak met betrekking tot thuiszitters geformuleerd.

Taken en verantwoordelijkheden
Vaak wordt vermeld dat het de taak van de scholen is om ongeoorloofd thuiszittende leerlingen (of leerlingen bij wie ongeoorloofd thuiszitten dreigt) te melden bij de leerplicht en het samenwerkingsverband. De samenwerking met de leerplichtambtenaar komt vaak aan de orde (zie paragraaf 4.6). Daarnaast worden in een aantal gevallen ook hulpverleners en externe deskundigen genoemd. Zo geeft één samenwerkingsverband aan dat deelnemen aan het "doorpakoverleg" met Bureau Leerplicht, Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, de GGD en het OM.
In een enkel plan staat aangegeven dat er speciale teams worden gevormd om te voorkomen dat leerlingen geen onderwijs kunnen volgen. Een voorbeeld hiervan:

'Om (dreigende) thuiszitters te voorkomen heeft het samenwerkingsverband een interventieteam in het leven geroepen. Het interventieteam (vliegende brigade) kan handelingsgerichte diagnostiek en handelingsgerichte ondersteuning bieden in die gevallen dat de reguliere verwijzings- en ondersteuningsroutes niet gevolgd kunnen worden. Het interventieteam dat invliegt, bestaat uit de directeur van het samenwerkingsverband, schoolgericht maatschappelijk werk en een gedragsspecialist.'

Registratie en evaluatie
Andere aspecten die in een aantal plannen van aanpak terugkomen zijn registratie en evaluatie. Zo geeft één samenwerkingsverband aan dat er een centrale registratie voor thuiszitters wordt ingericht op het niveau van het samenwerkingsverband (PO en VO), waarin de voortgang wordt opgenomen en de resultaten zichtbaar zijn. Het merendeel van de samenwerkingsverbanden met een concreet plan van aanpak geeft aan periodieke evaluatiemomenten te hebben. Zo staat er in één plan:

'In ieder geval één keer per kwartaal vindt, in opdracht van het bestuur van het samenwerkingsverband, per subregio een controle plaats naar de thuiszitters op dat moment. Dit gebeurt bij de aangesloten gemeenten als ook bij de aangesloten scholen/schoolbesturen. Er volgt een analyse, waarbij gekeken wordt naar: a. de reden van het thuiszitten; b. welke procedure er is gevolgd; c. hoe de communicatie met de ouders heeft plaatsgevonden; d. welke oplossingsstrategieën er zijn gevolgd.'
In andere plannen zijn deze voornemens globaler weergegeven. Zo vermeldt één plan dat het samenwerkingsverband aan de hand van een jaarlijkse monitor kijkt of er sprake is van een dekkend continuüm en zo nodig eventuele aanpassingen kan plegen. De meeste samenwerkingsverbanden geven aan dat er regelmatig overleg is. Een voorbeeld hiervan is:
"Op het gebied van voorkomen voortijdig schoolverlaten heeft de directeur van het ICOZ regelmatig overleg met de beleidsadviseur van het Regionaal Meldpunt Coördinatie Voortijdig Schoolverlaten (RMC) met als doel het actualiseren van het overzicht van 'thuiszitters'."

4.5 Onafhankelijke ondersteuning voor ouders

Wet- en regelgeving
Het ondersteuningsplan moet informatie verstrekken over de manier waarop het samenwerkingsverband ouders informatie verstrekt over de ondersteuningsvoorzieningen en over

de onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden voor ouders (WPO, artikel 18a; WVO, artikel 17a). Bij deze analyse hebben we naar het tweede gekeken: bevat het ondersteuningsplan informatie over onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden voor ouders?

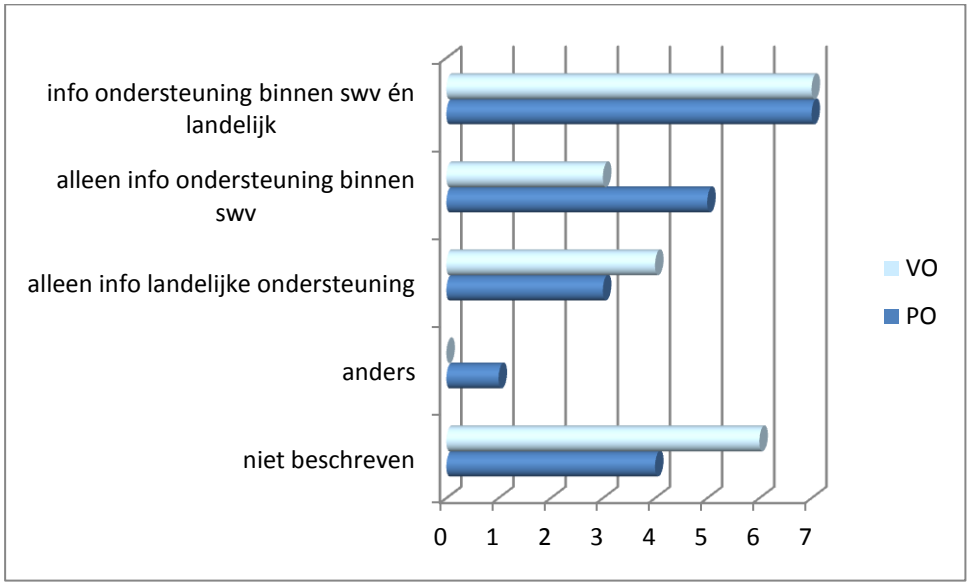
Screening

Als het gaat om *onafhankelijke* ondersteuning zijn er in de eerste plaats mogelijkheden binnen het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld om bezwaar te maken tegen een besluit toelaatbaarheid bij een daartoe ingestelde adviescommissie. Daarnaast is er een landelijke Geschillencommissie passend onderwijs. Deze commissie oordeelt over:

- de (weigering van) toelating van leerlingen die extra ondersteuning behoeven;
- de verwijdering van leerlingen;
- het ontwikkelingsperspectief.

Ten slotte kunnen ouders een beroep doen op de rechter of het College voor de rechten van de mens. Een overzicht van de procedures wordt gegeven op de website www.geschilllenpassendonderwijs.nl

Tabel 18 Manier van informeren ouders over onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden (aantallen, n=20 (PO), n=20 (VO))



Ondersteuning binnen het samenwerkingsverband

Ruim de helft van de ondersteuningsplannen (22 van de 40) geeft informatie over ondersteuningsmogelijkheden binnen het samenwerkingsverband. Een bezwaaradviescommissie komt het vaakst voor. Bij deze commissie kunnen ouders bezwaar maken tegen een besluit over de toelaatbaarheid tot een speciale school voor basisonderwijs of tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. In 14 ondersteuningsplannen wordt melding gemaakt van een dergelijke commissie.
In 5 ondersteuningsplannen wordt gesproken over een klachtencommissie of een klachtenregeling. Eén vo-samenwerkingsverband heeft een 'klachtenpanel'. Via dit panel krijgt het samenwerkingsverband directe feedback van ouders. Vier samenwerkingsverbanden, alle voor po, noemen de mogelijkheid van een 'second opinion'.

'Klachten of geschillen met ouders worden afgehandeld door de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband via de optie 'second opinion' bij een andere ondersteuningseenheid op samenwerkingsverbandniveau.'

Verder noemen 2 samenwerkingsverbanden de mogelijkheid tot mediation binnen het samenwerkingsverband, juist om te voorkomen dat het meningsverschil een geschil wordt.

'Mediation ligt als eerste mogelijkheid meer voor de hand. Immers, bij verdere juridisering bestaat het risico dat partijen niet meer bereid zijn in een vroegtijdig stadium conflicten op te lossen of dat zaken worden afgeschoven.'

Een enkel samenwerkingsverbanden heeft een onafhankelijke voorziening waar meer algemene informatie over passend onderwijs wordt gegeven.

'Het meldpunt passend onderwijs (…) is een specifieke voorziening. (…) Ouders kunnen bij het meldpunt onafhankelijke voorlichting krijgen. Ouders worden geïnformeerd over de mogelijkheden van begeleiding op de basisschool en hoe de route naar het speciaal (basis)onderwijs verloopt.'

Landelijke ondersteuning

Als de oplossing voor een meningsverschil of geschil niet gevonden kan worden binnen het samenwerkingsverband, zijn er verschillende mogelijkheden tot ondersteuning bij instanties die op landelijk niveau opereren. In 15 ondersteuningsplannen worden deze mogelijkheden beschreven (al dan niet in combinatie met ondersteuning binnen het samenwerkingsverband).
Opvallend is dat slechts enkele ondersteuningsplannen een compleet overzicht geven. De meeste plannen noemen één of twee mogelijkheden. Het meest genoemd is de Geschillencommissie passend onderwijs. Deze commissie wordt 20 keer genoemd, 10 keer in het po en 10 keer in het vo. De overige mogelijkheden tot ondersteuning worden vooral genoemd door samenwerkingsverbanden vo. De ondersteuning door de 'onderwijsconsulenten' is genoemd in 10 ondersteuningsplannen (1 po en 9 vo).
Wanneer de partijen er niet uitkomen, ook niet na mediation of landelijke ondersteuning, is altijd nog de gang naar de rechter mogelijk. In 10 ondersteuningsplannen (3 po en 7 vo) wordt deze mogelijkheid genoemd.
Ten slotte kunnen ouders een beroep doen op het College voor de rechten van de mens, waarin de Commissie gelijke behandeling is opgegaan. Als ouders vinden dat er sprake is van discriminatie, kunnen ze bij deze commissie een procedure starten. In 7 ondersteuningsplannen (1 po en 6 vo) wordt deze mogelijkheid genoemd.
Mediation kan ook worden uitgevoerd door een landelijke instantie. Drie plannen noemen die mogelijkheid.

'Het inschakelen van een neutrale en onafhankelijke bemiddelaar ('mediator') kan een goede oplossing bieden voor een meningsverschil. De Stichting Onderwijsgeschillen is een van de instanties die mediation aanbiedt.'

In slechts een enkel ondersteuningsplan zijn we een verwijzing tegengekomen naar de website voor geschilllen passend onderwijs, waar een overzicht wordt gegeven van de procedures die gevolgd kunnen worden om geschillen op te lossen.

4.6 Afstemming met gemeenten

Wet- en regelgeving
De wet passend onderwijs verplicht samenwerkingsverbanden om met gemeenten op overeenstemming gericht overleg (oogo) te voeren over het concept ondersteuningsplan (WPO artikel 18a, lid 9; WVO, artikel 17a, lid 9). De beleidsveranderingen als gevolg van passend onderwijs kunnen immers over en weer gevolgen hebben. De gemeente is onder andere verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de leerplicht, het leerlingenvervoer, de onderwijshuisvesting en het achterstandenbeleid. Daarnaast wordt de gemeente vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de zorg voor jeugd. De nieuwe jeugdwet verplicht gemeenten op hun beurt om met de samenwerkingsverbanden op overeenstemming gericht overleg te voeren over het beleidsplan zorg voor jeugd. Het op overeenstemming gericht overleg moet ertoe leiden dat er afspraken worden gemaakt over de genoemde onderwerpen. Het oogo met burgemeester en wethouders vindt plaats overeenkomstig met een procedure, vastgesteld door het samenwerkingsverband en burgemeester en wethouders van die gemeente of gemeenten. Voorafgaand aan het vaststellen van het ondersteuningsplan vindt in ieder geval éénmalig een formeel oogo plaats volgens de vastgestelde procedure. Naast het formele oogo kan het samenwerkingsverband zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau tussentijds overleg voeren.
Screening
We hebben de plannen van de samenwerkingsverbanden gescreend op de informatie die is opgenomen over de onderwerpen waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn. Daarbij hebben we gekeken naar de mate waarin tekst over het onderwerp is uitgewerkt. De volgende antwoordcategorieën hebben we gehanteerd: nee, niet beschreven; nee, standaardtekst; ja, globaal beschreven; ja, uitgewerkt nl. In sommige ondersteuningsplannen is geen informatie opgenomen over een onderwerp. In zo'n geval hebben we de antwoordcategorie 'nee, niet beschreven' toegekend. Met de antwoordcategorie 'nee, standaard tekst' bedoelen we bijvoorbeeld passages als: *Passend onderwijs kan gevolgen hebben voor instandhouding en spreiding van schoollocaties en voor leerling stromen. Op dit moment is daar nog geen duidelijkheid over. Daar waar het verplaatsen van leerling stromen aan de orde is en dat consequenties heeft of kan hebben voor huisvesting of vervoer, moet OOGO gevoerd worden. Dat gebeurt in het regionaal OOGO. Uitvoering gebeurt vervolgens op lokaal niveau via het eigen OOGO/LEA per gemeente.* Dit zijn dus teksten die niks specifieks zeggen over het samenwerkingsverband en de betreffende regio. De antwoordcategorieën 'ja, globaal' of 'ja, uitgewerkt' hebben we toegekend wanneer de tekst iets specifieks omvat over de betreffende regio. We zijn ook nagegaan wat er in de ondersteuningsplannen is opgenomen ten aanzien van het overleg tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau.

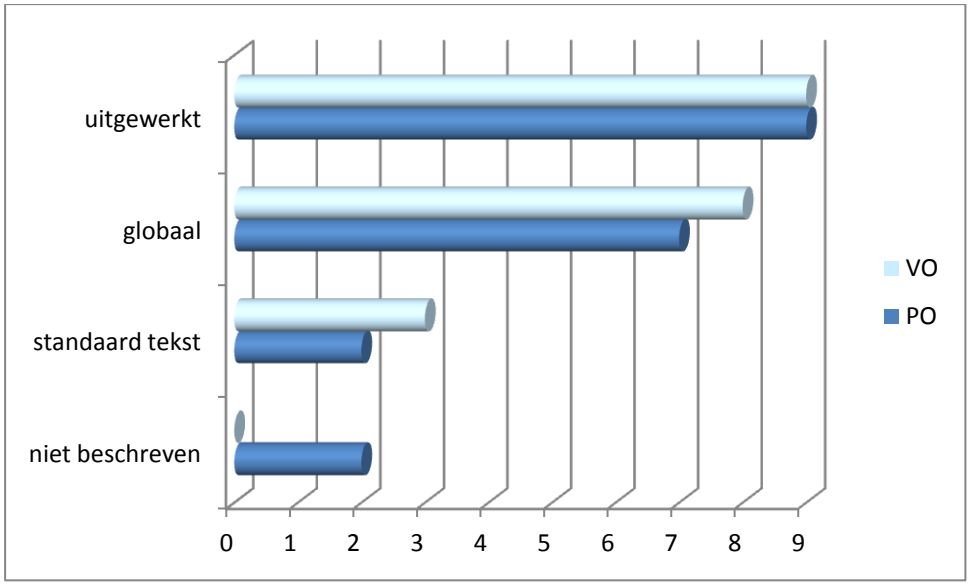
Hieronder beschrijven we de uitkomsten van de screening per onderwerp. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Zorg voor jeugd.
- Leerlingenvervoer.
- Onderwijshuisvesting.
- Leerplicht.
- Bestuurlijk overleg.
- Ambtelijk overleg.

Zorg voor jeugd

In een ruime meerderheid van de ondersteuningsplannen (82,5%) wordt inhoudelijk ingegaan op zorg voor jeugd. In slechts twee plannen staat niets vermeld over zorg voor jeugd en in vijf plannen is standaardtekst over het thema opgenomen.

Tabel 19 Gemeenten: zorg voor jeugd (aantallen, n=20 (PO), n=20 (VO))



In veel van deze plannen wordt in meer of mindere mate een visie op de aansluiting passend onderwijs en zorg voor jeugd beschreven. De uitwerking van de visie is soms heel beperkt, bijvoorbeeld in enkele zinnen en soms uitgebreider. Dan worden bijvoorbeeld ook uitgangspunten en/of kernwaarden geschetst.

In teksten over visie of uitgangspunten komen we de volgende zinnen regelmatig tegen:

- Het onderwijs is de vindplaats en de werkplaats.
- Ondersteuning zo dichtbij huis als mogelijk.
- Eén kind – één plan.
- We zetten in op preventieve en lichte ondersteuning, zodat minder gespecialiseerde zorg nodig is.
- We zetten in op versterken van de eigen kracht van de jongeren en het gezin.
- Ieder opereert vanuit zijn eigen taken, rollen en verantwoordelijkheden.

Een voorbeeld van een visie bestaande uit zinnen die veel voorkomen in visieteksten:

'Schoolproblemen gaan dikwijls gepaard met problematiek in de thuissituatie. Samenwerkingsverband X staat een integrale aanpak voor. Een integrale aanpak in samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs met het accent op empowerment bij de opvoeders in het gezin. De school wordt gezien als vindplaats en werkplaats voor jongeren met uiteenlopende problematiek. De ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin moet daarom resulteren in een nauwe aansluiting bij de zorg- en adviesteams. Ondersteuning wordt ingezet volgens het principe van één kind - één gezin – één plan. Doel van passend onderwijs is immers dat een leerling zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen in zijn schoolloopbaan. Een plan om de jongere integraal een optimale ondersteuning te bieden komt tot stand in overleg met ouders en kernpartners. Zo gewoon en dichtbij mogelijk. Bij een combinatie van problemen thuis en op school wordt zowel op school als in het gezin hulp ingezet.'

In de ondersteuningsplannen waarbij de tekst over het thema zorg voor jeugd globaal is uitgewerkt blijft de tekst meestal beperkt tot een beschrijving van een soortgelijke visie als hierboven. Nadere afspraken over de aansluiting tussen passend onderwijs en zorg voor jeugd moeten dan meestal nog gemaakt worden. In sommige plannen wordt aangegeven dat er onderzoek wordt uitgevoerd om de huidige ondersteuningsstructuur en behoeften te inventariseren.

Aansluiting jeugdhulp en passend onderwijs

In de ondersteuningsplannen waarbij de tekst over zorg voor jeugd meer is uitgewerkt, zijn al de eerste afspraken gemaakt over de aansluiting tussen passend onderwijs en zorg voor jeugd. We zien dat op uiteenlopende manieren invulling wordt gegeven aan de aansluiting tussen passend onderwijs en zorg voor jeugd. Grofweg kunnen een aantal varianten onderscheiden:

1. Jeugdzorg/-hulp is geïntegreerd in de ondersteuningsstructuur op school;
2. Jeugdzorg/-hulp staat naast de school;
3. Jeugdzorg/-hulp is verbonden aan het samenwerkingsverband.

Bij de eerste variant participeert een medewerker vanuit de jeugdzorg/-hulp (bijvoorbeeld een schoolmaatschappelijk werker en/of een medewerker van JGZ) in het ondersteuningsteam van de school. Bij de tweede variant wordt er door de gemeenten teams voor jeugdzorg/-hulp georganiseerd, bijvoorbeeld in de vorm van sociale buurtteams, wijkteams van jeugd en gezinscoaches of basisteams jeugd en gezin. Deze teams zijn direct benaderbaar voor scholen. In sommige gevallen is er een vast contactpersoon. Bij het voortgezet onderwijs zien we in verschillende plannen dat jeugdzorg verbonden is aan de school via een medewerker van het CJG. Bij de derde variant wordt op het niveau van het samenwerkingsverband een relatie gelegd met jeugdzorg. Een medewerker jeugdhulp neemt bijvoorbeeld zitting in het expertiseteam van het samenwerkingsverband of er is een makelaar tussen de commissie voor advies voor toelaatbaarheidsverklaringen en het CJG. De hier beschreven varianten komen zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs voor.

Opvallend is dat de aansluiting tussen passend onderwijs en jeugdzorg voornamelijk wordt gezocht op het niveau van preventieve en lichte ondersteuning. In zes plannen staat het voornemen om ook op het niveau van de meer specialistische zorg met elkaar samen te werken.

Leerlingenvervoer

In de helft van de geanalyseerde ondersteuningsplannen zijn we niets of standaardteksten over het thema leerlingvervoer tegengekomen. In ruim een derde van de plannen is het thema leerlingvervoer globaal beschreven (9 vo, 5 po), 15% geeft een concrete uitwerking (4 po, 2 vo).

Tabel 20 Gemeenten: leerlingenvervoer

Gemeenten: leerlingenvervoer	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
nee, niet beschreven	6	7	13	32,5
nee, standaard tekst	5	2	7	17,5
ja, globaal	5	9	14	35
ja, uitgewerkt nl.	4	2	6	15
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	**100**

Globale uitwerking
In de ondersteuningsplannen waarin globaal het een en ander vermeld wordt over leerlingenvervoer, gaat het vaak om:

- Verwachtingen; bijvoorbeeld *'het aantal leerlingen dat een beroep doet op leerlingenvervoer zal door de daling van de deelname aan het speciaal (basis)onderwijs afnemen'.*
- Voornemens of ambities; bijvoorbeeld *'streven is om het aantal leerlingen dat thuisnabij onderwijs kan volgen te vergroten, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs en het ondersteuningsaanbod aan de leerling. Resultaat van deze benadering kan zijn dat het aantal leerlingen dat is aangewezen op leerlingenvervoer vermindert.'*
- Ideeën; bijvoorbeeld om een stichting leerlingenvervoer in het leven te roepen.

Uit bijna alle plannen waarin globaal iets wordt vermeld over leerlingenvervoer blijkt dat nog nadere afspraken met de gemeenten gemaakt moeten worden.

Concrete uitwerking
De samenwerkingsverbanden die in hun plan het thema leerlingenvervoer concreet hebben uitgewerkt, lijken de eerste afspraken met de gemeenten al gemaakt te hebben. In deze plannen lezen we terug dat er afspraken zijn gemaakt ten aanzien van:

- een gezamenlijk visie/ambitie; daarin komen zinsneden terug als *'versterken van eigen kracht', 'meer beroep doen op ouders'* en '*zelfredzaamheid van leerlingen'*
- onderzoek naar leerlingenvervoer; bijvoorbeeld onderzoek naar verkeersbeweging binnen en buiten de regio of monitoring van kosten leerlingenvervoer, effectiviteit en beschikbaarheid.
- afspraken over de organisatie van leerlingenvervoer; bijvoorbeeld *'Als er recht ontstaat op leerlingenvervoer kan de gemeente advies inwinnen bij de commissie van toelating over het aangewezen vervoer. Is de leerling aangewezen op aangepast vervoer of kan de leerling zelfstandig of onder begeleiding reizen met openbaar vervoer?'*
- afspraken over pilots leerlingenvervoer, waarin wordt bezien hoe het vervoer efficiënt, effectief en met maatwerk geregeld kan worden.

Onderwijshuisvesting

Over het algemeen wordt het thema onderwijshuisvesting slechts summier in de ondersteuningsplannen behandeld. Meer dan de helft van de plannen bevat geen of

standaardinformatie. In 16 van de 40 plannen komt het thema globaal (12) dan wel uitgewerkt (4) aan de orde.

Tabel 21 Huisvesting

Gemeenten: huisvesting	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
nee, niet beschreven	5	9	14	35
nee, standaard tekst	8	2	10	25
ja, globaal	5	7	12	30
ja, uitgewerkt nl.	2	2	4	10
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	**100**

Bij zowel de categorie globaal als uitgewerkt wordt voornamelijk gesproken over verwachte ontwikkelingen voor onderwijshuisvesting en over factoren die van invloed zijn op deze ontwikkelingen. Voorbeelden van verwachtingen ten aanzien van onderwijshuisvesting zijn:

- '*Thuis- en woonnabij onderwijs voor leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte kan leiden tot aanvragen voor huisvesting in de woonomgeving van de leerlingen'*
- *'Op dit moment verwacht het swv VO ten gevolgen van passend onderwijs geen toename in kosten van huisvesting'*
- *'De invoering van passend onderwijs heeft vrijwel zeker gevolgen voor de onderwijshuisvesting. Als meer kinderen met een extra ondersteuningsvraag op reguliere scholen instromen, moet de functionele kwaliteit van de huisvesting daarmee immers in overeenstemming zijn. Dat betekent dat het 'opnemen' van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, mogelijk zal leiden tot het aanpassen van schoolgebouwen.'*

Een factor die van invloed zal zijn op de plannen rondom onderwijshuisvesting is krimp. In veel plannen wordt aangegeven dat het belangrijk is met hiermee rekening te houden.

'Er is in de gehele regio sprake van krimp. In kleine kernen brengt krimp van leerlingenaantal als extra knelpunt met zich mee dat scholen voor regulier primair onderwijs tegen de grens van kritische leerlingenaantallen aan lopen. In passend onderwijs wordt gezocht naar een passend arrangement voor alle leerlingen, zo thuisnabij mogelijk. Gemeenten en onderwijs gaan samen op zoek naar goede oplossingen voor dergelijke knelpunten.'

In de meeste plannen wordt het belang benadrukt van een regionale visie op onderwijshuisvesting. Aanvragen voor huisvesting moeten echter ingediend worden bij één gemeente. Dit vraagt dat de regionale visie en afspraken aansluiten bij de gemeentelijke verordeningen.
Slechts bij één samenwerkingsverband lijken al algemene afspraken met de gemeenten gemaakt te zijn over huisvesting.

Leerplicht

In tweederde van de plannen wordt inhoudelijk ingegaan op het thema leerplicht. In 14 plannen is niets of standaardtekst ten aanzien van het thema leerplicht opgenomen.

Tabel 22: Leerplicht

Gemeenten: leerplicht	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
nee, niet beschreven	3	5	8	20
nee, standaard tekst	5	1	6	15
ja, globaal	6	9	15	37,5
ja, uitgewerkt nl.	6	5	11	27,5
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	**100**

In alle plannen waarin het thema leerplicht terugkomt, wordt leerplicht in relatie met de huidige situatie, de beoogde situatie of het plan van aanpak ten aanzien van thuiszitters behandeld. Leerplichtambtenaren van de gemeenten moeten er immers voor zorgen dat de leerplichtwet goed wordt gehandhaafd. Ze hebben daarmee een belangrijke taak bij het terugdringen van thuiszitters.
In de meeste plannen waarin inhoudelijk wordt ingegaan op het thema leerplicht wordt benadrukt dat de afdeling leerplicht van de gemeenten een rol heeft in het voorkomen en verhelpen van thuiszitters. In diverse plannen wordt aangegeven op welke manier leerplicht zal samenwerken met het samenwerkingsverband en/of de afzonderlijke scholen. Bij enkele samenwerkingsverbanden zal een leerplichtambtenaar gaan deelnemen aan het ondersteuningsteam van een school. Door een samenwerkingsverband wordt aangegeven dat de leerplichtambtenaar een belangrijke adviserende rol heeft ten aanzien van de ondersteuningstructuur binnen het samenwerkingsverband.
Er zijn diverse samenwerkingsverbanden waar een protocol of procedure ten aanzien van thuiszitters is ontwikkeld. Meestal wordt dit regionaal opgepakt.
Bijvoorbeeld: *De samenwerkingsverbanden en het Regionaal Bureau Leerplicht hanteren het volgende beleid:*

- *Het bevoegd gezag van de scholen is verantwoordelijk voor het tijdig, binnen zeven dagen, in- en uitschrijven van leerlingen;*
- *Het bevoegd gezag heeft meldplicht ten aanzien van ongeoorloofd verzuim aan leerplicht en inspectie en meldt dit tegelijkertijd aan het samenwerkingsverband;*
- *Kinderen die 'thuiszitter' dreigen te worden, worden besproken in het Ondersteuningsteam of het Multi Disciplinair Overleg (MDO) van de school;*
- *Er vindt periodiek (minimaal 2 keer per jaar) overleg plaats tussen het samenwerkingsverband en RBL BNO.*

Tot slot zien we dat verschillende samenwerkingsverbanden van plan zijn om onderzoek te doen naar thuiszitters. Dit onderzoek kan beperkt zijn, bijvoorbeeld alleen het monitoren van het aantal thuiszitters. Het onderzoek kan ook uitgebreid zijn, er wordt dan bijvoorbeeld ook gekeken naar de reden van thuiszitten en de gevolgde procedure. Bij onderzoek naar thuiszitters wordt meestal een bijdrage van de afdeling leerplicht van de betrokken gemeenten verwacht. In par. 4.4 is deze afstemming met betrekking tot thuiszitters nader uitgewerkt.

Bestuurlijk overleg

Alle samenwerkingsverbanden moeten een bestuurlijk overleg (oogo) houden met de betrokken gemeenten. We hebben de plannen gescreend op aanvullend tussentijds bestuurlijk overleg of bestuurlijk overleg na het oogo.
In de helft van de plannen wordt niets vermeld over tussentijds bestuurlijk overleg tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten. In de overige plannen staat wel informatie over

tussentijds overleg. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt in overleg op lokaal niveau, regionaal niveau of niet nader gespecificeerd.

Tabel 23: Bestuurlijk overleg met swv

Gemeenten: bestuurlijk overleg met swv	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
tussentijds bestuurlijk overleg (niet nader gespecificeerd)	3		3	7,5
tussentijds bestuurlijk overleg lokaal	1	4	5	12,5
tussentijds bestuurlijk overleg regionaal	3	6	9	22,5
nee	12	8	20	50
anders, nl	1	2	3	7,5
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	**100**

De antwoordcategorie niet nader gespecificeerd is toegekend als onduidelijk is op welk niveau (lokaal of regionaal) overleg plaatsvindt. Onder deze categorie vallen bijvoorbeeld zinnen als: *'er vindt een verkennende bespreking met wethouders, ambtenaren en bestuurders van het samenwerkingsverband plaats '* of*' los van het formele bestuurlijke oogo hebben de SWV'en en de gemeenten besloten om op een aantal thema's samen op te trekken'*.
Bij zowel de antwoordcategorie 'tussentijds bestuurlijk overleg lokaal' als de categorie 'tussentijds bestuurlijk overleg regionaal' wordt vooral ingegaan op de thema's die in het bestuurlijk overleg aan de orde komen of op het proces van afstemming. Het thema dat het vaakst wordt genoemd wordt de aansluiting met zorg voor jeugd .
Ten aanzien van het proces van afstemming wordt vaak genoemd met welke frequentie bestuurlijk overleg plaatsvindt. Ook wordt ingegaan op de overlegstructuur die wordt ingericht bijvoorbeeld *'een Regionaal Bestuurlijk Overleg waar de wethouders jeugd & onderwijs met bestuurders van de samenwerkingsverbanden overleggen"* of "*een Bestuurlijk Overleg Speciaal Onderwijs met DMO, PO, VO, SO en VSO'.*
Het niveau waarop tussentijds overleg georganiseerd is, lijkt vaak af te hangen van de geografische samenstelling van het samenwerkingsverband. Een samenwerkingsverband dat uitsluitend of voornamelijk één grote stad omvat, voert hoofdzakelijk op lokaal niveau overleg. Een samenwerkingsverband dat een grote regio bestrijkt (bijv. een hele provincie) heeft vooral op regionaal en subregionaal niveau overleg.
In verschillende ondersteuningsplannen lezen we terug dat het bestuurlijk overleg heeft geleid tot een bestuurlijke opdracht of werkagenda, waar de ambtenaren van de gemeenten uitwerking aan moeten geven.

Ambtelijk overleg
In ruim een derde van de plannen wordt niets vermeld over ambtelijk overleg tussen het samenwerkingsverband en de bijbehorende gemeenten. In ruim een kwart van de plannen wordt wel gesproken over overleg met de gemeenten, maar wordt niet nader gespecificeerd om wat voor overleg het gaat. In dertig procent van de plannen wordt aangegeven dat er op ambtelijk niveau regionale werkgroepen worden gevormd. In 1 plan is terug te vinden dat er een werkgroep op lokaal niveau is ingericht.

Tabel 24 Gemeenten: ambtelijk overleg met swv

Gemeenten: ambtelijk overleg met swv	Aantal PO	Aantal VO	Totaal	Totaal %
overleg (niet nader gespecificeerd)	7	4	11	27,5
werkgroep(en) regionaal	5	7	12	30
werkgroep(en) lokaal		1	1	2,5
Nee	6	8	14	35
anders, nl	2		2	5
Eindtotaal	**20**	**20**	**40**	**100**

In de plannen waarin ambtelijk overleg niet nader gespecificeerd wordt, lezen we bijvoorbeeld:

'Het samenwerkingsverband werkt mee aan regelmatig informeel en formeel overleg op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.'

'Er vinden verkennende besprekingen plaats met wethouders, ambtenaren en bestuurders van het samenwerkingsverband.'

'Er wordt met beide gemeenten intensief overlegd over afstemming tussen beide transitieprocessen; één van de aandachtspunten is de juiste balans tussen centrale regie en decentrale invulling en uitvoering.'

'Er vindt structureel overleg plaats in het kader van de afstemming passend onderwijs en zorg voor jeugd.'

'De directeur van het swv onderhoudt in de regel de contacten en voert ambtelijk vooroverleg.'

Aan de regionale werkgroepen nemen doorgaans ambtenaren van de betrokken gemeenten en vertegenwoordigers van beide samenwerkingsverbanden deel. In een ambtelijke regionale werkgroep zijn de concepten van het ondersteuningsplannen besproken en heeft inhoudelijke afstemming plaatsgevonden rondom de thema's die de gemeenten raken, zoals aansluiting passend onderwijs en zorg voor jeugd, onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer. Deze overleggen waren gericht op de voorbereiding van het oogo. Bij de meeste samenwerkingsverbanden waarbij een ambtelijke regionale werkgroep is opgericht, is besloten om de werkgroep in stand te houden en gedurende het komende jaar/jaren regelmatig samen te komen om de thema's verder uit te werken. In een aantal plannen staat dat hierbij een samenwerkingsagenda, werkagenda of bestuurlijke opdracht het uitgangspunt vormt. In een enkel plan wordt iets gemeld over de verdeling tussen wat regionaal en lokaal wordt uitgewerkt. In de gevallen dat hier iets over genoemd wordt, geldt dat op regionaal niveau afspraken op hoofdlijnen worden gemaakt en dat zoveel mogelijk lokaal wordt uitgewerkt.

Bijlage: Factsheet uitkomsten analyse

Verdeling middelen

Financieel verdeelmodel

- Info in de meeste plannen aanwezig. Maar vaak ook in bijlagen of aparte begrotingen.
- 45% schoolmodel, 45% expertisemodel. In beide varianten aspecten van leerlingmodel.
- In primair onderwijs wat vaker schoolmodel
- Bij grote vereveningsopgave relatief vaak schoolmodel

Afspraken overdracht budget lichte ondersteuning (po)

- In 70% van de plannen niet beschreven
- In de overige plannen vaak minimaal beschreven

Rugzakmiddelen

- In 35% van de plannen is geen informatie te vinden
- In tweederde van plannen wordt aangegeven dat de huidige rugzakmiddelen (schoolgebonden deel) volgend schooljaar aan de scholen wordt uitgekeerd.
- Komend schooljaar verandert er dus nog niet veel voor de scholen
- In veel plannen blijft het onduidelijk wat er met het AB-deel gebeurt

Procedure en criteria

Procedure voor toelaatbaarheid

- In 95% van de plannen info aanwezig
- Merendeel heeft centrale commissie (vooral vo)
- In po wordt ook vaak gewerkt met deskundigen (in combinatie met het schoolmodel)

Inhoudelijke criteria

- Inhoudelijke criteria meestal niet beschreven (62,5%). De plannen geven weinig tot geen informatie hierover.
- 25% meldt dat ze in ontwikkeling zijn. In 12,5% zijn criteria beschreven.

Herindicatie voor bestaande beschikkingen cluster 3 en 4

- In 70% van de plannen is geen informatie te vinden
- Onduidelijk wat het komende jaar gaat veranderen

Ouders

Onafhankelijke ondersteuning

- In 75% van de plannen is informatie aanwezig
- Veel variatie in type informatie. In 35% van de plannen info over ondersteuning in swv en landelijk.

Informatievoorziening ouders

- In 35 van de 40 plannen (87,5%) wordt de informatievoorziening beschreven (website, nieuwsbrief etc)

Resultaten

Thuiszitters

- In 20% van de plannen zijn geen resultaten mbt thuiszitters beschreven.
- In ruim een kwart van de plannen zijn cijfers opgenomen over het huidige aantal thuiszitters (beginsituatie).
- 70% van de plannen beschrijft een plan van aanpak mbt thuiszitters. De helft daarvan is concreet
- 65% van de plannen beschrijft de afstemming met leerplicht ihkv thuiszitters

Prognose deelname aan het (v)so

- 55% van de plannen beschrijft een prognose
- 22,5% verwacht een daling, 25 % een gelijkblijvende deelname

Plan van aanpak en monitoring

- 20% van de plannen bevat een plan van aanpak voor de komende periode
- 20% bevat een plan voor monitoring en evaluatie. 55% geeft aan dat te gaan ontwikkelen

Afstemming met gemeenten

Zorg voor jeugd

- Wordt vaak beschreven (82,5%)
- In 45% van de plannen concreet uitgewerkt

Leerplicht

- In 65% van de plannen informatie opgenomen
- In 27,5% van de plannen concreet uitgewerkt

Leerlingenvervoer

- In de helft van de plannen informatie over opgenomen
- In 15% van de plannen concrete uitwerking

Onderwijshuisvesting

- In 40% van de plannen informatie opgenomen
- In 10% van de plannen concreet uitgewerkt

Ambtelijk en bestuurlijk overleg

- 50% beschrijft tussentijds bestuurlijk overleg (naast het oogo)
- 65% beschrijft het ambtelijk overleg