Evaluatie
Passend Onderwijs

Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs

T. Eimers, R. Kennis, E. Voncken

Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs

Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E.

Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs.
Nijmegen: KBA Nijmegen.

Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E. (2016)
Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs.
Nijmegen: KBA Nijmegen.

Dit is publicatie nr. 3 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-77202-89-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.(tekst nog aan te passen)

Uitgave en verspreiding:
KBA Nijmegen
Prof. Molkenboerstraat 9, postbus 1422, 6501 BK Nijmegen
Tel. 024 382 32 00
www.kbanijmegen.nl
© Copyright KBA Nijmegen, 2016

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-751

NRO NATIONAAL REGIEORGAAN ONDERWIJSONDERZOEK

Inhoudsopgave

1. Samenvatting 1

2. Vraagstelling en onderzoek 5

2.1 Aanleiding en vraagstelling 5
2.2 Kader voor het onderzoek 7
2.3 Aanpak van het onderzoek 9
2.4 Principe van distributieve rechtvaardigheid 9
2.5 Gebruik of behoefte 11
2.6 Opbouw van het rapport 13

3. Doelen van lwoo en pro 15

3.1 Geschiedenis 15
3.2 De landelijke criteria 18
3.3 Typering doelgroep lwoo en praktijkonderwijs 21

4. Gebruik als grondslag voor verdeling 27

4.1 Huidige verdeling 27
4.2 Gebruik of behoefte 29
4.3 Gebruik als maatstaf? 29
4.4 Verandering door Passend onderwijs 33
4.5 Conclusie 34

5. De behoefte aan lwoo en aan pro 35

5.1 Behoefte bepalen 35
5.2 Indirecte bepaling van behoefte 37
5.3 Verdeling over het land 41
5.4 Ongelijk verdelen? 45
5.5 Doelgroep lwoo met gemiddeld of hoger IQ 49

6. Naar een verdeelmodel 51

6.1 Opties voor een verdeelmodel 51
6.2 Optie uitbreiding onderwijsachterstandenbeleid 53
6.3 Optie gewogen verdeling van middelen 55
6.4 Doelgroep lwoo met gemiddeld of hoger IQ 58

7. Bijlagen 61

7.1 Geraadpleegde literatuur en bronnen 61
7.2 Lijst van geïnterviewde personen en deelnemers aan de expertmeetings 63

1. Samenvatting

Aanleiding

Per 1 augustus 2014 is de wet Passend onderwijs in werking getreden. De start van passend onderwijs markeert een groot aantal inhoudelijke, organisatorische en financiële veranderingen voor het voortgezet onderwijs (VO). Vanaf 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijzing en bekostiging van lwoo en praktijkonderwijs. In 2013 is door de staatssecretaris onderzoek aangekondigd naar verevening als mogelijk financieel verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs. De behoefte om het financieel verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs te heroverwegen volgde logisch uit het besluit om lwoo en praktijkonderwijs te integreren in passend onderwijs. Het onderzoek richt zich op de verdeling van de ondersteuningsmiddelen voor lwoo en praktijkonderwijs over de samenwerkingsverbanden en niet op de wijze waarop de samenwerkingsverbanden de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs verdelen over de scholen en de mechanismen die zij daarvoor benutten.

Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: Wat is in het kader van de integratie van lwoo en praktijkonderwijs in passend onderwijs het beste financiële verdeelmodel over de samenwerkingsverbanden voor landelijk gebudgetteerde middelen voor lwoo en pro?
In de hoofdvraag van het onderzoek wordt de vraag gesteld naar het best mogelijke financiële verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs. Wat uiteindelijk het beste verdeelmodel is, hangt af van verschillende factoren en gehanteerde criteria. Los van de meer operationele voorwaarden waaraan een model zou moeten voldoen, is het belangrijkste dat het verdeelmodel recht doet aan de doelen van het praktijkonderwijs en van de leerwegondersteuning. Een toekomstig verdeelmodel moet ervoor zorgen dat de middelen daar terecht komen waar er behoefte bestaat aan lwoo en praktijkonderwijs. Op het verdeelmodel is het principe van *distributieve rechtvaardigheid* van toepassing. Dat gaat uit van het beginsel dat gelijke situaties gelijk behandeld moeten worden en ongelijke situaties ongelijk. Toegespitst op lwoo en praktijkonderwijs:
Als er sprake is van een gelijke verdeling van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs over de samenwerkingsverbanden dan is *verevening* het best passend en meest rechtvaardige model.
Als er sprake is van een ongelijke verdeling van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs over de samenwerkingsverbanden dan is een model van *gewogen verdeling* het beste en meest rechtvaardige model.
In de afweging tussen de twee denkrichtingen moet dus eerst bepaald worden of de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs gelijk of ongelijk verdeeld is over de samenwerkingsverbanden.

Gebruik of behoefte?

Er zijn twee manieren van kijken om te bepalen hoe groot de behoefte (per samenwerkingsverband) aan lwoo en aan praktijkonderwijs is, namelijk gebaseerd op 'gebruik' of gebaseerd op 'behoefte'.
De denkrichting gebaseerd op *gebruik* gaat uit van het aantal leerlingen dat gebruik maakt van lwoo of praktijkonderwijs. Het gebruik is in deze denkwijze een afspiegeling van de behoefte: hoe meer leerlingen, hoe groter kennelijk de behoefte. De andere denkrichting kijkt juist niet naar het feitelijk gebruik, maar richt zich op de *achterliggende behoefte* en probeert die behoefte te bepalen zonder naar de leerlingenaantallen te kijken. In deze denkrichting wordt dus gezocht naar een andere manier om die behoefte te bepalen dan het feitelijk gebruik.

Gebruik geen goede maatstaf

Uit het onderzoek blijkt dat het percentage lwoo- en praktijkonderwijsleerlingen verschilt per samenwerkingsverband. Tegelijekrtijd blijkt de bestaande verdeling van percentages in elk geval ten dele een gevolg is van andere factoren dan alleen de 'werkelijk bestaande behoefte' aan lwoo en praktijkonderwijs. Omdat de bestaande verdeling (tenminste gedeeltelijk) een gevolg is van 'oneigenlijke' factoren, zoals verschillende manieren om met aanvragen om te gaan of culturele verschillen, kan de bestaande verdeling niet gebruikt worden om te beoordelen of de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs al dan niet evenwichtig verdeeld is over de samenwerkingsverbanden. Het feitelijk gebruik, zowel huidig als toekomstig, is geen goede maatstaf voor bepaling van de verdeling van middelen.

Meten van behoefte

Er blijkt geen bruikbare methode te zijn om de geobjectiveerde behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs via *directe meting* vast te stellen. Het tot voor kort bestaande systeem met RVC's was daarvan wellicht de best denkbare benadering, maar ook aan die systematiek kleefden bezwaren van subjectiviteit en beïnvloeding.
Het alternatief is *indirecte meting* van behoefte. Deze methode meet niet de eigenlijke behoefte zelf, maar een factor waarvan bekend is dat die sterk samenhangt met de behoefte.

Leerachterstand en ouderlijk milieu ongelijk verdeeld

Er is veel onderzoek gedaan naar factoren die verschillen in het presteren van kinderen op school verklaren. Zowel in de Nederlandse als internationale onderzoeksliteratuur is brede consensus over de relatie tussen de kans op leerachterstand en bepaalde risicofactoren in het ouderlijk milieu van de leerling. Twee methoden voor bepaling van het ouderlijk milieu laten zien dat er sprake is van een ongelijke verdeling over het land van kenmerken van het ouderlijk milieu – en daarmee dus ook van de verwachte behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs.

Twee typen behoefte

In de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs zijn twee typen te onderscheiden.
Het eerste type wordt gekenmerkt door de combinatie van relatief laag IQ en leerachterstand en is geconcentreerd in de basis- en (in minder mate)

kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo en in het praktijkonderwijs. Dit type omvat het gehele praktijkonderwijs en naar schatting tachtig procent van het lwoo. Voor dit type behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs is indirecte bepaling van (verschillen in) de verwachte behoefte mogelijk met behulp van kenmerken van het ouderlijk milieu van de leerlingen.
Het tweede type wordt gekenmerkt door een gemiddeld of hoger IQ en leerachterstand als gevolg van sociaalemotionele problematiek. Dit type omvat ongeveer een vijfde van het lwoo en betreft met name leerlingen in de hogere leerwegen van het vmbo. Voor dit tweede type behoefte aan lwoo is geen adequate wijze van behoeftebepaling gevonden. Het is derhalve niet op betrouwbare wijze vast te stellen hoe de behoefte aan dit type ondersteuning verdeeld is over het land en of er sprake is van verschillen tussen samenwerkingsverbanden.

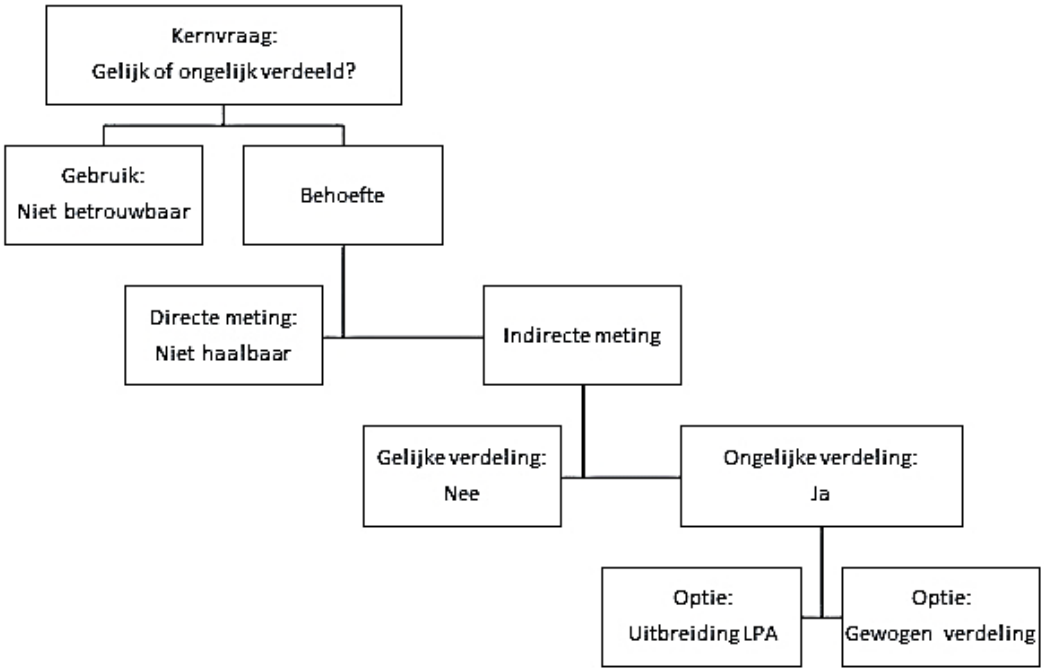
Niet verevenen, maar gewogen verdeling

De uitkomst van het onderzoek naar de bekostiging voor lwoo en praktijkonderwijs, als vormen van *lichte ondersteuning* binnen passend onderwijs, is dat de verwachte behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld is over het land en dat er in het voortgezet onderwijs voor deze vorm van ondersteuning geen sprake is van volledige ‘compensatie’ voor de regionale verschillen in ander beleid. Daarin wijken lwoo en praktijkonderwijs af van de zware ondersteuning, waarvoor eerder wel een dergelijke ‘compensatie’ werd vastgesteld in de vorm van het onderwijsachterstandenbeleid.

Uitwerkingsopties

Op grond van de vaststelling dat de behoefde aan lwoo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld is over de samenwerkingsverbanden vormt het vertrekpunt voor het verdeelmodel – en voor de verschillende uitwerkingsopties – dat sprake moet zijn van een weging naar verwachte behoefte. Voor de uitwerking van een verdeelmodel met gewogen verdeling zijn twee opties aangegeven. De eerste optie gaat uit van een uitbreiding van het onderwijsachterstandenbeleid in het voortgezet onderwijs. De tweede optie kiest voor een gewogen verdeling van de lwoo- en praktijkonderwijsmiddelen binnen de setting van passend onderwijs. Het onderzoek leidt niet tot een keuze tussen de twee opties voor een concretisering van het verdelingsmodel. Vastgesteld is dat de behoefte aan ondersteuning in het vmbo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld zal zijn. De conclusie is dat daar rekening mee zal moeten worden gehouden in het verdeelmodel. Beide uitwerkingsopties zijn daarop gebaseerd en voldoen daarmee aan die eis. Per optie zijn relevante overwegingen geschetst.

Het volgende schema geeft een overzicht van de stappen die in het rapport worden gezet.



2. Vraagstelling en onderzoek

In dit hoofdstuk worden de aanleiding en vraagstelling van het onderzoek beschreven in de eerste paragraaf. Het doel van het onderzoek is om antwoord te geven op de vraag wat het beste financiële verdeelmodel is voor lwoo en praktijkonderwijs. Voorafgaand aan het onderzoek is door het ministerie van OCW een kader gesteld met voorwaarden waaraan een toekomstig verdeelmodel moet voldoen. Dat kader wordt beschreven in paragraaf twee. In het onderzoek is een brede verkenning uitgevoerd, in de vorm van literatuurstudie en interviews met sleutelfiguren, om te inventariseren welke mogelijke verdeelmodellen er bestaan (paragraaf 3). Die verkenning heeft verschillende denkrichtingen opgeleverd. In paragraaf vier wordt het principe van distributieve rechtvaardigheid geïntroduceerd als belangrijkste uitgangspunt voor de grondslag van een verdelingsmodel. Daarna worden in paragraaf vijf de belangrijkste denkrichtingen benoemd die uit de verkenning naar voren zijn gekomen. In de laatste paragraaf wordt de verdere opbouw van het rapport geschetst.

2.1 Aanleiding en vraagstelling

Heroverweging bekostigingsmodel lwoo en pro

Per 1 augustus 2014 is de wet Passend onderwijs in werking getreden. De start van passend onderwijs markeert een groot aantal inhoudelijke, organisatorische en financiële veranderingen voor het voortgezet onderwijs (VO). Zo heeft een samenwerkingsverband passend onderwijs in het VO de verantwoordelijkheid over het gehele budget voor lichte en zware ondersteuning. Het budget voor zware ondersteuning wordt ingezet in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO). In het budget voor lichte ondersteuning vallen het voormalige regionaal zorgbudget en de (ondersteunings)middelen voor leerwegondersteuning in het vmbo (lwoo) en praktijkonderwijs. Vanaf 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijzing en bekostiging van lwoo en praktijkonderwijs.

In de *Hoofdlijnenbrief lwoo en praktijkonderwijs* van 5 april 2013 is door de staatssecretaris onderzoek aangekondigd naar verevening als mogelijk financieel verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs. Eerder was al besloten om de verdeling van middelen voor zware ondersteuning te baseren op verevening: het naar rato van het totaalaantal leerlingen in het VO verdelen van de middelen over de samenwerkingsverbanden. De behoefte om het financieel verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs te heroverwegen volgde logisch uit het besluit om lwoo en praktijkonderwijs te integreren in passend onderwijs. Sinds 2014 zijn al verschillende maatregelen genomen die vooruitlopen op een herziening van het verdeelmodel en de wijze van toekenning:

– Vanaf 1 januari 2014 is het landelijke budget voor lwoo en praktijkonderwijs gemaximeerd (op het niveau van 2012). Ook wordt vanaf die datum het bedrag dat scholen ontvangen gesplitst in een deel voor basisbekostiging en een deel voor ondersteuningsbekostiging.

- Besloten is tot vorming van één geïntegreerd budget voor lichte ondersteuning waarover samenwerkingsverbanden per 1 januari 2016 kunnen beschikken. Het budget voor lichte ondersteuning bundelt het ondersteuningsbudget van lwoo en van praktijkonderwijs en het budget voor regionale ondersteuning (voorheen regionaal zorgbudget, Rebound, Herstart en Op de rails).
- Vanaf 1 januari 2016 is het budget voor lichte ondersteuning (waaronder dus voor lwoo en praktijkonderwijs) gemaximeerd per samenwerkingsverband. Vergelijkbaar met de zware ondersteuning zijn ook voor de lichte ondersteuning regels bepaald voor het geval van overschrijding van het budget.
- Ook per 1 januari 2016 beslissen de samenwerkingsverbanden zelf over de toewijzing van lichte ondersteuning in de vorm van lwoo of praktijkonderwijs. Vooralsnog, tot 1 augustus 2018, blijven daarvoor de landelijke toewijzingscriteria gelden. Voor lwoo bestaat per 1 januari 2016 de mogelijkheid tot opting-out. Samenwerkingsverbanden die dat willen, kunnen alvast ervaringen opdoen met de situatie waarin toewijzingscriteria voor lwoo, de landelijk bepaalde duur van de toewijzing en het licentiesysteem voor lwoo worden losgelaten. Voor praktijkonderwijs is de mogelijkheid voor opting-out wel voorgesteld, maar afgewezen door de Tweede Kamer.[1]
- Tot 1 augustus 2018 blijft ook het bestaande verdeelmodel van het landelijke budget voor lwoo en praktijkonderwijs over de samenwerkingsverbanden van kracht. Dat model gaat uit van een gemaximeerd landelijk budget en van een vaste, maar geïndexeerde toekenning per samenwerkingsverband. De indexering bestaat eruit dat per jaar een correctie plaatsvindt voor het totaalaantal leerlingen in het voortgezet onderwijs per samenwerkingsverband. Zo kan het budget per samenwerkingsverband van jaar tot jaar verschillen als gevolg van groei of krimp van het totaalaantal VO-leerlingen.

De inpassing van lwoo en praktijkonderwijs in passend onderwijs is lang onderwerp van discussie geweest. Met name over de positie van het praktijkonderwijs is intensief gesproken. In de *Brief over de specifieke positie en bekostiging van het praktijkonderwijs* (OCW, 22-8-2013) beargumenteert de staatssecretaris waarom een aparte status voor het praktijkonderwijs niet wenselijk wordt geacht en waarom juist ook een financiële inbedding van het praktijkonderwijs in passend onderwijs noodzakelijk is. Zo zou een budgettering per school voor praktijkonderwijs risicovol zijn vanwege mogelijke ‘afschuiving’ van leerlingen naar het praktijkonderwijs op het moment dat alle andere vormen van lichte en zware ondersteuning wel per samenwerkingsverband zijn gebudgetteerd. Eerder wees ook de ECPO al op dat risico toen het ging over de verevening voor de zware ondersteuning (ECPO, 2010). De bekostiging van een leerling in het praktijkonderwijs bestaat nu uit twee delen, namelijk een basisbekostiging en een ondersteuningsbekostiging. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor het ondersteuningsdeel.
Ondanks de stappen die zijn gezet naar organisatorische en financiële integratie van lwoo en praktijkonderwijs in passend onderwijs is nadrukkelijk nog geen besluit genomen over

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 993, nr. 12, Amendement van het lid Ypma, 4 maart 2015.

een mogelijke verevening in de verdeling, zoals is gebeurd bij de zware ondersteuning. Die besluitvorming vindt plaats in 2016 nadat onderzoek is gedaan naar de consequenties van een nieuwe bekostigingssystematiek en naar ervaringen met de verevening voor de zware ondersteuning.

Opdracht voor onderzoek bekostigingssystematiek
Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) heeft het Consortium Evaluatie Passend Onderwijs verzocht om onderzoek te doen naar en advies uit te brengen over de bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs. Het Consortium voert meerjarig onderzoek uit naar de invoering en werking van passend onderwijs.[2]
De hoofd- en deelvragen van het onderzoek naar de bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs luiden als volgt:

Hoofdvraag:
- Wat is in het kader van de integratie van lwoo en praktijkonderwijs in passend onderwijs het beste financiële verdeelmodel over de samenwerkingsverbanden voor landelijk gebudgetteerde middelen voor lwoo en pro?

Deelvragen:
- Wat zijn in verschillende scenario's (waartoe in elk geval het scenario van verevening behoort) de voor- en nadelen op tenminste de volgende aspecten: houdbaarheid en logica van het financiële systeem van passend onderwijs, garantie van kwaliteit van onderwijsondersteuning aan leerlingen, (financiële) positie van scholen en leerlingkenmerken?
- Welke voorwaarden en punten vergen bij uitwerking en implementatie van het geadviseerde systeem bijzondere aandacht?
- Van welk scenario of welke scenario's kan vanuit de deelvragen 1 en 2 beredeneerd worden dat deze de voorkeur verdient/verdienen?

Het onderzoek richt zich op de verdeling van de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs over de samenwerkingsverbanden en niet op de wijze waarop de samenwerkingsverbanden de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs verdelen over de scholen en de mechanismen die zij daarvoor benutten. Het gevraagde advies heeft betrekking op de systematiek van verdeling over de samenwerkingsverbanden.

2.2 Kader voor het onderzoek

Op voorhand is in de opdrachtverlening aangegeven dat naar alle mogelijke scenario's gekeken kan worden en dat voor lwoo en praktijkonderwijs niet bij voorbaat dezelfde keuze gemaakt hoeft te worden. Wel zijn een aantal uitgangspunten meegegeven voor het

2 Zie voor de samenstelling en het onderzoeksprogramma van het Consortium www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

onderzoek.[3] Deze uitgangpunten vormen het kader waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd.

- *Het budget van het samenwerkingsverband bestaat uit twee onderdelen: die van de zware ondersteuning (verevend) en die van lichte ondersteuning (met lwoo en praktijkonderwijs). Voorafgaand op het besluit om bij de zware ondersteuning te gaan verevenen is een onderzoek uitgezet door het ECPO. Op basis hiervan is besloten om te kiezen voor verevening. Het advies voor de systematiek voor lwoo en praktijkonderwijs moet rekening houden met deze keuze. Omdat in de zware ondersteuning is gekozen voor deze verevende bekostigingssystematiek is het voor de hand liggend om ook voor de lichte ondersteuning (lwoo en praktijkonderwijs) na te gaan of een verevening een wenselijke en passende bekostigingssystematiek zou zijn. Niettemin kunnen er overwegingen zijn om voor lwoo en praktijkonderwijs een andere bekostigingssystematiek te kiezen. Indien een afwijkend advies wordt gegeven, is daarom het verzoek in voldoende mate te motiveren waarin lwoo en praktijkonderwijs verschilt van de zware ondersteuning om een afwijkend advies te rechtvaardigen. In het onderzoek moet een toekomstbestendig systeem adviseren, waarbij een verevening als één van de opties overwogen moet worden. Bij de inpassing van lwoo en praktijkonderwijs in passend onderwijs hecht het kabinet aan een zo eenvoudig mogelijk systeem. Dat wil niet zeggen dat voor lwoo en praktijkonderwijs geen andere keuzes worden gemaakt dan voor het (v)so. De keuzes moeten passend zijn: indien lwoo en/of praktijkonderwijs afwijken van vso, kan het nodig zijn om ook afwijkende keuzes te maken. Het uitgangspunt bij de inpassing van lwoo en praktijkonderwijs is dan ook: 'hetzelfde waar het kan, anders waar het moet'.*
- *In passend onderwijs geldt geen open-einde-financiering. Met de wetswijziging 'Integratie van lwoo en praktijkonderwijs in passend onderwijs' wordt de budgettering op het niveau van het samenwerkingsverband als uitgangspunt genomen. Beide principes blijven als uitgangspunt bij het onderzoek overeind.*
  De wijze waarop het lichte ondersteuningsbudget per samenwerkingsverband is vormgegeven, is gemaakt in de wetenschap dat in 2016 een heroverweging zou plaatsvinden over deze bekostigingssystematiek. Door het eenmalig vastzetten van een deelnamepercentage per samenwerkingsverband in 2012, wordt de huidige verdeling van middelen over het land geconsolideerd, zodat scholen eerst kunnen wennen aan de inpassing van lwoo en praktijkonderwijs in passend onderwijs. Deze systematiek is slechts een tussenoplossing en is daarom (ook) niet toekomstbestendig.
- *Bij de inpassing van lwoo en praktijkonderwijs wordt bewust gekozen voor een stapsgewijze invoering. Aan de Tweede Kamer is bovendien inmiddels toegezegd, dat indien wordt gekozen voor een verevening bij lwoo en praktijkonderwijs, hier net als bij de verevening van het zware ondersteuningsbudget, een overgangsperiode in acht genomen zal worden. Bij de advisering over de invoering is het verzoek ook rekening te houden met de doorlooptijd van de verevening van de zware ondersteuning, en daarop de timing van een nieuw financieel stelsel voor lwoo en praktijkonderwijs op aan te passen. De bekostigingssystematiek van lwoo en praktijkonderwijs is in de wet*

3 NRO (2015) *Onderzoeks- en adviesvraag. Onderzoek naar en advies over bekostigingssystematiek lwoo en praktijkonderwijs*. Den Haag: NRO.

opgenomen. Een wijziging van de bekostigingssystematiek heeft dus een wetswijziging tot gevolg. Bij het advies en de daarbij behorende overgangsperioden, zal een traject van wetswijziging van minimaal twee jaar in acht genomen moeten worden. Een advies moet een haalbare overgangsperiode omvatten.

De uitgangspunten die in het kader zijn geformuleerd, hebben voor een deel betrekking op de implementatie van het nieuwe bekostigingsmodel. De andere punten geven duidelijk de grenzen aan waarbinnen het nieuwe model gepositioneerd dient te worden. Zo moet het model passen binnen het financiële raamwerk van passend onderwijs, waarbij het budget landelijk gemaximeerd is en de samenwerkingsverbanden budgetverantwoordelijk zijn voor het aan hun toegewezen deel. Ook is aangegeven dat het huidige model van verdeling, gebaseerd op consolidering van de bestaande verdeling, niet toekomstbestendig en daarom niet handhaafbaar wordt geacht.
In de afweging van mogelijk verdeelmodellen moet verevening als een van de opties worden meegenomen. Dit wordt beargumenteerd vanuit de keuze die voor de zware ondersteuning is gemaakt en vanuit de wenselijkheid om – indien mogelijk – tot één systeem te komen voor lichte en zware ondersteuning.

2.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gestart met een uitgebreide literatuurstudie en een reeks van interviews[4] met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld (koepelorganisaties, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en schoolbesturen), overheid (ministerie OCW, Inspectie van het Onderwijs, Algemene Rekenkamer) en wetenschap en advies (SCP, Onderwijsraad, individuele wetenschappers). Het eerste doel was een inventarisatie van mogelijke scenario's voor verdeelmodellen en beoordelingscriteria voor de scenario's. Voor de meeste geïnterviewden was de vraag naar de bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs op dat moment nog nieuw. Weinig instanties en personen uit het onderwijs en de wetenschap hadden zich tot het moment van onderzoek al beziggehouden met de vraag naar de bekostigingssystematiek. De inventarisatie leverde mede daarom niet zozeer concrete scenario's op, maar eerder *denkrichtingen*. In de inventarisatie van beoordelingscriteria en factoren die een rol spelen in de bekostigingssystematiek is scherp onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke zeggingskracht van argumenten en het aspect van belangenbehartiging. Over het algemeen heeft dat in de interviews geen complicaties gegeven, omdat de geïnterviewden zelf al duidelijk aangaven welke argumenten uit eigen en welke uit algemeen belang voortkwamen.

2.4 Principe van distributieve rechtvaardigheid

In de hoofdvraag van het onderzoek wordt de vraag gesteld naar het best mogelijke financiële verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs. Wat uiteindelijk het beste verdeelmodel is, hangt af van verschillende factoren en gehanteerde criteria. Zo kan

4 Voor een lijst van geïnterviewde personen en deelnemers aan de expertmeetings zie bijlage 2.

worden gekeken naar uitvoerbaarheid, draagvlak, robuustheid of naar consistentie met de principes van passend onderwijs. Daaraan voorafgaand kan echter de vraag gesteld worden naar de grondslag van een mogelijk verdeelmodel. Los van de meer operationele voorwaarden waaraan een model zou moeten voldoen (*operationele rechtvaardigheid*), is het belangrijkste dat het verdeelmodel recht doet aan de doelen van praktijkonderwijs en van de leerwegondersteuning. Wat die doelen precies zijn, is onderwerp van het volgende hoofdstuk. Een toekomstig verdeelmodel moet ervoor zorgen dat de middelen daar terecht komen waar er behoefte bestaat aan lwoo en praktijkonderwijs. Op het verdeelmodel is het principe van *distributieve rechtvaardigheid*[5] van toepassing. Dat gaat uit van het beginsel dat gelijke situaties gelijk behandeld moeten worden en ongelijke situaties ongelijk. Toegespitst op de specifieke doelgroepen van lwoo en praktijkonderwijs: als alle samenwerkingsverbanden een gelijk percentage doelgroepen hebben, dan moet de bekostiging ook naar rato gelijk zijn. Maar als er sprake is van ongelijkheid in percentages doelgroepen, dan moet de bekostigingssystematiek ook recht doen aan die ongelijkheid en samenwerkingsverbanden ongelijk bekostigen:

- Als er sprake is van een gelijke verdeling van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs over de samenwerkingsverbanden dan is *verevening* het best passend en meest rechtvaardige model.
- Als er sprake is van een ongelijke verdeling van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs over de samenwerkingsverbanden dan is een model van *gewogen verdeling* (op basis van een externe factor) het beste en meest rechtvaardige model.

In de afweging tussen de twee denkrichtingen moet dus eerst bepaald worden of de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs gelijk of ongelijk verdeeld is over de samenwerkingsverbanden. Voor de verdeling van middelen voor de zware ondersteuning is eerder eenzelfde soort afweging gemaakt. ECPO[6] adviseerde destijds om verevening als verdeelmodel te kiezen. Een van de argumenten was de vaststelling dat "*de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is gespreid*" (ECPO, 2010, aanbiedingsbrief bij het rapport). Mede op basis van het principe van distributieve rechtvaardigheid beargumenteerde men dat er geen reden was om een andere verdeling te kiezen dan verevening.
Voor de lichte ondersteuning, met name lwoo en praktijkonderwijs, kan nu dezelfde vraag gesteld worden: is er reden om aan te nemen dat de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs anders dan evenwichtig over het land gespreid is? Als het antwoord op die vraag nee luidt, dan ligt een verdeelmodel gebaseerd op verevening voor de hand. Luidt het antwoord ja, namelijk er is sprake van een onevenwichtige verdeling van de behoefte, dan ligt een model voor de hand waarbij gekeken wordt naar een op die verschillen in behoefte gebaseerde verdeelsleutel.

---

5 Bos, K. van den (2019) *Rechtvaardigheid en onzekerheid*. In: Tiemeijer, W.L., Thomas, C.A., & Prast, H.M. (red.) (2009) *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

6 Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2010). *Advies: verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg.* ECPO/010/53. Den Haag: E.D.C.M. Lambrechts.

2.5 Gebruik of behoefte

Er zijn verschillende manieren van kijken mogelijk om te bepalen hoe groot de behoefte (per samenwerkingsverband) aan lwoo en aan praktijkonderwijs is. Uit de literatuurstudie en interviews zijn vier mogelijke denkrichtingen naar voren gekomen, waarvan er twee zijn gebaseerd op 'gebruik' en twee op 'behoefte'.
De denkrichtingen gebaseerd op gebruik gaan uit van het aantal leerlingen dat gebruik maakt van lwoo of praktijkonderwijs. Het gebruik is in deze denkwijze een afspiegeling van de behoefte: gebruik volgt behoefte. De denkrichtingen die uitgaan van behoefte kijken niet naar het feitelijk gebruik, maar richten zich op de achterliggende behoefte en laten de verdeling van middelen afhangen van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs per samenwerkingsverband. In deze denkrichtingen wordt gezocht naar een andere manier om die behoefte te bepalen dan het feitelijk gebruik.
Per denkrichtingen zijn twee principes voor een verdelingsmodel te onderscheiden:

Gebruik

A. Verdeling op basis van historisch gebruik
B. Verdeling op basis van actueel gebruik

Behoefte

C. Verdeling op basis van gelijke behoefte (verevening)
D. Verdeling op basis van ongelijke behoefte (gewogen verdeling)

A. Verdeling op basis van historisch gebruik

In deze denkrichting is het uitgangspunt voor verdeling de huidige, historisch gegroeide verdeling over de samenwerkingsverbanden. De aanname is dat de huidige verdeling van middelen een adequate afspiegeling ('een goede benadering') is van de behoefte aan lwoo bij leerlingen en dat een ingrijpende herverdeling daarom niet nodig en wenselijk is. De aanname is gebaseerd op de gedachte dat de bestaande landelijke criteria voor toewijzing van lwoo en praktijkonderwijs adequaat zijn. De bestaande verschillen tussen samenwerkingsverbanden vormen, in deze redenering, een afspiegeling van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs. De stelling luidt dat er geen reden is om de uitvoerders met achterdocht tegemoet te treden: lwoo en praktijkonderwijs zijn in de afgelopen decennia een stabiel en betrouwbaar fenomeen gebleken.
In deze redenering zou een bijstelling van de verdeling – bijvoorbeeld naar aanleiding van verschuivingen binnen of tussen samenwerkingsverbanden – niet 'rekenkundig' maar beleidsmatig plaats moeten vinden. Dat wil zeggen dat de noodzaak van aanpassingen van geval tot geval wordt bekeken en beoordeeld. In deze denkrichting past niet een rekenkundige systematiek van verdeling, maar waar nodig een geleidelijke bijstelling vanuit de huidige situatie.

B. Verdeling op basis van actueel gebruik

Deze denkrichting sluit aan bij de bestaande bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs en baseert zich op het aantal deelnemers. De verdeling van middelen over de samenwerkingsverbanden zou moeten worden gebaseerd op het aantal leerlingen in het lwoo of in het praktijkonderwijs. Deze denkrichting omvat de ideeën die uitgaan van deelnamebekostiging. Daarin zijn veel verschillende varianten en modaliteiten mogelijk. De belangrijkste die uit de inventarisatie naar voren komen zijn handhaving van de toelatingsprocedure en leerlingbekostiging voor praktijkonderwijs en toevoeging van lwoo aan de basisbekostiging voor vmbo-basis (en eventueel –kader).
De variant voor praktijkonderwijs bepleit het handhaven van de directe leerlingbekostiging voor leerlingen in het praktijkonderwijs. Daarmee wordt bedoeld dat er geen knip wordt gemaakt tussen een basisdeel en een ondersteuningsdeel in de bekostiging en dat het geld direct naar de school gaat. Onderdeel van deze variant is bovendien dat de toelating tot praktijkonderwijs gereguleerd blijft door individuele toewijzing op basis van landelijk vastgestelde criteria. De variant voor lwoo bestaat uit het toevoegen van het lwoo-budget (geheel of gedeeltelijk) aan de basisbekostiging voor leerlingen in het vmbo-basisberoepsgericht en eventueel –kaderberoepsgericht.
Gemeenschappelijk in deze benaderingen is de aanname dat 'gebruik' de beste indicator voor behoefte is. Het aantal leerlingen dat van de voorziening gebruikt maakt, is in deze denkrichting een afgeleide van de bestaande behoefte binnen het samenwerkingsverband.

C. Verdeling op basis van gelijke behoefte (verevening)

De essentie van verevening is de aanname dat de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs in elk samenwerkingsverband gelijk is. Er is geen reden om het ene samenwerkingsverband een groter deel van de beschikbare middelen toe te kennen dan het andere samenwerkingsverband. De grondslag voor de verdeling is het totaalaantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband. Door rekening te houden met het aantal leerlingen wordt het bedrag van de bekostiging per samenwerkingsverband gerelateerd aan de omvang van het verband (in aantal leerlingen). Voor de zware ondersteuning is gekozen voor deze systematiek van verevening.

D. Verdeling op basis van ongelijke behoefte (gewogen verdeling)

De kern van deze denkrichting is de aanname dat de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld is over de samenwerkingsverbanden. Deze ongelijke verdeling zou de basis moeten zijn voor een eveneens ongelijke, gewogen verdeling van de beschikbare middelen. In deze denkrichting is er de noodzaak om de (verschillen in) behoefte per samenwerkingsverband vast te stellen. Anders dan in de eerste twee denkrichtingen wordt het (historische of actuele) gebruik niet geschikt geacht om de behoefte betrouwbaar te bepalen. Er wordt gezocht naar een andere wijze om de behoefte te meten, namelijk door gebruik te maken van een externe factor, dat wil zeggen een of meer kenmerken die buiten het lwoo of praktijkonderwijs liggen, maar die wel een

betrouwbare indicator vormen voor het voorkomen van de ‘werkelijk bestaande lwoo- of praktijkonderwijs-behoefte’.

In de navolgende hoofdstukken wordt onderzocht welk van de denkrichtingen de beste grondslag biedt voor een nieuw verdelingsmodel voor de bekostiging van lwoo en praktijkonderwijs per samenwerkingsverband. De twee denkrichtingen gebaseerd op gebruik komen aan de orde in hoofdstuk 4, de twee denkrichtingen gebaseerd op behoefte in hoofdstuk 5.

2.6 Opbouw van het rapport

De rode draad in dit rapport vormt de vraag hoe de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs ‘rechtvaardig’ over de samenwerkingsverbanden verdeeld kunnen worden, dat wil zeggen gerelateerd aan de werkelijke behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs per samenwerkingsverband. Deze vraag wordt voor lwoo en praktijkonderwijs afzonderlijk beantwoord, maar ook voor beide in samenhang bekeken. De verdere opbouw van het rapport is als volgt:

Wat zijn de doelen van lwoo en pro?
In hoofdstuk 3 worden eerst de doelen van lwoo en praktijkonderwijs beschreven.

Is het gebruik een goede indicator voor de behoefte aan lwoo en pro?
Om vast te stellen of de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs gelijk of ongelijk verdeeld is, wordt onderzocht wat een goede indicator is om die behoefte te bepalen. In hoofdstuk 4 wordt onderzocht of het gebruik daarvoor geschikt is.

Hoe kan de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs worden vastgesteld en hoe ziet de verdeling van de behoefte eruit?
In hoofdstuk 5 wordt onderzocht of de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs bepaald kan worden met gebruikmaking van een externe factor. Er wordt een antwoord gegeven op de vraag of de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs gelijk of ongelijk verdeeld is en of dat moet leiden tot een model voor gewogen verdeling.

Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek voor een nieuw verdelingsmodel voor lwoo en praktijkonderwijs?
In hoofdstuk 6 worden de conclusies en twee uitwerkingsopties geformuleerd voor een nieuw bekostigingsmodel.

3. Doelen van lwoo en pro

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat de doelen van lwoo en praktijkonderwijs zijn, om zodoende te kunnen bepalen wat verstaan moet worden onder de *behoefte* aan lwoo en praktijkonderwijs. Het antwoord op de vraag naar de behoefte kan deels worden gebaseerd op de (tot voorkort bestaande) wet- en regelgeving. Daarin zijn doelen benoemd en concrete aanwijzingen gegeven voor welke leerlingen de lwoo en praktijkonderwijs bedoeld zijn. Vastgesteld moet worden dat de wet- en regelgeving verandert in de loop van de tijd. Lwoo en praktijkonderwijs bestaan sinds het einde van de jaren negentig toen het vmbo werd ingevoerd. Ook daarvoor bestond er behoefte aan het type ondersteuning dat lwoo en praktijkonderwijs nu bieden, maar die functie in het onderwijsbestel werd toen anders ingevuld. Hetzelfde kan wellicht gezegd worden over de toekomst, nu passend onderwijs wordt ingevoerd en de positie en functie van lwoo en praktijkonderwijs opnieuw zullen veranderen. Er zijn in de loop van jaren bestelwijzigingen geweest, de inzichten over ondersteuning veranderen, leerlingenstromen worden omgebogen, de bekostiging verandert: er zijn kortom veel veranderingen in de wijze waarop het onderwijs voor de doelgroep lwoo en praktijkonderwijs in de loop van de jaren is georganiseerd, maar daarmee is niet gezegd dat de achterliggende behoefte (aan ondersteuning bij leerlingen) ook telkens veranderde. Om die reden is de nu bestaande wet- en regelgeving weliswaar een zeer belangrijke, maar niet de enige weg om de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs te bepalen. In dit hoofdstuk wordt daarom een breder perspectief gehanteerd en ook naar de geschiedenis van lwoo en praktijkonderwijs gekeken.

3.1 Geschiedenis

Lwoo

Het lwoo komt voort uit twee voorheen bestaande onderwijsvormen, namelijk het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) en het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom). Bij de invoering van het vmbo werden beide onderwijsvormen vervangen door een hulpstructuur in de vorm van een andere, (ortho)didactische aanpak voor leerlingen in het vmbo. In de wet is omschreven dat "*leerwegondersteunend onderwijs wordt verzorgd ter voorbereiding op of gedurende het volgen van onderwijs in een van de leerwegen (..) ten behoeve van de leerling voor wie vaststaat dat een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden met het oog op het afsluiten van het onderwijs in een van deze leerwegen. Leerwegondersteunend onderwijs wordt zodanig in het onderwijs geïntegreerd en ingericht dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces, gericht op het afsluiten als bedoeld in de eerste volzin, kan volgen*". (WVO, artikel 10 lid 3).

In het huidige lwoo zijn de twee leerlingengroepen van de twee oorspronkelijke onderwijstypen, ivbo en vso-lom, nog terug te zien. Voor het grootste deel bestaat de lwoo-populatie uit vmbo-leerlingen met een relatief laag IQ ('beneden gemiddeld') met leerachterstand. Hetzelfde gold voor de leerlingenpopulatie van het voormalige ivbo:

gemiddeld lag het IQ tussen 75 en 95 en er was sprake van een aanzienlijke achterstand op de 'schoolvorderingen' in het lagere onderwijs.[7]

Het IQ-niveau maakt dat deze leerlingen voornamelijk in laagste niveaus (leerwegen) van het voorbereidend (middelbaar) beroepsonderwijs gevonden worden Vergelijkbaar met het ivbo kent ook het lwoo een traditie van meer collectieve maatregelen om de leerling extra ondersteuning te bieden, met name in de vorm van kleinere klassen. Andere overeenkomsten zijn dat leerlingen veelal direct vanuit het primair onderwijs instromen en dat de 'aanwijzing' lwoo geldt voor de hele duur van de schoolperiode.
De andere traditie die het huidige lwoo omvat is die van de extra ondersteuning voor vmbo-leerlingen met een normaal of hoger IQ en leerachterstand veroorzaakt door sociaalemotionele problematiek. Daarin is het lwoo de opvolger van het vso-lom. Anders dan in de eerste traditie gaat het hier veel minder om een vorm van collectieve ondersteuningsvormen en meer om individuele ondersteuning. Deze leerlingen nemen veelal deel aan de gemengde of theoretische leerweg (en deels ook aan de kaderberoepsgerichte leerweg).
Er zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar om de verhouding in leerlingenaantallen tussen beide typen vast te stellen. In het verleden was het ivbo veel groter dan het vso-mlk. De verhouding was toen 84-16 procent. Van alle aanvragen voor lwoo en praktijkonderwijs gezamenlijk had achttien procent betrekking op leerlingen met een IQ tussen 91 en120.[8]

Tot de invoering van passend onderwijs in 2014 is de systematiek van criteria en toewijzing van lwoo en praktijkonderwijs wel aangescherpt, maar niet wezenlijk gewijzigd. Wel zijn er in de praktijk van lwoo veranderingen opgetreden. Zo hebben tegenwoordig nagenoeg alle vmbo-locaties met een basis- of kaderberoepsgerichte leerweg een lwoo-licentie (488 van de 508) en ongeveer driekwart van de vmbo-theoretisch locaties (293 van de 403).[9] De middelen voor lwoo worden door scholen verschillend ingezet. Scholen met vmbo-basis/kader kiezen veelal voor klassenverkleining (in onder- en bovenbouw) en daarmee samenhangende maatregel zoals inzet van extra onderwijsassistenten. Scholen met vmbo-theoretisch hebben doorgaans veel minder lwoo-leerlingen en kennen dan ook veel minder vaak klasverkleining.[10] Voor lwoo geldt dat de wet niet eenduidig is over de bestemming van de lwoo-middelen. Weliswaar wordt het geld toegewezen aan de hand van het aantal leerlingen met lwoo-beschikking op een vmbo-school met een lwoo-licentie, maar de wet laat vervolgens vrij hoe en aan welke leerlingen de school de middelen besteed.

---

7 Van den Broek en Sietaram (1983) *Individueel beroepsonderwijs. Een samenvattend rapport van het onderzoeksproject Individueel Beroepsonderwijs.* Leiden: Rijksuniversiteit. Uit het onderzoek blijkt dat leerlingen van wat toen nog het ibo werd genoemd gemiddeld een bereikt niveau hadden van klas 4-5 uit het lager onderwijs (primair onderwijs). Leerlingen uit het gewone lager beroepsonderwijs hadden gemiddeld het niveau van klas 6 behaald.
8 Alle aanvragen van 2006-2015. Gegevens afkomstig van DUO.
9 Eimers e.a. (2014, uitgebreide versie).
10 Eimers e.a. (2014, uitgebreide versie).

Praktijkonderwijs

Net als lwoo kent het praktijkonderwijs zijn ontstaan bij de invoering van het vmbo. Vrijwel het gehele toenmalige vso voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) is bij de vorming van het vmbo overgegaan in het praktijkonderwijs. De populatie van het praktijkonderwijs bestond daardoor in de beginfase voor het grootste deel uit leerlingen van het voormalige vso-mlk en voor een veel kleiner deel uit leerlingen van het voormalige ivbo.
Praktijkonderwijs is voortgekomen uit het voorstel voor een arbeidsmarktgerichte leerweg voor leerlingen die in de andere leerwegen van het vmbo niet succesvol zouden kunnen zijn. Later is dat vastgelegd als: "*leerlingen voor wie vaststaat dat overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden, en het volgen van het onderwijs in een van de leerwegen (..) al dan niet in combinatie met het volgen van leerwegondersteunend onderwijs niet leidt tot het behalen van een diploma of een getuigschrift voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs"* (WVO, artikel 10, lid f). Het ging met andere woorden vanaf het begin om leerlingen van wie aangenomen kon worden dat zij niet in staat waren een vmbo-diploma te halen. Later, toen de Kwalificatieplicht werd ingevoerd, kregen de leerlingen van het praktijkonderwijs daarvoor vrijstelling.
Over het doel van het praktijkonderwijs wordt in de wet het volgende gezegd: "*Praktijkonderwijs bestaat uit een gedeelte waarin aangepast theoretisch onderwijs, persoonlijkheidsvorming en het aanleren van sociale vaardigheden worden verzorgd, en een gedeelte waarin de leerling wordt voorbereid op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt. Praktijkonderwijs wordt zo veel mogelijk op basis van de kerndoelen verzorgd en is er op gericht dat leerlingen zo veel mogelijk het referentieniveau Nederlandse taal en het referentieniveau rekenen bereiken die voor het praktijkonderwijs zijn vastgesteld […] Praktijkonderwijs bereidt de leerling voor op functies binnen de regionale arbeidsmarkt op een niveau dat ligt onder het niveau van de entreeopleiding.*"[11]

Sinds het ontstaan van het praktijkonderwijs heeft het een bijzondere status in het voortgezet onderwijs. Dat is onder meer zichtbaar in de hoogte van de bekostiging, de toelatingsprocedure voor leerlingen, de pedagogisch-didactische aanpak, de bevoegdheidseisen voor docenten en de vrijstelling van kwalificatieplicht voor de leerlingen. Daarin zijn nog aspecten herkenbaar van de oorspronkelijke positie als school voor speciaal onderwijs. Tegelijkertijd heeft het praktijkonderwijs ook een ontwikkeling doorgemaakt die het dichter bij het overige voortgezet onderwijs, in het bijzonder het vmbo, heeft gebracht. Dat is te zien in de vergroting in de afgelopen jaren van de mogelijkheden voor leerlingen om van praktijkonderwijs naar vmbo (of omgekeerd) te switchen, in de doorstroom van praktijkonderwijsleerlingen naar het mbo en in de samenwerking tussen vmbo- en praktijkonderwijsscholen.

11 Wet op het voortgezet onderwijs. Artikel 10f. Zichtdatum 04-03-2016. Geldend van 01-07-2015 t/m 14-07-2015.

3.2 De landelijke criteria

De beschikkingen voor praktijkonderwijs en lwoo werden tot voor kort afgegeven door de Regionale Verwijzingscommissies (RVC). Deze onafhankelijke commissies beoordeelden op basis van landelijk vastgestelde criteria of een aangemelde leerling in aanmerking kwam voor de beschikking lwoo of praktijkonderwijs. Per 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden zelf verantwoordelijk voor de toewijzing van lwoo of praktijkonderwijs. De landelijke criteria zijn nog van kracht, evenals de vastgestelde duur van de beschikking en (alleen voor lwoo) het licentiesysteem. Toewijzing van de aanvraag door de RVC wilde nog niet zeggen dat een leerling ook geplaatst werd in het lwoo of praktijkonderwijs. De beschikking van de RVC gaat over de toelaatbaarheid.

Lwoo

De twee onderwijsvormen die tot het lwoo geleid hebben zijn nog te herkennen in het huidige lwoo. Zo wordt in de criteria feitelijk een onderscheid gemaakt tussen een lwoo-doelgroep met een laag en met een gemiddeld of hoger IQ. Er is sprake van twee niveaus, namelijk 75-90 en 91-120. Voor het eerste niveau gelden aanvullend eisen wat betreft de leerachterstand, voor het tweede niveau geldt daarop aanvullend dat er sprake moet zijn van sociaalemotionele problematiek.

Het (per 1-1-2016 ingetrokken) 'Besluit RVC's en het regionaal zorgbudget' uit 2003 formuleert de criteria voor toewijzing van aanvragen voor praktijkonderwijs en lwoo als volgt[12]:

"De regionale verwijzingscommissie wijst de aanvraag voor leerwegondersteunend onderwijs uitsluitend toe, indien de leerling:

a. een intelligentiequotiënt heeft binnen de bandbreedte 75 tot en met 90, en een leerachterstand heeft op tenminste twee van de vier domeinen inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen, ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft en deze leerachterstand is gelegen binnen de bandbreedte van 0,25 tot 0,5; of

b. een intelligentiequotiënt heeft binnen de bandbreedte 91 tot en met 120, en een leerachterstand heeft op tenminste twee van de vier domeinen inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen, ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft en deze leerachterstand is gelegen binnen de bandbreedte van 0,25 tot 0,5, en een sociaal-emotionele problematiek heeft als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d."

Het intelligentieniveau van 80-89 wordt algemeen aangemerkt als beneden gemiddeld, 90-109 geldt als gemiddeld en 110-119 als bovengemiddeld. Van alle aanvragen voor een beschikking lwoo/praktijkonderwijs bij de RVC's lag 80 procent in het IQ-bereik van 90 of lager en 18 procent in het bereik 91-120.[13]

---

12 Geciteerd in Eimers e.a. (2014) *Passend en zeker. Onderzoek naar het mogelijk loslaten van landelijke criteria en duur voor lwoo en praktijkonderwijs en de licenties voor lwoo*. Nijmegen: KBA/Bureau Turf/Kohnstamm Instituut.

13 Analyse op RVC-data uitgevoerd voor dit onderzoek door DUO. Voor 2 procent van de aanvragen ontbreken de gegevens.

Als er geen sprake is van sociaalemotionele problematiek, dan is toekenning van lwoo beperkt tot leerlingen met een IQ tussen 75 en 90. Dat is een beneden gemiddeld IQ. Door deze IQ-afbakening wordt het lwoo de facto voor een groot deel gekoppeld aan de lage opleidingsniveaus in het vmbo. Dat blijkt ook uit de verdeling van lwoo-beschikkingen over de leerwegen in het vmbo: 58 procent van alle lwoo-leerlingen volgt de basisberoepsgerichte leerweg.

Lwoo-leerlingen worden geacht met extra ondersteuning een vmbo-diploma (en later een startkwalificatie) te kunnen halen. Die aanname blijkt juist, want veruit de meeste lwoo-leerlingen behalen het vmbo-diploma (in 2013-2014 93%).[14] Voor de leerlingen met een IQ tussen 75 en 90 geldt dus dat zij met extra ondersteuning in staat zijn een vmbo-diploma op hun niveau te halen.
Voor lwoo kunnen ook leerlingen in aanmerking komen met een IQ dat ligt boven de grens van 90. Deze leerling heeft zogezegd een gemiddeld IQ (of hoger). Ook voor een leerling met een intelligentiequotiënt binnen de bandbreedte 91 tot en met 120 geldt dat er sprake moet zijn van een bepaalde leerachterstand. De criteria voor leerachterstand zijn gelijk aan die voor leerlingen met een lager IQ, maar aanvullend geldt het criterium dat er sprake moet zijn van sociaalemotionele problematiek. In de regeling is nooit vastgelegd wat precies onder sociaalemotionele problematiek moet worden verstaan en wat bijvoorbeeld grenswaarden zijn voor de mate van problematiek. Wel is bepaald dat de sociaalemotionele problematiek als oorzaak kan worden aangenomen voor de vastgestelde leerachterstand.[15] Daarin ligt een belangrijk onderscheid met de andere groep lwoo-leerlingen, voor wie niet is aangegeven dat de oorzaak van de leerachterstand moet worden meegewogen in het besluit.[16] Omdat het intelligentiequotiënt voor deze leerlingen hoger ligt, volgen deze leerlingen vaker de kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerweg. Van alle lwoo-leerlingen volgt 10,7 procent de gemengde of theoretische leerweg (zie tabel 3.1).

14 Bron CBS Statline.

15 RVC-VO Landelijk (2013) *Instrumenten voor het vaststellen van SE-problematiek die voorkomen op de lijst van toetsinstrumenten voor het schooljaar 2014/2015.* Nijmegen: RVC-VO Landelijk.

16 Voor de duidelijk wordt nogmaals benadrukt dat de procedure van aanvraag en beoordeling door regionale verwijzingscommissies sinds 1 januari 2016 niet meer van toepassing is. De landelijke criteria voor lwoo zijn nog tot 2018 van kracht, maar worden nu door de samenwerkingsverbanden zelf toegepast.

Tabel 3.1 - Verdeling lwoo-leerlingen over de leerwegen vmbo (2012)

	Vmbo-b leerjaar 3-4	Vmbo-k leerjaar 3-4	Vmbo-g leerjaar 3-4	Vmbo-t leerjaar 3-4	Totaal vmbo 3-4
Totaalaantal leerlingen	43.843	56.233	26.484	81.486	208.046
Waarvan met lwoo	27.890	14.823	1.760	3.324	47.797
Waarvan zonder lwoo	15.953	41.410	24.724	78.162	160.249
% leerlingen met lwoo in deze leerweg	63,6%	26,4%	6,6%	4,1%	23,0%
% lwoo-leerlingen in deze leerweg t.o.v. alle lwoo-lln	58,4%	31,0%	3,7%	7,0%	100,0%
% leerlingen in deze leerweg t.o.v. alle vmbo-lln	21,1%	27,0%	12,7%	39,2%	100,0%

Bron: CBS

Praktijkonderwijs

De wortels van het praktijkonderwijs liggen zoals gezegd in het voormalige vso-mlk: voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen. Dat is terug te zien in de landelijke criteria die zijn geformuleerd voor toelating tot het praktijkonderwijs: naast een bepaalde mate van leerachterstand is sprake van een relatief laag IQ.
Net als bij lwoo spelen ook bij praktijkonderwijs IQ en leerachterstanden een belangrijke rol in de criteria. Het gaat om leerlingen met:

- een intelligentiequotiënt binnen de bandbreedte van 55 tot en met 80, en
- een leerachterstand op tenminste twee van de vier domeinen inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen,
- waarbij ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft en
- deze leerachterstand gelijk is aan of groter is dan 0,5.

Het praktijkonderwijs onderscheidt zich van het lwoo door de omvang van de leerachterstand en door de begrenzing van het IQ. Het IQ moet daarbij liggen tussen 55 en 80, waarbij 55-60 geldt als grensgebied met het vso en 75-80 met het lwoo. Het niveau van 60-75 komt overeen met wat doorgaans wordt omschreven als laagbegaafd of moeilijk lerend.[17]

Uit secundaire analyses op de RVC-data (voor dit onderzoek uitgevoerd door DUO) blijkt dat 21-25% van de aanvragen voor praktijkonderwijs viel in het overlapgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs (IQ 75-80). In nog eens 21-23 procent van de gevallen was er sprake van strijdige criteria voor lwoo en praktijkonderwijs. Tussen 2006-2007 en 2014-2015 daalde het percentage ‘zuivere’ aanvragen voor praktijkonderwijs (dat wil zeggen IQ lager dan 75 en leerachterstand conform criterium) van 45 naar 38 procent. In het jaar 2014-2015 had de helft van alle aanvragen voor praktijkonderwijs betrekking op het

17 Overigens worden verschillende interpretaties en benaming van de niveaus gehanteerd. De grondslag vormt de Wechsler Intelligence Scale for Children WISC-III uit 2002.

overlapgebied tussen praktijkonderwijs en lwoo (inclusief strijdige criteria en beleidsruimte).

Tabel 3.2 – Typering van de aanvragen voor een beschikking praktijkonderwijs op basis van strikte toepassing van de criteria, per jaar

Jaar	Lwoo	Pro	Overlap lwoo-pro IQ 75-80	Beleids-ruimte pro	Strijdige criteria LA=lwoo IQ=pro	Strijdige criteria LA=pro IQ=lwoo	Buiten criteria	On-bekend	Aantal
14-15	1%	38%	21%	4%	15%	9%	10%	1%	7.804
13-14	1%	37%	23%	4%	15%	9%	11%	1%	7.862
12-13	1%	39%	23%	4%	13%	10%	10%	1%	7.878
11-12	1%	39%	24%	4%	13%	9%	9%	1%	7.934
10-11	1%	40%	23%	5%	13%	10%	8%	1%	7.570
09-10	1%	40%	24%	4%	14%	9%	7%	1%	7.276
08-09	1%	40%	25%	4%	13%	10%	7%	1%	6.933
07-08	1%	43%	25%	3%	12%	11%	5%	2%	7.115
06-07	1%	45%	25%	4%	11%	10%	4%	1%	7.251

Bron: DUO, voor dit onderzoek uitgevoerde secundaire analyse op RVC-data

Toelichting:
- Lwoo: aanvraag volgens criteria zuiver lwoo
- Pro: aanvraag volgens criteria zuiver praktijkonderwijs
- Strijdige criteria: LA is leerachterstand, La en IQ conform criteria lwoo of praktijkonderwijs
- Buiten criteria: aanvraag voldeed niet aan de criteria voor praktijkonderwijs
- Onbekend: geen gegevens bekend over leerachterstand, veelal betreft het nieuwkomers

De grote overlap die de praktijkonderwijs-criteria kennen met die van het lwoo geven aan dat het niet om een harde afbakening gaat en dat het totaalbeeld van de leerling bepalend is bij de toekenning van een praktijkonderwijs-beschikking (of -toewijzing).

3.3 Typering doelgroep lwoo en praktijkonderwijs

De meeste leerlingen met lwoo of praktijkonderwijs zijn te typeren als leerlingen met een relatief laag IQ (beneden gemiddeld) en leerachterstanden. Een uitzondering vormt de groep leerlingen met lwoo vanwege sociaalemotionele problematiek met een gemiddeld of hoger IQ. Vanwege het aparte karakter van deze groep wordt daaraan aan het slot van dit hoofdstuk afzonderlijk aandacht besteed. In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de grootste groep.
Hiervoor is besproken dat lwoo en praktijkonderwijs een groot grensgebied kennen, waarin leerlingen afhankelijk van hun persoonlijke situatie in lwoo of praktijkonderwijs terecht komen. Voor de toelaatbaarheid tot lwoo en praktijkonderwijs gelden criteria ten

aanzien van IQ en leerachterstand, maar in de toewijzing spelen ook altijd andere aspecten, zoals de achtergrond, ontwikkeling en situatie van de leerling een rol. Dat neemt niet weg dat er voor de afbakening van de doelgroep expliciet gekozen is voor de combinatie van twee objectiveerbare en meetbare criteria: IQ en leerachterstand. Lwoo (grotendeels) en praktijkonderwijs zijn, zoals gezegd, specifiek bedoeld voor leerlingen met een relatief laag IQ en met leerachterstand.

Samenhang IQ en leerachterstand

In de typering van de doelgroep gaat het nadrukkelijk om de combinatie van IQ en leerachterstand, plus de beperking tot twee specifieke onderwijsvormen, namelijk vmbo en praktijkonderwijs. Die laatste toevoeging valt grotendeels samen met de IQ-afbakening. Onderzoek op basis van de veelgebruikte Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau (NIO) laat een sterke samenhang zien tussen de NIO-score en het onderwijsniveau.

Tabel 3.3 – Relatie NIO-score met onderwijsniveau[18]

Onderwijsniveau (klas 3)	Gemiddelde NIO-score
Praktijkonderwijs	68
Vmbo basisberoepsgerichte leerweg met lwoo	82
Vmbo basisberoepsgerichte leerweg	89
Vmbo kaderberoepsgerichte leerweg	94
Vmbo gemengd en theoretische leerweg	100
Havo	108
Vwo	117

Hoewel het gaat om gemiddelden maakt de tabel duidelijk dat met de afbakening van het IQ-niveau ook de focus van lwoo (en praktijkonderwijs) wordt gelegd op de lage niveaus in het voortgezet onderwijs.

Onderzoek van Van Dijk (2008) laat zien dat er samenhang is tussen IQ en leerachterstand. Als vuistregel wordt genoemd dat een verlies van tien intelligentiepunten globaal gepaard gaat met een leerachterstand van één jaar.[19] De gemeten correlatie tussen NIO-IQ en leerachterstand is het sterkst bij de schoolvakken rekenen en begrijpend lezen (en minder of afwezig bij technisch lezen en spelling). Hoe lager het IQ, hoe groter dus de kans op (meer) leerachterstand. Dat sluit aan bij de normering voor leerachterstand voor lwoo en praktijkonderwijs, waarbij voor praktijkonderwijs lager IQ-normen en grotere leerachterstand als criteria gelden.

De samenhang tussen IQ en leerachterstand – en met name rekenen en begrijpend lezen – betekent niet dat er een eenzijdig causaal verband bestaat tussen laag IQ en hoge

18 Dijk, H. van en P. Tellegen (2004) *Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau. Handleiding en verantwoording. Uitgebreide samenvatting*. Amsterdam: Boom test uitgevers. De gerapporteerde samenhang (eta) bedraagt .80 in klas 3.

19 Dijk, H. van (2008) *Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau. NIO-cahier 1: NIO en PRO Begripsvaliditeit en predictieve validiteit van de NIO bij PRO-leerlingen*. Amsterdam: Boom test uitgevers.

leerachterstand. Bekend is dat taalvaardigheid (of bijvoorbeeld anderstaligheid) van invloed kan zijn op de score op een IQ-test. Tot op zekere hoogte vormen laag IQ en leerachterstand twee zijden van dezelfde medaille.

IQ als afzonderlijk criterium

Hoewel er een duidelijke samenhang bestaat tussen IQ en leerachterstand en in de doelen van lwoo en praktijkonderwijs beide ook in combinatie gebruikt worden, is er ook discussie over de betekenis van IQ als afzonderlijk criterium. Er is, zowel in de wetenschappelijke literatuur als in het onderwijsveld, discussie over wat de betekenis van de factor IQ nu precies is. Er zijn globaal twee stromingen aanwijsbaar. De eerste stroming beschouwt het IQ als een aangeboren, onveranderlijk kenmerk van het kind. De tweede stroming ziet het IQ als een veranderlijke resultante van aanleg en ontwikkeling. In het volgende schema worden beide stromingen getypeerd aan de hand van bepalende trefwoorden.[20]

IQ als 'handicap'	*IQ als ontwikkelingsachterstand*
Onveranderlijk, aangeboren kenmerk	IQ-test is momentopname in ontwikkelproces
Ontwikkelingsstoornis	Ontwikkelingsachterstand
Zwakbegaafdheid (Nederlandse tekst DSM-IV)	Borderline Intellectual Functioning (Engelse tekst DSM-IV)
Nadruk op genetische bepaaldheid	Nadruk op opvoeding, milieu, ouderlijk gezin, kwaliteit genoten onderwijs
Traditie: psychologie	Traditie: sociologie
Traditie: speciaal onderwijs	Traditie: onderwijsondersteuning

De discussie is met name relevant in relatie tot het praktijkonderwijs. Het praktijkonderwijs heeft zijn wortels in het speciaal onderwijs. Zeker in die tijd werd uitgegaan van een stoornis bij de mlk-leerlingen. Het feit dat – althans tot nu toe – toekenning van een beschikking voor praktijkonderwijs een absoluut karakter heeft (vrijstelling kwalificatieplicht, onbepaalde duur), wijst ook naar een opvatting in de traditie van IQ als handicap. De wijze waarop de overheid het praktijkonderwijs destijds heeft gepositioneerd, geeft aan dat, in elk geval ten dele, praktijkonderwijs werd opgevat als een met speciaal onderwijs vergelijkbare onderwijssoort. Zo kent het praktijkonderwijs beperkte toelating, indicatiestelling (beschikking), afwijkende bevoegdheidseisen voor docenten, afwijkende wetgeving en bekostiging. In de laatste jaren zijn de regelgeving en bekostiging voor het praktijkonderwijs steeds meer gelijkgetrokken met het vmbo (onder meer door de invoering van passend onderwijs). Toch bestaat er nog altijd veel maatschappelijk draagvlak voor een aparte positie van het praktijkonderwijs.[21]

---

20 Zie onder meer: Cunha, M.F.M. e, *Is mijn kind zwakbegaafd?* Op: www.verstandelijkbeperkt.nl, geraadpleegd januari 2016. Ponsioen, A. (2005) *De waarde van een IQ-score bij kinderen met een lichte verstandelijke beperking*. In: Kind en Adolescent Praktijk, nr. 04, p. 51-55.

21 Zie bijvoorbeeld de standpunten van het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs en de eerder aangehaalde Kamermotie om voor praktijkonderwijs geen opting-out toe te staan.

De laatste jaren gaan er steeds meer stemmen op die tornen aan het begrip IQ als aangeboren, onveranderlijk kenmerk. In die discussie speelt de Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM) een belangrijke rol. De DSM geldt als 'handboek' en bepaalt mede hoe IQ-scores beoordeeld moeten of kunnen worden. In de Nederlandse versie van DSM-IV werd nog over zwakbegaafdheid gesproken. In de laatste versie van de DSM (versie 5) wordt juist veel minder belang gehecht aan de IQ-score voor bepaling van ontwikkelingsachterstand of -stoornis. In de DSM-5 wordt nu veel meer dan in de voorgaande versie de nadruk gelegd op het functioneren in relatie tot de omgeving.[22]

Daarmee wordt een brug geslagen naar een IQ-begrip dat gerelateerd is aan functioneren (bijvoorbeeld leerprestaties of -achterstand) en aan de omgeving van de leerling. Zo is er een veelheid aan onderzoek dat laat zien dat leerlingen in het praktijkonderwijs te maken hebben met ongunstige sociale factoren. Genoemd worden onder meer het opleidingsniveau van ouders, etniciteit, het inkomensniveau van ouders, de samenstelling van het gezin en het al of niet hebben van werk bij een of beide ouders.[23]

De opvatting dat het IQ geen onveranderlijk kenmerk is, maar eerder momentopname in een ontwikkelingsproces is, wordt ondersteund door de sterk toegenomen doorstroom van praktijkonderwijs-leerlingen naar het middelbaar beroepsonderwijs en het succes van leerlingen in het mbo.[24]

Lwoo en praktijkonderwijs

De samenhang tussen IQ en leerachterstand en onderwijsniveau plaatst lwoo en praktijkonderwijs op een continuüm: in belangrijke mate bewegen IQ, leerachterstand en onderwijsniveau gelijk op. De grote overlap van praktijkonderwijs met lwoo versterkt het beeld van een continuüm. Bij het ontstaan van het vmbo is het voorstel overwogen om het latere praktijkonderwijs als arbeidsmarktgerichte leerweg binnen het vmbo te plaatsen. Daar is toen niet voor gekozen. De ontwikkelingen in de afgelopen jaren – soort aanvragen bij de RVC, het denken over IQ – hebben praktijkonderwijs en vmbo-lwoo steeds dichter bij elkaar gebracht. De invoering van passend onderwijs zal dat proces verder versterken. De doelen van lwoo en praktijkonderwijs moeten daarom in samenhang beschouwd worden.

Dat neemt niet weg dat lwoo en praktijkonderwijs ook verschillen kennen. Het continuüm is aanwezig, maar ook grillig getuige de vele aanvragen met strijdige criteria. Er is een bovendien een duidelijke consequentie verbonden aan een toelating tot praktijkonderwijs: een leerling die toegelaten wordt tot het praktijkonderwijs wordt niet in staat geacht een diploma te halen en vrijgesteld van de Kwalificatieplicht. Hoewel er

---

22 Kaldenbach, Y. (2015). *DSM-5 whitepaper: De verstandelijke beperking (verstandelijke-ontwikkelingsstoornis) in de DSM-5.* Amsterdam: Boom Psychologie.

23 Zie voor een overzicht Claasen e.a. (2005) *Voorstel voor een indicator voor de toedeling van middelen voor het Leerplusarrangement in het voorgezet onderwijs.* Nijmegen: ITS. Zie verder: Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 1. Het VMBO. Beelden, feiten en toekomst.

24 Over de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo zie: Haan, M. de & Eimers, T. (2013) *Ongediplomeerde instroom in het mbo.* Woerden: MBO-Raad. Batenburg, T. van, (2013) *De aansluiting van Praktijkonderwijs op Middelbaar beroepsonderwijs in discussie.* Groningen: GION.

aanzienlijke overlap bestaat in de doelgroepen van lwoo en praktijkonderwijs gaat het om twee onderscheiden onderwijsvormen met eigen regelgeving en programmering.

Doelgroep lwoo met gemiddeld of hoger IQ

In deze paragraaf is tot nu toe een deel van de lwoo-doelgroep buiten beschouwing gelaten. Het betreft leerlingen die te maken hebben met een leerachterstand als gevolg van sociaalemotionele problematiek. Deze doelgroep van lwoo heeft een afwijkend karakter omdat er geen sprake is van laag IQ. Omdat voor deze doelgroep een IQ-bovengrens van 120 geldt, is de beperking tot het vmbo minder vanzelfsprekend dan bij de andere lwoo-doelgroep. Leerlingen met een IQ boven de honderd kunnen immers ook op de havo zitten. Anders dan bij de doelgroep voor lwoo met een beneden gemiddeld IQ en voor praktijkonderwijs is er hier veel minder sprake van het samenvallen van IQ, leerachterstand en onderwijsniveau. Dat blijkt ook uit de mate waarin dit type leerlingen voorkomt: binnen de basisberoepsgerichte leerweg vormen de lwoo-ers een meerderheid (63%), binnen de kaderberoepsgerichte leerweg een forse minderheid (26%), maar binnen de gemengde (7%) en theoretische leerweg (4%) zijn het uitzonderingen.[25]

Het feit dat het met name binnen de gemengde en theoretische leerweg gaat om individuele gevallen is ook terug te zien in het type maatregelen. Zo heeft 74 procent van de vmbo-scholen klassenverkleining in de bovenbouw voor de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg. Voor de theoretische leerweg geldt dat bij 17 procent van de scholen.[26]

Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven is niet precies te bepalen welk deel van de totale lwoo-populatie tot dit type gerekend moet worden. Naar schatting gaat het om ongeveer een vijfde: in 2014-2015 had 19,8% van alle lwoo-aanvragen betrekking op het IQ-bereik 91-120.[27]

Naast de grotere doelgroep van lwoo en praktijkonderwijs, die te typeren valt aan de hand van IQ, leerachterstand en onderwijsniveau, kent het lwoo een tweede, veel kleinere doelgroep, waarbij het eerder gaat om individuele gevallen. Kenmerkend is ook dat de leerachterstand een gevolg is van de sociaalemotionele problematiek.

25 Zie tabel 3.1
26 Eimers e.a. (2004).
27 Bron: DUO, voor dit onderzoek uitgevoerde secundaire analyse op RVC-data.

4. Gebruik als grondslag voor verdeling

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of het – actuele of historische - gebruik (deelname) van lwoo en praktijkonderwijs en de daaruit volgende verdeling van middelen een bruikbare indicator vormen voor de verdeling van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs over het land.

4.1 Huidige verdeling

In de situatie voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs was de bekostiging van lwoo en praktijkonderwijs gebaseerd op de deelname, namelijk het aantal leerlingen met een beschikking voor lwoo of praktijkonderwijs. Scholen ontvingen de bekostiging rechtstreeks van de rijksoverheid (i.c. DUO) op basis van het aantal ingeschreven leerlingen met beschikking. Voor lwoo was dat een aanvulling op de basisbekostiging, voor praktijkonderwijs het gehele bedrag van de bekostiging. Voor lwoo gold dat alleen scholen in aanmerking kwamen die beschikten over een lwoo-licentie. Overigens geldt deze regeling op hoofdlijnen nog altijd in de huidige situatie. In essentie is de huidige bekostiging gebaseerd op deelname (aantal leerlingen met beschikking) en op beschreven sets van inhoudelijke toewijzingscriteria.

De praktijk van aanvragen, beschikkingen en toelating heeft in de afgelopen jaren geleid tot een ongelijke verdeling van percentages lwoo- en praktijkonderwijs-leerlingen over de samenwerkingsverbanden. De volgende tabel laat het percentage lwoo-leerlingen en praktijkonderwijs-leerlingen zien als percentage van het totaalaantal VO-leerlingen per samenwerkingsverband.

Tabel 4.1 - Percentage lwoo- en praktijkonderwijs-leerlingen per samenwerkings-verband VO (2015)

SWV	% lwoo	% pro
VO0001	7,1%	2,1%
VO2001	5,0%	3,1%
VO2002	14,1%	5,5%
VO2101	9,7%	3,6%
VO2102	12,6%	2,8%
VO2103	7,5%	3,0%
VO2201	11,4%	3,4%
VO2202	8,9%	3,9%
VO2203	9,6%	3,7%
VO2301	17,5%	2,6%
VO2302	14,6%	3,5%
VO2303	13,4%	3,3%
VO2305	8,7%	2,7%
VO2307	10,5%	5,2%
VO2401	11,6%	4,1%
VO2402	7,9%	2,7%
VO2403	9,8%	5,7%
VO2501	8,2%	5,4%
VO2502	10,6%	3,6%
VO2503	11,6%	3,9%
VO2504	11,8%	4,5%
VO2505	17,1%	3,2%
VO2506	10,4%	2,8%
VO2507	12,9%	1,6%
VO2508	12,4%	2,8%
VO2509	8,7%	3,4%
VO2510	9,6%	3,7%
VO2511	15,1%	2,5%
VO2601	6,8%	2,4%
VO2602	6,5%	2,7%
VO2603	5,5%	1,6%
VO2604	5,7%	2,5%
VO2605	10,4%	1,7%
VO2701	13,5%	3,4%
VO2702	9,8%	3,4%
VO2703	9,9%	2,7%
VO2704	11,6%	1,8%

SWV	% lwoo	% pro
VO2705	9,3%	2,4%
VO2706	16,0%	3,8%
VO2707	10,3%	2,9%
VO2708	14,3%	3,6%
VO2709	9,3%	2,5%
VO2710	5,5%	1,7%
VO2801	5,7%	1,8%
VO2802	6,4%	3,2%
VO2803	8,0%	2,7%
VO2804	9,7%	3,9%
VO2805	10,7%	1,7%
VO2806	8,1%	4,0%
VO2807	8,6%	3,7%
VO2808	13,0%	2,3%
VO2809	4,6%	3,6%
VO2810	11,2%	3,8%
VO2811	11,4%	3,4%
VO2812	8,5%	2,7%
VO2813	6,6%	2,6%
VO2814	8,0%	2,9%
VO2901	8,1%	2,5%
VO2902	6,3%	2,7%
VO2903	11,9%	3,7%
VO3001	10,9%	2,1%
VO3002	10,2%	3,5%
VO3003	10,5%	2,2%
VO3004	9,9%	1,2%
VO3005	8,3%	3,4%
VO3006	17,7%	3,4%
VO3007	13,2%	1,7%
VO3008	10,4%	2,9%
VO3009	13,7%	3,0%
VO3101	9,8%	2,7%
VO3102	12,3%	1,9%
VO3103	7,8%	3,1%
VO3104	5,3%	1,9%
VO3105	3,8%	1,9%
VO3106	10,3%	4,1%
Gemiddelde	**10,2**	**3,0**
Standaarddeviatie	**3,1**	**0,9**

Bron: OCW
Toelichting: De gearceerde cellen wijzen op een afwijking (meer of minder) van het gemiddelde van een standaarddeviatie of meer.

Het percentage lwoo-leerlingen ligt gemiddeld op 10,2 procent. De uitersten lopen uiteen van 3,8 tot 17,7 procent. Van de 75 samenwerkingsverbanden in het overzicht hebben er 25 een percentage dat een of meer standaarddeviaties afwijkt van het gemiddelde.
Voor praktijkonderwijs is het beeld vergelijkbaar. Het gemiddelde ligt op 3,0 procent en de uitersten op 1,2 en 5,7 procent. Voor het praktijkonderwijs zijn er 22 samenwerkingsverbanden met een sterk van het gemiddelde afwijkend percentage.
Vastgesteld kan worden dat het percentage lwoo- en praktijkonderwijs-leerlingen sterk verschilt per samenwerkingsverband.

4.2 Gebruik of behoefte

De vraag is of de bestaande verdeling van middelen over de samenwerkingsverbanden een valide en betrouwbare afspiegeling is van de werkelijk bestaande behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs. Daarbij is het van belang op te merken dat het hier niet gaat om de vraag of de bestaande verdeling een geschikte grondslag is voor de toekomstige verdeling van middelen. Hier gaat het erom vast te kunnen stellen of de behoefte aan lwoo en aan praktijkonderwijs gelijk of ongelijk verdeeld is over het land – en of de huidige verdeling daarvoor een goede maatstaf is.
In het advies van de ECPO (2010) over verevening als verdeelmodel voor de zware ondersteuning wordt uitgebreid ingegaan op het begrip ‘behoefte’ als grondslag voor de verdeling. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het *feitelijk gebruik* en anderzijds de *behoefte* aan speciale onderwijszorg. De twee begrippen zijn op eenzelfde manier van toepassing op lwoo en praktijkonderwijs. Het *feitelijk gebruik* verwijst naar de bestaande deelnemersaantallen (en toegewezen beschikkingen) en de bestaande ongelijke verdeling over de samenwerkingsverbanden. Met het begrip *behoefte* wordt gedoeld op de onafhankelijk van het feitelijke gebruik bestaande behoefte aan ondersteuning bij leerlingen. Het feitelijk gebruik kan, maar hoeft niet per se een afspiegeling van de behoefte te zijn. ECPO schrijft daarover (in relatie tot de zware ondersteuning): “Een nadeel van de methode van het meten van het feitelijk gebruik … is dat zij sterk afhankelijk is van subjectieve, min of meer toevallige factoren.” (ECPO, 2010, p. 24) Als voorbeelden van dergelijk factoren worden onder meer genoemd opvattingen van diagnostici en leerkrachten over de reikwijdte van de zorg van het reguliere onderwijs, opvattingen van ouders en lokale en regionale verschillen op het gebied van signalering, diagnostiek en verwijzing. ECPO trekt de conclusie dat het *feitelijk gebruik* ongeschikt is voor het meten van de *behoefte* aan speciale onderwijszorg.

4.3 Gebruik als maatstaf?

Het advies van ECPO had betrekking op de speciale onderwijszorg, of zoals het nu wordt genoemd: de zware ondersteuning. De vraag is of de redenering over de onbetrouwbaarheid van *feitelijk gebruik* als maat voor het vaststellen van de *behoefte* ook opgaat voor lwoo en praktijkonderwijs. Met de ‘behoefte aan lwoo en pro’ wordt bedoeld de ondersteuningsbehoefte bij leerlingen, die ontstaat door leerachterstand, beperkt IQ en/of sociaalemotionele problematiek (van verschillende niveaus en in verschillende combinaties). Het feitelijk gebruik van lwoo en praktijkonderwijs is weergegeven in de tabel met de verdeling over de samenwerkingsverbanden. Toegespitst op lwoo en

praktijkonderwijs luidt de vraag of de huidige verschillen tussen samenwerkingsverbanden, in percentages leerlingen met beschikking lwoo en praktijkonderwijs, een goede afspiegeling vormen van de werkelijk bestaande verschillen in percentages leerlingen die deze extra ondersteuning (lwoo, praktijkonderwijs) nodig hebben.

Een argument voor de stelling, dat het huidige gebruik een goede afspiegeling is van de bestaande behoefte, is de jarenlange praktijk van toewijzing van lwoo- en praktijkonderwijs-beschikkingen. De huidige verdeling van middelen is gebaseerd op toekenning van beschikkingen op basis van inhoudelijke, landelijk geldende criteria. Deze criteria zijn onafhankelijk vastgesteld en worden onafhankelijk toegepast. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat in de loop van de jaren de toewijzing van beschikkingen steeds beter en stabieler is geworden en dat er breed draagvlak bestaat voor de criteria en de werking ervan. Zo stellen Koopman e.a. (2005) vast dat meer dan negentig procent van de door RVC's toegewezen beschikking binnen de gestelde criteria vallen. Uit onderzoek van Eimers e.a. (2014) blijkt dat 81 procent van de vmbo-locaties en 94 procent van de praktijkonderwijs-locaties vindt dat de bestaande landelijke toewijzingscriteria inhoudelijk goed zijn. Een aanwijzing dat de criteria en gehanteerde procedures goed functioneren zou ook het relatief stabiele aantal deelnemers in het lwoo en praktijkonderwijs kunnen zijn.

Een argument voor de *feitelijk-gebruik-benadering* is dat de werkwijze met landelijke criteria en RVC's ertoe heeft geleid, dat op landelijk niveau het volume van lwoo- en praktijkonderwijs-leerlingen adequaat in beeld is gebracht. Dat wordt ondersteund door de jaarlijkse aantallen voor lwoo en praktijkonderwijs: deze zijn al jaren relatief stabiel. Het voorgaande argument wordt wel gebruikt voor de theorie van de communicerende vaten: de veronderstelling dat het totaalvolume aan lwoo en praktijkonderwijs overal gelijk is, maar dat per samenwerkingsverband de verhouding kan verschillen. Minder praktijkonderwijs zou in deze theorie samengaan met meer lwoo. De gegevens over percentages lwoo- en praktijkonderwijs-leerlingen per samenwerkingsverband laten zien dat deze theorie in algemene zin niet opgaat. Er zijn samenwerkingsverbanden met zowel een bovengemiddeld percentage lwoo als praktijkonderwijs en ook het omgekeerde komt voor (zie tabel par. 4.1).

Tegen de *feitelijk-gebruik-benadering* is een aantal duidelijke bezwaren in te brengen.

De criteria voor toewijzing van lwoo en praktijkonderwijs zijn minder eenduidig en bepalend dan wellicht lijkt. Zo onderscheiden de criteria maar beperkt tussen lwoo en praktijkonderwijs. Er was sprake van een omvangrijke, zogenaamde beleidsruimte voor de RVC's om op basis van aanvullende informatie (dossiergegevens, argumenten aanvragende school) te kiezen tussen een beschikking voor praktijkonderwijs of lwoo. De beleidsruimte voor de RVC's had met name betrekking op de gevallen waarin de aanvraag in het overlapgebied vielen wat betreft IQ: leerlingen met een IQ tussen 75 en 80 komen (afhankelijk van de leerachterstand) zowel voor praktijkonderwijs als lwoo in aanmerking. Daarnaast komt het voor dat een leerling wat betreft IQ voor praktijkonderwijs in aanmerking komt, maar wat betreft leerachterstand voor lwoo – en omgekeerd. Ook in

deze gevallen van strijdige criteria kon de RVC van de beleidsruimte gebruik maken. In het laatste jaar dat de RVC's actief waren viel 38 procent van de beschikkingsaanvragen voor praktijkonderwijs eenduidig binnen de criteria voor praktijkonderwijs. In de andere gevallen was sprake van aanvragen in het overlapgebied met lwoo, strijdige criteria, beleidsruimte of aanvragen die buiten de criteria vielen.[28]
Het onderstaande overzicht laat zien dat maar 58 procent van de aanvragen aan de hand van de criteria eenduidig tot ofwel lwoo ofwel praktijkonderwijs gerekend kunnen worden (op basis van strikte toepassing van de criteria).

Tabel 4.2 - Indeling RVC-aanvragen (lwoo en praktijkonderwijs) op basis van strikte toepassing van de criteria (cijfers 2014-2015)

	Aantal	Percentage
Lwoo	15.974	48
Pro	3.206	10
Overlapgebied (IQ 75-80)	6.670	20
Strijdige criteria	5.383	16
Beleidsruimte praktijkonderwijs (IQ 55-60)	334	1
Buiten de criteria of onbekend	1.629	5
Totaal	33.196	

Bron: DUO: analyse RVC-data

Het aanzienlijke grensgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs heeft twee consequenties. Op de eerste plaats geeft het aan dat de criteria niet geschikt zijn om praktijkonderwijs en lwoo afzonderlijk, los van elkaar, af te bakenen. Op de tweede plaats is duidelijk dat in een groot deel van de besluiten niet de criteria, maar de analyse van de RVC doorslaggevend waren. Wanneer er sprake was van strijdige criteria of een IQ-waarde in het overlapgebied nam de RVC een besluit waarbij aanvullende informatie van de aanvragende school of uit het leerlingdossier doorslaggevend was. In het gebruik van deze beleidsruimte konden RVC's van elkaar verschillen. Uit interviews met betrokkenen die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, komt naar voren dat er sprake was van 'strenge' en 'minder strenge' RVC's. Zo werd een voorbeeld genoemd van een RVC die in geval van twijfel niet voor praktijkonderwijs maar voor lwoo koos, waardoor het samenwerkingsverband relatief weinig praktijkonderwijs-leerlingen kende. Voorbeelden van het omgekeerde zijn ook genoemd. Uit het eerdergenoemde onderzoek van Koopman e.a. (2005) komt naar voren dat de meeste RVC's in geval van twijfel 'veilig kiezen', dat wil zeggen een praktijkonderwijs-beschikking (en geen lwoo-beschikking) afgeven. Sinds begin 2016 experimenteren samenwerkingsverbanden met op-ting-out voor lwoo. Een deel kiest daarbij voor het niet meer hanteren van de criteria. Zij gaan over op zogenaamde populatiebekostiging, waarbij er geen individuele diagnostiek en toewijzing meer plaatsvindt. Uit interviews met deze verbanden blijkt dat het wegvallen van de criteria ook leidt tot het wegvallen van het 'overlapgebied' tussen praktijkonderwijs en lwoo. Twijfelgevallen die eerder een praktijkonderwijs-beschikking kregen komen nu in het

28 Cijfers DUO: analyse RVC-data.

vmbo terecht. Ongeacht de verdere ontwikkeling op dit punt wordt duidelijk dat de criteria voor bepaling van lwoo- of praktijkonderwijs-ondersteuningsbehoefte geen exacte wetenschap is: veel hing af van de expertise en ook de insteek van de RVC.

Een ander signaal dat er geen een-op-een-verband bestaat tussen *behoefte* en *gebruik* is de wijze waarop de aanvragen voor lwoo en praktijkonderwijs in de samenwerkingsverbanden tot stand kwamen. Het blijkt dat samenwerkingsverbanden en daarbinnen ook scholen zeer verschillend om zijn gegaan met de mogelijkheid tot aanvraag. Zo zijn er voorbeelden bekend van regio's waar scholen en/of samenwerkingsverband zoveel mogelijk leerlingen lieten testen om te bepalen of er 'potentiële lwoo-ers' bij zaten. Uit de interviews blijkt duidelijk dat het ging om een bewuste keuze. Naast het belang van de leerling om indien nodig leerwegondersteuning te kunnen krijgen, speelt ook de aard van de lwoo-bekostiging daarbij een rol. Veel van de geïnterviewden spreken in dit verband van een 'perverse prikkel' in de bekostiging. De lwoo-middelen worden weliswaar per leerling met beschikking toegekend, maar in de besteding van de middelen is de school vrij om de middelen naar eigen inzicht (binnen het wettelijk kader) in te zetten. Als leerlingen die toch al aangemeld werden bij een vmbo-school een lwoo-beschikking konden krijgen, dan betekende dat extra inkomsten voor de school. Deze vorm van testen en aanvragen is gesignaleerd in meerdere regio's.[29] Daarbij moet worden aangetekend dat er geen signalen zijn dat het zou gaan om oneigenlijk gebruik van de regeling.

Niet alleen bewuste sturing van het aantal aanvragen kwam veelvuldig voor. Ook de traditie of cultuur in een regio speelt een grote rol. Zo werd in de interviews gewezen op regio's die van oudsher een groot aanbod hebben van scholen voor speciale onderwijszorg (lwoo, praktijkonderwijs, vso). Aanbod zou de vraag stimuleren en leiden tot bovengemiddelde aantallen aanvragen en beschikkingen.
Uit onderzoek van Karsten e.a. (2008) blijkt dat leerlingen uit Amsterdam een driemaal zo grote kans hebben om een lwoo-verwijzing te krijgen, dan leerlingen met vergelijkbare kenmerken uit de rest van het land. Als reden wijzen de onderzoekers op het verwijsgedrag van leerkrachten. Amsterdamse leerkrachten schatten de cognitieve capaciteiten van hun leerlingen (terecht of onterecht) lager in dan leerkrachten buiten Amsterdam. "Met andere woorden, de mening van Amsterdamse leraren over de cognitieve capaciteiten van hun leerlingen blijkt een belangrijke rol te spelen bij het verschil in kans op een lwoo-advies. Het zou kunnen zijn dat hierdoor in Amsterdam meer dan elders leerlingen met een zekere achterstand worden onderzocht met het oog op een lwoo-advies. Dit leidt er vervolgens toe dat er zo meer leerlingen dan elders ook feitelijk in het lwoo-traject terechtkomen." (Karsten e.a., 2008, p. II)

Uit voorgaande argumenten blijkt dat de bestaande verdeling van lwoo- en praktijkonderwijs-percentages in elk geval ten dele een gevolg is van andere factoren dan alleen de 'werkelijk bestaande behoefte' aan lwoo en praktijkonderwijs. Waarschijnlijk is

29 Zie ook Wolf, K. van der & Peet, A. van, (2012) *Leerwegondersteunend onderwijs: te veel deelnemers, te weinig resultaten*. In: MESO-magazine, nr. 187, p. 22-26.

de bestaande verdeling de resultante van al de genoemde factoren gezamenlijk. Aan de ene kant is er waardering voor de landelijke criteria en het werk van de RVC's. Maar aan de andere kant heeft het feit dat de procedure (landelijke criteria, RVC) ook gevoelig was voor strategisch handelen ertoe geleid dat er een zekere twijfel is ontstaan: de bestaande verdeling is geen betrouwbare indicatie (meer) van de werkelijk bestaande behoefte. Daarbij richt de twijfel zich niet zozeer op de criteria zelf, als wel op de procedure voor aanvraag en toekenning.
De implicatie van deze vaststelling is zeer relevant voor het onderzoek. Als de bestaande verdeling (tenminste gedeeltelijk) een gevolg is van 'oneigenlijke' factoren, zoals verschillende manieren om met aanvragen om te gaan of culturele verschillen, dan kan de bestaande verdeling niet gebruikt worden om te beoordelen of de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs evenwichtig of niet verdeeld is over de samenwerkingsverbanden.

4.4 Verandering door Passend onderwijs

De bestaande situatie van deelnemersaantallen in lwoo en praktijkonderwijs is nog in grote mate een resultaat van de tot nu toe bestaande praktijk met landelijke criteria, regionale verwijzingscommissies en directe bekostiging aan de scholen. Een van de denkrichtingen gebaseerd op gebruik gaat uit van de bestaande, historisch gegroeide situatie en beschouwt deze als de basis voor een nieuw verdelingsmodel. Vastgesteld is nu dat de bestaande verdeling geen betrouwbare afspiegeling is van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs per samenwerkingsverband. En dat daarmee deze denkrichting niet voldoet aan het fundamentele principe van distributieve rechtvaardigheid.
De tweede denkrichting gebaseerd op gebruik gaat uit van de actuele deelnemersaantallen: het actuele gebruik moet leiden tot een daarop aansluitende verdeling van middelen. Terwijl de eerste denkrichting vooral voortbouwt op de oude praktijk van criteria en onafhankelijke verwijzingscommissies, is de tweede denkrichting gebaseerd op de toekomstige praktijk. Het toekomstige gebruik van lwoo en praktijkonderwijs wordt sterk beïnvloed door veranderingen die voortkomen uit de invoering van passend onderwijs. Kenmerkend voor die veranderingen is het loslaten van een landelijk geldend systeem voor toewijzing van lwoo en praktijkonderwijs (onderwijs en ondersteuning). Essentieel is dat samenwerkingsverbanden zelf kunnen gaan bepalen hoe zij de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs willen inzetten – binnen de wettelijke kaders. De regionale verwijzingscommissie zijn afgeschaft en het voornemen is om de landelijke criteria en landelijk vastgestelde duur voor lwoo en praktijkonderwijs los te laten, evenals het licentiesysteem voor lwoo.[30] Vooruitlopend daarop maken achttien samenwerkingsverbanden gebruik van de optie van opting-out: zij experimenteren nu al met het loslaten van criteria, duur en licenties voor lwoo.[31] Van de achttien verbanden kiezen er nu dertien voor een vorm van wat wordt genoemd populatiebekostiging. Zij

30 Eimers e.a. (2014) Passend en zeker. Onderzoek naar het mogelijk loslaten van landelijke criteria en duur voor lwoo en praktijkonderwijs en de licenties voor lwoo. Nijmegen: KBA/Bureau Turf/Kohnstamm Instituut.
31 Oberon, KBA en Kohnstamm Instituut (2016) Op weg naar nieuw beleid lwoo. Utrecht: Oberon.

wijzen de middelen voor lwoo niet meer toe per leerling (individuele indicatie), maar per school. Andere verbanden kiezen ervoor om de criteria (vooralsnog) te blijven hanteren.

De toekomst zal uitwijzen of er sprake blijft van individuele bepaling van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs als grondslag voor de verdeling van middelen *binnen* de samenwerkingsverbanden. De voortekenen wijzen erop dat er aanmerkelijke verschillen zullen ontstaan tussen samenwerkingsverbanden en dat de inzet van middelen binnen de verbanden gebaseerd zal zijn op verschillende beleidskeuzes die de verbanden maken. Het is een ontwikkeling die nadrukkelijk past binnen de doelstellingen van passend onderwijs om samenwerkingsverbanden meer ruimte en verantwoordelijkheid te geven om eigen keuzes te maken.
Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het toekomstige, actuele gebruik nog minder dan voorheen een betrouwbare en valide indicator is voor de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs, omdat nog explicieter regionale factoren en belangen een rol spelen in de inzet en verdeling van middelen.

4.5 Conclusie

Eén van de leidende principes van passend onderwijs is verwoord in het begrip *ondersteuningsbehoefte*. In passend onderwijs wordt niet langer gekeken naar wat een leerling heeft (‘mankeert’), maar wat de leerling nodig heeft. Het vaststellen van de ondersteuningsbehoefte is een van de kernprocessen binnen passend onderwijs. Hetzelfde principe is ook van toepassing op de verdeling van middelen over de samenwerkingsverbanden. De werkelijk bestaande behoefte – op geaggregeerd niveau van de leerlingen binnen het samenwerkingsverband – zou leidend moeten zijn voor de verdeling van middelen, zodat passende ondersteuning en onderwijs geboden kan worden naar behoefte. Als er daadwerkelijk een verschil bestaat tussen regio’s (samenwerkingsverbanden) in het aantal leerlingen dat een ondersteuningsbehoefte van het type lwoo of praktijkonderwijs heeft, dan zou dat verschil terug moeten keren in de verdeling van de middelen over de samenwerkingsverbanden. Fundamenteel is dus vraag hoe een dergelijk verschil kan worden vastgesteld. Op basis van de genoemde argumenten kan worden vastgesteld dat het feitelijk gebruik, zowel huidig als toekomstig, daarvoor geen goede maatstaf is.

ECPO (2010) kwam tot eenzelfde conclusie voor de verdeling van middelen voor de zware ondersteuning. In het rapport maakt ECPO vervolgens ook een analyse van de mogelijkheden om niet het *gebruik*, maar de *behoefte* als uitgangspunt te kiezen. Voor dit onderzoek wordt dezelfde route gevolgd: in het volgende hoofdstuk wordt onderzocht of en hoe de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs in kaart kan worden gebracht.

5. De behoefte aan lwoo en aan pro

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de verwachte behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs vastgesteld kan worden en of deze behoefte gelijk of ongelijk verdeeld is over het land. In de slotparagraaf van het hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of er reden is voor gewogen of verevende verdeling van middelen.

In hoofdstuk 3 is een onderscheid gemaakt wat betreft de doelen van lwoo en praktijkonderwijs in twee doelgroepen. De eerste bestaat uit leerlingen in het vmbo en praktijkonderwijs met een lager dan gemiddeld IQ en leerachterstand. De tweede uit leerlingen met een gemiddeld of hoger IQ en leerachterstand als gevolg van sociaalemotionele problematiek. De eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk hebben betrekking op de eerste doelgroep, waarbij er een nauwe samenhang is tussen IQ en leerachterstand. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk wordt afzonderlijk op de tweede doelgroep ingegaan.

5.1 Behoefte bepalen

In paragraaf 2.5 zijn twee verschillende manieren benoemd om te bepalen hoe groot de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs is. De eerste manier, gebaseerd op het feitelijk gebruik (deelname aan lwoo en praktijkonderwijs), is besproken in hoofdstuk 4. De conclusie luidde dat het gebruik geen betrouwbare afspiegeling is van de behoefte. Cijfers over het gebruik zijn derhalve niet geschikt om te bepalen of er verschillen bestaan in de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs per samenwerkingsverband.
In hoofdstuk 5 wordt nu de tweede manier besproken om de behoefte te bepalen. Deze tweede manier houdt in dat gekeken wordt hoe de behoefte (of de verschillen daarin) gemeten kan worden.

ECPO (2010) onderscheidt, in navolging van Lijesen e.a. (1995), twee methodes voor het in kaart brengen van wat men noemt ‘regionale verschillen qua zorgbehoeften’. De twee methoden zijn:[32]

- Het meten van de *geobjectiveerde behoefte*: van hoeveel leerlingen vinden deskundigen dat zij speciale zorg nodig hebben?
- Het meten van de *indirecte behoefte*: wat is de prevalentie van situaties of omstandigheden waarvan bekend is dat zij samenhangen met het voorkomen van problemen waarvoor speciale zorg nodig is?

Meten van geobjectiveerde behoefte

De methode van de geobjectiveerde behoefte is feitelijk sinds de invoering van lwoo en praktijkonderwijs in gebruik geweest: de toekenning van lwoo- en praktijkonderwijs-beschikkingen was tot voor kort gebaseerd op een systematiek van beoordeling door deskundigen (namelijk de onafhankelijke RVC’s). De werkwijze met landelijk vastgestelde

32 ECPO (2010), p. 24.

procedures, instrumenten en criteria en met onafhankelijke verwijzingscommissies heeft alle kenmerken van de geobjectiveerde behoeftebepaling door deskundigen. In hoofdstuk 4 is besproken dat allerlei 'verstorende' factoren het objectieve karakter van de behoeftebepaling negatief beïnvloeden. Van der Wolf & Van Peet (2012) spreken in dat verband onder meer over het "screenen van normale populaties met op problemen gerichte onderzoeksinstrumenten".
In het onderzoek is ook een andere manier van geobjectiveerde behoeftebepaling onderzocht, niet gebaseerd op het oordeel van deskundigen, maar op testonderzoek bij leerlingen zelf. Geprobeerd is om met secundaire analyse op de data uit het Cohortonderzoek Onderwijsloopbanen (COOL) vast te stellen wat de prevalentie is van lwoo- en praktijkonderwijsindicatoren bij leerlingen in het primair onderwijs. Deze indicatoren verwijzen naar de criteria voor lwoo en praktijkonderwijs, namelijk IQ, leerachterstand en sociaalemotionele problematiek en zijn gebaseerd op test- en toetsresultaten uit het cohortonderzoek. Het blijkt mogelijk om met deze gegevens het percentage leerlingen te bepalen dat voldoet aan de criteria voor lwoo en praktijkonderwijs. Een belangrijke beperking is echter dat het gaat om steekproefonderzoek, dat alleen in het reguliere basisonderwijs is gehouden. Een groot deel van de instroom van met name het praktijkonderwijs komt uit het speciaal basisonderwijs. Een tweede beperking in het voorspellen van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs op deze manier is dat het advies van de basisschool, de (motivatie van de) aanvraag van de beschikking en het besluit van de RVC tot een veel hoger percentage lwoo- en praktijkonderwijsdeelname leiden dan op grond van het cohortonderzoek kon worden aangenomen.
Behoeftebepaling op basis van dergelijk onderzoek is alleen mogelijk als de behoefte bij grote aantallen kinderen gemeten kan worden. Dat vergt een omvangrijke steekproef van leerlingen, zodat voor elk samenwerkingsverband een betrouwbare meting gedaan kan worden, waarbij in principe leerlingen uit basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs betrokken moeten worden. Daarnaast moet de meting bestaan uit meerdere testen, gerelateerd aan de factoren die de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs bepalen (intelligentie, leerachterstand op verschillende gebieden en eventueel sociaalemotionele problematiek). Ervaringen met het Cohortonderzoek Onderwijsloopbanen (COOL) laten zien dat indirecte meting in beginsel mogelijk is, maar in de uitvoering een zeer omvangrijke investering vraagt. Gebruikmaking van gegevens die door scholen zelf worden gegenereerd stuit op het bezwaar dat ook aan 'gebruik' kleeft: risico van beïnvloeding, fouten en ongelijke toepassing.
Voor het vaststellen van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs kan worden geconcludeerd dat er geen bruikbare methode bestaat om de geobjectiveerde behoefte vast te stellen. Het tot voor kort bestaande systeem met RVC's was daarvan wellicht de best denkbare benadering, maar ook aan die systematiek kleefden bezwaren van subjectiviteit en beïnvloeding.

Meten van indirecte behoefte

De methode van de indirecte behoefte meet niet de eigenlijke behoefte zelf, maar een factor waarvan bekend is dat die sterk samenhangt met de eigenlijke behoefte. ECPO (2010) acht deze methode het minst gevoelig voor beïnvloeding of manipulatie en daarom geschikt voor het vaststellen van verschillen in de behoefte aan ondersteuning. In de

volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt onderzocht of voor de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs een of meer van dergelijke externe factoren zijn te bepalen, zodat de eventuele verschillen in behoefte op indirecte wijze kunnen worden vastgesteld. Omdat de methode van indirecte meting kijkt niet naar de feitelijk behoefte, maar naar een vervangende indicator, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk gesproken over de *verwachte behoefte*.

5.2 Indirecte bepaling van behoefte

Leerlingen die behoefte hebben aan extra ondersteuning in de vorm van lwoo of praktijkonderwijs hebben te maken met leerachterstand. Voor lwoo-leerlingen is de ondersteuning nodig om het vmbo-diploma te kunnen behalen, voor leerlingen in het praktijkonderwijs om een succesvolle overgang naar werk, of in bepaalde gevallen naar vervolgonderwijs of dagbesteding te kunnen maken.
Er is veel onderzoek gedaan naar factoren die verschillen in het presteren van kinderen op school verklaren. Daarbij wordt het 'presteren op school' op tal van verschillende manieren gedefinieerd. Soms kijkt men naar resultaten op specifieke prestatiedomeinen (leesvaardigheid, rekenvaardigheid), soms kijkt men naar schooladvies (in het primair onderwijs) of naar kenmerken van de schoolloopbaan (zoals doublures, opleidingsniveau, diplomaresultaat, voortijdig schoolverlaten). Leerachterstand is gerelateerd aan de leerprestaties van de leerling. Daarbij kan achterstand op verschillende manieren worden gedefinieerd: als een relatieve of als een absolute achterstand. Van een relatieve achterstand is sprake wanneer bijvoorbeeld het prestatieniveau wordt vergeleken met het gemiddelde prestatieniveau van het jaarcohort. Van een absolute achterstand is sprake als vergeleken wordt met een bepaald normniveau of beoogd eindniveau.[33] Voor de bepaling van leerachterstand worden de leerprestaties veelal gerelateerd aan de zogenaamde didactische leeftijd van de leerlingen, dat wil zeggen het aantal jaren gevolgd primair onderwijs. Van achterstand is dan sprake als een leerling qua prestaties achterblijft bij het niveau dat leeftijdgenoten gemiddeld behalen in een bepaald aantal maanden gevolgd onderwijs. Dit is de definitie van leerachterstand zoals gehanteerd in de criteria voor lwoo en praktijkonderwijs.

Ouderlijk milieu en leerprestatie

Er zijn verschillende factoren die van invloed zijn op leerprestaties van leerlingen. Zowel in de Nederlandse als internationale onderzoeksliteratuur is brede consensus over de relatie tussen de kans op leerachterstand en bepaalde risicofactoren in de thuissituatie van de leerling.[34] Recent heeft ook de Inspectie van het onderwijs gewezen op de in Nederland

33 Mulder e.a (2005) Onderwijsachterstanden tussen 1988 en 2002: ontwikkelingen in basis- en voortgezet onderwijs. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.

34 Publicaties met ook overzichten van (inter)nationale studies zijn onder meer: Driessen (2013) *De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken*. Nijmegen: ITS. Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid: Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Amsterdam: Mets & Schilt uitgevers/Wiardi Beckman Stichting. Meijnen, W., m.m.v. Blok, H. & Karsten, S. (2004) *Onderwijsachterstanden. Update van een review. Recente ontwikkelingen inzake onderwijsachterstanden*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. Korpershoek e.a. (2016) Overgangen en aansluitingen in het onderwijs. Groningen: GION.

bestaande sterke invloed van de herkomst van leerlingen op hun onderwijsprestaties.[35] De Inspectie laat zien dat kinderen van ouders met een laag opleidingsniveau minder goed presteren gedurende hun schoolloopbaan. Onderzoek van Claassen e.a. (2005) laat zien dat de sterkste samenhang bestaat tussen wat zij noemen risicoleerlingen en de factoren opleidingsniveau van de ouders en etniciteit. Of iemand een risicoleerling is, wordt voor een groot deel bepaald door de opgetreden achterstand (taal, lezen, leeftijdsachterstand). Ook andere studies bevestigen die samenhang.[36]
Er is in het wetenschappelijk debat sprake van primaire, secundaire en tertiaire effecten van ouderlijk milieu.[37] Daarbij gaat het niet alleen om de samenhang tussen prestaties en kenmerken van het ouderlijke milieu (opleiding, beroep, inkomen), maar ook om de samenhang tussen keuzes in de schoolloopbaan en het ouderlijk milieu en om de advisering door leerkrachten op basis van ouderlijk milieu.
Er zijn verschillende factoren in het ouderlijk milieu die samenhangen met leerprestaties, waaronder opleidingsniveau van de ouders, etniciteit, armoede (inkomen), werksituatie ouders, samenstelling gezin en woonsituatie (stedelijkheid). Uit verschillende onderzoeken komt eenduidig naar voren dat het opleidingsniveau van de ouders, etniciteit van de ouders en (in mindere mate) het inkomen van de ouders de factoren zijn met de sterkste invloed (meeste verklaarde variantie).[38] Geen van de andere afzonderlijke factoren vertoont een vergelijkbaar sterk effect. Dat geldt ook als deze factoren vergeleken worden met factoren die buiten het ouderlijk milieu liggen, zoals de kwaliteit van school of leerkracht of de inrichting van het onderwijssysteem.
In de literatuur wordt voor het gezamenlijk optreden van (een aantal van) factoren in het ouderlijk milieu vaak het begrip sociaaleconomische status gehanteerd. Sociaaleconomische status of SES is een samengesteld begrip, dat niet direct gemeten kan worden. Verweij & Mulder (2013) zeggen daarover: "*Sociaaleconomische status is een niet te observeren concept. Omdat sociaaleconomische status niet op een directe manier gemeten kan worden, gebruiken onderzoekers vaak een aantal indicatoren voor sociaaleconomische status. Belangrijke indicatoren voor sociaaleconomische status zijn opleidingsniveau, beroepsstatus en hoogte van het inkomen* (Winkleby et al., 1992; Van Berkel-van Schaik & Tax, 1990)."[39]

Een punt van discussie is de rol van etniciteit als kenmerk van het ouderlijk milieu en van de sociaaleconomische status. Het meeste onderzoek laat zien dat er een sterke correlatie is tussen etniciteit en onderwijsachterstand. Een deel van dat verband verdwijnt als wordt gecorrigeerd voor opleidingsniveau, maar ook dan blijft een zelfstandig effect van

35 Inspectie van het Onderwijs (2016) De Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
36 Zie onder meer Onderwijsraad (2013) Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen. Den Haag: Onderwijsraad. Smeets e.a. (2009) *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*. Nijmegen: ITS. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 1. Het VMBO. Beelden, feiten en toekomst.
37 Dronkers (2014)
38 Zie onder meer Claassen (2005) en ECPO (2010).
39 Verweij, A. & Mulder, M. (2013). *Wat is sociaaleconomische status?* In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM.

etniciteit aanwijsbaar.[40] Het mee laten wegen van etniciteit als factor in de *behoeftebepaling* is niet onomstreden. In het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs telt etniciteit niet meer mee in de gewichtenregeling, waarmee basisscholen die veel leerlingen uit achterstandsgroepen extra gefaciliteerd worden. In de regeling Leerplusarrangement VO, waarin gebruik wordt gemaakt van de indicator armoedeprobleemcumulatie als grondslag voor extra financiering voor dezelfde doelgroep, telt etniciteit deels wel nog mee (want onderdeel van de definitie van armoedeprobleemcumulatie).
De verschillen in de precieze invulling en werking van kenmerken van het ouderlijk milieu laten onverlet dat er brede overeenstemming is over de relatie tussen ouderlijk milieu en leerprestatie of leerachterstand: er is een sterke correlatie tussen kenmerken van het ouderlijk milieu, als laag opleidingsniveau en etniciteit, en achterstand in leerprestaties.

Het verband tussen ouderlijk opleidingsniveau en de lwoo- en praktijkonderwijs-criteria

De vraag is nu of de algemeen geconstateerde correlatie tussen ouderlijk milieu en leerprestaties ook specifiek geldt voor het type leerachterstand dat een rol speelt in de bepaling of er sprake is van behoefte aan lwoo of praktijkonderwijs. Uit secundaire analyses op de data uit het COOL5-18-cohortonderzoek, die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd, blijkt dat dit inderdaad het geval is. Nagegaan is wat het verband is tussen de mate van achterstand die als criterium geldt in de criteria voor lwoo en praktijkonderwijs en het opleidingsniveau van de ouders, op één of meerdere leerdomeinen. Er blijkt een sterke samenhang tussen deze factoren, zoals tabel 5.1 laat zien.

40 Zie bijvoorbeeld Roeleveld, J., Mooij, T., Fettelaar, D. & Ledoux, G. (2011). *Correctiefactoren bij opbrengstmaten in het primair onderwijs.* Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.

Tabel 5.1 - Relatie tussen leerachterstand conform lwoo- en praktijkonderwijscriteria en opleidingsniveau ouders, voor drie toetsen: rekenen/wiskunde, begrijpend lezen, technisch lezen.

	Percentage leerlingern met opleidings-niveau ouders maximaal lbo	Percentage leerlingen met opleidingsniveau ouders maximaal mbo	Percentage leerlingen met opleidingsniveau ouders hbo/wo	Totaal aantal leerlingen
Geen gemeten achterstand op 3 toetsen	52	67	82	5.170
Achterstand op 1 van 3 toetsen	35	25	15	1.664
Achterstand op 2 van 3 toetsen	12	7	3	464
Achterstand op 3 van 3 toetsen	1	2	0	42
Aantal leerlingen	1.129	3.385	2.826	7.340

Bron: analyses uitgevoerd op de data van COOL5-18, 3e meting, primair onderwijs

De tabel laat zien dat er vaker sprake is van leerachterstand conform de lwoo- en praktijkonderwijscriteria naarmate het opleidingsniveau van de ouders lager is.[41] De samenhang tussen de criteria voor intelligentie en leerprestatie bij lwoo en praktijkonderwijs, zoals besproken in hoofdstuk 3, suggereert dat er ook een zekere samenhang zal zijn tussen kenmerken van het ouderlijk milieu en het gemeten IQ. De analyses op COOL5-18 PO laten dat inderdaad zien voor wat betreft opleidingsniveau en herkomst van de ouders (zie tabel 5.2).[42]

41 Pearsons correlatiecoëfficiënt: -.220 Correlatie is .000 significant op 0.01 niveau (2-tailed).

42 De analyses laten overigens ook zien dat er een samenhang is tussen het opleidingsniveau van de ouders en het advies dat leerlingen in het PO krijgen voor lwoo of praktijkonderwijs: kinderen van ouders met een hoog opleidingsniveau krijgen veel minder vaak een lwoo- of praktijkonderwijsadvies.

Tabel 5.2 - Relatie tussen opleidingsniveau ouders en gemeten IQ van de leerling [43]

IQ van leerling: Opleidingsniveau ouders:	<70	70 t/m 90	91 t/m 110	>110	Aantal
Maximaal lbo	4.8%	35.7%	47.9%	11.6%	1.343
Maximaal mbo	1.8%	23.2%	51.9%	23.2%	3.276
Hbo/wo	0.9%	12.9%	48.0%	38.2%	2.671
Totaal	2.0%	21.7%	49.7%	26.5%	7.290

Nader uitgesplitst naar allochtone of autochtone herkomst.

IQ van leerling: Opleidingsniveau ouders:	<70	70 t/m 90	91 t/m 110	>110	Aantal
Maximaal lbo, allochtoon	5.4%	39.4%	45.7%	9.5%	681
Maximaal lbo, autochtoon	4.2%	31.9%	50.2%	13.7%	662
Maximaal mbo, allochtoon	3.0%	36.8%	48.6%	11.6%	541
Maximaal mbo, autochtoon	1.5%	20.5%	52.5%	25.4%	2.735
Hbo/wo, allochtoon	2.8%	20.1%	56.1%	21.0%	319
Hbo/wo, autochtoon	0.7%	11.9%	46.9%	40.5%	2.352
Totaal	2.0%	21.7%	49.7%	26.5%	7.290

Bron: analyses uitgevoerd op de data van COOL5-18, 3e meting, primair onderwijs

Conclusie

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat kenmerken van het ouderlijk milieu, met name opleidingsniveau en etniciteit, sterk samenhangen met de leerprestaties van leerlingen. Analyses uitgevoerd in het kader van dit onderzoek laten zien dat dat (wat betreft opleidingsniveau) ook geldt specifiek voor de gemeten leerprestaties in de lwoo- en praktijkonderwijscriteria. Voor lwoo en praktijkonderwijs kunnen de verschillen in verwachte behoefte (tussen samenwerkingsverbanden) daarom indirect bepaald worden met behulp van indicatoren voor het ouderlijk milieu, zoals opleidingsniveau of herkomst van de ouders.

5.3 Verdeling over het land

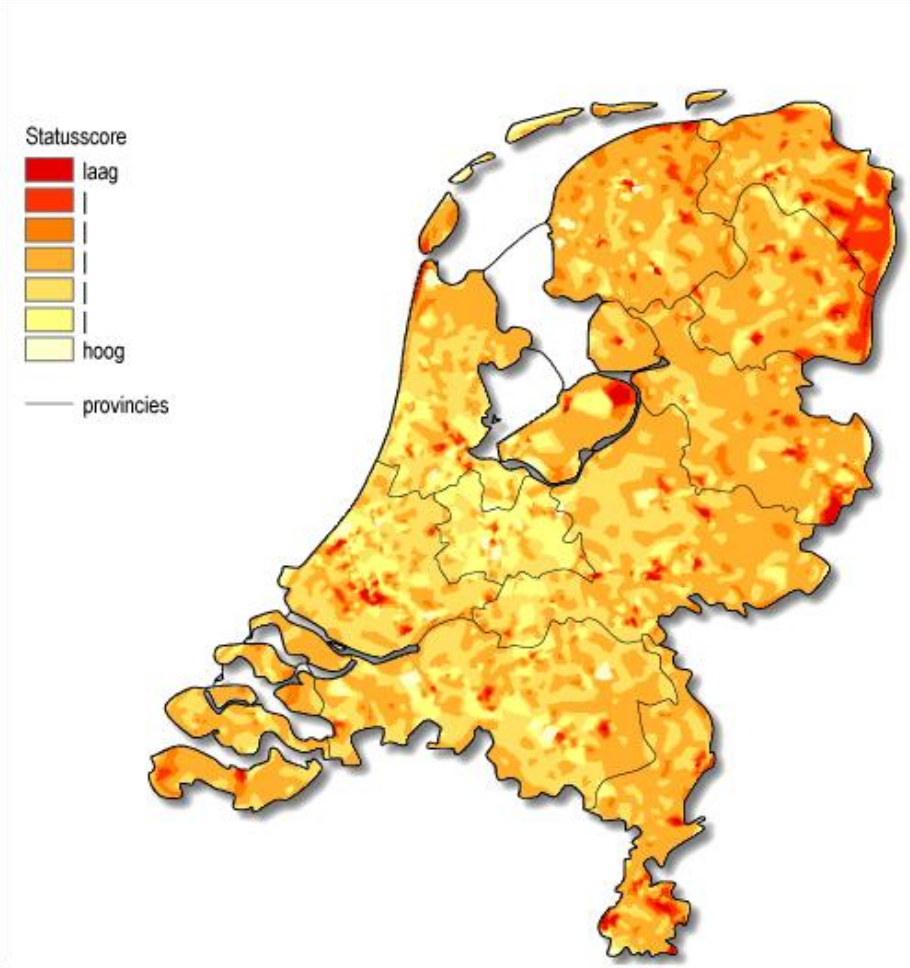
De vraag is nu of bepaalde kenmerken van het ouderlijk milieu, zoals het opleidingsniveau of de herkomst van de ouders, in dezelfde mate voorkomen bij leerlingen uit verschillende regio's of samenwerkingsverbanden. Er kan daarvoor naar verschillende afzonderlijke of samengestelde indicatoren voor het ouderlijk milieu worden gekeken. Niet alle indicatoren zijn als registerdata voor de gehele populatie bekend en niet alle steekproefdata is geschikt om op het niveau van regio of samenwerkingsverband betrouwbare bepalingen te doen.
In het kader van dit onderzoek is gekeken naar twee veelgebruikte methoden om het ouderlijk of thuismilieu te typeren, namelijk naar sociaaleconomische status als indicator en naar de gewichtenregeling die wordt toegepast in het primair onderwijs.

43 Data: COOL-3 (2013/2014), groep 5; totale steekproef.

Sociaaleconomische status

Zoals besproken is SES een samengestelde indicator, waarin informatie over verschillende kenmerken van het ouderlijk milieu wordt gecombineerd. De meest voorkomende definitie van SES is vooral gebaseerd op inkomen, beroepsstatus en opleidingsniveau. In de volgende figuur wordt de verdeling van SES-statussen over Nederland getoond. De figuur is afkomstig van de website Volksgezondheidenzorg.info van RIVM.[44]

Figuur – Sociaaleconomische status 2014[45]



44 De kaart is gebaseerd op een maat voor sociaaleconomische status zoals die is berekend door het SCP (Knol, 1998). Er wordt een viertal variabelen gebruikt bij het bepalen van de status, namelijk gemiddelde inkomen, percentage mensen met een laag inkomen, percentage laagopgeleiden en percentage mensen dat niet werkt.
Zie: http://www.zorgatlas.nl/beinvloedende-factoren/sociale-omgeving/ses/sociaaleconomische-status.
Knol F.(1998) Van hoog naar laag; van laag naar hoog, de sociaal-ruimtelijke ontwikkeling van wijken in de periode 1971-1995, SCP-Cahier 152. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

45 Bron: https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/sociaaleconomische-status/regionaal-internationaal/regionaal#node-sociaaleconomische-status.

De figuur laat zien dat lage sociaaleconomische status ongelijk verdeeld is over het land en dat er concentratiegebieden zijn waar veel inwoners met lage SES woonachtig zijn. Die vinden we vooral in Oost-Groningen en -Drenthe, delen van Friesland, Twente, Amsterdam, Rotterdam, Zuid-Limburg en in overige grotere steden.

Gewichtenregeling primair onderwijs

De beste voorspeller van achterstand in het onderwijs is ouderlijk opleidingsniveau, zoals eerder vermeld. Een indicator daarvoor vinden we in de gewichtenregeling in het primair onderwijs. In die regeling zijn doelgroepleerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid gedefinieerd als leerlingen met ouders die maximaal vmbo-basis of -kader hebben gevolgd (of een voorloper daarvan) of maximaal twee jaar een ander type voortgezet onderwijs hebben gevolgd. Om te kunnen nagaan hoe leerlingen met laagopgeleide ouders verdeeld zijn over samenwerkingsverbanden, is ten behoeve van dit onderzoek door OCW een analyse uitgevoerd die zichtbaar maakt wat in VO-samenwerkingsverbanden het aandeel leerlingen is dat in het basisonderwijs een leerlinggewicht had. De volgende tabel laat de verdeling van het percentage ‘gewichtenleerlingen’ over de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het VO zien.

Tabel 5.3 - Percentage leerlingen per samenwerkingsverband VO dat voorheen gewichtenleerling (GL) in het primair onderwijs (PO) was.[46]

SWV	% GL in PO
VO0001	13,6%
VO2001	6,4%
VO2002	13,4%
VO2101	7,6%
VO2102	8,7%
VO2103	6,0%
VO2201	6,4%
VO2202	15,2%
VO2203	11,9%
VO2301	12,0%
VO2302	10,0%
VO2303	13,6%
VO2305	8,1%
VO2307	10,0%
VO2401	9,5%
VO2402	12,5%
VO2403	14,0%
VO2501	7,6%
VO2502	8,7%
VO2503	10,3%
VO2504	7,5%
VO2505	11,1%
VO2506	10,8%
VO2507	9,8%
VO2508	12,6%
VO2509	10,3%
VO2510	11,0%
VO2511	13,4%
VO2601	14,7%
VO2602	8,4%
VO2603	6,2%
VO2604	8,0%
VO2605	11,1%
VO2701	9,9%
VO2702	7,5%
VO2703	9,0%
VO2704	10,1%

SWV	% GL in PO
VO2705	7,9%
VO2706	14,5%
VO2707	10,5%
VO2708	22,6%
VO2709	6,8%
VO2710	6,1%
VO2801	7,7%
VO2802	11,8%
VO2803	9,2%
VO2804	17,1%
VO2805	10,3%
VO2806	20,5%
VO2807	9,2%
VO2808	13,4%
VO2809	9,5%
VO2810	20,2%
VO2811	25,2%
VO2812	11,8%
VO2813	13,3%
VO2814	15,6%
VO2901	10,3%
VO2902	10,5%
VO2903	12,3%
VO3001	14,8%
VO3002	13,3%
VO3003	10,8%
VO3004	12,1%
VO3005	11,5%
VO3006	11,5%
VO3007	9,9%
VO3008	12,4%
VO3009	14,6%
VO3101	11,0%
VO3102	11,0%
VO3103	8,4%
VO3104	9,9%
VO3105	8,3%
VO3106	15,2%
Gemiddeld	***11,9%***
Standaarddeviatie	**3,7**

Bron: DUO-data, analyses verricht door OCW ten behoeve van dit onderzoek.

De tabel laat zien dat er inderdaad sprake is van verschillen in het percentage gewichtenleerlingen tussen samenwerkingsverbanden. Het percentage gewichtenleerlingen ligt gemiddeld op 11,9 procent. De uitersten lopen uiteen van 6,0 tot 25,2 procent. Van de 75 samenwerkingsverbanden in het overzicht hebben 19 een percentage dat een of meer standaarddeviaties afwijkt van het gemiddelde. Hoewel het

46 Het betreft het percentage leerlingen in dat in 2015 in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs (inclusief praktijkonderwijs, exclusief vso) zat en in 2012 in het primair onderwijs een zogenaamde gewichtenleerling was, waarbij alleen onderscheid is gemaakt tussen wel of geen gewicht.

beeld niet op alle punten overeenkomt, is er veel overeenkomst met de spreiding van lage sociaaleconomische status, zoals getoond in de figuur hiervoor. De hoogste percentages gewichtenleerlingen komen voor bij samenwerkingsverbanden in de vier grote steden, Oost-Groningen en -Drenthe, delen van Friesland en Zeeland en Zuid-Limburg.
In hoofdstuk 4 is betoogd dat het huidige percentage leerlingen in lwoo en praktijkonderwijs geen betrouwbare indicator is van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs. Ook bij de gewichtenregeling in het PO kunnen vergelijkbare kanttekeningen worden gemaakt. De spreiding naar percentage gewichtenleerlingen, zoals getoond in tabel 5.3, moet daarom als indicatief voor de bestaande verschillen tussen samenwerkingsverbanden worden beschouwd.

Conclusie
De twee methoden voor bepaling van het ouderlijk milieu laten zien dat er sprake is van een ongelijke verdeling over het land van kenmerken van het ouderlijk milieu. Voor een nauwkeurige bepaling van de *mate van verschil* tussen de samenwerkingsverbanden VO is een verdere aanscherping van de indicatoren nodig. Beide voorbeelden zijn een benadering. Voor de beantwoording van de vraag of kenmerken van het ouderlijk milieu – en daarmee de verwachte behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs – gelijk of ongelijk zijn verdeeld over het land volstaat de vaststelling dat er sprake is van verschil.

5.4 Ongelijk verdelen?

Nu vastgesteld is dat de verwachte behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld is over het land, kan de vraag gesteld worden of daarmee de verdeling van middelen voor lwoo en prakrijkonderwijs ongelijk (gewogen) zou moeten zijn. In het advies uit 2010 over de bekostiging van de speciale onderwijszorg volgde ECPO hetzelfde pad als in dit onderzoek is gevolgd. De conclusie van ECPO was op dit punt aangekomen vergelijkbaar als hierboven geformuleerd: "*Voor de ontwikkeling van een soortgelijk model […] voor de verdeling van het budget voor speciale onderwijszorg verdient het de voorkeur uit te gaan van twee risicokenmerken: het opleidingsniveau van de ouders en/of het inkomensniveau van de ouders. Deze twee risicokenmerken zijn de enige kenmerken waarvan deskundigen min of meer unaniem van mening zijn dat zij de kans op leer- en gedragsproblemen verhogen. Een bijkomend voordeel van deze kenmerken is dat zij, in tegenstelling tot tal van andere risicofactoren, relatief eenvoudig te meten zijn en daardoor bruikbaar zijn als indicator voor een financieel verdeelmodel*." (ECPO, 2010, pag.25)

Voor ECPO leidde die vaststelling destijds niet tot keuze voor een ander bekostigingsmodel dan verevening. ECPO had daar toen de volgende argumenten voor: "*Wanneer men bij de verdeling van de middelen voor speciale onderwijszorg rekening wil houden met de sociale herkomst van de leerlingen kan dit op verschillende manieren gerealiseerd worden. […] Bij de keuze voor het gebruik van zo'n correctiefactor speelt echter nog een geheel ander probleem. Bij kinderen van ouders met een lage opleiding en een zwakke sociaal-economische positie gaat het om leerlingen voor wie de overheid via het onderwijsachterstandsbeleid nu al extra middelen ter beschikking stelt. Bij het meewegen van de sociale herkomst bij de verdeling van de middelen voor speciale onderwijszorg zouden voor deze leerlingen langs twee verschillende wegen extra middelen ter beschikking*

komen. Dat is de belangrijkste reden waarom in de jaren negentig van de vorige eeuw bij de ontwikkeling van het WSNS-beleid, waarbij ook voor verevening werd gekozen, deze correctiefactor niet is toegepast. […] Dat impliceert niet dat men de ogen sloot voor de relatie tussen 'onderwijsachterstand' en 'sociale herkomst'. Er werd ook erkend dat de leerlingen met ouders met een zwakke sociaal-economische positie ongelijk over het land (en dus over de verschillende WSNS-samenwerkingsverbanden) waren verdeeld. Toch werd voor 'verevening sec' (dus zonder uitzonderingen) gekozen. Dit op grond van de redenering dat het probleem van de regionale variatie in zorgleerlingen tengevolge van sociaal-economische factoren onder de regie van het onderwijsachterstandenbeleid en niet onder dat van het WSNS-beleid valt. […]
De ECPO deelt deze visie. Ook zij is van mening dat, zo lang er sprake is van twee aparte beleidstrajecten (één voor leerlingen in sociale achterstandssituaties en één voor leerlingen die speciale onderwijszorg behoeven) speciale maatregelen voor leerlingen die tot de doelgroep van het onderwijsachterstandsbeleid behoren, beter via het onderwijsachterstandsbeleid dan via dat voor speciale onderwijszorg genomen kunnen worden." (ECPO, 2010, pag. 27-28)

De redenering die ECPO volgde, is dat onderwijsachterstanden bestreden worden met het onderwijsachterstandenbeleid en dat de speciale onderwijszorg zich richt op andere typen problematiek. Omdat de ongelijke verdeling als gevolg van sociaaleconomische factoren al 'gecompenseerd' wordt met gericht beleid, kon beargumenteerd worden dat voor de tweede problematiek kon worden verevend.

De vraag is nu of deze redenering ook opgaat voor lwoo en praktijkonderwijs. Temeer daar leerachterstand (en dus de relatie met ouderlijk milieu) een veel grotere rol speelt bij lwoo en praktijkonderwijs dan bij de zware ondersteuning (waar het gaat om leerlingen met een beperking). Hiervoor is vastgesteld dat de verwachte behoefte aan ondersteuning via lwoo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld is over het land. Daardoor heeft het ene samenwerkingsverband te maken met relatief meer leerlingen met ondersteuningsbehoefte dan het andere. De vraag is of deze voor deze 'regionale variatie', zoals ECPO het noemde, wordt gecompenseerd in een ander, apart 'beleidstraject'. De redenering is immers dat, wanneer de geconstateerde regionale verschillen in verwachte behoefte in een ander beleidstraject gecompenseerd worden, voor de inzet van lwoo en praktijkonderwijs verevend zou kunnen worden.

Regeling leerplusarrangement VO

In het voortgezet onderwijs bestaat sinds 2007 de Regeling Leerplusarrangement. Het Leerplusarrangement was de opvolger van de voormalige Cumi-VO-regeling. Via de Cumi-regeling konden scholen extra middelen ontvangen voor leerlingen uit culturele minderheidsgroepen en voor anderstaligen. Voor de nieuwe regeling Leerplusarrangement werd een andere insteek gekozen:[47]

47 Ministerie OCW (2006) *Leerplusarrangement VO en Nieuwkomers VO. Onderwijsachterstandenbeleid in het voortgezet onderwijs vanaf 2007*. Zoetermeer: OCW.

- De bekostiging vindt plaats op schoolniveau en is niet langer gekoppeld aan individuele leerlingen met een bepaald kenmerk, zoals in de oude Cumi-regeling.
- Een school ontvangt extra middelen in het kader van het Leerplusarrangement als het percentage leerlingen dat afkomstig is uit achterstandswijken of -gebieden een bepaalde drempelwaarde overschrijdt.
- Het begrip 'achterstandswijk/gebied' is geoperationaliseerd als APC-gebied, dat wil zeggen armoedeprobleeemcumulatiegebied.
- Het percentage leerlingen uit een APC-gebied dat een school moet hebben om voor extra bekostiging in aanmerking te komen varieert per onderwijstype en is in de loop van de jaren een aantal keren bijgesteld. Op dit moment lopen de drempelwaarden uiteen van 30 procent voor vmbo en praktijkonderwijs tot 65 procent voor vwo. Een school moet minimaal twee jaar boven de drempelwaarde komen voor extra bekostiging.

Het totale bedrag dat voor 2016 beschikbaar is voor de regeling Leerplusarrangement VO bedraagt 46,7 miljoen. De beoogde doelen van de regeling zijn "het verminderen van voortijdig schoolverlaten, het maximaliseren van schoolprestaties (onder meer door het voeren van een expliciet taal(achterstanden)beleid) en het leveren van meer maatwerk aan leerlingen".[48]
Uit de Kengetallen voortgezet onderwijs over 2014 blijkt dat het gaat om 148 scholen.[49] Scholen die in aanmerking komen voor het Leerplusarrangement zijn vooral gevestigd in de grote steden: van de 148 zijn er 64 in de vier grote steden gevestigd, 64 in de zogenaamde G27-gemeenten en 20 in de overige gemeenten.

De Regeling Plusarrangement VO is in het leven geroepen als een regeling voor onderwijsachterstandenbestrijding in het voortgezet onderwijs.[50] In die zin is het de tegenhanger van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs, zij het dat de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd en de omvang van het budget van andere aard zijn. Eerder is de vraag gesteld of er in het voortgezet onderwijs sprake is van een ander beleidstraject (naast lwoo en praktijkonderwijs) dat compenseert voor de geconstateerde regionale verschillen in behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs. Hoewel de regeling expliciet gericht is op onderwijsachterstanden zijn er meerdere redenen waarom er geen sprake is van volledige 'compensatie' voor de regionale verschillen in relatie tot lwoo en praktijkonderwijs.

- Leerplusarrangement wordt toegekend op basis van de kenmerken van het ouderlijk milieu van de leerlingenpopulatie van een school; lwoo en praktijkonderwijs worden toegekend op basis van geconstateerde ondersteuningsbehoeften bij individuele leerlingen. Onderwijsachterstandenbeleid is erop gericht om leerlingen, die vanwege

48 Bergen, C.T.A. van, B. Dekker en M.C. Paulussen-Hoogeboom (2008) Monitor Leerplusarrangement nulmeting 2005-2006 Eindrapport. Amsterdam: Regioplan, pag. 1.
49 Bron: http://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/voortgezet-onderwijs/instellingenvo/scholen-met-leerplusarrangementen.
50 Ministerie OCW (2006) *Leerplusarrangement VO en Nieuwkomers VO. Onderwijsachterstandenbeleid in het voortgezet onderwijs vanaf 2007*. Zoetermeer: OCW.

een zwakke thuissituatie minder ontwikkelingskansen zouden hebben, toch optimaal te laten presteren. Of er *feitelijk* bij die leerlingen sprake is van achterblijvende prestaties is niet bepalend, maar wel het *risico* daarop. In lwoo en praktijkonderwijs gaat het niet om de kans dat er leerachterstand optreedt, maar is er feitelijk sprake van leerachterstand. Het gaat om leerlingen waarbij geconstateerd is dat zij, vanwege de combinatie van een relatief lage intelligentie en ontstane leerachterstand behoefte hebben aan extra ondersteuning. Om die reden maken lwoo en praktijkonderwijs dan ook deel uit van Passend onderwijs en zijn zij geen onderwijsachterstandenbeleid.
- De omvang en het bereik van de Regeling Plusarrangement zijn in verhouding met de inzet van lwoo en praktijkonderwijs beperkt. Het totale budget voor lichte ondersteuning in het VO bedraagt voor 2016 bijna 600 miljoen, waarvan ongeveer 427 miljoen voor lwoo en 112 miljoen voor praktijkonderwijs.[51] Het bedrag voor Leerplusarrangement bedraagt zoals gezegd 47 miljoen. Het extra bedrag dat een school per leerling ontvangt, bedraagt voor Leerplusarrangement 720 euro en voor lwoo en praktijkonderwijs 4.275 euro.
- Met het Leerplusarrangement worden 250 schoolvestigingen bereikt. In het totaal hebben 781 vmbo-locaties een lwoo-licentie en zijn er 155 praktijkonderwijsvestigingen.
- De wijze van toekenning van de middelen in de Regeling Leerplusarrangement is anders dan die voor lwoo en praktijkonderwijs. De toekenning in lwoo en praktijkonderwijs is gebaseerd op individuele leerlingen, waarbij elke leerling die (voorheen) een beschikking heeft, meetelt in de bekostiging. Voor Leerplusarrangement gelden drempelwaarden omdat wordt uitgegaan van cumulatie van problematiek waardoor veel scholen niet in aanmerking komen, terwijl er wel leerlingen zijn die uit APC-gebieden afkomstig zijn. Dat verklaart mede het beperkte bereik van de regeling.
- Anders dan lwoo en praktijkonderwijs is de Regeling Leerplusarrangement niet gericht op leerlingen in het vmbo of praktijkonderwijs, maar op het gehele VO. Lwoo en praktijkonderwijs richten zich bovendien grotendeels op leerlingen met een relatief lager intelligentieniveau.

De Regeling Leerplusarrangement is, als onderwijsachterstandenregeling, een tweede ‘beleidstraject’ naast lwoo en prakrijkonderwijs, maar vormt in de bestaande omvang, in de wijze van toekenning en beoogde doelgroep niet of nauwelijks een compensatie voor de geconstateerde verschillen in behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs.

Conclusie
Het onderzoek van ECPO had destijds betrekking op verdeling van de middelen voor *zware ondersteuning* (speciaal onderwijs en de voormalige leerlingebonden financiering) en niet op de verdeling van de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs. De uitkomst van het onderzoek naar de bekostiging voor lwoo en praktijkonderwijs, als vormen van *lichte ondersteuning*, is dat de verwachte behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld is over het land en dat er in het voortgezet onderwijs voor deze vorm van

51 Bron: www.rijksbegroting.nl, bedragen uit de rijksbegrotingen 2016 en 2014. De 112 miljoen voor praktijkonderwijs omvat alleen de zorg- of ondersteuningsmiddelen.

ondersteuning geen sprake is van volledige ‘compensatie’ voor de regionale verschillen in ander beleid.

5.5 Doelgroep lwoo met gemiddeld of hoger IQ

In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat voor een deel van de lwoo-populatie geldt dat er geen sprake is van een samenhang tussen IQ en leerachterstand. Het gaat om leerlingen met een gemiddeld of hoger IQ, die te maken hebben met leerachterstand die expliciet het gevolg is van sociaalemotionele problematiek. Naar schatting gaat het om een vijfde van de lwoo-populatie. Met name binnen de gemengde en theoretische leerweg vormen deze leerlingen uitzonderingen binnen de totale leerlingengroep.
Ook voor dit type lwoo moet de afweging gemaakt worden hoe de behoefte en eventuele verschillen daarin tussen samenwerkingsverbanden vastgesteld kan worden. Anders dan bij het hiervoor besproken type met laag IQ en leerachterstand is het indirect meten van behoefte voor dit type veel lastiger. Dat heeft op de eerste plaats te maken met de brede definitie van sociaal emotionele problematiek. Het kan gaan om een breed spectrum van problemen, variëren van persoonsgebonden kenmerken (zoals een stoornis) tot omgevingskenmerken. Per individu zal het veelal gaan om complexe stapeling van verschillende problematiek. De complexe aard van de problematiek maakt het op voorhand lastig om naar een ‘vervangende’ indicator voor de behoefte te zoeken.
In het eerdergenoemde Cool-PO-onderzoek is gekeken naar kenmerken van gedrag, werkhouding en de relatie met de leerkracht. Het zijn aspecten van het sociaal-emotioneel functioneren van de leerling.
Uit aanvullende analyses blijkt dat ook voor sociaalemotionele problematiek ook een zekere samenhang met opleidingsniveau en herkomst van de ouders kan worden vastgesteld: hoe hoger de opleiding, des te gunstiger oordeel van de leerkracht over gedrag en werkhouding; en des te minder sprake van afhankelijkheid en conflict in de relatie met de leerkracht. De samenhang is echter, hoewel significant, niet erg groot (eta varieert van 0.10 tot 0.15).

Tabel 5.5 - Samenhang tussen opleidingsniveau en herkomst ouders en leerkrachtoordelen over sociaalemotionele kenmerken van de leerlingen (gemiddelde schaalscore, vijfpuntschaal)

			Relatie leerkracht - leerling		
	Gedrag	Werkhouding	Afhankelijk	Conflict	Nabijheid
Maximaal lbo, allochtoon	3.60	3.41	2.04	1.87	3.44
Maximaal lbo, autochtoon	3.62	3.24	2.00	1.80	3.53
Maximaal mbo, allochtoon	3.68	3.53	1.92	1.74	3.47
Maximaal mbo, autochtoon	3.82	3.47	1.88	1.60	3.61
Hbo/wo, allochtoon	3.81	3.65	1.89	1.66	3.53
Hbo/wo, autochtoon	3.91	3.67	1.76	1.51	3.64
Aantal	7.742	7.659	7.743	7.742	7.735

De aard van de behoefte (op basis van sociaalemotionele problematiek) en de geringe concentratie van de doelgroep maakt dat indirecte bepaling van (verschillen in) behoefte hier geen begaanbare weg is. Door de brede, open definitie van sociaalemotionele problematiek zal per definitie de correlatie met een indirecte indicator gering zijn. Omdat eerder ook het gebruik en directe behoeftebepaling als ongeschikt werden aangemerkt, moet worden vastgesteld dat er voor dit deel van de behoefte aan lwoo geen adequate oplossing is om eventuele verschillen in behoeften vast te stellen.

6. Naar een verdeelmodel

6.1 Opties voor een verdeelmodel

Het hoofddoel van het onderzoek was om te bepalen wat het beste financiële verdeelmodel is voor lwoo en praktijkonderwijs. Om die vraag te beantwoorden is gestart met het uitgangspunt dat een nieuw verdeelmodel moet aansluiten bij de bestaande behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs. Daarbij geldt het principe van distributieve rechtvaardigheid: gelijk verdelen als de behoefte gelijk verdeeld is, ongelijk verdelen als de behoefte ongelijk verdeeld is.
In hoofdstuk 2 zijn vier denkrichtingen benoemd voor een mogelijk verdeelmodel. Twee daarvan waren gebaseerd op *gebruik:* verdeling op basis van historisch gebruik en verdeling op basis van actueel gebruik. Twee waren gebaseerd op behoefte: verdeling op basis van gelijke behoefte (verevening) en verdeling op basis van ongelijke behoefte (gewogen verdeling). In hoofdstuk 4 en 5 is onderzocht welke van de vier denkrichtingen het best bruikbaar is als basis voor een nieuw verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs.

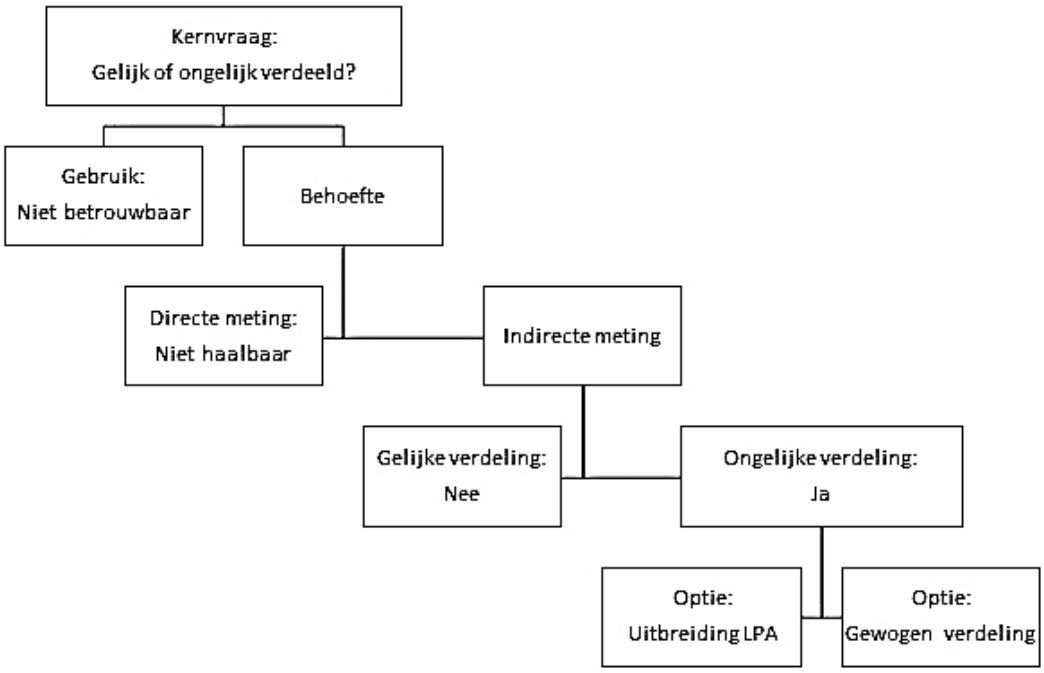
Conclusies

De conclusies die op basis van het onderzoek getrokken worden, zijn als volgt samen te vatten:

- In de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs zijn twee typen te onderscheiden.
  - Het eerste type wordt gekenmerkt door de combinatie van relatief laag IQ en leerachterstand en is geconcentreerd in de basis- en (in minder mate) kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo en in het praktijkonderwijs. Dit type omvat het gehele praktijkonderwijs en naar schatting tachtig procent van het lwoo.
  - Het twee type wordt gekenmerkt door een gemiddeld of hoger IQ en leerachterstand als gevolg van sociaalemotionele problematiek. Dit type omvat ongeveer een vijfde van het lwoo en betreft met name leerlingen in de hogere leerwegen van het vmbo.
- Om de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs te bepalen blijkt het (historisch of actueel) gebruik geen betrouwbare maat.
- Voor het eerste type behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs is indirecte bepaling van (verschillen in) de verwachte behoefte mogelijk met behulp van kenmerken van het ouderlijk milieu van de leerlingen.
- Het blijkt dat de verwachte behoefte, op deze manier bepaald, ongelijk verdeeld is over het land. Dat leidt tot de conclusie dat in de verdeling van middelen over de samenwerkingsverbanden rekening moet worden gehouden met deze ongelijkheid en dat er dus sprake moet zijn van een gewogen verdeling.
- Voor het tweede type behoefte aan lwoo is geen adequate wijze van behoeftebepaling gevonden. Het is derhalve niet op betrouwbare wijze vast te stellen hoe de behoefte aan dit type ondersteuning verdeeld is over het land en of er sprake is van verschillen tussen samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek leidt tot een duidelijk antwoord op de vraag wat de grondslag moet zijn voor het financiële verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs: verdeling op basis van indirect vastgestelde behoefte. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is die van de operationalisering van dat principe: wat zijn mogelijke opties voor de uitwerking van een model van ongelijke, gewogen verdeling. De opties die worden besproken hebben in eerste instantie met name betrekking op het eerste type, namelijk lwoo met laag IQ en leerachterstand en praktijkonderwijs. De consequenties voor het tweede type, lwoo op basis van hoger IQ, leerachterstand en sociaalemotionele problematiek, worden in een aparte paragraaf aan het einde van het hoofdstuk besproken.

Het volgende schema geeft een overzicht van de stappen die tot nu toe zijn gezet en de twee opties die hierna worden besproken.



Uitwerkingsopties en keuze

Op grond van de conclusie dat de behoefde aan lwoo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld is over de samenwerkingsverbanden vormt het vertrekpunt voor het verdeelmodel – en voor de verschillende opties – dat sprake moet zijn van een weging naar verwachte behoefte. De uitwerkingsopties die hierna besproken worden kijken naar de wijze waarop de weging geoperationaliseerd kan worden. Deze opties hebben betrekking op de verdeling van de lwoo- en praktijkonderwijsmiddelen binnen de setting van passend onderwijs. Daaraan voorafgaand wordt een andere, afwijkende optie besproken, namelijk de uitbreiding van het onderwijsachterstandenbeleid in het voortgezet onderwijs.

Het onderzoek leidt niet tot een keuze tussen de twee geschetste opties voor een concretisering van het verdelingsmodel. Vastgesteld is dat de behoefte aan ondersteuning in het vmbo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld zal zijn. De conclusie is dat daar

rekening mee zal moeten worden gehouden in het verdeelmodel. Beide hierna te schetsen opties zijn daarop gebaseerd en voldoen daarmee aan die eis. Per optie zijn relevante overwegingen geschetst. De keuze om de ongelijkheid in behoefte te compenseren binnen de context van passend onderwijs of die van onderwijsachterstandenbeleid is uiteindelijk een beleidsmatige afweging. Het onderzoek reikt de opties en overwegingen aan. Daarnaast gaat het in de concretisering ook om een verdere 'technische' uitwerking. Zo zal bij een gewogen verdeling (optie 2) veel afhangen van de keuze voor de wegingsindicator. De keuze daarvoor is in belangrijke mate ook een kwestie van samenstelling van de indicator en beschikbaarheid van data. In de eerste opties doen zich dergelijke vragen voor rondom de indicator armoedeprobleemcumulatie.

6.2 Optie uitbreiding onderwijsachterstandenbeleid

In paragraaf 5.4 is beschreven welke afweging de ECPO destijds heeft gemaakt in besluit om wel of niet voor gewogen verdeling te kiezen. Ook de ECPO stelde vast dat er sprake was van regionale verschillen in behoefte, maar kwam tot de conclusie dat gewogen verdeling niet nodig en wenselijk was omdat de regionale verschillen al in een ander beleidstraject waren belegd. De compensatie voor verschillen in ouderlijk milieu en daarmee onderwijskansen was, in de visie van ECPO, een taak voor het onderwijsachterstandenbeleid. Die conclusie sloot destijds inderdaad aan bij het onderscheid tussen het onderwijsachterstandenbeleid en de zogenoemde speciale onderwijszorg, tegenwoordig de zware ondersteuning binnen passend onderwijs genoemd. Maar de conclusie sluit niet goed aan bij lwoo en praktijkonderwijs, beide vormen van lichte ondersteuning in passend onderwijs, omdat in het voortgezet onderwijs het onderwijsachterstandenbeleid (namelijk de regeling Leerplusarrangement VO) beperkt in omvang en bereik is en niet dezelfde doelgroep heeft als lwoo en praktijkonderwijs.

Overwogen kan worden om wel de redeneerlijn van ECPO te volgen waarin onderwijsachterstandenbeleid en passend onderwijs als twee nevengeschikte, complementaire beleidstrajecten worden beschouwd en waarin het onderwijsachterstandenbeleid 'verantwoordelijk' is voor compensatie van verschillen als gevolg van ouderlijk milieu.

Contouren van de optie

Om de twee beleidstrajecten complementair te laten werken zou in elk geval de omvang en daarmee ook het bereik van het onderwijsachterstandenbeleid in het VO moeten worden vergroot. De huidige Regeling Leerplusarrangement heeft een beperkt bereik. Om dit te vergroten is een optie om de drempels af te schaffen die bepalen of een school in aanmerking komt voor extra middelen. Een tweede mogelijkheid om het bereik te vergroten is een herziening van de systematiek van de APC-gebieden, inclusief de factor etniciteit. Dit speelt een belangrijke rol, waardoor vooral de APC-gebieden vooral in de grote steden worden aangetroffen.
Uitgaande van een budgettair neutrale invoering dient de uitbreiding van het bereik van het onderwijsachterstandenbeleid gepaard te gaan met een overheveling van een deel van het lwoo- en praktijkonderwijsbudget naar de Regeling Leerplusarrangement.

De redenering is dat de verdeling van middelen Leerplusarrangement rekening houdt met verschillen in ouderlijk milieu en dat daarom de (resterende) middelen voor lwoo en praktijkonderwijs kunnen worden verevend.

Overwegingen bij de optie

Het ontwikkelen van twee aparte, complementaire beleidstrajecten in het VO heeft als voordeel dat daarmee aangesloten wordt op het beleid in het primair onderwijs. Het onderwijsachterstandenbeleid zou in het PO en VO beter op elkaar kunnen aansluiten. Indien ook wordt aangesloten op de wijze waarop in het PO de gewichtenregeling wordt toegepast, zou de hiervoor besproken vergroting van het bereik worden gerealiseerd. Daarnaast wordt het door het scheiden in twee aparte beleidstrajecten mogelijk om in het voortgezet onderwijs duidelijker onderscheid te maken in achterstandenbeleid, gericht op onderwijs*kansen* en onderwijsondersteuning van lwoo en praktijkonderwijs, gericht op feitelijk leerachterstanden.

Het is echter zeer de vraag of dit een wenselijke optie is, vanwege de volgende nadelen.

- De uitbreiding van de Regeling Leerplusarrangement zou een gedeeltelijke verschuiving van middelen inhouden van praktijkonderwijs en vmbo naar havo en vwo. Onderwijsachterstandenbeleid richt zich immers op kenmerken van het ouderlijk milieu en de daardoor beïnvloede onderwijskansen. Het maakt beperkt onderscheid tussen onderwijsniveaus of -typen. Overheveling van budget voor lwoo en praktijkonderwijs naar het Leerplusarrangement zou ertoe leiden dat een deel van de nu voor vmbo en praktijkonderwijs geoormerkte middelen ook naar havo en vwo gaan.
- Het is de vraag wat de uiteindelijk betekenis is van het uitbouwen van de Regeling Leerplusarrangement ten laste van het budget lwoo en praktijkonderwijs. Als het gevolg is dat andere scholen en andere leerlingen van de middelen gaan profiteren, moet de vraag gesteld worden of dat beleidsmatig wenselijk is. Dit levert namelijk grote herverdeeleffecten op. Als het gevolg is dat min of meer dezelfde scholen en leerlingen in aanmerking komen, ook na de overheveling, dan is het effect beperkt tot de verdeling over de samenwerkingsverbanden: welk deel van het totale budget komt via de Regeling Leerplusarrangement (en wordt gewogen verdeeld) en welk deel komt via de regelingen voor lwoo en praktijkonderwijs (en wordt verevend verdeeld). De facto komt dat neer op dezelfde vraag die geldt indien niet tot overheveling wordt besloten, namelijk in welke mate worden de middelen gewogen verdeeld.
- Uitbreiding van het onderwijsachterstandenbeleid en daarmee verschuiving van budget van lwoo en praktijkonderwijs naar Leerplusarrangement zou een forse inbreuk betekenen op het ingezette beleid passend onderwijs. Op de eerste plaats geldt dat in financieel en bestuurlijk opzicht. In passend onderwijs is gekozen voor het verantwoordelijk maken van de samenwerkingsverbanden voor de verdeling en bewaking van aan hen het beschikbare budget. De budgetten zijn per samenwerkingsverband vastgelegd en daarmee wordt het risico van overschrijding voor de rijksoverheid weggenomen. De Regeling Leerplusarrangement is een schoolbekostiging, die buiten de context van passend onderwijs valt en derhalve ook buiten het bestuurlijk-financiële arrangement dat daarvoor geldt. Op de tweede plaats heeft verschuiving van passend onderwijs naar onderwijsachterstandenbeleid ook inhoudelijke consequenties. Passend onderwijs heeft expliciete doelen wat betreft de

wijze waarop de ondersteuning van leerlingen in de toekomst georganiseerd en vormgegeven zou moeten worden. Kernbegrippen zijn maatwerk, aansluiten op ondersteuningsbehoefte en samenwerking. Door een groot deel van de onderwijsondersteuning buiten de context van passend onderwijs te brengen, wordt de impact van de vernieuwing die passend onderwijs beoogt aanzienlijk kleiner.

6.3 Optie gewogen verdeling van middelen

In deze optie blijven de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs binnen het kader van passend onderwijs en wordt alleen gekeken naar een adequate wijze van verdeling van de middelen over de samenwerkingsverbanden. Binnen deze optie zijn verschillende beslispunten of nevenopties te onderscheiden. Er worden twee aspecten onderscheiden van een model voor gewogen verdeling, namelijk de berekeningsgrondslag en de wegingsfactor. In de berekeningsgrondslag wordt gekeken naar het aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband en in de weging naar de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs.

Berekeningsgrondslag

De berekeningsgrondslag wordt gevormd door het aantal leerlingen dat staat ingeschreven bij de deelnemende scholen in het samenwerkingsverband. Dit getal is nodig om rekening te houden met de omvang van het samenwerkingsverband. In de keuze van de berekeningsgrondslag zijn verschillende opties mogelijk:

- *Alle leerlingen in het VO*

  De middelen voor lwoo en praktijkonderwijs zijn alleen bestemd voor leerlingen in het vmbo en praktijkonderwijs. Keuze voor een berekeningsgrondslag waarin ook leerlingen uit havo en vwo meetellen, heeft als nadeel dat samenwerkingsverbanden met relatief veel havo/vwo-leerlingen aanspraak kunnen maken op de middelen terwijl hun aantal vmbo- en praktijkonderwijsleerlingen relatief laag is. Als gekozen wordt voor alle leerlingen in het VO geldt bovendien dat havo en vwo extra zwaar meetellen omdat beide onderwijstypen meer leerjaren kennen dan het vmbo: meer leerjaren betekent meer leerlingen.

- *Alle leerlingen in leerjaar 1 van het VO*

  Dat laatste bezwaar kan worden ondervangen door niet alle leerjaren, maar alleen het eerste leerjaar in de berekeningsgrondslag te betrekken. Een voordeel van deze optie is dat er geen probleem is met leerlingen die nog niet in vmbo of havo/vwo zijn geplaatst. Alle leerlingen in het eerste leerjaar tellen immers mee. Nadeel is dat ook hier samenwerkingsverbanden met relatief veel havo/vwo-leerlingen meer aanspraak kunnen maken op de middelen die voor vmbo en prakrijkonderwijs bestemd zijn.

- *Alle leerlingen in het vmbo en praktijkonderwijs van leerjaar 3 en 4*

  Wanneer gekozen wordt voor een berekeningsgrondslag op basis van alle leerlingen in het vmbo of praktijkonderwijs zouden daarbij ook leerlingen in de onderbouw van het vmbo betrokken worden. Van veel leerlingen is echter in het eerste (en tweede) leerjaar

nog niet bekend of zij vmbo of havo gaan volgen. Daarom wordt alleen naar leerjaar 3 en 4 gekeken.
Een belangrijk voordeel van deze optie is dat bij de verdeling van middelen alleen gekeken wordt naar de doelgroep waar het om gaat, namelijk leerlingen in het vmbo en praktijkonderwijs. Daardoor zal de impact van de weging op de bestaande verdeling van middelen waarschijnlijk minder groot zijn, dan wanneer ook leerlingen buiten vmbo en praktijkonderwijs in de berekeningsgrondslag meegenomen worden. Immers ook nu al worden de middelen alleen verdeeld binnen het vmbo en praktijkonderwijs.

– *Alle leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo in leerjaar 3 en 4*
Het belangrijkste voordeel van de vorige optie is dat de verbinding met de doelgroep sterk is. Dit is voor wat betreft het lwoo nog sterker als alleen gekeken wordt naar de twee leerwegen basis en kader. Dat leidt er wel toe dat de verdeling van middelen over de samenwerkingsverbanden op verdeling naar gebruik gaat lijken.

Wegingsfactor

Bij de wegingsfactor spelen twee aspecten een rol, namelijk ten eerste welke indicator wordt gebruikt voor de weging en ten tweede het gewicht dat aan die indicator wordt toegekend.
Voor de keuze van de indicator zijn mogelijke opties:

– *Geen wegingsfactor bij berekeningsgrondslag vmbo/praktijkonderwijs*
Een optie is om als berekeningsgrondslag te kiezen voor alle leerlingen in het vmbo en praktijkonderwijs en geen nadere weging toe te passen. De redenering is dat de omvang van het vmbo en prakrijkonderwijs een goede indicatie geeft voor de omvang van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs. Meer leerlingen in vmbo en praktijkonderwijs staat voor meer behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs. Het voordeel van deze benadering is de eenvoud van uitvoering. Er hoeft geen aanvullende wegingsfactor te worden bepaald en geen methodiek te worden ontwikkeld om de weging toe te passen. Ook sluit deze systematiek sterk aan bij de doelgroep. Er zijn ook bezwaren denkbaar tegen deze optie. Meer dan de helft van alle lwoo-leerlingen volgt de basisberoepsgerichte leerweg, maar van alle vmbo-leerlingen zit maar 21 procent in die leerweg.[52] Dat maakt dat het totaalaantal vmbo-leerlingen alleen een goede voorspeller is van de lwoo-behoefte, als de verhouding in deelname aan de leerwegen in elk samenwerkingsverband ongeveer gelijk is. Dat blijkt niet zo te zijn: het percentage leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg (van alle vmbo-leerlingen) verschilt per samenwerkingsverband en loopt uiteen van 33 tot 60 procent.[53] Samenwerkingsverbanden met veel leerlingen in de gemengde en theoretische leerweg en weinig in de beide andere leerwegen zouden relatief ‘te veel’ lwoo-bijdrage ontvangen. Voor het praktijkonderwijs heeft deze optie eenzelfde bezwaar. Een hoog percentage leerlingen vmbo-theoretisch heeft weinig voorspellingwaarde voor de

52 Zie tabel 3.1.
53 DUO, open onderwijsdata, berekening op basis van gegevens 2012.

behoefte aan praktijkonderwijs. Een verdere toespitsing van de berekeningsgrondslag, door bijvoorbeeld alleen naar het aantal leerlingen in vmbo-basis/kader en praktijkonderwijs te kijken, leidt ertoe dat dat de verdeelsleutel meer en meer op deelnamebekostging gaat lijken, zoals hiervoor al is toegelicht.

– *Aansluiting bij wegingsfactor APC*

  Voor de keuze van een wegingsfactor kan aansluiting gezocht worden bij de systematiek die nu voor de Regeling Leerplusarrangement VO wordt gehanteerd. Er wordt gebruik gemaakt van de APC-gebieden om te bepalen welk percentage leerlingen te maken heeft met mogelijk nadelige kenmerken in het ouderlijk milieu. Het voordeel is dat gebruik gemaakt kan worden van een reeds bestaande en voor het voortgezet onderwijs toepasbare systematiek. Er zijn echter tegen de werkwijze met APC-gebieden ook bezwaren ingebracht. De Onderwijsraad schreef hierover: "*Uit onderzoek blijkt dat de middelen weliswaar ongeveer op de scholen met veel doelgroepleerlingen terechtkomen, maar dat de middelenverdeling meer optimaal is als de achtergrondgegevens van de leerlingen zelf als indicator gebruikt zouden worden in plaats van de gemiddelde kenmerken van de inwoners van hun woonwijk. Het wel of niet wonen in een apc-gebied weerspiegelt niet altijd de individuele situatie van de leerlingen. Leerlingen zijn soms niet woonachtig in een apc-gebied terwijl ze zelf wel de kenmerken hebben van doelgroepleerlingen, of andersom.*"[54]

– *Aansluiting bij wegingsfactor SES*

  Voor onderwijsdoeleinden wordt sociaaleconomische status (SES) niet toegepast op een manier als hier bedoeld, maar in de gezondheidszorg en het wetenschappelijk onderzoek in die sector wordt SES wel vaak toegepast (zie paragraaf 5.4). Door CBS wordt SES vaak geoperationaliseerd als het hoogst behaalde opleidingsniveau. Het aansluiten bij een SES-indicator die reeds in gebruik is, biedt als voordeel dat de validiteit en betrouwbaarheid al in onderzoek zijn getest. Een belangrijke afweging is wel of de voor dit doel relevante variabelen in de SES-definitie zijn opgenomen. Aangegeven is dat naast opleidingsniveau ook etniciteit en inkomenspositie van belang zijn. Er moet soms gewerkt worden met steekproefgegevens. Zo zijn de opleidingsgegevens van volwassenen nu niet als registerdata beschikbaar is. Een preciezere werkwijze is om bij alle leerlingen die in het samenwerkingsverband naar school gaan te kijken naar de kenmerken van het ouderlijk milieu. Het voordeel daarvan is dat meer precies wordt bepaald wat de wegingsfactor per samenwerkingsverband is en dat eventuele effecten van grensverkeer worden voorkomen.

– A*ansluiting bij wegingsfactor gewichtenregeling PO*

  Hoewel het om een verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs gaat (en niet om onderwijsachterstanden) wijst het advies van de raad wel op de mogelijkheid van aansluiting bij de indicatoren van de gewichtenregeling in het PO. Ook hier geldt het voordeel dat het gaat om een beproefd systeem, waarvan de nadelen en voordelen

54 Onderwijsraad (2013) *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad, geraadpleegd op www.onderwijsraad.nl.

genoegzaam bekend zijn. Het systeem voor bepaling van het leerlinggewicht is deels gevoelig gebleken voor fouten wat heeft geleid tot het plannen voor vernieuwing van de regeling.[55]

– *Ontwikkeling nieuwe indicator*
  Tot slot is het een optie om nieuwe, op dit doel toegespitste indicator of set van indicatoren te ontwikkelen. Daarbij kan deels worden gebruik gemaakt van de beschikbare kennis bij de hiervoor besproken opties. In het hiervoor geciteerde advies van de Onderwijsraad over de Regeling Leerplusarrangement VO adviseert de raad bijvoorbeeld "*… om de verdeelindicatoren meer gelijk te trekken met de kenmerken in het primair onderwijs. Niet het postcodegebied, maar de feitelijke thuissituatie van de leerlingen moet bepalend zijn voor de toekenning van extra middelen. De kenmerken die de raad voor het primair onderwijs voorstelt (opleidingsniveau van de ouders en etniciteit) zijn ook bepalend voor onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs en bij een goede registratie ook daar bruikbaar*."[56]

6.4 Doelgroep lwoo met gemiddeld of hoger IQ

Eerder in hoofdstuk 5 is geconcludeerd dat voor de doelgroep lwoo met de combinatie bovengemiddeld IQ en leerachterstand door sociaalemotionele problematiek niet vast te stellen is of en in welke mate de behoefte ongelijk is verdeeld over de samenwerkingsverbanden.

– *Een eerste optie is om geen onderscheid te maken in de verdeling van de lwoo-middelen en dit deel de verdeling van het overige, hiervoor besproken deel te laten volgen.*
  Vanwege de eenheid en eenvoud van het verdelingsmodel zou voor één systematiek voor het gehele lwoo (en praktijkonderwijs) gekozen kunnen worden. Het gaat om een relatief beperkt deel van het totaalbudget en het is de vraag om voor dat deel een aparte verdeelsleutel te rechtvaardigen is. Dat geldt te meer omdat een steekhoudende argumentatie voor de verdeelsleutel ontbreekt.

– *Een tweede optie is om dit deel van de lwoo-middelen, naar schatting een vijfde, te verdelen volgens het principe van verevening.*
  Het ontbreken van een onderbouwing voor een gewogen verdeling kan als argument gelden om dan maar voor vervening te kiezen. Als bijvoorbeeld gekozen zou worden voor verevening op basis van alle leerlingen in het vmbo, zou alleen een scheve verdeling tussen basis/kader en gemengd/theoretisch tot ongewenste verdeeleffecten kunnen leiden. Dat geldt evenwel ook voor de eerste optie, wanneer van gewogen verdeling uit wordt gegaan.
– *Een derde optie is om dit deel van de lwoo-bekostiging niet langer als lwoo-bekostiging aan te merken, maar toe te voegen aan het regionaal zorgbudget.*

55 Zie: OCW (2013) *Kamerbrief over aanpassen regeling toekenning achterstandsmiddelen gewichtenregeling*, d.d. 24 april 2013.
56 Onderwijsraad (2013) *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad, geraadpleegd op www.onderwijsraad.nl.

Als derde optie kan gekozen worden voor een afsplitsing van het lwoo-budget. Beargumenteerd is dat het gaat om een wezenlijk andere doelgroep en andere aard van problematiek dan bij het overige lwoo. Naar de aard gaat het veel meer om ondersteuningsbehoefte op basis van persoonskenmerken dan om een combinatie van laag IQ en leerachterstand. Een dergelijk ondersteuningsbehoefte komt niet alleen in het vmbo, maar ook in havo en vwo voor. Daarom zou ervoor gekozen kunnen worden om dit deel van het lwoo-budget toe te voegen aan het vrij besteedbare regionaal zorgbudget, eveneens onderdeel van de lichte ondersteuning. Daarmee wordt recht gedaan aan het feit dat het hier meer gaat om individuele dan om vormen van collectieve ondersteuning, zoals in het overige lwoo.

7. Bijlagen

7.1 Geraadpleegde literatuur en bronnen

Literatuur

Batenburg, T. van, (2013) *De aansluiting van Praktijkonderwijs op Middelbaar beroepsonderwijs in discussie.* Groningen: GION.

Bergen, C.T.A. van, B. Dekker & M.C. Paulussen-Hoogeboom (2008) *Monitor Leerplusarrangement nulmeting 2005-2006 Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan, pag. 1.

Bos, K. van den (2019) *Rechtvaardigheid en onzekerheid*. In: Tiemeijer, W.L., Thomas, C.A., & Prast, H.M. (red.) (2009) De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

Broek, Van den & Sietaram, K. (1983) *Individueel beroepsonderwijs. Een samenvattend rapport van het onderzoeksproject Individueel Beroepsonderwijs*. Leiden: Rijksuniversiteit.

Claassen, A., Driessen, G., Aarntzen, D. & Muler, L. (2005) *Voorstel voor een indicator voor de toedeling van middelen voor het Leerplusarrangement in het voorgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.

Cunha, M.F.M. E, *Is mijn kind zwakbegaafd?* Op: www.verstandelijkbeperkt.nl, geraadpleegd januari 2016.

Dijk, H. van (2008) *Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau*. NIO-cahier 1: NIO en PRO Begripsvaliditeit en predictieve validiteit van de NIO bij PRO-leerlingen. Amsterdam: Boom test uitgevers.

Dijk, H. van & P. Tellegen (2004) *Nederlandse Intelligentietest voor Onderwijsniveau. Handleiding en verantwoording. Uitgebreide samenvatting*. Amsterdam: Boom test uitgevers.

Driessen, G. (2013) *De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken*. Nijmegen: ITS.

Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid: Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Amsterdam: Mets & Schilt uitgevers/Wiardi Beckman Stichting.

Eimers, T., Kennis, R., Kuiper, E. Ledoux, G. & Voncken, E. (2014) *Passend en zeker. Onderzoek naar het mogelijk loslaten van landelijke criteria en duur voor lwoo en praktijkonderwijs en de licenties voor lwoo*. Nijmegen: KBA/Bureau Turf/Kohnstamm Instituut.

Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2010). *Advies: verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg.* ECPO/010/53. Den Haag: E.D.C.M. Lambrechts.

Haan, M. de & Eimers, T. (2013) *Ongediplomeerde instroom in het mbo*. Woerden: MBO-Raad.

IBO-werkgroep vmbo (2005) *Het VMBO. Beelden, feiten en toekomst*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 1. ’s-Gravenhage: Ministerie OCW.

Inspectie van het Onderwijs (2016) *De Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Kaldenbach, Y. (2015). *DSM-5 whitepaper: De verstandelijke beperking (verstandelijke ontwikkelingsstoornis) in de DSM-5*. Amsterdam: Boom Psychologie.
Knol F. (1998) *Van hoog naar laag; van laag naar hoog, de sociaal-ruimtelijke ontwikkeling van wijken in de periode 1971-1995*, SCP-Cahier 152. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
Korpershoek, H., Beijer, C., Spithoff, M., Naaijer, H.M., Timmermans, A.C., Rooijen, M. van, Vugteveen, J. & Opdenakker, M.-C. (2016) *Overgangen en aansluitingen in het onderwijs*. Groningen: GION.
Meijnen, W., m.m.v. Blok, H. & Karsten, S. (2004) *Onderwijsachterstanden. Update van een review. Recente ontwikkelingen inzake onderwijsachterstanden*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
Mulder, L., Roeleveld, J., Veen, I. van der & Vierke, H. (2005) *Onderwijsachterstanden tussen 1988 en 2002: ontwikkelingen in basis- en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.
NRO (2015) *Onderzoeks- en adviesvraag. Onderzoek naar en advies over bekostigingssystematiek lwoo en praktijkonderwijs*. Den Haag: NRO.
Oberon, KBA en Kohnstamm Instituut (2016) *Op weg naar nieuw beleid lwoo*. Utrecht: Oberon.
OCW (2006) L*eerplusarrangement VO en Nieuwkomers VO. Onderwijsachterstandenbeleid in het voortgezet onderwijs vanaf 2007*. Zoetermeer: OCW.
OCW (2013) *Kamerbrief over aanpassen regeling toekenning achterstandsmiddelen gewichtenregeling*, d.d. 24 april 2013.
Onderwijsraad (2013) *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.
Ponsioen, A. (2005) D*e waarde van een IQ-score bij kinderen met een lichte verstandelijke beperking*. In: Kind en Adolescent Praktijk, nr. 04, p. 51-55.
Roeleveld, J., Mooij, T., Fettelaar, D. & Ledoux, G. (2011). *Correctiefactoren bij opbrengstmaten in het primair onderwijs.* Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.
RVC-VO Landelijk (2013) *Instrumenten voor het vaststellen van SE-problematiek die voorkomen op de lijst van toetsinstrumenten voor het schooljaar 2014/2015*. Nijmegen: RVC-VO Landelijk.
Smeets, E., Driessen, G., Elfering, S. & Hovius, M. (2009) *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*. Nijmegen: ITS.
Tweede Kamer (2015) *Amendement van het lid Ypma.* Vergaderjaar 2014-2015, 33 993, nr. 12, 4 maart 2015.
Verweij, A. & Mulder, M. (2013). *Wat is sociaaleconomische status?* In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM.
Wechsler, D. (2014). *Wechsler intelligence scale for children-fifth edition*. Bloomington, MN: Pearson.
Wolf, K. van der & Peet, A. van, (2012) L*eerwegondersteunend onderwijs: te veel deelnemers, te weinig resultaten*. In: MESO-magazine, nr. 187, p. 22-26.

Websites

www.duo.nl/open_onderwijsdata/
www.evaluatiepassendonderwijs.nl
www.onderwijsincijfers.nl
www.onderwijsraad.nl
www.rijksbegroting.nl
www.statline.cbs.nl
www.verstandelijkbeperkt.nl
www.volksgezondheidenzorg.info
www.zorgatlas.nl

7.2 Lijst van geïnterviewde personen en deelnemers aan de expertmeetings

S. Beekhoven	Sardes
D. van Bennekom	VO-Raad
W. Bos	Infinite Financieel
B. Boshuizen	Samenwerkingsverband KoersVO
E. Bouwens	Pro College
B. Dijkstra	Samenwerkingsverband VO Groningen Ommelanden
W. Doornbos	Samenwerkingsverband VO Groningen Ommelanden
F. van Efferink	Platform Praktijkonderwijs
J. van Geffen	Ministerie EZ
J. Gispen	Gispen Advies
L. van Grinsven	Samenwerkingsverband VO De Meierij
L. Herweijer	SCP
J. Huisman	Platform Praktijkonderwijs
P. Hulsen	Ouders & Onderwijs
H. Jansen	AOC Raad
M. Janssen	Ministerie OCW
A. Jeurissen	Samenwerkingsverband Sterk VO
P. Koopman	Kohnstamm Instituut
W. Lammers	Ministerie OCW
G. Ledoux	Kohnstamm Instituut
M. van Maasacker	Algemene Rekenkamer
K. Monnink	Stichting OMO
J. van Petegem	RVC-VO Landelijk
N. Pinkse	Algemene Rekenkamer
P. van der Poel	AOC Raad
H. Poels	Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs
R. Poortstra	Samenwerkingsverband Eemland
M. Post	PrO Hardenberg
A. Posthumus	DUO

J. Roeleveld	Kohnstamm Instituut
J. Rood	Landelijk Platform Samenwerkingsverbanden VO
J. Tissink	VO-Raad
F. de Vijlder	Hogeschool Arnhem Nijmegen
W. Voermans	Stichting OMO
S. Waslander	TIAS School for Business and Society
F. Wijnands	Inspectie van het Onderwijs
F. van Winkelen	Ministerie OCW
N. van der Zanden	RVS PVO Eindhoven Kempenland

KBA Nijmegen

rijksuniversiteit groningen

faculteit gedrags- en maatschappijwetenschappen