Evaluatie
Passend Onderwijs

Passend onderwijs in de praktijk

Casestudies in het primair en voorgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

Ton Eimers, Guuske Ledoux en Ed Smeets

Passend onderwijs in de praktijk

Ton Eimers, Guuske Ledoux en Ed Smeets (2016)
Passend Onderwijs in de praktijk
Nijmegen: KBA Nijmegen.

Aan het onderzoek hebben meegewerkt:
José van der Hoeven, Corien van der Linden, Heleen van der Stege (CED-Groep)
Ton Eimers, Annet Jager, Bianca Leest, Mariska Roelofs, Ed Smeets (KBA Nijmegen)
Margriet Heim, Els Kuiper, Guuske Ledoux, Régina Petit (Kohnstamm Instituut)
Pauline van Eck, Rianne Exalto, Anne Luc van der Vegt, Miriam Walraven, Sanne Weijers (Oberon)

Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016)
Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.
Nijmegen: KBA Nijmegen.

Dit is publicatie nr. 8 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-77202-93-7

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.

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: 405-15-750

NRO NATIONAAL REGIEORGAAN ONDERWIJSONDERZOEK

Inhoudsopgave

1. Integrale casestudies 7

1.1 Opzet van de integrale casestudies 8
1.2 Selectie en werving van de cases 9
1.3 Thema's in de integrale casestudies 13
1.4 Thema's in de eerste ronde casestudies 15

2. Integrale casestudies passend onderwijs po 21

2.1 Organisatorische inrichting van het samenwerkingsverband 21
2.1.1 Bestuursmodel 21
2.1.2 Samenwerking tussen besturen 22
2.1.3 Organisatiestructuur 25
2.1.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 26
2.2 Middelenverdeling 27
2.3 Verevening 29
2.3.1 Verantwoording 30
2.3.2 Eerste ervaringen 31
2.3.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 32
2.4 Organisatie van de toewijzing 34
2.4.1 Regulier onderwijs 34
2.4.2 Verwijzing naar speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs 36
2.4.3 Bovenschoolse voorzieningen 37
2.4.4 Wat zijn de ervaringen met de toewijzing tot dusver? 38
2.4.5 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 40
2.5 Zorgplicht 47
2.5.1 Afspraken/beleid 47
2.5.2 Ervaringen met de zorgplicht tot nu toe 47
2.5.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 50
2.6 Dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen 52
2.6.1 Beleid van de samenwerkingsverbanden 52
2.6.2 Eerste ervaringen 56
2.6.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 58
2.7 Ontwikkelingsperspectieven 60
2.7.1 Over POP's, groeidocumenten, OPP's en andere formulieren 60
2.7.2 Voor wie wordt een OPP opgesteld? 61
2.7.3 Wie stelt een OPP op? 62
2.7.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 62

3. Integrale casestudies passend onderwijs vo 65

3.1 Bestuur en organisatie 65
3.1.1 Bestuurlijk model 65
3.1.2 Samenwerking tussen besturen 66
3.1.3 De keuze voor centraal of decentraal beleid 67
3.1.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 68
3.2 Middelenverdeling 68
3.2.1 Principes voor middelenverdeling 69
3.2.2 Relatie met verevening 70
3.2.3 Eerste ervaringen 70
3.2.4 Verantwoording 71
3.2.5 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 72
3.3 Organisatie van de toewijzing 73
3.3.1 Regulier onderwijs 73
3.3.2 Toegang tot speciaal onderwijs en bovenschoolse voorzieningen 74
3.3.3 Eerste ervaringen 75
3.3.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 77
3.4 Zorgplicht 79
3.4.1 Beleid in het samenwerkingsverband 79
3.4.2 Eerste ervaringen 80
3.4.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 81
3.5 Thema dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen 83
3.5.1 Beleid van de samenwerkingsverbanden 83
3.5.2 Eerste ervaringen 84
3.5.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 86
3.6 Ontwikkelingsperspectieven 86
3.6.1 Wie stelt een OPP op? 87
3.6.2 Voor wie maakt men een OPP? 88
3.6.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten 88

4. Integrale casestudies passend onderwijs mbo 91

4.1 De cases 91
4.2 Beleid, organisatie en financiën 91
4.2.1 Beleid 92
4.2.2 Organisatie 100
4.2.3 Financiën 100
4.3 Intake en toewijzing 101
4.3.1 Van intake naar toewijzing van extra ondersteuning 102
4.3.2 Inrichting en ervaringen bij de vijf cases 103
4.4 Ondersteuningsaanbod 108
4.4.1 Ondersteuningsprofiel 109
4.4.2 Dekkend aanbod 114

5. Samenvatting en nabeschouwing 117

5.1 Bestuurlijke samenwerking 117
5.2 Beleid en model 118
5.3 Financiële middelen 120
5.4 Toewijzing 121
5.5 Zorgplicht 122
5.6 Dekkend aanbod en ondersteuningsprofielen 123
5.7 Ontwikkelingsperspectieven 124
5.8 Nabeschouwing 126

1. Integrale casestudies

In de monitoring en evaluatie van Passend onderwijs worden vijftien meerjarige casestudies uitgevoerd. Vijf samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs, vijf in het voortgezet onderwijs en vijf mbo-instellingen worden gevolgd van 2015 tot 2020. De casestudies hebben een integraal karakter. Dat wil zeggen dat er gekeken wordt naar alle relevante aspecten die met de invoering en toepassing van passend onderwijs te maken hebben. Het doel van de casestudies is om inzicht te krijgen in de werking van processen en mechanismen die optreden vanwege passend onderwijs en in de samenhang en interacties tussen niveaus en actoren. In de casestudies wordt de nadruk gelegd op de verbinding tussen de verschillende aspecten en de context waarin passend onderwijs wordt ingevoerd. De cases worden gevolgd over een reeks van jaren waardoor het mogelijk is om ook naar de ontwikkeling te kijken die passend onderwijs binnen de cases doormaakt.
De casestudies vormen een aanvulling op de landelijke monitoronderzoeken (enquêtes) die ook deel uitmaken van het evaluatieprogramma. De monitoronderzoeken bestaan uit landelijk representatieve enquêtes bij de samenwerkingsverbanden en scholen in primair en voortgezet onderwijs (po en vo), de mbo-instellingen, gemeenten en ouders. Er worden voor de casestudies en monitoren vergelijkbare sets van topics en vragen gebruikt. Op die manier is het mogelijk de uitkomsten van de enquêtes te verdiepen in de casestudies en de bevindingen uit de casestudies in de context van het landelijke onderzoek te plaatsen.
In het evaluatieprogramma passend onderwijs worden naast deze meerjarige, integrale casestudies ook eenmalige, thematische casestudies uitgevoerd. Om verwarring daarmee te voorkomen duiden we de hier besproken casestudies aan als de integrale casestudies.

De voorliggende rapportage bevat de bevindingen van de eerste ronde integrale casestudies. In de eerste helft van 2016 zijn de vijftien cases voor het eerst bezocht, hebben interviews plaatsgevonden en zijn gegevens en documenten opgevraagd. Deze rapportage toont daarvan de opbrengsten. De tweede ronde van de integrale casestudies vindt plaats in 2017.

Hoofdstuk 1 van deze rapportage geeft een overzicht van de opzet van het onderzoek en van de thema's die in deze en volgende ronden van de integrale casestudies aan de orde komen.
In hoofdstuk 2, 3 en 4 komen respectievelijk de cases uit po, vo en mbo aan de orde.
Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten en een afsluitende beschouwing.

1.1 Opzet van de integrale casestudies

De casestudies kennen een vergelijkbare opzet, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen drie verschillende niveaus of lagen. In het po en vo zijn dat: samenwerkingsverband / schoolbesturen / scholen. In het mbo: mbo-instelling / sector / opleidingsteam. Er worden gegevens verzameld en geanalyseerd op alle drie de niveaus. De casestudies bestaan uit een vast, herhalend deel en een flexibel inzetbaar deel.

- Voor het vaste deel is per case een selectie gemaakt van drie scholen (po/vo) of opleidingsteams (mbo) die jaarlijks worden bevraagd en bekeken. In het vaste deel keren ook dezelfde thema's regelmatig terug.
- De selectie van deze scholen (po, vo) en opleidingsteams (mbo) over alle vijf de cases heen (per onderwijssector) is zodanig dat er een spreiding bestaat over relevante kenmerken (po, vo: schoolbestuur, onderwijstype; mbo: niveau, opleidingsdomein) en over de situatie ten aanzien van passend onderwijs (zie hiervoor paragraaf 3). Door jaarlijks bij een vaste groep van scholen en opleidingsteams te 'meten' kunnen ontwikkelingen ten opzichte van voorgaande jaren in beeld worden gebracht.
- Tot het vaste deel van de casestudie behoort in ieder geval een jaarlijkse bevraging van bestuur en management van het samenwerkingsverband (po/vo) of de mbo-instelling.
- De casestudies omvatten daarnaast een flexibel inzetbaar deel, waarvoor – afhankelijk van de ontwikkelingen/vraagstukken in de casus – per geval wordt bepaald waarnaar en hoe gekeken wordt. Zo kan naar een bepaalde school (buiten vaste selectie) gekeken worden, naar bepaalde thema's, naar vragen op bestuurlijk vlak of naar samenwerking met derden.

In de casestudies is ruimte om verschillende respondentgroepen te bevragen, waaronder in elk geval bestuurders, directeuren/coördinatoren van het samenwerkingsverband, 'specialisten' (zoals orthopedagogen, ambulant begeleiders), school/teammanagement, zorgcoördinatoren/intern begeleiders, docenten, ouders/studenten. Dat gebeurt deels in het vaste en deels in het flexibele deel. Niet elke groep komt daardoor per definitie elk jaar aan bod.
Voor de interviews (en groepsgesprekken) wordt gebruikgemaakt van vooraf opgestelde topiclijsten met thema's en daaraan gekoppelde open vragen. De topiclijsten voor po en vo hebben eenzelfde opbouw. Voor het mbo zijn aparte topiclijsten gemaakt.

In het najaar van 2016 wordt per samenwerkingsverband en mbo-instelling een studiemiddag georganiseerd. De thema's van de bijeenkomst en lijst van deelnemers worden in overleg tussen onderzoekers en het samenwerkingsverband of mbo-instelling bepaald. De studiemiddag heeft een functie in het onderzoek om op bepaalde thema's nog extra, aanvullende of verdiepende informatie te verzamelen. De bijeenkomsten zijn daarnaast expliciet ook bedoeld als terugkoppeling en dienstverlening naar de deelnemende cases.

De dataverzameling wordt uitgevoerd door een vaste onderzoeker die gekoppeld is aan één of twee cases. In totaal zijn twaalf onderzoekers vanuit het consortium hierbij betrokken.

Verslaglegging en rapportage

De vaste onderzoekers maken een integraal verslag van de casestudie, gebaseerd op de interviewverslagen en overige informatie. Het verslag volgt de opbouw van de thema's in de gehanteerde topiclijsten. Het verslag wordt voorgelegd aan een vertegenwoordiger van de case, meestal de directeur/coördinator van het samenwerkingsverband en in het mbo de verantwoordelijk medewerker voor passend onderwijs. Het caseverslag wordt in principe niet openbaar gemaakt, maar wel ter beschikking gesteld aan de vertegenwoordiger van de case. De caseverslagen vormen het basismateriaal voor de overkoepelende rapportages.

Zoals vermeld moeten de integrale casestudies zicht bieden op samenhang en op de context waarin passend onderwijs wordt ingevoerd. Het is daarom onvermijdelijk dat informatie over de cases wordt gerapporteerd die voor (goed geïnformeerde) derden herkenbaar kan zijn. Volledige anonimiteit op caseniveau is dan ook niet mogelijk. In de rapportages over de casestudies maken we daarom bekend welke samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen aan de casestudies deelnemen, maar in de beschrijving van de uitkomsten wordt niet op naam naar de cases verwezen. De namen van de deelnemende scholen en opleidingsteams en de namen van individuele respondenten worden evenmin vermeld.

1.2 Selectie en werving van de cases

Voor de selectie van de cases is in eerste instantie gekeken naar de typologieën die zijn opgesteld in de eerder uitgevoerde onderzoeken uit de kortetermijnevaluatie (KTE) passend onderwijs voor enerzijds de samenwerkingsverbanden po en vo en anderzijds de mbo-instellingen.[1] De samenwerkingsverbanden en mbo-instelliingen zijn toen ingedeeld in twee typen (dit wordt hierna toegelicht). Het streven was beide typen ongeveer evenredig vertegenwoordigd te krijgen. Verder zijn voor de selectie criteria gekozen waarop we eveneens spreiding in de deelnemde cases wilden realiseren: grootte, regio en voor po en vo aanwezigheid van een positieve dan wel negatieve verevening.[2] De volgende procedure is hierbij gehanteerd:

1 Zie: IJ. Jepma, S. Beekhoven (2015), *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Sardes.
L.T.M. Rekers-Mombarg, R.J. Bosker (2015), *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek B: Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs*. Groningen: GION/RUG.
T. Eimers, M. Roelofs, M. Walraven, M.H.J. Wolbers (2015) *Passend Onderwijs MBO van start! Korte termijn evaluatie passend onderwijs*. KBA/ITS, Radboud Universiteit.

2 Verevening: dit verwijst naar het budget waarover samenwerkingsvebanden kunnen beschikken. Die budgetten zijn landelijk gelijkgetrokken; er wordt alleen rekening gehouden met het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband. Daardoor ontvangen sommige samenwerkingsverbanden meer en andere minder middelen dan ze voor de invoering van passend onderwijs gewend waren

– Op basis van de KTE en de aanvullende criteria zijn de typen of kenmerken vastgesteld die voor de selectie van cases relevant zijn.
– Alle samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen zijn ingedeeld naar deze typen/kenmerken.[3]
– Per onderwijssector is een lijst gemaakt van samenwerkingsverbanden of instellingen die voor deelname aan de casestudies benaderd konden worden gezien de verdeling over de criteria. De volgorde in de lijst is random bepaald.
– Samenwerkingsverbanden of mbo-instellingen zijn uitgenodigd om deel te nemen in volgorde van de lijst, tot per sector het gewenste aantal bereikt was.

Selectie cases mbo

Voor het mbo gaat het om vijf cases. Op voorhand is bepaald dat alle drie de typen mbo-instellingen vertegenwoordigd moeten zijn, dus vakinstellingen, AOC's en ROC's. In de KTE is voor het mbo een typologie uitgewerkt die twee kenmerken combineert, namelijk de benadering van passend onderwijs (breed/smal) en de omvang van de instelling (klein/groot). Per kenmerk is een verdeling van de cases gemaakt op basis van de verdeling van het kenmerk in de populatie (alle mbo-instellingen):

Tabel 1.1 – Overzicht typologie mbo-instellingen

Type instelling	AOC	Vakinstelling	ROC
Aantal in KTE	9	11	42
Aantal in casestudies	1	1	3
Benadering passend onderwijs	**BREED**	**SMAL**	
Aantal in KTE	42	20	
Aantal in casestudies	3	2	
Omvang instelling	**KLEIN**	**GROOT**	
Aantal in KTE	42	20	
Aantal in casestudies	3	2	

Gecombineerd leveren deze criteria de volgende indeling voor het type cases op:

(meer = positieve verevening, minder = negatieve verevening). Er is sprake van een overgangsregeling, de toename/afbouw van middelen vindt geleidelijk plaats.

3 Voor zover mogelijk; niet alle samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hebben deelgenomen aan het onderzoek waarop in de KTE de typologie is gebaseerd.

Tabel 1.2 – Indeling mbo-cases per type

Type instelling	Passend Onderwijs	Omvang	Aantal in KTE	Aantal cases
AOC	BREED	KLEIN	7	1
VI	BREED	KLEIN	10	1
ROC	BREED	KLEIN	15	-
ROC	BREED	GROOT	10	1
ROC	SMAL	KLEIN	7	1
ROC	SMAL	GROOT	10	1

Vanwege het gegeven dat er vijf cases geselecteerd moesten worden en uitgaande van de selectiecriteria die hiervoor zijn beschreven, is het type ROC-BREED-KLEIN buiten de casestudies gebleven. Het type KLEIN-BREED wordt vertegenwoordigd door de vakinstellingen en AOC's.

Uiteindelijk zijn de volgende vijf mbo-instellingen bereid gevonden om aan de integrale casestudies deel te nemen:

Tabel 1.3 – Definitieve selectie mbo-cases in onderzoek

Naam	Type	Deelnemers	Omvang	Typologie
Scheepvaart en Transport College	Vakinstelling	5.526	Klein	Breed
Terra College	AOC	2.259	Klein	Breed
ROC van Amsterdam	ROC	28.537	Groot	Breed
ROC Nijmegen	ROC	8.222	Klein	Smal
Horizon College	ROC	11.381	Groot	Smal

Selectie cases po en vo

Voor het po en vo gaat het om twee keer vijf casestudies bij samenwerkingsverbanden (swv's) passend onderwijs. Als eerste is een indeling naar regio en onderwijstype (po/vo) gemaakt. Vervolgens is gekeken naar de typologie die is opgesteld in de KTE. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen twee typen swv's. Type 1 zijn swv's met een uitgebreide centrale dienstverlening: ze hebben relatief veel doelgroepen onderscheiden en veel vormen van dienstverlening, ze kenmerken zich door een beleidsrijke invoering van passend onderwijs, een centraal of gemengd sturingsmodel en relatief veel personeel. Type 2 zijn swv's die op deze punten contrasteren met type 1, dat wil zeggen: weinig tot geen centrale dienstverlening, beleidsarme invoering, geen centraal sturingsmodel en relatief weinig personeel. Dit geldt zowel voor po als vo.

Uitgesplitst naar regio en type gaat het om de volgende aantallen swv's (alleen voor swv's die hebben geparticipeerd in de KTE en zijn ingedeeld naar type: dit zijn 47 van de 77 swv's po, 49 van de 75 swv's vo).

Tabel 1.4 – Overzicht typologie samenwerkingsverbanden po en vo

swv PO	Type 1	Type 2	Totaal
Regio zuid	4	9	13
Regio noord	7	5	12
Regio midden	14	8	22
Totaal	25	22	47

swv VO	Type 1	Type 2	Totaal
Regio zuid	8	6	14
Regio noord	11	5	16
Regio midden	14	5	19
Totaal	33	16	49

Op basis van de indeling in typen en regio's is een shortlist samengesteld voor de uiteindelijke selectie van de twee maal vijf cases. Bij de samenstelling van de shortlist is gekeken naar de volgende criteria:

- spreiding naar regio
- spreiding naar stad/platteland
- spreiding naar effect verevening
- spreiding naar omvang (aantal besturen, aantal leerlingen)

Voor zover meerdere swv's voldeden aan dezelfde set van criteria is binnen die groep random geselecteerd.

Uiteindelijk zijn de volgende samenwerkingsverbanden po en vo bereid gevonden om aan de integrale casestudies deel te nemen:[4]

Tabel 1.5 – Definitieve selectie po-cases in onderzoek

Type	swv	Regio	Besturen	Verevening	Lln BAO	Lln SBAO	Lln SO
1	Passend Onderwijs PO Tilburg e.o.	Zuid	16	Negatief	22.814	732	405
2	swv PO3002.nl (Roosendaal, Moerdijk e.o.)	Zuid	8	Negatief	13.379	303	239
1	swv Passend PO Rotterdam	Midden	23	Positief	49.315	1.070	1.064
1	swv Kop van Noord-Holland Passend PO	Noord	12	Licht negatief	13.642	245	190
1	Sine Limite Coöp Passend Onderwijs Deventer	Noord	13	Negatief	8.986	245	187

4 Cijfers leerlingenaantallen per 1-10-2015. Bron: www.passendonderwijs.nl

Zoals de tabel laat zien, is de verdeling naar vereveningseffect in het po enigszins scheef. Dit komt doordat hieraan enige concessie moest worden gedaan bij het vinden van nieuwe kandidaten na weigeringen.

In het vo participeren zes samenwerkingsverbanden. De casestudie in Zuid-Limburg heeft betrekking op twee samenwerkingsverbanden. Dat is op verzoek van betrokkenen zelf: de beide verbanden werken nauw samen en hebben de ambitie om op termijn, samen met het samenwerkingsverband in de mijnstreek, tot één verantwoordelijke partij voor heel Zuid-Limburg te komen.

Tabel 1.6 – Definitieve selectie vo-cases in onderzoek

Type	swv	Regio	Besturen	Verevening	Lln VO	Lln LWOO	Lln PRO	Lln VSO
2	swv Passend Onderwijs VO Maastricht e.o.	Zuid	5	Negatief	9.774	390	202	438
1	swv Passend Onderwijs VO Parkstad e.o.	Zuid	6	Negatief	9.992	1.205	476	631
1	swv Eindhoven-Kempenland	Zuid	19	Negatief	24.497	3.800	494	987
2	swv Groningen Stad	Noord	10	Positief	15.452	830	516	299
1	swv Almelo e.o.	Midden	10	Negatief	11.993	2.622	384	687
1	swv ZHW Den Haag e.o.	Midden	17	Positief	29.680	2.742	1.339	951

1.3 Thema's in de integrale casestudies

In het onderzoeksplan voor de lange-termijnevaluatie passend onderwijs staan dertien thema's vermeld die de kapstok vormen voor de verdere uitwerking van de onderzoeksvragen. Voorafgaand aan deze uitwerking is hierin op basis van een nadere vergelijking met de beleidsdoelen en –verwachtingen een prioritering aangebracht. Enkele thema's zijn (inmiddels) van minder groot belang (zoals de werking van het Referentiekader), andere zijn meer aandachtspunten dan opzichzelfstaande thema's (rol van de inspectie, samenhang met ander beleid). Voor de uitwerking van de onderzoeksvragen zijn de dertien thema's uit het onderzoeksplan daarom teruggebracht tot acht kernthema's:

- zorgplicht
- financiering
- rol en taak samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen
- dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen
- toewijzing
- positie van ouders
- ontwikkelingsperspectieven (voor mbo de bijlage bij de onderwijsovereenkomst)
- afstemming onderwijs-jeugdzorg-gemeenten

De acht thema's worden, afhankelijk van het thema, bij verschillende typen respondenten bevraagd. Niet in elk jaar komen alle respondentgroepen aan het woord; om overbelasting te voorkomen wordt hierin per jaar een keuze gemaakt. Hetzelfde geldt voor de acht thema's, ook deze worden enigszins gespreid in de tijd om de bevragingslast te beperken.
We maken onderscheid in de volgende typen respondentgroepen:

Niveau po-vo	Respondenten po-vo	Niveau mbo	Respondenten mbo
Samenwerkings-verband	*GROEP A* Bestuurders Directeur/coördinator swv	Instelling	*GROEP A* College van Bestuur Directies Centrale stafdienst (beleid/coördinatie)
School	*GROEP B* Schoolleiders *GROEP C* Zorgcoördinatoren/ib'ers Leerkrachten/docenten Professionals extra ondersteuning *GROEP D* Ouders	Opleidingsteam	*GROEP B* Teammanagers *GROEP C* Docenten/slb'ers/intakers Professionals extra ondersteuning *GROEP D* Ouders/studenten

Op het niveau van de school en het opleidingsteam worden management, (verschillende soorten) professionals en ouders/deelnemers onderscheiden.
In het schema ontbreken nu nog de externe partijen die van belang zijn voor het thema 'afstemming onderwijs/jeugd/gemeente'. Het gaat daarbij om respondenten (primair van gemeenten) op het niveau van bestuur en/of beleid. We noemen deze respondenten *GROEP E*.
In 2016 zijn de respondentgroepen D (ouders/studenten) en E (externen) nog niet bevraagd. Voor 2017 is dit wel voorzien. Bezien wordt nog of het interessant is om voor het mbo bij respondentgroep E ook bedrijven uit te nodigen, met name voor het thema ondersteuningsaanbod (begeleiding stage en transitie naar werk).
In 2016 zijn ook de thema's 'positie van ouders' en 'afstemming onderwijs-jeugdzorg-gemeenten' nog buiten beschouwing gebleven; deze komen aan bod in latere rapportages.

Het onderstaande schema geeft een overzicht van de acht thema's en de vertaling van de thema's naar de topics voor respectievelijk po-vo en mbo.

Thema	po-vo	mbo
Zorgplicht	Uitvoering van de zorgplicht	Toelatingsbeleid en -procedures
Financiering	Middelenverdeling	Organisatie en financiën
Rol/taak swv/mbo-instelling	Bestuur en organisatie van de samenwerkingsverbanden	Beleid en afbakening passend onderwijs
Toewijzing ondersteuning	Organisatie van de toewijzing	*Het onderwerp toewijzing komt deels bij Toelating en deels bij Ondersteuningsaanbod aan de orde.*
Ouders[5]	Rol en positie ouders	Rol en positie ouders en student
Dekkend aanbod	Dekkend aanbod en ondersteuningsprofiel	Ondersteuningsaanbod
Ontwikkelingsperspectieven	Ontwikkelingsperspectieven	Bijlage bij onderwijsovereenkomst
Jeugdzorg-gemeenten[6]	Afstemming en samenwerking	Afstemming en samenwerking

Voor de interviews zijn topiclijsten gebruikt. De thema's zijn daarin elk nader uitgewerkt in vier vragenblokken, apart voor po/vo en mbo:

- Blok 1 Hoe doet men het, en waarom zo?
- Blok 2 Welke ervaringen heeft men daarmee tot nu toe?
- Blok 3 Gebeurt wat bedoeld is?
- Blok 4 Gebeurt wat niet bedoeld is?

1.4 Thema's in de eerste ronde casestudies

In dit eerste rapport over de integrale cases komen zes van de acht thema's aan de orde. De thema's 'ouders' en 'onderwijs-jeugdzorg-gemeenten' komen in 2017 voor het eerst expliciet aan aan bod. In deze paragraaf worden de thema's voor het po en vo kort geïntroduceerd.[7] De aangepaste versies voor het mbo worden afzonderlijk geïntroduceerd in hoofdstuk 4, waarin de bevindingen uit de mbo-casestudies wordengepresenteerd.

Zorgplicht

Scholen (formeel schoolbesturen) hebben met de invoering van passend onderwijs zorgplicht gekregen. Dat betekent dat ze ervoor verantwoordelijk zijn om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plek te bieden. Het gaat daarbij om leerlingen die worden aangemeld en leerlingen die al op school zitten. De school zoekt in overleg met de ouders een passende plek. Op de eigen school of, als de school niet de juiste begeleiding kan bieden, op een andere reguliere of speciale school. In een schoolondersteuningsprofiel leggen scholen vast welke ondersteuning zij kunnen bieden.

5 Nog niet meegenomen in dit rapport.
6 Idem.
7 Voor de beschrijving van de thema's is gebruikgemaakt van de *Ex ante evaluatie passend onderwijs* (Ledoux, 2012) in opdracht van de ECPO. Die studie ligt ook ten grondslag aan de keuze van de thema's in de evaluatie passend onderwijs.

Leraren en ouders hebben hierbij adviesrecht via de medezeggenschapsraad van de school.[8]
De zorgplicht is het beleidsinstrument dat ervoor moet zorgen dat verantwoordelijkheden duidelijk belegd zijn en dat moet voorkomen dat er nog kinderen zijn die thuiszitten. In de praktijk kunnen zich hierbij complicaties voordoen. Op voorhand waren er verschillende vragen.[9] Zo'n vraag is of de zorgplicht afdoende zal werken wanneer de uitkomst is dat een leerling het beste naar het speciaal onderwijs kan, maar de betreffende voorziening vol is of uiteindelijk toch niet passend. De vraag is dan tot hoever de zorgplicht voor het betreffende schoolbestuur reikt. Gaat die wellicht op enig moment over naar het samenwerkingsverband? Volgens de wet niet, maar er kunnen situaties ontstaan waarin het de macht van een individuele school of bestuur te boven gaat om een passende plek voor een leerling te vinden. Verder wees de Onderwijsraad (2011) er eerder op dat de zorgplicht het recht van ouders op vrije schoolkeuze in de weg kan staan. Het is immers aan de school (het bestuur) om een passende plek te vinden en dat hoeft niet de plek te zijn die de voorkeur van de ouders heeft. Het is volgens de raad aan de samenwerkingsverbanden om ervoor te zorgen dat er voldoende keuzevrijheid voor ouders blijft bestaan. Ouders mogen niet gedwongen worden een school te kiezen die niet past bij hun identiteit (denominatie).

Middelenverdeling

Een belangrijk onderdeel van passend onderwijs is de herstructurering van de financiering van de speciale onderwijszorg (lichte en zware ondersteuning). Er is gekozen voor budgetfinanciering per samenwerkingsverband. Elk swv krijgt de beschikking over een vast budget voor zware en voor lichte ondersteuning. Overschrijdingen op dat budget moeten door het samenwerkingsverband, of in het uiterste geval door de aangesloten schoolbesturen, zelf worden opgevangen. Daarmee is er op landelijk niveau geen sprake meer van een open-eindefinanciering.
Om de samenwerkingsverbanden de mogelijkheid te geven het budget ook daadwerkelijk te beheersen, zijn verschillende aanvullende besluiten genomen. Zo zijn de verbanden nu zelf verantwoordelijk voor de toelating tot speciaal onderwijs en (in het vo) voor de toewijzing van leerwegondersteuning en praktijkonderwijs. De geldende landelijke criteria zijn (speciaal ondewijs) of worden (leerwegondersteuning en praktijkonderwijs) op termijn losgelaten.
Om de middelen over de samenwerkingsverbanden te verdelen is voor de zware ondersteuning gekozen voor een model van verevening. De middelen worden verdeeld naar rato van het totaal aantal leerlingen in het swv. Voor de verdeling van middelen voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs is nog geen nieuw model vastgesteld.
Budgetfinanciering en verevening zijn de middelen waarmee de financiële onbeheersbaarheid van de vroegere openeinderegelingen moet worden beteugeld. Een belangrijk punt is dat de samenwerkingsverbanden financiële vrijheid krijgen: ze mogen zelf beslissen op welke manier, voor welke leerlingen en voor welke voorzieningen ze de middelen willen inzetten. Die vrijheid heeft echter ook mogelijke nadelen. Zo is niet

8 Bron: Scholen hebben zorgplicht op Passendonderwijs.nl
9 Zie voor een overzicht Ledoux (2012), p. 21 e.v.

gegarandeerd dat de middelen terecht zullen komen ‘in de klas’ en bij de leraar (zie ook Onderwijsraad, 2011).
De verevening voor de zware ondersteuning zorgt ervoor dat sommige samenwerkingsverbanden meer geld gaan ontvangen, maar dat andere er financieel op achteruitgaan. Denkbaar is dat dit tot verschillend beleid in de samenwerkingsverbanden gaat leiden. Verbanden die er geld bij krijgen kunnen het zich voorlopig permitteren om alles bij het oude te laten. Voor verbanden die moeten bezuinigingen is dat niet het geval. Andere vragen die spelen bij dit thema hebben betrekking op de financiële expertise van de samenwerkingsverbanden (is die voldoende aanwezig?) en op de (controle op) doelmatigheid van de bestedingen binnen de verbanden.

Bestuur en organisatie van de samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden hebben een sleutelrol bij de realisatie van passend onderwijs. Ze zijn groter geworden (po) en omvatten nu ook het speciaal onderwijs (po en vo). Ze hebben nieuwe taken gekregen op het gebied van realisatie van dekkend aanbod, toewijzing van middelen en toelating tot de speciale onderwijsvoorzieningen. De slagkracht van de samenwerkingsverbanden zal enerzijds afhangen van de bereidheid van besturen om daadwerkelijk samen te werken en te kiezen voor gezamenlijk belang en anderzijds van de visie en overtuigingskracht van coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden. De vraag is hoe goed zij de partijen op één lijn zullen kunnen houden.
Eerder onderzoek (Pranger e.a., 2009; Ledoux e.a., 2010) heeft geleerd dat het proces van netwerkvorming en komen tot bestuurlijke afspraken complex is en veel tijd vraagt. In de nieuwe structuur moet vooral in het po veel opnieuw worden ingericht.
Denkbaar is verder dat het po en vo nog weinig prioriteit geven aan onderlinge afstemming tussen de samenwerkingsverbanden. De kans is reëel dat de meeste energie in de komende jaren gaat zitten in het op orde krijgen van werkwijzen en procedures in eigen huis. Dat zou betekenen dat dit deel van de ‘verkokering’ die in de beginfase van passend onderwijs is genoemd als kernprobleem in het stelsel (Ledoux e.a, 2010), nog zal blijven bestaan.
Een ander deel van de verkokering, namelijk de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs, wordt in de nieuwe structuur opgeheven. Wel kunnen zich daarbij nog knelpunten voordoen. De ECPO (2011) sprak de verwachting uit dat de positie van het speciaal onderwijs in het nieuwe systeem zwakker zou worden. Het speciaal onderwijs wordt sterk afhankelijk van het beleid in het samenwerkingsverband en heeft in sommige gevallen met meerdere samenwerkingsverbanden te maken, dus met veel ‘bestuurlijk gedoe’. Ook achtte de ECPO het mogelijk dat expertise van het speciaal onderwijs verdampt en dat hun stem wellicht zwak zal meetellen binnen de samenwerkingsverbanden, gezien hun geringe leerlingenaantal.

Organisatie van de toewijzing

De afschaffing van de landelijke indicatiecriteria voor toegang tot de leerlinggebonden financiering en het speciaal onderwijs heeft tot doel bureaucratie te verminderen en flexibiliteit in het aanbod te bevorderen. De gedachte is dat er meer maatwerk mogelijk is en procedures voor toewijzing van zorg simpeler kunnen worden als de ‘slagboomdiagnostiek’ die hoorde bij de toewijzingsprocesures met landelijke criteria

verdwijnt en samenwerkingsverbanden zelf mogen beslissen over toewijzing van middelen.

Bij deze keuze werden op voorhand verschillende vragen gesteld (Ledoux, 2012). Deze gaan over:

- Het risico dat toewijzen minder deskundig en/of minder transparant zal plaatsvinden.
- De kans op rechtsongelijkheid, omdat er lokale verschillen kunnen ontstaan in criteria die toegang geven tot speciale onderwijszorg of extra middelen.
- Het risico dat iedereen voor zichzelf het wiel gaat uitvinden (inefficiënt).
- De kans dat de landelijke regels worden vervangen door lokale regels, die per saldo niet leiden tot minder bureaucratie.
- De onmogelijkheid om indicatieregels geheel af te schaffen.

De Onderwijsraad (2011) zag als positief punt van het afschaffen van landelijke indicering dat het 'medisch model' wordt verlaten en dat er ruimte komt voor meer handelingsgerichte diagnostiek.

Dekkend aanbod en ondersteuningsprofiel

De wet verplicht scholen tot het opstellen van een ondersteuningsprofiel, waarin ze aangeven voor welke leerlingen ze wel en niet een goed aanbod kunnen leveren. Scholen zijn vrij in de keuzes die ze daarbij maken en stellen deze profielen zelfstandig op. Er zijn verschillende instrumenten op de markt die de scholen daarbij kunnen gebruiken. De beleidsaanname is dat binnen een samenwerkingsverband de schoolprofielen gezamenlijk zullen leiden tot een dekkend en transparant aanbod.
Eerder wees de Onderwijsraad (2011) erop dat het nog maar de vraag is of er op deze manier 'vanzelf' een dekkend aanbod zal ontstaan. Het opstellen van een ondersteuningsprofiel geeft scholen de mogelijkheid tot specialiseren, maar er zijn geen richtlijnen voor hoe die specialisaties zich tot elkaar gaan verhouden. Het is dus heel goed denkbaar dat er een onevenwichtig aanbod komt, bijvoorbeeld wanneer de meeste scholen binnen een samenwerkingsverband aangeven dat ze wel leerlingen met (lichte) leerproblemen kunnen opvangen maar geen leerlingen met gedragsproblemen. Het is de vraag of de samenwerkingsverbanden op dit punt een regierol zullen spelen. Volgens het wetsontwerp kunnen ze aan scholen wel aanwijzingen geven als dit nodig is voor het realiseren van een dekkend aanbod, maar hierbij is niet geregeld wie het laatste woord heeft. Uiteindelijk zullen de schoolbesturen hierin hun verantwoordelijkheid moeten nemen en met het samenwerkingsverband tot overeenstemming moeten komen over wat nodig is om een dekkend aanbod te realiseren.

Ontwikkelingsperspectieven

Een van de eisen die de wet passend onderwijs aan scholen stelt, is dat er een ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Het ontwikkelingsperspectief is een onderbouwde set uitspraken over wat een haalbaar einddoel (uitstroomniveau) is voor een bepaalde leerling en wat de school gaat doen om daar te komen.

Het ontwikkelingsperspectief moet volgens de wet het handelingsplan gaan vervangen. De Onderwijsraad (2011) heeft daar kritiek op. De raad ziet liever dat er voor elk kind met speciale behoeften een ontwikkelingsperspectief wordt geformuleerd binnen het bestaande handelingsplan. Het argument daarvoor is dat het ontwikkelingsperspectief alleen een streefdoel bevat en dat het handelingsplan meer geschikt is als sturings- en verantwoordingsdocument. Ook moet er onder een handelingsplan een handtekening van de ouders staan en dat is niet het geval bij het ontwikkelingsperspectief. Ouders hebben hierbij dus minder invloed. Verder wijst de raad op potentiële gevaren van het ontwikkelingsperspectief, zoals te lage ambities en daarmee onderstimulering. Het moet daarom regelmatig herijkt worden, aldus de raad. Het is ook moeilijk op te stellen bij jonge kinderen.
De ECPO heeft soortgelijke kritiek op de introductie van het ontwikkelingsperspectief. Ook wijst de ECPO op de mogelijkheid dat werken met ontwikkelingsperspectieven strategisch gedrag van scholen gaat uitlokken: als de inspectie het ontwikkelingsperspectief gaat gebruiken voor een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs zullen scholen het beoogde uitstroomniveau voor leerlingen misschien bewust laag stellen (dan is immers de kans op bereiken van het doel groter).
Nog een andere kanttekening die bij dit onderwerp kan worden gemaakt is dat het ontwikkelingsperspectief al verplicht wordt gesteld, terwijl de manier waarop dat het beste kan worden ingevuld nog lang niet is uitgekristalliseerd en er eigenlijk nog geen voldoende onderbouwde methoden voor zijn. Verder is in het regulier onderwijs nog onduidelijk voor welke leerlingen het opstellen van een ontwikkelingsperspectief aan de orde zal zijn. De doelgroep van passend onderwijs is immers (nog) niet scherp.
Uit de beschrijving van deze thema's blijkt wat het bedoelde effect is van nieuwe (wettelijke) regelingen rond passend onderwijs, maar ook dat er nog vragen te stellen zijn bij hoe deze in de praktijk zullen uitwerken. Deze twee kanten hebben we laten terugkomen in de vragen die we voor elk thema hebben uitgewerkt voor de intervieleidraden (topiclijsten) voor de integrale cases. Per thema zijn hiervoor vragen geformuleerd, uitgaande van het eerder genoemde vaste schema:

- Blok 1 Hoe doet men het, en waarom zo?
- Blok 2 Welke ervaringen heeft men daarmee tot nu toe?
- Blok 3 Gebeurt wat bedoeld is?
- Blok 4 Gebeurt wat niet bedoeld is?

Er zijn verschillende varianten uitgewerkt voor de respondenten op de verschillende niveaus (besturen en directeuren, schoolleiders en ib'ers of zorgcoördinatoren, leraren). In de volgende hoofdstukken geven we weer tot welke uitkomsten dit heeft geleid.

2. Integrale casestudies passend onderwijs po

In dit hoofdstuk presenteren we de eerste uitkomsten van het onderzoek in de vijf po-samenwerkingsverbanden. Achtereenvolgens gaan we in op de organisatorische inrichting van het samenwerkingsverband, de middelenverdeling, de organisatie van de toewijzing, de zorgplicht, de realisatie van het dekkend aanbod en de rol van de schoolondersteuningsprofielen daarbij, en de introductie van de ontwikkelingsperspectieven. Per thema beschrijven we de uitkomsten volgens een vaste structuur. Eerst gaan we in op de gemaakte keuzes/het gevoerde beleid in het samenwerkingsverband, vervolgens laten we iets zien van eerste ervaringen daarmee en ten slotte gaan we in op beoogde en niet beoogde effecten. Bij dit laatste komt ook aan bod welke knelpunten men heeft genoemd met betrekking tot het onderwerp.
De vijf samenwerkingsverbanden worden aangeduid als case A, B, C, D en E.

2.1 Organisatorische inrichting van het samenwerkingsverband

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn het gekozen bestuursmodel, de samenwerking tussen de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband en de organisatiestructuur van het swv.

2.1.1 Bestuursmodel

Rolverdeling en bevoegdheden

De vijf samenwerkingsverbanden kennen drie verschillende rechtsvormen: stichting (B, E), vereniging (C, D) en coöperatie (A). Een coöperatie is een commerciële samenwerkingsvorm met het karakter van een vereniging. Een vereniging en een coöperatie hebben een bestuur en een algemene ledenvergadering en er moet een vorm van toezicht geregeld zijn. Een stichting kent geen leden en heeft dus ook geen algemene ledenvergadering. Wel is er een bestuur. Stichting en vereniging hebben geen winstoogmerk.

In twee van de vijf samenwerkingsverbanden heeft de directeur de functie van directeur/bestuurder (A, C). Beide verbanden kennen een algemene ledenvergadering, waarin alle besturen afgevaardigd zijn. Deze komt enkele malen per jaar bij elkaar en houdt zich bezig met de begroting en jaarrekening en het vaststellen van het ondersteuningsplan. De directeur/bestuurder legt verantwoording af aan de algemene ledenvergadering. In één van deze verbanden is er daarnaast een Commissie van Toezicht, die bestaat uit afgevaardigden van vijf schoolbesturen (A), waaronder de twee grootste besturen en een bestuur van het speciaal onderwijs. In een ander samenwerkingsverband heeft de directeur een breed statutair mandaat, dat vergelijkbaar is met dat van directeur/bestuurder (E). Alle schoolbesturen zijn vertegenwoordigd bij de bestuursvergaderingen. Aanvankelijk was het de bedoeling op termijn over te gaan naar een raad van toezichtmodel, maar na enkele recente veranderingen in de samenstelling van het bestuur, hebben de bestuurders besloten zich juist intensiever te gaan bezighouden met de gang van zaken in het samenwerkingsverband. Zo hebben zij onder

meer een aantal bestuurscommissies geformeerd. Het vierde samenwerkingsverband is een vereniging die wordt bestuurd door een uit de algemene vergadering gekozen dagelijks bestuur. De algemene vergadering functioneert als intern toezichthoudend orgaan. De bestuurder van het grootste schoolbestuur is tevens voorzitter van het bestuur van het samenwerkingsverband (D). In het vijfde samenwerkingsverband, een stichting, is het bestuur in verband met de wetgeving passend onderwijs gesplitst in een algemeen bestuur, dat toezicht houdt, en een dagelijks bestuur, voor de uitvoering van het ondersteuningsplan (B). Hierdoor nam de inhoudelijke betrokkenheid van het algemeen bestuur af. Dit werd door betrokkenen als onwenselijk ervaren en het verband verkeert nu in een transitiefase wat het bestuur betreft. Er zijn geen aparte vergaderingen meer van het dagelijks bestuur. Alle vergaderingen zijn met het voltallige bestuur, elke vier à vijf weken.

Medezeggenschap en betrokkenheid

Samenwerkingsverbanden beschikken over een ondersteuningsplanraad, die beoordeelt of het ondersteuningsplan voldoet en of er aanpassingen nodig zijn. In één van de verbanden geeft de coördinator aan dat deze raad minimaal twee of drie keer per jaar vergadert en dat het ondersteuningsplan in elk geval jaarlijks wordt bijgesteld (B). Het blijkt lastig om leden te vinden voor de ondersteuningsplanraad. De scholen in dit samenwerkingsverband werken met elkaar samen in negen scholengroepen, die in hun eigen gebied moeten zorgen voor een (vrijwel) sluitend aanbod aan passend onderwijs. Elke scholengroep heeft een van de schooldirecteuren als voorzitter. Deze negen voorzitters komen vijf maal per jaar bij elkaar om adviezen te ontwikkelen voor aanpassing van het ondersteuningsplan of om andere zaken te bespreken. Zij vormen de brug tussen de afzonderlijke scholen en het samenwerkingsverband. Ze hebben ook een budget voor nieuwe ontwikkelingen. De indeling in scholengroepen is nieuw en bevalt volgens de scholen goed. Er is veel meer overleg en samenwerking met scholen in hetzelfde gebied, terwijl vroeger alleen werd samengewerkt met scholen van hetzelfde schoolbestuur. Men waardeert ook dat de scholengroepen veel eigen zeggenschap hebben. Er is meer beleidsvrijheid dan er vroeger was.
In één van de samenwerkingsverbanden is een stuurgroep, die als adviesorgaan voor het samenwerkingsverband fungeert (A). Hierin zitten directeuren van veertien scholen. Daarnaast zijn er tal van netwerken: een directeurennetwerk, een netwerk van intern begeleiders en een netwerk van remedial teachers. Verder is er een leerkrachtenplatform, een leerlingenplatform en een ouderplatform.

2.1.2 Samenwerking tussen besturen

Historische context

Twee van de vijf samenwerkingsverbanden bestonden vóór de start van passend onderwijs al in (nagenoeg) dezelfde samenstelling als het vroegere samenwerkingsverband ‘Weer Samen Naar School’ (A, B). Eén van de twee is iets kleiner geworden door de invoering van passend onderwijs (A). Beide samenwerkingsverbanden zijn relatief beperkt in omvang en kenden al een goede samenwerking. Het derde verband is aanzienlijk groter geworden doordat besturen en scholen uit omliggende gemeenten zich in 2013 aansloten (E). Het vierde en vijfde verband zijn beide ontstaan door fusie van

twee samenwerkingsverbanden. In één geval gaat het om fusie van een groter en een kleiner verband (C) en in het andere geval om een fusie van twee grote verbanden in dezelfde stad (D).

Werking van het model

De vraag naar de rol van de schoolbesturen en naar de scheiding tussen bestuur en toezicht houdt de gemoederen nog bezig in een aantal samenwerkingsverbanden. Zoals aangegeven, is in één van de verbanden (B) besloten niet meer afzonderlijk als dagelijks bestuur te vergaderen. Dit omdat de inhoudelijke betrokkenheid van het algemeen bestuur afnam. In het genoemde samenwerkingsverband wordt gestreefd naar een netwerkorganisatie waarin het gaat om afstemming. Men vindt dat daar geen hiërarchisch model bij past. Er is heel bewust niet gekozen voor een raad van toezicht, omdat een toezichthouder eigenlijk geen inhoudelijke bemoeienis kan hebben. De coördinator is optimistisch over de nu ingezette ontwikkeling.
In een ander samenwerkingsverband (E) is de vraag actueel hoeveel inhoudelijke betrokkenheid van de schoolbesturen wenselijk is. Het bestuur houdt zich bezig met de inhoudelijke opzet en monitoring van het ondersteuningsplan, financiële zaken en het goedkeuren van begroting en jaarrekening. De directeur kan worden gevraagd om namens het bestuur van het samenwerkingsverband op te treden. Dat is opgenomen in de statuten en in het huishoudelijk reglement. Het was de bedoeling dat het samenwerkingsverband zou doorgroeien naar een raad-van-toezichtmodel. Er zijn de laatste tijd veel bestuurswisselingen geweest en nieuwe bestuurders zijn daarin terughoudender. Vooral de nieuwe bestuurders vinden dat het bestuur eigenaar moet zijn van de agenda en zich meer met de inhoud bezig moet houden. Een aantal bestuursleden heeft recent een workshop ‘governance’ gevolgd. Om meer bij de inhoud betrokken te zijn, zijn sinds kort drie commissies ingesteld: een werkgeverscommissie, een auditcommissie en een agendacommissie. Ook vindt een van de bestuurders dat meer sturingsinformatie gewenst is, met name wat de financiële ontwikkelingen betreft.
De directeur van een ander samenwerkingsverband (D) vindt de manier waarop het samenwerkingsverband bestuurlijk is georganiseerd, niet ideaal. Toezichthouder en bestuur zouden gescheiden moeten zijn en dat is nu niet het geval. Volgens de statuten kiest de algemene ledenvergadering uit haar midden een bestuur en is de voorzitter van de algemene ledenvergadering tevens de bestuursvoorzitter. Daarmee houdt het bestuur toezicht op zichzelf. Bovendien is bepaald dat alle schoolbesturen evenveel zeggenschap hebben als er gestemd wordt. Daarmee heeft de stem van een eenpitter hetzelfde gewicht als de stem van het allergrootste schoolbestuur. Er wordt nu gepoogd om de statuten te veranderen en de directeur van het samenwerkingsverband directeur-bestuurder te maken. Een directeur van een samenwerkingsverband die tevens bestuurder is (A), is van mening dat de scheiding tussen bestuur en toezicht in dat verband goed is geregeld.

Samenwerking

Over de samenwerking tussen de besturen laten de meeste betrokkenen zich positief uit. De beslissing in één van de verbanden (B) om met alle besturen alleen nog gezamenlijk te overleggen, bleek een zinnige stap om de samenwerking tussen alle schoolbesturen te verbeteren. Er was aanvankelijk sprake van belangentegenstellingen tussen enkele schoolbesturen buiten het samenwerkingsverband om. Zo was er bijvoorbeeld onderlinge

concurrentie in een gebied met afnemende leerlingenaantallen. Om dergelijke kwesties op te lossen zijn er veel gespreksrondes georganiseerd waarbij de coördinator van het samenwerkingsverband een nadrukkelijke rol speelde. Uiteindelijk is men tot goede afspraken gekomen. Nog niet alles loopt optimaal, maar de problemen zijn helder op tafel gekomen. De coördinator signaleert dat sommige schoolbesturen elkaar opzoeken met het oog op verdere samenwerking, terwijl andere dat veel minder doen.
In een ander samenwerkingsverband geven verschillende gespreksdeelnemers aan dat de bestuurlijke samenwerking goed verloopt (A). Een aantal keren per jaar is er overleg met alle besturen. Dan worden alle zaken over passend onderwijs besproken. Men spreekt vrijuit met elkaar en de grote besturen overheersen niet. Het gaat hier om een relatief klein samenwerkingsverband. Dat heeft voordelen, zo wordt aangegeven: '*Men kent elkaar, zit op korte afstand van elkaar*' en '*Men weet elkaar te vinden*'. Tot de herschikking van scholen zaten de grote besturen bovendien in hetzelfde gebouw. Ook hier wordt echter gesignaleerd dat de samenwerking iets te lijden heeft doordat besturen met krimpende leerlingenaantallen te maken hebben.
In een derde samenwerkingsverband is men het er ook over eens dat de samenwerking goed loopt (E). Er is een prima vergadercultuur. Iedereen is gelijkwaardig in de bestuursvergadering, ongeacht de grootte van het bestuur. Besluitvorming vindt plaats op basis van consensus. Als er geen consensus is, wordt rekening gehouden met de stemverhouding, maar dat is nog niet nodig geweest. Er zijn nog geen confrontaties geweest, zo geven de bestuurders ook aan. Het bestuur vergadert ongeveer vijf keer per jaar. Eén van de bestuurders vindt dat te weinig. Daarnaast zijn er bilaterale overleggen. Dat is gemakkelijk te realiseren, doordat een aantal besturen en de directeur van het samenwerkingsverband in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn. De acht schoolbesturen in de stad spreken elkaar elke twee à drie weken in de onderwijscoöperatie. Dat is van belang voor het realiseren van de Landelijke Educatieve Agenda (LEA) en het zorgt voor onderlinge afstemming. De besturen buiten de stad zijn daar niet bij betrokken, maar als het nodig is, worden zaken die in de onderwijscoöperatie aan de orde zijn, ook in het samenwerkingsverband op de agenda gezet. Ook in het vierde samenwerkingsverband (C) verloopt de samenwerking naar tevredenheid. Er is onderling vertrouwen en partijen spreken elkaar volgens de directeur/bestuurder aan op de gang van zaken, alsdat nodig is. Volgens een van de schoolbestuurders zorgt de keuze voor het schoolmodel[10] ervoor dat je als schoolbestuur bij je vertrouwde werkwijze kunt blijven en dat je ook inzichten van andere partijen kunt toevoegen. Dat werkt goed in dit samenwerkingsverband.
De directeur van één samenwerkingsverband is kritischer over de samenwerking (D). De verhouding tussen samenwerkingsverband, schoolbesturen en scholen is ingewikkeld. Er zijn veel overlappende rollen. '*Al die belangen lopen helemaal door elkaar heen. En eigenlijk als ze aan het vergaderen zijn moeten ze de hele vergadering petje op, petje af doen: toezichthouder, bestuurder, belangenbehartiger, afnemer. Soms zijn ze zelfs ook huisbaas'.* Bovendien zijn er bij bestuursvergaderingen vaak weinig mensen aanwezig. Dat bemoeilijkt het nemen van besluiten, aangezien minstens twee derde van de bestuurders aanwezig moet zijn.

10 Zie 2.1.3.

2.1.3 Organisatiestructuur

Verdeling van middelen

In het Referentiekader Passend onderwijs (PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad en MBO Raad, 2013) worden met het oog op de verdeling van financiële middelen drie mogelijke modellen geschetst: in het schoolmodel worden de middelen onder schoolbesturen verdeeld op basis van het leerlingenaantal; in het expertisemodel richt het samenwerkingsverband een netwerk van (tussen)voorzieningen in en regelt het verband de aard, omvang en bekostiging daarvan; in het leerlingmodel worden middelen beschikbaar gesteld op basis van individuele diagnoses en de aanpak die daarbij noodzakelijk wordt geacht. Het schoolmodel is een voorbeeld van decentrale organisatie, terwijl het expertisemodel een voorbeeld van centrale organisatie is. In het referentiekader wordt overigens aangegeven dat niet te verwachten is dat samenwerkingsverbanden alle ondersteuningstoewijzing kunnen organiseren op basis van één model. Uit de casestudies blijkt dat verschillende vormen voorkomen en dat er in een aantal gevallen sprake is van een combinatie van twee modellen: het schoolmodel en het expertisemodel.

De coördinator van samenwerkingsverband (C) geeft aan dat bij de ontwikkeling van het samenwerkingsverband ‘beleidsarm’ en ‘decentraal’ de uitgangspunten waren, juist omdat één van de twee partners een bijzonder klein samenwerkingsverband was. Met deze uitgangspunten is het schoolmodel een logische keuze, aldus deze coördinator. De directeur van samenwerkingsverband (D) geeft aan dat is gekozen voor het expertisemodel. Bij de drie overige samenwerkingsverbanden is er een combinatie van schoolmodel en expertisemodel (A, B en E). In twee van deze verbanden is er een vrij omvangrijke bovenschoolse organisatie, waarin onder meer veel van de voormalige ambulant begeleiders een plek hebben gekregen (A en E). De resterende middelen gaan naar de schoolbesturen. In één van deze samenwerkingsverbanden (E) moeten scholen bovendien financieel bijdragen aan de plek van leerlingen die zij hebben verwezen naar speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs (in het voorafgaande aangeduid als ‘de vervuiler betaalt’). In het derde samenwerkingsverband (B) is ervoor gekozen de kosten van het samenwerkingsverband zo laag mogelijk te houden. Besturen gaan over de inhoud en zij ontvangen het grootste deel van de financiële middelen.

Stafkantoor en schoolondersteuners

De twee samenwerkingsverbanden die voor het schoolmodel hebben gekozen, hebben een klein stafkantoor. In het ene verband (C) omvat dit slechts twee personen, de directeur/bestuurder en een ondersteuner. Daarnaast is er een multidisciplinaire commissie die de toelaatbaarheidsverklaringen en de bovenbestuurlijke arrangementen bepaalt. Het andere samenwerkingsverband (B) heeft zelf geen personeel in dienst. De coördinator is in dienst van de schoolbegeleidingsdienst en ook secretariaatsuren worden ingehuurd. Daardoor zijn de kosten beperkt. Het samenwerkingsverband geeft wel een garantie af aan de schoolbesturen dat het salaris van externe specialisten vergoed wordt en dat er voorzieningen zijn voor ww en ziektewet. Het personeel wordt (tijdelijk) aangesteld bij de scholen.

Bij het samenwerkingsverband waar het expertisemodel wordt gehanteerd (D), zijn 88 mensen in dienst en 77 worden er gedetacheerd. Veel middelen gaan naar personele inzet, in de vorm van schoolondersteuning. Er wordt bovendien gewerkt met onderwijsarrangeerteams op wijkniveau. In de verbanden met een combinatie van expertise- en schoolmodel, zijn er schoolondersteuners die bij het samenwerkingsverband zijn gedetacheerd (E) of bij het bevoegd gezag van de school voor speciaal basisonderwijs in dienst zijn (A). Daarbij gaat het deels om breed inzetbare ondersteuners (generalisten, aangeduid als 'gespecialiseerde uitvoerders' of 'consulenten') die aan een vast aantal scholen verbonden zijn en daar een vast aantal dagdelen per week aanwezig zijn. Daarnaast kunnen scholen uit hun eigen budget specialisten inhuren, vanuit het samenwerkingsverband of daarbuiten. In het eerste geval werken veertig mensen op detacheringsbasis bij het samenwerkingsverband. De voormalige ambulante begeleiders vanuit het speciaal basisonderwijs en cluster 3 en 4 van het speciaal onderwijs zijn daar allen gedetacheerd. Er zijn volumeafspraken gemaakt met het speciaal onderwijs, met betalingsverplichtingen tot 2021. In het andere geval is er een team van 25 mensen die naar de scholen gaan. Zij worden uitgezonden vanuit het bovenschoolse kennis- en dienstencentrum. Andere voormalige ambulant begeleiders en collegiale consulenten worden nu ingezet om op verzoek van scholen kortdurende en vooral preventieve ondersteuning te verzorgen.

2.1.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Gezien de uitgangspunten van passend onderwijs is het de bedoeling dat samenwerkingsverbanden een eigen aanpak ontwikkelen en dat besturen daarover in gezamenlijkheid besluiten. Die eigen aanpak is overal tot stand gekomen. Over de wijze van samenwerken en besluiten worden nog de nodige discussies gevoerd, zoals uit het voorgaande is gebleken. De volgende punten worden daarbij als knelpunten genoemd.

Governance en positionering

Directeuren van drie samenwerkingsverbanden (A, E, D) wijzen op het knelpunt van 'governance'. Er is een spanningsveld: waar eindigt de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband en waar begint die van de schoolbesturen? Basisondersteuning en thuiszitters zijn de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Toezicht houden is lastig, want de besturen moeten toezicht houden op zichzelf. De besturen zijn eigenaar, uitvoerend bestuurder en toezichthouder. Het bestuur is '*de slager die het eigen vlees keurt*', zoals één van de gespreksdeelnemers zegt. Deze directeur van een samenwerkingsverband is van mening dat dit wettelijk anders zou moeten worden ingericht. Uit het oogpunt van governance is het volgens een van de directeuren ook onlogisch dat de PO-Raad de belangen van de samenwerkingsverbanden behartigt. Deze directeur wijst er verder op dat kiezen voor het kind niet altijd hetzelfde is als kiezen voor het instellingsbelang en dat grotere besturen de druk van de GMR ervaren om de eigen belangen te vertegenwoordigen.

De directeur van een ander samenwerkingsverband (D) signaleert als knelpunt dat alleen de schoolbesturen met de gemeente praten over passend onderwijs. Zij zijn niet altijd voldoende geïnformeerd en betrokken. De directeur is van mening dat de samenwerkingsverbanden wat dit betreft niet goed gepositioneerd zijn. Bovendien

worden de samenwerkingsverbanden volgens deze directeur afgerekend op dingen waarvoor ze niet verantwoordelijk zijn. Daarom zouden ze zich moeten verenigen. Er is nu onder de PO-Raad een initiatiefgroep opgericht met 77 samenwerkingsverbanden.

Calculerend gedrag / belangenconflicten

In drie samenwerkingsverbanden blijken krimpende leerlingenaantallen een knelpunt. Dit kan een negatieve uitwerking hebben op de samenwerking tussen besturen. Scholen die met dalende leerlingenaantallen kampen, proberen kinderen binnen te houden en besturen concurreren met elkaar. In een van de verbanden (E) geeft een schoolleider aan dat men niet meer de solidariteit voelt die er was in de Weer-Samen-Naar-Schooltijd. Daarvoor is het samenwerkingsverband te groot geworden. Eén van de bestuurders van dit verband vindt dat er meer collectiviteitsgevoel tussen de besturen zou moeten zijn.

2.2 Middelenverdeling

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn de wijze waarop men in het samenwerkingsverband de middelen verdeelt, de invloed van de verevening en de wijze waarop verantwoording geregeld is.
Zoals in het voorafgaande is aangegeven, hangt de wijze van verdeling van de middelen samen met de keuze tussen het expertisemodel en het schoolmodel, of de balans die tussen beide modellen is gevonden.
Het samenwerkingsverband dat heeft gekozen voor het expertisemodel (D) stelt onderwijsarrangeerteams ter beschikking aan scholen, in een wijkgerichte aanpak. Scholen kunnen voor ondersteuningsvragen bij de schoolcontactpersonen van deze teams terecht. De schoolcontactpersonen bezoeken de scholen regelmatig. Alle scholen kunnen bovendien een maatwerkbudget aanvragen voor arrangementen. Het gaat daarbij om een budget tussen € 9.000 en € 13.000 per leerling. De aanpak en omvang van de budgetten zijn afgeleid van de ervaringen met rugzakken. In het begin gingen de budgetten niet op, maar nu wel.
In het samenwerkingsverband dat voor het schoolmodel heeft gekozen (C), gaat de helft van de gelden voor de lichte ondersteuning naar de schoolbesturen voor de organisatie van onderwijs, de basisondersteuning. Dit wordt per bestuur verdeeld op basis van de leerlingaantallen. De andere helft gaat naar het speciaal basisonderwijs. De financiële middelen voor de zware ondersteuning zijn bedoeld voor de personele inzet in het speciaal onderwijs. Ook de arrangementen die de basisondersteuning te boven gaan, bijvoorbeeld lesmateriaal, onderwijsassistenten of een orthopedagoog die eens in de twee weken langskomt, worden door het samenwerkingsverband betaald.
In de samenwerkingsverbanden die een combinatie van het expertisemodel en het schoolmodel hanteren, wordt met verschillende verdelingen gewerkt. In het eerste verband (A) is bestuurlijk afgesproken om ruime bovenschoolse ondersteuning op te zetten en daarnaast een bedrag per leerling per jaar aan de besturen te betalen. Het jaarlijkse bedrag is € 80 per leerling. Momenteel is dit nog met € 25 per leerling verhoogd. Dat budget wordt gezien als ‘lumpsum’. Het is in ieder geval bedoeld voor inzet van de intern begeleider, vervanging van leerkrachten die deelnemen aan ondersteunings-overleg, aanschaf van materiaal voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en

preventieve interventies en/of extra ondersteuning (bijvoorbeeld een plusgroep, onderwijsassistenten, remedial teaching). Ook worden rugzakmiddelen voor de duur van de indicatie overgeheveld naar de scholen. De scholen willen volgens de directeur van het verband vooral expertise in plaats van geld. Daarom levert het samenwerkingsverband veel ondersteuning. Er zijn ook gelden van het samenwerkingsverband beschikbaar als de sbo-school halverwege het jaar een nieuwe groep moet starten. Start de sbo-school geen extra groep, dan vloeien die gelden terug naar het samenwerkingsverband en via het samenwerkingsverband naar de scholen. Er is extra geld van de gemeente voor scholing van pedagogisch medewerkers van voorschool / kindcentra. Ook is geld beschikbaar voor preventieve interventies die per wijk worden georganiseerd, zoals weerbaarheidstrainingen, maatjesprojecten, anti-pestprojecten.
In het tweede samenwerkingsverband (B) wordt op dit moment een bedrag van € 95 per leerling gereserveerd voor arrangementen. Vanaf komend schooljaar gaat € 65 hiervan direct naar de scholen. Met dit geld kunnen de scholen zelf personeel aanstellen. Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van arrangementen komt zo meer bij de scholengroepen te liggen. In het nieuwe verdeelsysteem gaat twee derde geoormerkt voor arrangementen naar de scholen en een derde blijft centraal bij het samenwerkingsverband gereserveerd voor complexe arrangementen. Het geld kan ook besteed worden aan het aanstellen van personeel voor individuele leerlingen. Men schuift dus volgens de coördinator meer op richting scholenmodel. Er zijn drie speciale basisscholen in het samenwerkingsverband, waaronder een kleine school die aanvullende financiering krijgt om te kunnen blijven bestaan.
In het derde samenwerkingsverband (E) is iets meer dan de helft van het beschikbare budget (52 procent in het schooljaar 2015/16) toegewezen aan het samenwerkingsverband. Daaruit worden de bovenschoolse voorzieningen bekostigd, waaronder de directeur, het secretariaat, het loket (dat toelaatbaarheidsverklaringen afgeeft), de makelaar (die helpt bij het zoeken naar een school), experts (die op afroep extra ondersteuning kunnen bieden) en de consulenten (die één dag per week op school zijn om ondersteuning te bieden). Uit dat budget worden ook financiële knelpunten betaald die het samenwerkingsverband voor haar rekening neemt. Dat zijn kosten van plaatsen voor leerlingen met een complexe en meervoudige beperking, leerlingen die direct in het speciaal (basis)onderwijs instromen of binnen een half jaar verwezen worden en residentiële plaatsen. Het resterende deel (48 procent) is het schooldeel, dat aan de schoolbesturen wordt overgemaakt. Hiervoor is een verdelingsmodel opgesteld. Er zijn besturen die een deel van het ondersteuningsbudget afhalen. Die keuze is aan het bestuur. Van het bedrag dat de school ontvangt, moeten de interne en externe arrangementen worden bekostigd, die bovenop de basisondersteuning komen, indien die leerling langer dan een half jaar bij de desbetreffende school ingeschreven is. Scholen moeten bovendien betalen voor leerlingen die zij hebben verwezen, tenzij de leerling korter dan een half jaar op school is geweest. Een van de schoolleiders wijst erop dat de middelen die van het samenwerkingsverband naar de school gaan, niet zijn geoormerkt. De politiek zou dat wel moeten doen, zodat ze niet in de ‘lumpsum’ verdwijnen.

2.3 Verevening

Financiële gevolgen van de verevening voor het samenwerkingsverband

In slechts één samenwerkingsverband (D) is er sprake van een duidelijk positieve verevening. Vier van de vijf samenwerkingsverbanden hebben te maken met een negatieve verevening. In één van deze verbanden (B) meldt de coördinator dat men daar nauwelijks last van heeft, omdat de vermindering van het budget langzaam gaat en het maar om een heel kleine vereveningsopdracht gaat. Een ander verband (A) heeft een negatieve vereveningsopdracht van bijna € 950.000. Dit is in de meerjarenbegroting verwerkt. Per jaar wordt bekeken wat er aan geld binnenkomt. De uitgaven worden daaraan aangepast. Het samenwerkingsverband (E) heeft te maken met de zwaarste vereveningsopdracht. In het schooljaar 2020-2021 ontvangt het verband ruim € 3,8 miljoen minder aan ondersteuningsbudget.

Meningen over verevening

Verschillende deelnemers aan de gesprekken vinden het wel redelijk dat er verevening is, maar men zou het liever anders zien. Een schoolleider merkt op dat verevening wel eerlijk lijkt, maar dat hierbij geen rekening wordt gehouden met de ondersteuningsvraag (B). Ook de directeur en een bestuurder van een ander samenwerkingsverband (A) noemen het een bezwaar dat bij het vaststellen van de verevening geen rekening wordt gehouden met de behoefte die er is. Bovendien merkt de bestuurder op dat er naast die verevening veel andere bezuinigingen zijn geweest die effecten op het onderwijs hebben.
Ook in het samenwerkingsverband met de grootste vereveningsopdracht (E) kunnen enkele deelnemers aan de gesprekken er nog wel begrip voor opbrengen dat er verevening is. In het verleden is er te veel verwezen en zijn de scholen voor speciaal basisonderwijs ‘extreem groot’ geweest. Een van de bestuurders vindt de landelijke verdeling van middelen daarentegen onbillijk. In het advies om tot verevening te komen, heeft de Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs volgens hem destijds geen rekening gehouden met historische en culturele verschillen. Er staat een enorme mytylschool in de stad en als industriestad zijn er veel achterstandsgroepen. De bestuurder wijst erop dat de G4 daar wel extra gelden voor krijgen. Dat er verschillen tussen regio’s zijn, is volgens deze bestuurder wel degelijk te rechtvaardigen.

Invloed van de verevening

Een van de bestuurders in het samenwerkingsverband dat het meest te lijden heeft onder de verevening (E), noemt deze ‘een zwaard dat boven het hoofd van deelnemers hangt’. Dat is heel vervelend, want daardoor is er weinig ruimte voor nieuw beleid. Een bestuurder waarschuwt dat verevening geen cijfermatige opdracht moet zijn, terwijl een andere bestuurder vindt dat het samenwerkingsverband de vereveningsopdracht slaafs volgt. Deze bestuurder heeft de indruk dat de negatieve vereveningsopdracht een dempende werking heeft op het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen. Hij vraagt zich af of het loket in vrijheid kijkt naar wat een kind nodig heeft. Volgens een van de schoolleiders heeft het loket geen expliciete opdracht om de verevening te realiseren, maar speelt het wel mee. Volgens de directeur van het samenwerkingsverband is er bij het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen geen druk vanuit het samenwerkingsverband om te

bezuinigen, maar wordt nu in de scholen wel meer op het geld gelet en doen ook besturen dat. Er is volgens de directeur nog nooit zoveel 'positieve turbulentie' geweest. Scholen zijn nu medeverantwoordelijk en bestuurders hebben meer belangstelling voor de gang van zaken. De 'perverse prikkels' om leerlinggebonden financiering aan te vragen of leerlingen te verwijzen naar het speciaal onderwijs zijn er nu af. De bestuurder van het speciaal (basis)onderwijs ziet echter nieuwe 'perverse prikkels'. Doordat scholen voor een verwijzing moeten betalen, geldt volgens deze bestuurder in het reguliere onderwijs tegenwoordig het credo '*Gij zult niet doorverwijzen*'. De deelname aan speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs loopt fors terug. Er is in 2015 daardoor veel geld overgebleven. De scholen voor speciaal (basis)onderwijs krimpen. In de basisscholen legt men een direct verband tussen de negatieve vereveningsopdracht en de dalende verwijzing. Door de verevening '*moeten minder kinderen naar sbo en so*' en '*je moet je verantwoorden voor een verwijzing*'. Er blijven dan meer kinderen in het regulier onderwijs, in principe met hetzelfde geld. Men voorziet ook dat er expertise uit het speciaal basisonderwijs wegvloeit. '*Het is gewoon jammer dat het onderwijs dan eigenlijk een geldkwestie gaat worden*.' Ook een bestuurder in een ander samenwerkingsverband (D) wijst erop dat er een prikkel is om minder toelaatbaarheidsverklaringen af te geven, omdat er dan meer geld beschikbaar is voor de basisscholen.

2.3.1 Verantwoording

In het samenwerkingsverband dat volgens het schoolmodel werkt (C), leggen de besturen inhoudelijke verantwoording af aan het samenwerkingsverband over de besteding van de gelden die zij ontvangen uit het budget voor lichte ondersteuning. De directeur/bestuurder heeft zicht op de groei van het speciaal basisonderwijs omdat hij zelf over de gegevens beschikt. Wat betreft het speciaal onderwijs vindt de verantwoording plaats op basis van de leerlingaantallen. Voor het regulier basisonderwijs wordt inzicht verkregen in de kosten middels de arrangementen.
In een ander samenwerkingsverband (A) wordt een eigen monitor opgesteld, met informatie uit de ondersteuningsplannen en informatie over extra ondersteuningsvragen en arrangementen waarvan scholen gebruikmaken. Per school wordt een overzicht gemaakt. Daarover gaat het samenwerkingsverband dan in gesprek met de school. Scholen leggen verantwoording af aan elkaar ('horizontaal verantwoording afleggen'). Er is een visitatieteam in het samenwerkingsverband en er wordt gewerkt met een zelfevaluatieinstrument passend onderwijs (ZIP).
In een derde samenwerkingsverband (B) moeten de schoolbesturen de inzet van de middelen verantwoorden in hun jaarverslag. Ook is er een samenwerkingsverband (E) waar scholen de besteding van de middelen aan hun bestuur verantwoorden en het bestuur verantwoordt de besteding vervolgens aan het samenwerkingsverband. Als er geld overblijft, kan dat (beredeneerd) naar het volgend jaar worden overgeheveld. De leerkrachten van een basisschool in dit samenwerkingsverband vinden dat er nu veel meer moet worden verantwoord, aan de intern begeleider en aan het samenwerkingsverband. Passend onderwijs zou minder bureaucratie moeten opleveren, maar het is juist meer geworden. Het is ook wat de school zichzelf oplegt, zegt een van hen: '*We lopen hypes achterna.*' Men heeft het idee dat vooral het papierwerk in orde moet zijn. '*Waar het uiteindelijk om draait, het kind in de praktijk, telt minder.*'

2.3.2 Eerste ervaringen

Een intern begeleider in een van de samenwerkingsverbanden (A) geeft aan dat de school nu minder middelen krijgt dan in de tijd van de rugzakgelden. Een nadeel van de rugzakjes was dat deze voor sommige kinderen 'te zwaar' en voor andere 'te licht' waren en er waren kinderen waar je helemaal geen rugzakje voor kreeg. Het systeem met arrangementen is volgens deze intern begeleider een veel beter systeem, maar er zijn wel kinderen die wat meer nodig hebben dan kan worden ingezet. Het idee van minder labels spreekt aan. Je moet kijken naar de ondersteuningsbehoefte. Je kunt nu ook voor kinderen zonder labeltje een arrangement aanvragen: '*Het kind hoeft niet meer mee te liften op de rugzak van een ander*. *Dat is een vooruitgang.*'
In samenwerkingsverband (B) schuift men meer op in de richting van het schoolmodel. De aanleiding lag in de complexe wet- en regelgeving rond het aanstellen van personeel (Wet Werk en zekerheid) en de behoefte om meer volwaardige banen aan te kunnen bieden. Ook speelde een streven naar beperking van de administratieve last mee. Het voorstel voor herverdeling van de middelen kwam vanuit enkele scholengroepen, maar alle scholengroepen hebben ermee ingestemd. Het bedrag dat elk bestuur per leerling krijgt is verhoogd, met als consequentie dat er van de scholen ook een ruimere basisondersteuning verwacht wordt. De voorwaarden om een arrangement voor zwaardere ondersteuning aan te vragen zijn verscherpt. Een schoolleider is van mening dat bij de nieuwe verdeling onvoldoende rekening wordt gehouden met de ondersteuningsbehoefte in de scholen. De schoolleider wijst verder op het probleem van de weggevallen financiële ondersteuning vanuit REC4 voor individuele begeleiding van cluster 4-leerlingen, waardoor de school dit jaar meer kinderen dan voorheen heeft moeten verwijzen naar het speciaal onderwijs. Voorheen had men met dat extra geld twee 'special teachers' in dienst en die heeft men nu moeten vervangen door onderwijsassistenten, wat feitelijk ten koste is gegaan van de kwaliteit van de ondersteuning.
In het verband dat voor het schoolmodel heeft gekozen (C), staat samenwerking volgens een van de bestuurders centraal. Er is bewust niet gekozen voor het expertisemodel, omdat daarbij een buitenstaander zegt wat goed is voor de leerling op basis van een diagnose. Dat maakt je afhankelijk volgens het schoolbestuur. De kracht van het schoolmodel is er volgens de bestuurder juist in gelegen dat de leerkracht expert wordt, dat in plaats van afwachten, de leerkracht nu zelf aan de slag moet. Daarbij is een diagnosticus nodig, maar deze heeft niet de waarheid in pacht, het is een zoektocht naar wat werkt bij een bepaalde leerling. Het schoolbestuur heeft ingezet op het bekwaamheidsmodel waarbij de leerkrachten zich sterker voelen om thuisnabij onderwijs te geven. Dat vraagt veel van de scholen. Een omslag in denken van onderbouwing van handelingsverlegenheid naar nadenken over wat je als leerkracht nodig hebt om een bepaalde leerling de extra onderwijsondersteuning te kunnen geven.
In het samenwerkingsverband met de grootste vereveningsopdracht (E) leidt het gekozen verdelingsmodel ertoe dat scholen die vóór 2012 veel verwezen en scholen die veel leerlingen met een rugzakje hadden, nu verhoudingsgewijs minder budget krijgen. Volgens één van de bestuurders leidt dit ertoe dat de 'witte scholen' rijker worden. In 2015 is een positief financieel resultaat gerealiseerd door een lagere deelname aan het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs en een kleinere krimp van de basispopulatie dan

was voorzien. Dat geld moet op een of andere manier worden teruggegeven aan de scholen. Er is nog discussie tussen de bestuurders over de vraag hoe die middelen worden verdeeld en of er extra geld gaat naar plekken waar dat het hardst nodig is. Bestuurders van krimpende scholen voor speciaal basisonderwijs willen in gesprek om tot een oplossing te komen voor de dalende inkomsten van die scholen en de gevolgen die dat kan hebben voor de personele bezetting.

2.3.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

De beoogde effecten van het beleggen van de financiële verantwoordelijkheden bij samenwerkingsverbanden zijn meer kostenbeheersing, een rechtvaardige verdeling (daarvoor is er verevend), meer financiële vrijheid en betere verantwoording over besteding van middelen.

Kostenbeheersing

Dat verbanden te maken hebben met negatieve verevening, dwingt tot kostenbeheersing. In één van de verbanden (A) wordt het feit dat het leerlingenaantal in de cluster-4-school terugloopt, aan de negatieve verevening toegeschreven. Deze terugloop wordt gecompenseerd door een lichte groei van het leerlingenaantal in de school voor speciaal basisonderwijs. Een directeur van een basisschool vindt dat er op het punt van verwijzing beleid zou moeten worden gemaakt door het samenwerkingsverband en dat scholen die meer dan gemiddeld verwijzen daarop zouden moeten worden aangesproken. In het verband met de grootste vereveningsopdracht (E) lopen de leerlingenaantallen in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs fors terug. Dat wordt toegeschreven aan de regel dat scholen moeten betalen voor plaatsen in het speciaal (basis)onderwijs die worden bezet door leerlingen die van de desbetreffende school afkomstig zijn.

Financiële vrijheid

Enkele deelnemers aan de gesprekken noemen als positief gevolg van passend onderwijs dat er meer financiële vrijheid is. Een van de schoolleiders (B) geeft aan dat kleine arrangementen nu onder de basisondersteuning vallen, waardoor er geen aanvraagtijd meer voor nodig is. Een directeur/bestuurder (C) heeft uitgerekend dat een gemiddeld arrangement voor een leerling in het regulier basisonderwijs de helft kost van het budget dat met een rugzakje was gemoeid, dus '*met hetzelfde geld kunnen we tweemaal zoveel kinderen helpen'.*

Beschikbaarheid en verdeling van middelen

Volgens één van de schoolleiders (A) is passend onderwijs nieuw beleid zonder extra middelen. Het is onder een ongunstig gesternte ingevoerd. Doordat de groepsgrootte de afgelopen jaren is gestegen en de complexiteit is toegenomen, is de werkdruk toegenomen. Je moet passend onderwijs los van de bezuinigingen kunnen zien. Dat is volgens deze schoolleider moeilijk voor leerkrachten. Als je de nuancering niet ziet, ben je snel geneigd te zeggen dat passend onderwijs geen verbetering is. De leerkrachten van deze school wijzen inderdaad op de grote groepen, vaak 31 leerlingen, met kinderen met specifieke onderwijsbehoeften erbij. Ook de hoogbegaafden krijgen extra aandacht. De leerkrachten vinden dit nadelig voor kinderen die geen extra hulp nodig hebben: '*Vooral*

de doorsneeleerling is daar de dupe van'. Omgaan met een moeilijk lerend kind vinden zij eenvoudiger dan omgaan met gedragsproblematiek. Met een leerling met gedragsproblemen zit je de hele dag en als je ondersteuning krijgt, is dat maar een klein deel van de week. Er zitten leerlingen met autisme, odd, adhd, ('*alle letters die er zijn, die hebben we allemaal*'). Het komt voor dat kinderen elkaars gedrag gaan kopiëren, om ook aandacht te krijgen en het komt voor dat leerlingen het niet eerlijk vinden dat een ander kind wordt voorgetrokken. Ook een andere schoolleider in dit samenwerkingsverband wijst erop dat als gevolg van bezuinigingen de klassen groter worden. Bovendien krijgt deze school in verband met passend onderwijs minder middelen dan voorheen in het kader van de rugzakken. Eén van de bestuurders in een ander samenwerkingsverband noemt als knelpunt dat de problematiek toeneemt en de groepen voller worden. Het leerstofjaarklassensysteem kan niet verder opgerekt worden. Dat groepen groter worden, heeft te maken met eerdere bezuinigingen op de bekostiging. Een leerkracht in een ander samenwerkingsverband (D) zegt: '*De geldstromen, ach ja, ze zijn er, maar we zien ze niet.'*
Het grote nadeel van passend onderwijs is volgens leerkrachten dat kinderen op de basisschool blijven die zoveel extra aandacht en ondersteuning nodig hebben, dat de rest van de klas daardoor tekortkomt. Dat is vooral een geldkwestie: '*Passend onderwijs draait om geld in plaats van om wat goed is voor het kind*.' (E).
Een directeur van een samenwerkingsverband (A) wijst erop dat het landelijk gezien de norm lijkt te worden dat schoolbesturen zelf zoveel mogelijk zaken regelen. Er is een lobby bij de PO-Raad om geld naar schoolbesturen te leiden. De vrijheid van de samenwerkingsverbanden wordt daardoor ingeperkt.

Overige knelpunten en risico's

Een schoolleider van een openbare school (B) ziet verzuiling als een bedreiging voor passend onderwijs, omdat soms de denominatie van een school belangrijker geacht wordt dan het best passende aanbod.

In een van de samenwerkingsverbanden, waar scholen financieel moeten bijdragen als een van hun voormalige leerlingen een plek in het speciaal (basis)onderwijs bezet (E), is de verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs dusdanig afgenomen, dat bestuurders aangeven dat het voortbestaan van het speciaal basisonderwijs onder druk staat. Bestuurders verwachten van het samenwerkingsverband dat er een oplossing wordt gezocht. Bij één van de scholen streeft het bestuur naar een toenemende mate van integratie in de basisschool die in hetzelfde gebouw is gehuisvest. De bekostiging vormt hier echter een knelpunt. De inspecteur vindt dat leerlingen die bij de sbo-school bekostigd worden, niet op de basisschool mogen rondlopen. Ook wordt als knelpunt genoemd dat de meeste scholen voor speciaal (basis)onderwijs in dit samenwerkingsverband bij hetzelfde bestuur horen. De problemen als gevolg van de daling van leerlingenaantallen zijn daardoor vooral bij één bestuur geconcentreerd. Een andere bestuurder stelt dat het niet zo moet zijn dat het kind met het badwater wordt weggegooid door het speciaal basisonderwijs weg te bezuinigen. In een ander samenwerkingsverband (A) neemt de verwijzing naar cluster 4 af, terwijl de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs toeneemt. In een derde samenwerkingsverband (D) is de ervaring in de cluster4-school dat er nog steeds groepen bijkomen, terwijl de school

‘*eigenlijk niet mag groeien*’. Volgens de leerkrachten kan dat ermee te maken hebben dat het regulier onderwijs minder ervaring heeft met stoornissen en minder structuur biedt.

Verschillende deelnemers aan de gesprekken hebben de indruk dat basisscholen kinderen later verwijzen dan voorheen. Een interne begeleider (E) zegt dat het vaak tot groep 5 of 6 nog wel goed gaat, als een kind met een laag IQ een eigen leerlijn heeft. Dan wordt het moeilijker. Vaak wordt in de hogere groepen de ‘peer group’ belangrijker en worden sociaal-emotionele aspecten belangrijker. Het kind vindt het niet meer prettig om alles alleen te doen. Dan kan het zijn dat het einde op de basisschool bereikt is en verwijzing gewenst is. Een kind kan bovendien pas verwezen worden als er voldoende onderzoeksgegevens zijn, zodat is aangetoond dat de beste plek voor het kind niet de basisschool is. De bestuurder van de scholen voor speciaal (basis)onderwijs stelt daar tegenover dat als verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs nodig is, dit zo vroeg mogelijk moet gebeuren. Nu komen verwezen leerlingen volgens deze bestuurder vaak in de bovenbouw binnen. Bovendien neemt het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs toe. Een schoolbestuurder in een ander samenwerkingsverband (C) zet vraagtekens bij de klacht uit het speciaal (basis)onderwijs dat kinderen soms te laat worden verwezen. Dit zou voortkomen uit de angst om ‘kinderen mis te lopen’, terwijl het juist de bedoeling van passend onderwijs is om meer kinderen thuisnabij onderwijs te geven. Overigens herkent men niet in alle scholen voor speciaal basisonderwijs (A en E) het beeld dat leerlingen later zouden worden verwezen.

Een ander knelpunt is dat de middelen die in het kader van passend onderwijs beschikbaar zijn, niet structureel zijn. Twee bestuurders (E) wijzen erop dat je verplichtingen aangaat op basis van incidentele middelen. Het tijdelijk inhuren van mensen leidt ook tot verplichtingen, door de Wet Werk en Zekerheid. Ook de btw wordt als risico genoemd. Er is een tijdelijke btw-vrijstelling voor werkzaamheden binnen een samenwerkingsverband voor passend onderwijs en de daarin deelnemende scholen. Als de tijdelijke vrijstelling verdwijnt, moeten scholen btw gaan betalen als ze bepaalde diensten afnemen. Daarover moet nog een besluit worden genomen door de overheid.

2.4 Organisatie van de toewijzing

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn achtereenvolgens de wijze waarop de toewijzing is geregeld voor het regulier onderwijs, het speciaal (basis)onderwijs en eventuele bovenschoolse voorzieningen.

2.4.1 Regulier onderwijs

De gangbare procedure indien extra ondersteuningsbehoefte wordt gesignaleerd, is dat eerst binnen de school wordt nagegaan welke extra ondersteuning nodig is en dat binnen de school wordt getracht die ondersteuning te bieden. De leerkracht die een probleem signaleert, overlegt met de intern begeleider over de beste aanpak. Indien ondersteuning nodig is die de school niet of onvoldoende kan leveren, wordt een aanvraag ingediend bij een bovenschools orgaan. In de meeste gevallen is dat een commissie bij het

samenwerkingsverband. Een dergelijke commissie geeft dan, na toetsing, al dan niet een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) af of stelt een arrangement vast. Voor dergelijke commissies worden verschillende benamingen gebruikt, zoals ‘loket’, ‘commissie TLV’ en ‘commissie OTG’. In één van de samenwerkingsverbanden (D) is er geen centraal ‘loket’, maar zijn er negen onderwijsarrangeerteams waar scholen extra ondersteuning kunnen aanvragen.

In samenwerkingsverband A wordt op school in het ‘interne HGPD-overleg’ gesproken over ondersteuning die een leerling nodig heeft. Als extra ondersteuning nodig is, kan de school een arrangement aanvragen bij de Commissie TLV (via het loket). Als een school twijfelt over de beste manier om een leerling te ondersteunen, wordt trajectoverleg gehouden, met de trajectmedeweker van het samenwerkingsverband en de ouders. Het kind wordt dan in een ‘Doorlopende ondersteuningslijn’ (DOL) geplaatst. Zo nodig wordt ook een ‘Persoonlijk ontwikkelplan’ (POP) geopend. Een POP wordt geopend bij het eerste signaal dat er extra steun nodig is voor een leerling. Er worden afspraken en een handelingsaanpak vastgelegd en het kind wordt goed gevolgd. Ook de ouders krijgen een kopie van het POP. Een POP hoeft overigens geen OPP te worden. Scholen kunnen een arrangement aanvragen bij de commissie TLV. Als dat wordt toegekend, kan de school kiezen tussen geld om een expert in te huren en een arrangementmedewerker van het samenwerkingsverband (een onderwijsassistent of een gespecialiseerde leerkracht). Ook kan het samenwerkingsverband een deskundige inhuren. Arrangementen kunnen kortdurend zijn, maar er zijn ook arrangementen van een half jaar. Bij de inzet van bovenschoolse deskundigheid is het zaak te bekijken wanneer scholen het zelf moeten kunnen, zo geeft de directeur van het samenwerkingsverband aan. Op dat punt wordt veel in overleg met directeuren van de scholen gedaan, in de Stuurgroep.

In samenwerkingsverband B worden vier ondersteuningsniveaus onderscheiden:

1. Basisondersteuning door de leerkracht, zo nodig in overleg met de interne begeleider;
2. Ondersteuning met overleg en betrokkenheid van de intern begeleider;
3. Bespreking in schoolgebonden Ondersteuningsteam (OT), dat bestaat uit directeur, ouders, intern begeleider, orthopedagoog en eventueel een externe deskundige (het samenwerkingsverband biedt een groep externe deskundigen aan);
4. Bespreking aan de hand van Groeidocument in commissie OTG (ondersteuningsteam op het niveau van de scholengroepen) die extra middelen heeft vanuit het samenwerkingsverband. Deze commissie wordt voorgezeten door een onafhankelijke orthopedagoog die niet bij de scholen betrokken is.

Het ondersteuningsteam op school (OT) is gelijk aan het vroegere zorgteam, alleen maakt de schoolleider er nu ook deel van uit. Voordat een leerling in het OT besproken wordt, wordt er een Groeidocument opgesteld met een uitwerking van de benodigde basisondersteuning. Het resultaat van het OT wordt ook vastgelegd in het Groeidocument. Het Groeidocument gaat mee naar het OTG en eventueel naar de Commissie Toelating Onderwijsvoorziening (CTO), die toelaatbaarheidsverklaringen afgeeft voor het speciaal onderwijs. Nu is het voor scholen gemakkelijker dan vóór passend onderwijs om ambulante begeleiding aan te vragen in het kader van arrangementen. Er is een poule

samengesteld met speciale deskundigen waar men een beroep op kan doen. Deze deskundigen zijn niet standaard in de scholen aanwezig.

Samenwerkingsverband C heeft gekozen voor het schoolmodel. Voor de directeur/bestuurder houdt dat in dat vooral de schoolbesturen aan zet zijn. Uitgangspunt van de directeur/bestuurder is dat hij zich zo ver mogelijk moet houden van de dagelijkse schoolpraktijk, omdat pas dan de verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk dicht bij de praktijk liggen. Hij mag zich niet op het werkterrein van de besturen begeven. De besturen kunnen BBA's (bovenbestuurlijke arrangementen) aanvragen bij het samenwerkingsverband. Deze verschillen in aard en duur en zijn niet bedoeld voor leerkrachtondersteuning of groepsarrangementen omdat dat binnen de basisondersteuning valt. Wel zijn de BBA's bedoeld voor ambulante ondersteuning.

In het vierde samenwerkingsverband (D) spelen de onderwijsarrangeerteams (OAT) een cruciale rol in de toewijzing. De negen OAT's staan volledig ten dienste van de scholen en de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. De schoolcontactpersoon van het OAT heeft contact met de intern begeleider van de school over de aanvraag voor een dergelijk arrangement. Er wordt in een voortraject getoetst in hoeverre de school zelf naar passend aanbod heeft gezocht en heeft geprobeerd de benodigde ondersteuning te bieden. Wanneer een arrangementsaanvraag voortkomt uit het feit dat de basisondersteuning niet op orde is, wordt hierover het gesprek aangegaan met de school en wordt gezocht naar een oplossing. De uiteindelijke aanvraag voor een arrangement wordt door de schooldirecteur gedaan bij het OAT. Een leerkracht geeft aan dat na overleg met de schoolcontactpersoon een leerlingbespreking volgt. Daarna wordt er een rapport opgesteld, dat wordt besproken en vaak bijgesteld moet worden, dan volgt observatie en daarna komt het in het MDO terug. Vaak komt er dan een advies uit, meestal om eerst nog iets te proberen in de school. Dat wordt niet altijd als passend ervaren: '*Soms krijg je een advies voor een leerling waarvan ik denk, dat hebben we al twee jaar lang geprobeerd.'*

In samenwerkingsverband E beslist het 'Loket' over aanvragen voor arrangementen en toelaatbaarheidsverklaringen. Het Loket komt wekelijks bijeen en bestaat uit een GZ-psycholoog/orthopedagoog (voorzitter), een orthopedagoog, een jeugdarts en een schoolmaatschappelijk werker. Voor aanvragen is een digitaal instrument 'Ondersteuning en Overdracht' ontwikkeld, dat door intern begeleiders van scholen kan worden ingevuld. De directeur van het samenwerkingsverband wijst erop dat scholen hun aanvraag goed moeten documenteren.

2.4.2 Verwijzing naar speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs

Procedure

Toelaatbaarheidsverklaringen die recht geven op toegang tot speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs worden eveneens door een bovenschoolse commissie of 'loket' afgegeven. In één van de samenwerkingsverbanden (E) bestaat tevens een alternatieve procedure. De reguliere procedure is dat een aanvraag voor verwijzing wordt besproken in het 'Groot loket'. Daarbij zijn ongeveer tien personen aanwezig: een orthopedagoog, gz-psycholoog, jeugdarts, maatschappelijk werkende, ambtelijk secretaris, secretaresse,

ib'er van de huidige school, ib'er van de beoogde school en ouders. Het kan echter eenvoudiger, via een soort 'keukentafelgesprek op school'. Aan tafel zitten de huidige school, de beoogde school en ouders. Als er overeenstemming is en er zijn geen kosten voor het samenwerkingsverband verbonden aan de verwijzing, toetst het samenwerkingsverband marginaal ('Klein loket') en geeft een toelaatbaarheidsverklaring af. In een ander samenwerkingsverband (D) is afgesproken dat het verband het volgende schooljaar nauwer met de gemeente gaat samenwerken op het gebied van leerlingen die een 'Onderwijszorgarrangement' nodig hebben. Het samenwerkingsverband zal dan in overleg met de gemeente de TLV's afgeven bij leerlingen die naast onderwijsondersteuning ook (jeugd)zorg nodig hebben.

Flexibiliteit

Het is gebruikelijk dat toelaatbaarheidsverklaringen een beperkte geldigheidsduur hebben en dat er geen deeltijdplaatsingen ('hybride plaatsingen') in het speciaal (basis)onderwijs zijn. In een van de verbanden (D) wordt aangegeven dat de TLV's meestal één of twee schooljaren geldig zijn, maar dat hier mogelijk in de toekomst flexibeler mee wordt omgegaan. In een ander verband (E) is een TLV eveneens minimaal één schooljaar geldig, dus er zijn geen tijdelijke plaatsingen voor een kortere periode. Een van de schoolbestuurders vindt dit onvoldoende flexibel. Plaatsingen korter dan een jaar en hybride plaatsingen moeten volgens hem mogelijk zijn. In samenwerkingsverband A zijn de TLV's minimaal één schooljaar geldig en maximaal drie schooljaren. In de school voor speciaal basisonderwijs wordt ieder jaar bekeken of leerlingen terug kunnen naar het regulier onderwijs, los van de duur van de afgegeven TLV. Er gaan volgens de directeur van de school echter te weinig leerlingen terug, omdat er veel spelers zijn die hierop invloed hebben. Als de sbo-school vindt dat een leerling terug kan, zijn de ouders het daar niet altijd mee eens. Bovendien moet de basisschool de leerling willen terugnemen.

2.4.3 Bovenschoolse voorzieningen

De mate waarin samenwerkingsverbanden bovenschoolse voorzieningen hebben ingericht, varieert. Dit hangt samen met de vraag of men naar het expertisemodel of naar het schoolmodel neigt en met beslissingen die zijn genomen over de inzet van de voormalige ambulant begeleiders.

Eén van de samenwerkingsverbanden (A) heeft een kennis- en dienstencentrum opgezet. Daarvan maakt een kenniscentrum dyslexie deel uit, evenals een VVE-Kenniscentrum. Er is een kennisgroep dyslexie waarin leraren, medewerkers van het samenwerkingsverband, ouders en het voortgezet onderwijs zitten. Ook is er een kennisgroep executieve functies. GZ-psychologen en orthopedagogen voeren onderzoek uit bij leerlingen, ondersteund door psychodiagnostisch medewerkers. Er is een ondersteuningsteam van 25 mensen die naar de scholen gaan. Zij werken preventief, vanuit het kennis- en dienstencentrum. Dit zijn de zogeheten 'gespecialiseerde uitvoerders' ('GESP-ers'). Het zijn generalisten, die extra ondersteuning bieden op vaste scholen en op vaste dagdelen. Dit zijn voormalige ambulant begeleiders uit het speciaal onderwijs en gespecialiseerde leerkrachten vanuit het samenwerkingsverband. Er wordt naar gestreefd dezelfde gespecialiseerde uitvoerder drie jaar lang naar dezelfde school te laten gaan. Andere voormalige ambulant

begeleiders en collegiale consulenten worden nu ingezet als PAC-er (Preventieve Ambulante Consultatie). Deze medewerkers leveren kortdurende en vooral preventieve ondersteuning op de scholen na een verzoek van de school bij het loket van het samenwerkingsverband. Daarnaast kan elke school een beroep doen op een traject-medewerker van het samenwerkingsverband.

Een ander samenwerkingsverband (E) heeft gekozen voor een deels vergelijkbare aanpak. De voormalige ambulant begeleiders vanuit het speciaal basisonderwijs en cluster 3 en 4 van het speciaal onderwijs zijn allen gedetacheerd bij het samenwerkingsverband. Het merendeel hiervan is als consulent aan scholen toegewezen. Zij hebben in vergelijking met de vroegere ambulant begeleiders meer een rol als generalist. Zij ondersteunen de intern begeleiders en de leerkrachten. Per school hebben zij één dag per week ter beschikking. Alle administratieve ballast is afgeschaft voor de consulenten. Zij hoeven geen verslagen meer te maken. Om te voorkomen dat zij 'te eigen worden met de scholen', wordt na twee of drie jaar geëvalueerd en eventueel gerouleerd. De consulenten moeten 'critical friend' blijven, zo stelt de directeur van het samenwerkingsverband. Nu wordt eraan gewerkt om ook de expertise van cluster 1 en vooral cluster 2 in te schakelen. Daarnaast zijn er gedragsspecialisten, ergotherapeuten, etcetera.

Een ander samenwerkingsverband (B) heeft het schoolmaatschappelijk werk zoals dat bestond voor de invoering van passend onderwijs gehandhaafd. Het schoolmaatschappelijk werk wordt, indien gewenst, uitgenodigd in het OT-overleg van de school en zorgt zo voor de verbinding tussen school en hulpverlening buiten de school. De financiering van het schoolmaatschappelijk werk gebeurt door gemeenten en samenwerkingsverband.

2.4.4 Wat zijn de ervaringen met de toewijzing tot dusver?

Aanvragen van ondersteuning

Een intern begeleider in samenwerkingsverband A geeft aan dat ondersteuning op redelijk korte termijn op afroep beschikbaar is. Bovendien hoef je niet meer aan te tonen dat er een stoornis is om geld te krijgen. De leerkrachten van deze school zijn minder positief. Als je een probleem aangeeft, moet je volgens hen heel lang wachten voordat je een arrangement krijgt en dan gaat het maar om een beperkt aantal uren. Het team begrijpt ook niet waarom er zowel een preventieve ambulante consultant als een gespecialiseerde uitvoerder is. Voor de PAC'er moet je eerst een afspraak maken. De GESP'er zou laagdrempeliger zijn, maar als je deze langer wilt inzetten, moet je dat bij de intern begeleider aanvragen of het moet via trajectoverleg in het samenwerkingsverband. Je kunt de GESP'er niet zomaar om ondersteuning vragen, behalve bij de kleuters.
In een ander samenwerkingsverband (B) is de ervaring dat men met de verschuiving van de middelen naar de scholen aan een grotere verantwoordelijkheid van de afzonderlijke scholen bouwt, die steeds meer zelf de extra ondersteuning gaan organiseren. Niet alleen in de eigen school, maar vooral ook binnen de scholengroep waartoe men behoort. Volgens de coördinator van het samenwerkingsverband leren mensen elkaar daardoor goed kennen en dat heeft een positieve uitwerking. De intern begeleider van de school vindt dat de procedure voor het aanvragen van ondersteuning laagdrempeliger is

geworden. Het grote voordeel is volgens haar dat elke hulp nu op kortere termijn en in een vroeger stadium ingeschakeld kan worden zonder eerst een formele diagnose te hebben. Een schoolleider geeft aan dat de toewijzingsprocedure in wezen niet veranderd is. Ook vóór de invoering van passend onderwijs werd al een groeidocument bijgehouden waarin nagegaan werd waar sprake was van handelingsverlegenheid en mogelijke oplossingen werden aangedragen. Zodra er problemen bij een leerling ontstaan, worden allerlei stukken voor het dossier verzameld, die dan uiteindelijk bij elkaar gevoegd worden tot het Groeidocument. Omdat de Groeidocumenten goed worden bijgehouden en men op school ook goed weet waar de grenzen van de extra onderwijsondersteuning liggen, is nog nooit een aanvraag afgewezen. De intern begeleider van de tweede school in dit samenwerkingsverband vindt het aanvragen van een arrangement daarentegen veel diffuser dan het aanvragen van een indicatie in de tijd vóór passend onderwijs. Ook al wordt er een zo volledig mogelijk Groeidocument aangeleverd, de argumentatie van het OTG om het gevraagde niet of niet helemaal toe te kennen, is niet altijd helder.

De directeur van een reguliere basisschool in samenwerkingsverband C geeft aan dat de procedures rond het aanvragen van een TLV of een BBA zijn veranderd, maar dat de school al conform deze procedures werkte vóór de invoering van passend onderwijs. De keuze voor het schoolmodel sluit volgens de directeur naadloos aan bij de manier van werken van deze school. De expertise is binnen de school of eventueel binnen het bestuur aanwezig. De intern begeleider van de school begeleidt andere scholen bij het inrichten van ondersteuning. De contacten van deze school met het samenwerkingsverband beperken zich tot het aanvragen van TLV's en BBA's. Bij de aanvraag van BBA's gaat het veelal om ondersteuning vanuit de sbo- of so-school om de leerkrachtvaardigheden te versterken. De directeur van de andere basisschool zegt het schoolmodel prettig te vinden omdat het duidelijkheid schept: '*Wij krijgen de gelden en wij hebben de verantwoordelijkheid. Je weet precies wat de kaders zijn en wat je kan. Maar heel veel scholen moeten nog heel erg wennen aan dit systeem. Het samenwerkingsverband is kritisch in het toekennen van de BBA's en dat is ook terecht.'*

Toelaatbaarheidsverklaringen voor en plaatsing in speciaal (basis)onderwijs
In een van de samenwerkingsverbanden (D) is de ervaring op een van de basisscholen dat verwijzen niet snel lukt ('*alleen in extreme gevallen'*) en dat vervolgens plaatsing ook een probleem is, omdat er een wachtlijst is. De directeur van een school voor speciaal onderwijs (cluster 4) wijst erop dat TLV's vaak maar voor een jaar worden afgegeven, omdat men in de samenwerkingsverbanden bang is dat een kind te lang op een cluster 4-school zit. Die vrees is volgens deze directeur ongegrond. Ook al heeft een kind een TLV van drie jaar, als men denkt dat een kind kan worden teruggeplaatst, zal daar absoluut werk van worden gemaakt. '*Wij zullen nooit denken van ach hij heeft nog twee jaar een TLV, laten we hem maar lekker houden.'*

In een van de samenwerkingsverbanden (E) is de ervaring van een sbo-school dat verwijzing snel gaat als partijen (verwijzende school, ouders en ontvangende school) het eens zijn. Bij de procedure via 'Klein loket' ligt er binnen drie weken een TLV.

2.4.5 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Meer hulp op maat en meer hulp in de klas

In samenwerkingsverband A klinken positieve, maar ook kritische geluiden over de bovenschoolse ondersteuning. De gespecialiseerde uitvoerder kan volgens één van de interne begeleiders zes kinderen begeleiden en nog een aantal leerkrachten, maar dan houdt het wel op. Als je een arrangement hebt, kan de GESP'er acht keer worden ingezet. Ook de intern begeleider van een andere basisschool in dit samenwerkingsverband wijst erop dat de ondersteuning voor een beperkt aantal keren geldt. Vaak lukt dat, maar heel vaak komt men tekort. Volgens de leerkrachten is de school erop achteruitgegaan qua ondersteuning. Ondersteuning bij rugzakjes was twee keer een uur per week. Nu is het één keer veertig minuten per week, door de GESP'er. Dat is echt heel weinig: '*Op papier is het allemaal aardig, maar in de praktijk werkt het niet*'. De GESP'er moet bovendien na twee tot drie jaar naar een andere school. Men begrijpt niet waarom dat nodig is. Dan moet je weer aan iemand anders wennen. Ook de leerkrachten van de andere basisschool hebben de ervaring dat de ondersteuning van de leerkracht minder is geworden sinds passend onderwijs is ingevoerd. Voorheen waren er onderwijsassistenten in de bovenbouw. Dat is nu niet meer het geval. In groep 5/6 is nog wel assistentie, maar dat is beperkt: er is één assistent voor vier groepen. Voorheen kon men in de school geld van de rugzakjes gedeeltelijk zelf inzetten. Toen waren er twee vaste mensen op school die daarvan werden bekostigd. De gespecialiseerde uitvoerder compenseert niet wat weggevallen is. Deze is maar twee dagdelen per week op school aanwezig. Er is behoefte aan hulp om kinderen beter te kunnen begeleiden, bijvoorbeeld door een onderwijsassistent of remedial teacher in de klas. Volgens de leerkrachten is het team wel creatief in het bedenken van oplossingen. Als er een vraag is, komt er altijd wel een oplossing voor extra hulp. De intern begeleider krijgt het meestal wel goed voor elkaar om iets aan te vragen. De arrangementen die nu bij het samenwerkingsverband worden aangevraagd, zijn voor een bepaalde periode, daarna worden ze herzien. Daardoor zijn de leerkrachten naar hun eigen mening gerichter bezig. De ervaring van leerkrachten van de sbo-school is dat de ondersteuning nu flexibeler kan zijn dan eerst. Er is bijvoorbeeld een leerling met autisme die één uur per dag door een gespecialiseerde collega uit het speciaal onderwijs uit de groep wordt gehaald, omdat de leerling in de groep te veel prikkels krijgt. Die collega is nu één uur per dag gedetacheerd op de sbo-school. De preventieve ambulante consultatie functioneert goed, is de ervaring in de sbo-school. Het werkt beter dan de rugzak, want die was veel strakker geregisseerd. Nu ervaart men het meer als ondersteuning op maat.

De ervaring van de leerkrachten van een basisschool in samenwerkingsverband A is dat je niet alle adviezen van de ondersteuners kunt opvolgen. Leerlingen hebben geen vaste plekken en de kleuters hebben zelfs geen tafels meer. Ze zitten vaak op de grond. Dan krijg je als advies dat het kind een vaste plek moet hebben, met kaarten aan de muur. Zo'n advies past dus niet bij de situatie in de klas. Je krijgt steeds meer kinderen die hun eigen plekje moeten hebben, die alle prikkels niet aankunnen; daarvoor is te weinig ruimte, de klaslokalen zijn te klein. De leerkrachten vinden bovendien dat de tips eigenlijk steeds hetzelfde zijn. Bij drie kinderen met heel verschillende problematiek werden exact dezelfde tips gegeven: pictokaarten, een vaste plek in de kring, als eerste de jas laten pakken. Bij het derde kind kon de leerkracht zelf de tips al aanvullen. De ondersteuners

zeggen: '*we praten niet meer in lettertjes (ADHD), maar over wat het kind nodig heeft*'. De leerkrachten geven aan te weten wat de leerlingen nodig hebben, maar ze hebben er de tijd niet voor. In groep 3 zijn twee kinderen waarmee de leerkracht in de pauze moet voorbespreken wat ze gaan doen en in de volgende pauze moet nabespreken hoe het gegaan is. Als het fout is gegaan, is ze daar twintig minuten mee bezig. Het kost heel veel tijd en er zijn ook nog andere kinderen in de klas. Een ander bezwaar is dat er geen persoonlijk gesprek is nadat de preventieve ambulante consulent vijf keer is komen observeren. Er komt alleen een verslag via e-mail met aanbevelingen. Dat vinden de leerkrachten heel vervelend.

In samenwerkingsverband B geeft een interne begeleider aan dat haar vrees dat passend onderwijs vooral een bezuinigingsmaatregel zou zijn, niet is uitgekomen. Zij ervaart dat het OT van de scholengroep (OTG) ook goed meedenkt en adviseert. Volgens de schoolleider en de intern begeleider zijn sinds de start van passend onderwijs de diensten die ambulante begeleiding verzorgen veel klantgerichter en laagdrempeliger geworden. De school is zelf ook kritischer op het aanbod, vanwege de kleine budgetten en de noodzaak om aanvragen te onderbouwen. Men werkt doelgerichter. De twee geïnterviewde leerkrachten van deze school zien vooralsnog geen minpunten van passend onderwijs en vinden het een voordeel dat de ondersteuning op maat is. Men krijgt nu, veelal door tussenkomst van de intern begeleider, meer gestructureerde tips en handreikingen van extern specialisten als daar behoefte aan is. Volgens de intern begeleider van de tweede basisschool in dit samenwerkingsverband is de school er in vergelijking met de leerlinggebonden financiering op achteruitgegaan. De school heeft volgens haar te veel moeten inleveren en het is lastig dat alles wat de school doet aan extra ondersteuning via het ondersteuningsteam moet lopen. Dat betekent jaarlijks zes bijeenkomsten voor beide locaties. Soms zijn nog extra bijeenkomsten nodig om alle leerlingen aan bod te laten komen (voor elke leerling wordt een half uur uitgetrokken).

In het samenwerkingsverband waar alle scholen over een vaste consulent beschikken (E), lijkt het merendeel van de betrokkenen tevreden. Volgens de directeur van het samenwerkingsverband is iedereen enthousiast over dit model. De leraar ziet meer ondersteuning dan voorheen en er is meer hulp op maat. Volgens een van de schoolbestuurders is meer dan 80 procent van de scholen daar tevreden over. In gevallen waarin men minder tevreden is, heeft dat met de persoon van de consulent te maken en niet met de functie. Er is volgens deze bestuurder meer draagvlak voor de consulenten dan voor de ambulant begeleiders in de tijd van de rugzakjes. De consulenten ondersteunen leerkrachten en dragen ook bij aan hun professionalisering. Zij werken laagdrempelig en zijn relatief veel op school aanwezig. De consulenten overleggen met collega's als bepaalde expertise nodig is waarover zij zelf onvoldoende beschikken. Op school kunnen zij in overleg worden ingezet voor ondersteuning. Een andere bestuurder onderschrijft dat de consulenten op de basisscholen goed functioneren en worden gewaardeerd. Eén van de bestuurders is echter kritisch over de functie van consulent. Deze medewerkers zouden feitelijk goed betaald corveewerk doen, bijvoorbeeld door leerlingen met gedragsproblemen uit de klas te halen. Je kunt je afvragen of dat een duurzame oplossing is, zo stelt deze bestuurder. De deelnemers aan de gesprekken in de basisscholen zijn positief over 'hun' consulent. De consulenten beschikken over bredere

kennis en zijn breder inzetbaar dan de ambulant begeleiders van vóór passend onderwijs. Ze worden niet meer specifiek voor een bepaalde leerling ingezet. De consulent observeert kinderen, zit zo nodig bij oudergesprekken, geeft tips en werkt met kinderen. Eén van de leerkrachten vindt het bezwaarlijk dat je de consulent niet direct mag benaderen; dat moet via de intern begeleider. De consulent is er één dag in de week; als je met 16 klassen bent, is dat te weinig. Bovendien zou de consulent veel meer over klassenmanagement moeten adviseren zo is de mening van een andere leerkracht. Hoe organiseer je die differentiatie? Wat is efficiënt en wat is inefficiënt?

De leerkrachten van een school voor speciaal basisonderwijs in dit samenwerkingsverband geven aan dat de school er qua ondersteuning veel op achteruit is gegaan door passend onderwijs. Het ondersteuningsbudget van de school gaat op aan de betalingen voor enkele leerlingen die naar het speciaal onderwijs zijn verwezen. Voor de ambulante begeleiding in het kader van de rugzakjes is niets in de plaats gekomen. Een consulent van het samenwerkingsverband was er voorheen ook al. De ondersteuning van de kinderen is nu minder dan voorheen. Naast de betalingen voor verwezen leerlingen komt dit door het verdwijnen van het leerlinggebonden budget en het teruglopen van het leerlingenaantal, dat wordt toegeschreven aan de vereveningsopdracht. Een aantal jaren geleden was de orthopedagoog de hele ochtend in dienst, nu is dat nog maar een ochtend per week. Er was een kindcoach, eerst een dag per week, toen een halve dag en toen helemaal niet meer. Van het samenwerkingsverband krijgt het sbo maar een paar experturen. Er is dus geen sprake van meer hulp op maat en meer hulp in de klas.

Minder labeling

Een aantal deelnemers aan de gesprekken is inderdaad van mening dat de verwachting is uitgekomen dat passend onderwijs bijdraagt aan minder 'labeling'. Er zijn echter ook tegengeluiden. De directeur van één van de samenwerkingsverbanden (E) noemt het grootste gewin van passend onderwijs dat er minder labeling en slagboomdiagnostiek is. Er wordt niet meer over 'orthobeelden' gesproken; er wordt gekeken wat er in de school kan worden geboden. Er wordt niet alleen op grond van een diagnose verwezen, maar het samenwerkingsverband kijkt '*of er een match is tussen de behoefte van het kind en wat de school te bieden heeft*'. Een van de schoolbestuurders kijkt daar echter anders tegenaan. Om een TLV aan te vragen is dossiervorming noodzakelijk: '*De slagboom is niet weg. Er worden toch weer labeltjes op kinderen geplakt om ze te kunnen verwijzen of om extra ondersteuning te krijgen.*' Overigens wijst de directeur van het samenwerkingsverband er wel op dat er partners in de jeugdzorg zijn die nog heel zwaar aan diagnostiek hechten.

Intern begeleiders in basisscholen in enkele samenwerkingsverbanden (A en B) noemen als voordeel van de nieuwe procedure dat je niet meer hoeft aan te tonen dat er een stoornis is om geld te krijgen. Daardoor kan hulp nu op kortere termijn en in een vroeger stadium ingeschakeld worden zonder eerst een formele diagnose te hebben. Leerkrachten in een van deze scholen vinden echter dat er nog steeds 'gelabeld' wordt. Om te weten wat een kind nodig heeft, blijft volgens hen onderzoek nodig en de school verwijst ouders dan ook nog regelmatig naar bepaalde instanties om een diagnose te krijgen.

De directeur van samenwerkingsverband C is er stellig in dat de verwachtingen rond minder labeling en slagboomdiagnostiek, meer hulp op maat, meer hulp in de klas en meer flexibiliteit, positief uitpakken binnen zijn samenwerkingsverband.

Minder complexe procedure en minder bureaucratie

In samenwerkingsverband A geeft een van de schoolleiders aan dat er meer bureaucratie is, maar dat komt volgens hem ook door het schooladministratiepakket 'ParnasSys'. Er is steeds meer te verantwoorden, er is meer administratie gekomen. '*We leven in een maatschappij waarin je steeds meer moet verantwoorden. Het is een bijkomend kwaad, maar je moet proberen geen overbodige dingen te doen*'. De directeur van het samenwerkingsverband wijst in verband hiermee op de rol van de Inspectie van het Onderwijs. Scholen durven niet veel los te laten. De Inspectie wil dossiers zien en kijkt naar een planmatige aanpak. Er wordt een hoge standaard gehanteerd. Dat leidt tot veel planlast in de scholen.

In samenwerkingsverband B zijn alle scholen verplicht gebruik te maken van het standaard groeidocument van het samenwerkingsverband. Volgens de coördinator van het samenwerkingsverband werkt dat tot nu toe goed en zijn ook de scholen er in het algemeen tevreden over. Er is nu in de beginfase nog wel sprake van extra administratie, maar uit een enquête onder de scholen blijkt dat twee derde van de respondenten ervan uitgaat dat de administratieve last met het Groeidocument uiteindelijk af zal nemen. Dit komt ook omdat het Groeidocument meegaat met de leerling, zodat men niet steeds alles opnieuw hoeft in te vullen. De intern begeleider vindt de aanvraagprocedure zeker minder complex en is blij met de verandering. Als klein minpuntje noemt zij dat de administratieve last is toegenomen. Voor kleine arrangementen is dezelfde papierwinkel vereist als voor een veel langduriger arrangement. Ze realiseert zich wel dat verslaglegging nodig is voor verantwoording van de extra ondersteuning. Vooral voor de leerkrachten is de administratieve last sterk toegenomen door het maken van didactische groepsoverzichten en groepsplannen. De leerkrachten melden echter dat juist de didactische groepsoverzichten helpen bij het goed filteren van de onderwijsbehoeftes en voorkomen dat problemen of achterstanden gemist worden. Ook volgens de intern begeleider weten de leerkrachten daardoor vergeleken met vijf jaar geleden veel meer van een leerling en dat is winst. Hoewel men verwacht had dat de administratieve last af zou nemen met passend onderwijs, is dat dus niet zo. De schoolleider denkt dat meer bureaucratie in het begin inherent is aan de invoering van nieuwe regelingen en nieuwe formulieren waar men vertrouwd mee moet raken. Ook in de tweede basisschool vindt men dat er meer bureaucratie is door een toename van de administratieve papierwinkel. De intern begeleider moet meer stappen zetten van aanvraag tot en met verantwoording. Ook hier onderschrijft men de noodzaak van dossiervorming en vindt men het Groeidocument een prima middel, maar zeker als er ook sprake is van een Ontwikkelingsperspectief (OPP) dat elk half jaar vernieuwd moet worden, is er een aanzienlijke stapel papier mee gemoeid. Dat de gehele procedure minder lang duurt, omdat geen handtekening van een specialist nodig is en men minder afhankelijk is van een diagnose van een extern deskundige, vindt men zeker een verbetering.

De directeur van een ander samenwerkingsverband (C) is positief over de complexiteit van de procedures, maar geeft aansluitend wel aan dat de PO-Raad daar anders over denkt. De PO-Raad denkt dat de bureaucratie is toegenomen. Zijn redenering is dat de school in principe alles zelf bepaalt en als er klachten zijn over toegenomen bureaucratie heeft de school zijn zaakjes niet op orde. Vaak gaat het dat om ontwikkelingsperspectieven (OPP). De directeur/bestuurder denk dat het probleem met name is gelegen in het overleg met en de ondertekening door de ouders.

In samenwerkingsverband D is een bovenbouwleerkracht duidelijk: '*De mate van dossiervorming kost heel veel tijd. Dat gaat allemaal ten koste van de groep.'* Ook voor de directeur van de cluster 4-school in dit samenwerkingsverband, die met zes samenwerkingsverbanden te maken heeft, is het evident dat de bureaucratie is toegenomen. De samenwerkingsverbanden willen alle informatie in hun eigen formats aangeleverd krijgen en die formats verschillen van elkaar: zes werkwijzen, drie verschillende digitale systemen en verschillende termijnen voor de duur van de afgegeven TLV's: '*Heel veel onnodig werk. Het voelt echt als werkverschaffing.'* Daarbij komt ook nog dat de geldigheidsduur van de TLV's korter is geworden. Vaak is een TLV nog maar één jaar geldig: '*We hebben momenten waarop er dertig TLV's per maand moeten worden afgegeven. Het wordt ook een heel systeem van voor wie moet ik wanneer bij wie een nieuwe TLV aanvragen'*. Blijkbaar is het nu de bedoeling dat TLV's twee jaar geldig worden, maar dan wordt bij nieuwe aanvragen een nieuw intelligentieonderzoek geëist. Naast bureaucratie levert dat ook een extra kostenpost op.

In het laatste samenwerkingsverband (E) heeft niet iedereen dezelfde mening over de procedure rond de aanvraag en toekenning van TLV's. Volgens de directeur van het samenwerkingsverband verloopt de procedure veel sneller dan voorheen. Volgens een van de bestuurders wordt een aanvraag voor een TLV echter als een zwaar administratief probleem gezien. Het verantwoorden van een aanvraag voor een TLV vraagt om een hele administratie. Vooral de dossiervorming is bewerkelijk. Het is goed dat er zorgvuldigheid is, zo stelt deze bestuurder, maar het is wel belastend voor de scholen. Het is een langdurig proces en het helpt niet om van de labels af te komen. Ook een andere bestuurder vindt dat de bureaucratie niet is afgenomen. Het aanvragen van een TLV kost ongeveer acht uur werk. De directeur van het verband erkent dat elke transitie, wetswijziging of herinrichting leidt tot bureaucratie, zeker in het begin. Hij vindt dat je moet proberen overbodige bureaucratie weg te nemen. Leerkrachten van een basisschool hebben de ervaring dat het traject om een arrangement aan te vragen soms heel lang duurt. '*Voordat een kind in zorgoverleg wordt besproken, ben je drie of vier weken verder. Daarna duurt het lang voordat er iets gebeurt, dan komt er een observatie, dan dat, dan dat.*'

Ervaren toename van problematiek

In veel basisscholen signaleert men dat problematiek van leerlingen toeneemt. Een van de intern begeleiders (A) geeft aan dat de problematiek bij leerlingen zwaarder is, vooral de laatste vier à vijf jaar. Er wordt meer flexibiliteit van leerkrachten verwacht. In iedere klas zitten dyslectische leerlingen, altijd een of twee leerlingen met autisme, altijd wel een kind met een motorische beperking, daarnaast de 'normale' gedragsproblematiek, plus

kinderen die bij taal of rekenen extra aandacht nodig hebben. De maatschappij verandert in alle opzichten. Er wordt meer gevraagd van kinderen. Kinderen zijn gewend om meteen aandacht te krijgen en zijn minder geneigd om op hun beurt te wachten. Als basisschool weet je meer van problematiek en de leerkrachten zijn ook meer gericht op de ontwikkeling van het kind. Bovendien wordt er veel meer getoetst. Vroeger werd na groep 6 geen AVI-niveau meer getoetst. Nu wordt getoetst en worden allerlei interventies gepleegd om te zorgen dat het kind het juiste niveau haalt. Ook de leerkrachten zien het aantal kinderen in de groep dat extra steun nodig heeft, toenemen. Het zou fijn zijn als je dan ook meer hulp zou krijgen, stellen zij. Er zitten kinderen bij die meer begeleiding nodig hebben dan ze nu kunnen krijgen. Soms is er een leerling die zoveel aandacht vraagt dat het ten koste gaat van andere leerlingen. Het gaat daarbij vooral om gedrag: ADHD, autisme. Leerkrachten lopen vooral tegen problemen aan bij leerlingen met autisme. Ook de directie van de andere basisschool in hetzelfde samenwerkingsverband stelt dat er meer leerlingen op school binnenkomen die zorg nodig hebben. Bovendien wordt er minder verwezen. Ook op deze school zijn ADHD en autisme de hoofdproblemen. Verdichting van problematiek is een zorgpunt. Er zijn veel impulsen die op kinderen afkomen. De leerkrachten op deze school zien kinderen in hun klas die schreeuwen, slaan en schoppen. Er is een kleuter die de hele tijd een sirene nadoet. De leerkracht moet dan een kaartje laten zien met een fluisterstem en duidelijk maken dat het kind stil moet zijn. Als de leerkracht dan wegloopt, begint het kind opnieuw. De hele klas wordt daar volgens de leerkracht door benadeeld. Daarbij krijg je dan veertig minuten per week ondersteuning. Ook op de sbo-school ziet men een toename van de problematiek. De basisscholen vangen meer op, zijn beter in staat om passend onderwijs te geven. Daardoor krijgt het speciaal basisonderwijs complexere leerlingen dan voorheen. Deels komen ook leerlingen die voorheen naar het speciaal onderwijs gingen. De leerkrachten zien in de onderbouw steeds meer syndromen waarvan ze nog nooit gehoord hebben. Het blijft wel heel boeiend, vindt men. Je gaat je iedere keer weer inlezen. Vanuit het Medisch Kleuterdagverblijd (MKD) worden kinderen ook eerder doorverwezen. Het gaat om kleuters die veel zorg nodig hebben, op allerlei gebied. In het verleden deed het MKD meer aan kleuteronderwijs.

Passend onderwijs in combinatie met (andere) bezuinigingen

'*Het passend onderwijs van meer handen in de klas en kleinere klassen is er niet van gekomen, tenminste niet hier*'. Dat zeggen leerkrachten van een van de basisscholen (A). Het levert frustratie op, bij leerkrachten, het kind, de andere kinderen en ouders. Je moet de kinderen langer op school houden, maar je krijgt er niets extra's voor. Passend onderwijs is een bezuinigingsmaatregel, waarvan niemand voordeel heeft, dat is het heersende gevoel: '*Het is achter een bureau bedacht; in de praktijk werkt het niet. In de kern is het een goed idee, als je kleine groepen en extra handen in de klas hebt*.' Passend onderwijs is tegelijk met de nullijn in het onderwijs ingevoerd. Dat is dus een dubbele bezuiniging.

Een andere school (C) ontving in het verleden extra financiën uit de gewichtenregeling. Daardoor konden de klassen klein blijven en kon men meer problematiek opvangen. Dat is teruggeschroefd. De groepen werden groter. Daarna kwam passend onderwijs erbij: '*Dus in wezen hebben we de leerkrachten wel vaardiger gemaakt, maar de randvoorwaarden worden steeds moeilijker omdat de groepen bij ons veel groter werden.'* Als de impulsgelden

en schakelklassen wegvallen, is er ook geen ruimte meer om een leerkracht die gedragsspecialist is één dag per week ondersteuning te laten bieden.

Het gevoel tekort te schieten en leerlingen tekort te doen

Wat in de gesprekken in de scholen regelmatig doorklinkt, is het gevoel tekort te schieten. Eén van de basisscholen (E) beschikt over veel extra ondersteuning, mede door extra gelden omdat de school in een impulswijk staat. Er zijn zes onderwijsassistenten en 35 leerkrachten op zeventien groepen, waardoor je extra handen in de klas creëert. Toch vraagt de schoolleiding zich af: '*Tot waar kunnen we gaan? Wat is onze reikwijdte? Is dit goed voor elk kind? Voor het gemiddelde kind, voor de kinderen die een arrangement hebben, voor de kinderen die meer uitdaging nodig hebben? Het gaat om het draagvlak bij het team en draagkracht bij de leerkrachten. De school staat bekend als een school die de zorg goed heeft georganiseerd, die alle kinderen in beeld heeft, maar we kunnen ze niet voldoende bedienen. Het gemiddelde kind waar weinig mee aan de hand is, daar haal je niet het maximale uit.*'

De leerkrachten vinden dat de school meer expertise nodig heeft dan er nu is. Als leerkrachten zich onvoldoende deskundig voelen of vinden dat ze meer ondersteuning nodig hebben, heeft dat vooral te maken met leerlingen met gedragsproblemen en hoe je die moet aansturen. Een probleem is ook dat je voor sommige kinderen met gedragsproblemen een advies krijgt dat hier op school niet te doen is. Er gaat dan heel veel tijd in begeleiding zitten. Dan mist de rest van de klas de aandacht en expertise van de leerkracht. Er is extra ondersteuning, in de vorm van onderwijsassistenten, maar een van de leerkrachten vindt het moeilijk om die ondersteuners goed aan te sturen. Je weet als leerkracht niet precies wat een onderwijsassistent moet kennen en kunnen. Een voordeel van passend onderwijs is volgens deze leerkrachten dat zij er steeds meer over zijn gaan nadenken wat een kind nodig heeft om goed te kunnen presteren, hoe het functioneert in de groep, wat de persoonskenmerken zijn en hoe je die kennis kunt omzetten in meer gerichte acties. De leerkrachten zijn zich meer gaan richten op de leerlingen zelf en op het bereiken van de doelen. Er is nu bovendien meer expertise in huis, maar het gevoel blijft dat een deel van de leerlingen tekortkomt door de extra aandacht voor leerlingen met (gedrags)problemen.

2.5 Zorgplicht

2.5.1 Afspraken/beleid

Beleid van het samenwerkingsverband

In het ondersteuningsplan van een van de samenwerkingsverbanden (A) staat over zorgplicht dat deze op basis van gezamenlijke verantwoordelijkheid vorm wordt gegeven en dat scholen openstaan voor kinderen waarvan de zorgplichtschool – de school waar ouders hun kind hebben aangemeld – heeft aangegeven geen extra ondersteuning te kunnen bieden (ondersteund door het Kennis- en dienstencentrum). Verder is er de afspraak dat geen thuiszitters worden geaccepteerd. Kan een kind niet op een basisschool blijven, dan zijn speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs achtervang, afhankelijk van wat de commissie TLV adviseert. Bij schorsen of verwijderen wordt trajectoverleg gevoerd met de trajectmedewerker van het samenwerkingsverband en de ouders.

In een ander samenwerkingsverband (E) is afgesproken dat alle vier- of vijfjarige kinderen worden aangemeld bij een basisschool, met uitzondering van kinderen die al bekend zijn bij enkele zorgverlenende instanties. Er zijn afspraken gemaakt met GGZ, MEE, JGZ, Loket Vroeghulp en de medische kinderdagverblijven dat de ouders van deze kinderen zich rechtstreeks voor advies kunnen aanmelden bij het loket van het samenwerkingsverband, voordat ze hun kind aanmelden op een school. Er is geen centraal aanmeldpunt. Het valt binnen de autonomie van de individuele schoolbesturen om te bepalen of kinderen op de juiste plek zitten, geeft de directeur van het samenwerkingsverband aan. Er is afgesproken dat elke school het aanmeldingsformulier op de website zet. De ouders kunnen dan hun eerste voorkeur invullen en de school van voorkeur heeft zorgplicht. In de praktijk blijkt dit echter niet te functioneren zoals beoogd.

Rol van het samenwerkingsverband als een school of bestuur een leerling niet kan of wil plaatsen

In een van de verbanden (A) is afgesproken dat het bestuur bij verwijdering van een leerling niet zelf op zoek hoeft te gaan naar een andere school; dat doet de trajectmedewerker van het samenwerkingsverband. In het samenwerkingsverband dat voor het schoolmodel heeft gekozen (C), is het volgens de directeur/bestuurder heel duidelijk waar de verantwoordelijkheid ligt: bij de schoolbesturen en de scholen. In het geval van incidenten rond de invulling van de zorgplicht, gaat het samenwerkingsverband wel aan tafel met de school en de desbetreffende ouders, maar vervult uitsluitend de rol van bemiddelaar. Doel is dat alle partijen tevreden van tafel gaan. Wat betreft samenwerking tussen de schoolbesturen kan er volgens de directeur/bestuurder nog een verbeterslag plaatsvinden.

2.5.2 Ervaringen met de zorgplicht tot nu toe

Invulling van de zorgplicht

Bij de zorgplicht spelen verschillende aspecten. Scholen en schoolbesturen hebben zorgplicht als een leerling zich meldt. Het grootste deel van de instroom in het basisonderwijs zijn de kleuters die voor het eerst bij een basisschool worden aangemeld.

In de gesprekken bleek echter dat daarnaast ook de kwestie speelt van leerlingen waarmee een andere school ‘vastloopt’ (de zijinstroom). Tot slot is er ook nog de kwestie van zorgplicht bij terugplaatsing vanuit het speciaal (basis)onderwijs.

De intern begeleider van een van de basisscholen (A) geeft aan dat er op deze school vooral kinderen uit het dorp worden aangemeld. Als de school onvoldoende ondersteuning kan bieden aan kleuters die worden aangemeld, wordt met de ouders overlegd over de beste plek. De scholen in de stad hebben last van krimpende leerlingenaantallen, dus zij verwijzen geen leerlingen die aangemeld worden door naar een andere basisschool. Overplaatsing van de ene naar de andere basisschool gebeurt wel mondjesmaat, op initiatief van ouders. Dat gaat dan via het samenwerkingsverband. Deze ‘shoppende’ ouders melden zich ook wel eens bij deze school, maar als de klassen vol zitten, heb je volgens deze intern begeleider geen zorgplicht bij zijinstroom. De tweede basisschool in dit samenwerkingsverband is volgens de directeur ‘scherper geworden op de aanmelding’. Je moet je baseren op informatie van voorschoolse opvang, peuterspeelzaal of kinderdagverblijf. Als die niet aangeven dat het kind niet in het regulier onderwijs thuishoort, moet je het kind wel aannemen. Dan kan binnen korte tijd blijken dat er wel van alles aan de hand is. Volgens het team komen er nu kinderen binnen die vóór passend onderwijs nooit op deze school ingestroomd zouden zijn, zoals kleuters die voorheen naar een MKD zouden zijn gegaan. Bovendien mag je niet meer zomaar verwijzen, maar moet je eerst een dossier opbouwen, ook als je meteen ziet dat het kind het niet zal halen op deze school. Het duurt dan één tot anderhalf jaar voordat het kind verwezen wordt.

In het tweede samenwerkingsverband (B) geeft een intern begeleider van een basisschool aan dat er een probleem is als een leerling afkomstig van een andere school niet op deze school geplaatst kan worden, bijvoorbeeld omdat de beoogde groep al te veel zorgleerlingen telt. Dat geldt dan als een probleem van de school waarvan de leerling afkomstig is. Ook kan het voorkomen dat een leerling met extreme gedragsproblemen niet in het speciaal onderwijs geplaatst kan worden. In een dergelijke extreme probleemsituatie is er geen andere oplossing dan dat die leerling thuisblijft. Bij de tweede basisschool is er een keer een probleem geweest met een moeder die haar kind aanvankelijk niet in het speciaal onderwijs wilde plaatsen, maar plaatsing bij het speciaal onderwijs is uiteindelijk toch gelukt. Het komt ook hier nauwelijks voor dat reguliere scholen leerlingen van elkaar overnemen, dat is ook niet de bedoeling, ook niet tijdelijk.

Op de vraag naar ervaringen met de zorgplicht, verhaalt een bestuurder in een ander samenwerkingsverband (C) over een incident waarbij flexibiliteit gewenst, of eigenlijk vereist, was. In uiterste gevallen moet het zo zijn dat een leerling die acuut niet meer te handhaven is op een reguliere school, terstond naar cluster 4 van het speciaal onderwijs kan gaan, ook al is de toelaatbaarheidsverklaring nog niet helemaal op orde. Dit om te voorkomen dat straks het kind, de ouders en de leerkracht getraumatiseerd zijn. Aanvullend stelt de bestuurder berustend dat de zorgplicht daar rust waar het kind onderwijs krijgt, ook als dat niet meer kan. De directeur van een basisschool zegt dat de zorgplicht bij het bestuur ligt. Bij twijfel kan de school onderzoek doen en daarna bepalen of het kind kan worden aangenomen.

Ook in samenwerkingsverband D ligt de zorgplicht formeel bij het bestuur. Volgens de directeur hoef je niet aan alle 'shoppende' ouders tegemoet te komen. Als ouders zich schriftelijk aanmelden heeft de school zorgplicht. Zit het kind echter al op een school, dan heeft die school zorgplicht. Bij overstappers moet de school waar ze vandaan komen een passende oplossing zoeken. Volgens leerkrachten van deze school komt het bij overstappers voor dat de school van herkomst niet alle informatie over de leerling geeft. het gaat dan om 'niet benoemde problematiek', meestal oppositioneel gedrag. Scholen zijn sommige kinderen liever kwijt dan rijk, en als verwijzen niet lukt dan maar als zijinstroom verderop in de stad. Een directeur van een basisschool wijst erop dat scholen zich nu achter hun schoolondersteuningsplan kunnen verschuilen als ze een leerling niet willen plaatsen. Bij de vraag of de school de zorg voor het kind aan kan (dus zelf kan plaatsen/handhaven) speelt ook de inbreng van de buitenschoolse hulp. Een intern begeleider mist daarin de dialoog met het wijkteam*: "Bij het wijkteam lopen we tegen een muur op, ook al zijn de problemen erg groot."*

Volgens de directeur van samenwerkingsverband E heeft het verband er geen zicht op hoe scholen omgaan met de aanmelding van leerlingen. Er zijn weinig klachten en er zijn nog geen geschillenprocedures gevoerd over plaatsing van leerlingen. Er is afgesproken dat scholen het bij het samenwerkingsverband melden als zij vastlopen met leerlingen of als zij de benodigde ondersteuning niet kunnen bieden, maar dit melden gebeurt niet of nauwelijks.

Capaciteitsproblemen

In twee samenwerkingsverbanden (B en D) worden capaciteitsproblemen gemeld bij het speciaal (basis)onderwijs, waardoor leerlingen soms wat te lang binnen het regulier onderwijs moeten blijven. De directeur van een basisschool (D) schetst een geval van een leerling in groep 4 met zeer ernstig probleemgedrag. Uit onderzoek bleek dat het kind vijf ernstige stoornissen had en één-op-éénbegeleiding nodig had. In het speciaal onderwijs was geen plek. Waar dan de zorgplicht ligt is zeer de vraag. Uiteindelijk is het kind geschorst en kwam het thuis te zitten tot er plek was in een behandelsetting. De directeur van de cluster 4-school vertelt dat niet alles mogelijk is, ondanks de zorgplicht. Als kinderen een behandeling nodig hebben, of als een kind echt één-op-éénbegeleiding nodig heeft, kan de cluster 4-school dat niet aan, of slechts kort, als je weet dat er groeipotentie in zit. Sommige kinderen moeten naar een behandelsetting, maar daar zijn enorme wachtlijsten. Er zijn ook wachtlijsten voor cluster 4, terwijl kinderen die op de wachtlijst staan voor een behandeling plekken bezet houden in cluster 4. Dat is eigenlijk de verantwoordelijkheid van de GGZ. Er zijn ook signalen dat schooldirecteuren zeggen dat de groepen vol zitten als ouders een beroep op zorgplicht doen of als een school voor een leerling naar een andere school zoekt . Bovendien zijn er halverwege het schooljaar al capaciteitsproblemen gemeld bij een school voor speciaal onderwijs in hetzelfde samenwerkingsverband.

Tijdelijke plaatsing

Toelaatbaarheidsverklaringen zijn doorgaans één tot drie jaar geldig. Een van de directeuren stelt dat 'oud denken' bij de wetgever overheerst (E) en dat de bekostiging op

schooljaren is berekend. Kortere plaatsingen worden wenselijk geacht. Een schooldirecteur in een ander samenwerkingsverband (D) geeft aan dat soms bij zijinstromers wordt afgesproken dat het kind het zeven á acht weken mag proberen op deze school. Dan blijft het kind ingeschreven staan op de oude school. Het is volgens de directeur niet wettelijk vastgelegd dat dit niet mogelijk is. Ook in een ander samenwerkingsverband (B) wordt gewag gemaakt van 'proefplaatsingen'.

2.5.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Minder thuiszitters

Hoeveel thuiszitters er zijn, is niet overal goed in beeld of men doet er wat vaag over. De directeur van samenwerkingsverband C stelt dat men hier geen scherp zicht op heeft door slecht functionerende software van bureau leerplicht en door de onduidelijkheid over de definitie van thuiszitter. Het aantal thuiszitters werd in dit samenwerkingsverband eerst te hoog ingeschat, doordat leerlingen als thuiszitter werden geregistreerd die in het buitenland naar school gaan, evenals leerlingen met ontheffing en leerlingen die minder dan zes weken thuiszitten. Na alle correcties zou het dan nog om ongeveer tien thuiszitters gaan in dit grote samenwerkingsverband. Het thema 'thuiszitters' staat wel altijd op de vergaderagenda en er wordt overlegd over wat er moet gebeuren. Er is meer zicht op thuiszitters dan in het verleden. Een van de bestuurders in een ander samenwerkingsverband (E) is van mening dat het aantal thuiszitters toeneemt door passend onderwijs in plaats van afneemt, maar tekent daar meteen bij aan dat er bij zijn scholen geen thuiszitters zijn. Een andere bestuurder heeft evenmin thuiszitters, maar hij signaleert wel een risico. Asielzoekerskinderen en statushouders worden volgens hem een nieuwe groep waarvan de school zegt '*Wij kunnen jouw kind niet helpen, want we zijn niet ingericht op anderstalige leerlingen*.' Volgens een van de schoolleiders zijn er een paar thuiszitters die van leerplicht toestemming hebben gekregen voor thuisonderwijs, meestal ter overbrugging van de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Een directeur van een basisschool heeft de ervaring dat er een probleem kan ontstaan dat tot thuiszitten leidt, als ouders een conflict met een islamitische basisschool hebben. Het is twee keer voorgekomen dat ouders een kind van een islamitische basisschool wilden aanmelden, maar daarbij eisen stelden waaraan de school niet kan voldoen, zoals het gescheiden houden van jongens en meisjes, aangepaste gymkleding en de mogelijkheid om vaak te bidden. In andere samenwerkingsverbanden wordt gesteld dat 'thuiszitters niet worden geaccepteerd' (A) of nog 'in extreme gevallen' voorkomen (B).

Ouders worden ontlast

In principe worden ouders ontlast, doordat de school waar zij hun kind aanmelden zorgplicht heeft en zo nodig op zoek moet naar een andere school. Bovendien kan er door tussenkomst van het samenwerkingsverband voor worden gezorgd dat ouders niet zelf op zoek hoeven naar een andere school. Er blijken echter ook mogelijkheden te zijn om te ontsnappen aan de zorgplicht (zie hierna) en er zijn intern begeleiders die elkaar waarschuwen voor 'shoppende' ouders.

Meer thuisnabij onderwijs

Het lijkt erop dat er inderdaad sprake is van meer thuisnabij onderwijs. In een aantal gevallen lijkt dat echter niet zozeer te maken te hebben met passend onderwijs, maar meer met scholen in krimpregio's die proberen zoveel mogelijk leerlingen aan te nemen of binnenboord te houden en met vereveningsopdrachten die tot het krimpen van het speciaal (basis)onderwijs moeten leiden (A en E).

Strategisch gedrag om zorgplicht te ontwijken

In verschillende gesprekken blijkt dat er inderdaad strategisch gedrag is om zorgplicht te ontwijken. Een bestuurder in het openbaar onderwijs in een van de samenwerkingsverbanden (E) signaleert dat openbare scholen meer zorgleerlingen krijgen dan algemeen bijzondere scholen. Scholen lossen veel zelf op, dus zaken rond de zorgplicht bereiken het bestuur niet altijd, zo is de ervaring van deze bestuurder. Verschillende deelnemers aan de gesprekken in de scholen wijzen erop dat er een verschil is tussen aanmelden en inschrijven. De school bepaalt of een aangemeld kind wordt ingeschreven. Als een school een kind niet inschrijft, gaat die school niet altijd op zoek naar een andere school voor het kind. Doet de school wel een voorstel voor plaatsing op een andere school, dan accepteren de ouders dat niet altijd. Een aantal schooldirecteuren heeft het aanmeldingsformulier niet op de website van de school gezet, zoals in dit samenwerkingsverband was afgesproken. Een van de betrokkenen geeft aan dat er directeuren zijn die eerst met de ouders in gesprek willen. Is het een leerling die zorg nodig heeft, dan zegt de directeur dat ze beter naar de buren kunnen gaan, '*omdat die daar veel beter in zijn*'. De ouders nemen aan dat dit klopt en gaan naar de buren. Daar voeren ze ook een gesprek en die school denkt vervolgens zorgplicht te hebben, omdat de ouders hun kind daar willen aanmelden. Ook een andere gespreksdeelnemer krijgt signalen dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben door sommige schoolleiders worden doorgestuurd naar andere scholen. Een schoolleider zegt dat er af en toe discussies tussen scholen zijn over plaatsing. Een aantal keer per jaar speelt de vraag of de zorgplicht bij zijn school ligt. Men is ook weleens naar een andere school geweest om te kijken of een leerling daar kon worden geplaatst. Er zijn ouders die vasthouden aan de zorgplicht. Intern begeleiders wisselen informatie uit voordat een kind geplaatst wordt. Als ouders gaan 'shoppen', geven intern begeleiders dat aan elkaar door ('*let op, anders heb je zorgplicht*').

Tijdsinvestering in verband met zorgplicht

Een directeur van een basisschool wijst erop dat het voldoen aan de zorgplicht een grote tijdsinvestering van de intern begeleider kan vragen (E): '*Je hebt zorgplicht, dus neem je ze maar aan. Dan ga je het organiseren. De school moet zelf een passende plaats gaan zoeken bij andere scholen in de regio. Dat kost een heleboel tijd. Dat moet de ib'er meestal doen. Als er een match is en het is sbo, dan moet de ib'er een TLV aanvragen.*'

Druk op het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs

Hoewel er volgens de directie van de school voor speciaal basisonderwijs in een van de samenwerkingsverbanden (A) geen trend te zien is in de leeftijd van de instromende leerlingen, zien de leerkrachten leerlingen die pas instromen na lang in het basisonderwijs te zijn gebleven. Ze zien basisscholen die 'lang doorgemodderd hebben', kinderen die

‘geknakt’ binnenkomen en ouders die gefrustreerd zijn. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen die zwaar dyslectisch zijn. Dan heb je als sbo weinig tijd om daar nog aan te werken. In een ander samenwerkingsverband heeft men bij de school voor speciaal onderwijs eveneens de indruk dat de populatie verandert. Er komen minder leerlingen binnen en degenen die wel binnenkomen, hebben zwaardere problematiek (C). Leerkrachten zien leerlingen die ‘jarenlang hebben moeten knokken om te overleven en op hun tenen hebben moeten lopen’, die eerst tot rust moeten komen voor ze weer verder kunnen. In de cluster4-school van samenwerkingsverband D groeit het aantal leerlingen met externaliserende problematiek, afkomstig uit ‘multi-problemgezinnen’ en is er meer instroom van jongere kinderen met een lagere intelligentie. Ook in samenwerkingsverband E wordt gesignaleerd dat de scholen voor speciaal onderwijs leerlingen opvangen met zwaardere problematiek dan de scholen aankunnen.

Terugplaatsing

Het idee achter de afgifte van TLV’s met een beperkte geldigheidsduur is dat er niet meer van wordt uitgegaan dat een verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs voor de rest van de basisschoolcarrière is. In één van de scholen voor speciaal basisonderwijs (A) geeft de directeur aan dat elk jaar wordt nagegaan of leerlingen van de sbo-school kunnen worden teruggeplaatst. Er gaan er volgens de directeur echter te weinig terug. Dat heeft te maken met het feit dat als men op de sbo-school vindt dat een leerling in aanmerking komt, ouders dat moeten willen en de basisschool de leerling moet willen terugnemen. Er zijn dus allerlei spelers die invloed hebben.

De directeur van een school voor speciaal basisonderwijs in een ander samenwerkingsverband (E) vraagt zich af hoeveel leerlingen daadwerkelijk teruggaan naar de basisschool als TLV’s aflopen. Dat is nog onduidelijk en het is de vraag hoe dat moet worden georganiseerd. De school voor speciaal basisonderwijs heeft in zo’n geval zorgplicht en moet een reguliere basisschool vinden die de leerling wil opnemen. Bij de huidige verdeling van de middelen is het voor basisscholen financieel gunstiger om leerlingen uit het speciaal onderwijs terug te plaatsen dan leerlingen uit het speciaal basisonderwijs. Als het speciaal basisonderwijs vindt dat speciaal basisonderwijs de beste plek is en het regulier onderwijs wil de leerling niet terug, dan wordt waarschijnlijk toch een nieuwe TLV voor het speciaal basisonderwijs afgegeven.

2.6 Dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen

2.6.1 Beleid van de samenwerkingsverbanden

Over het algemeen vindt men in de cases, zowel in de scholen als op het niveau van het samenwerkingsverband, dat er binnen het samenwerkingsverband heel veel voorzieningen aanwezig zijn. Die waren er dan meestal al van oudsher, de invoering van passend onderwijs heeft hier niet veel aan toegevoegd. Maar als het om bovenschoolse voorzieningen gaat, is de toegang daartoe wel iets waar het samenwerkingsverband over gaat. Zo is er in samenwerkingsverband A een verrijkingsgroep voor hoogbegaafde kinderen, in de vorm van een bovenschools arrangement waarvoor een toelaatbaarheidsverklaring nodig is. Kinderen kunnen hier gedurende één dag in de week een schooljaar lang aan deelnemen. Verder is er in dit samenwerkingsvervand een flexibel

aanbod aan voorzieningen voor speciaal onderwijs, omdat het speciaal basisonderwijs een verbrede toelating kent en binnen de eigen school verschillende arrangementen kan aanbieden (ook voor cluster 4-leerlingen). Wat men hier nog mist, zijn geïntegreerde trajecten van onderwijs en zorg. Men wil dergelijke voorzieningen gaan opzetten in de komende jaren, vooral gericht op leerlingen met psychiatrische problematiek. Maar hiervoor is men afhankelijk van instanties die nu buiten de regio vallen en waar lange wachtlijsten zijn. Al in ontwikkeling is een huiskamergroep, voor kinderen die niet de hele dag onderwijs aankunnen.

In samenwerkinsgverband C, waar men een sterk decentrale aanpak heeft, is het vooral aan de scholen om zelf, waar nodig samen met anderen, te zorgen voor een dekkend aanbod. De school voor speciaal onderwijs in deze case kan zelf heel veel aan en weigert slechts zelden een leerling. De school heeft wel eens een paar heel jonge kinderen gehad die toch naar een dagbesteding zijn gegaan. Soms kunnen kinderen niet functioneren in de klas. De school houdt echter in principe wel zo veel mogelijk kinderen binnen en onderzoekt hoe dat dan het beste vorm kan krijgen. Zo wordt momenteel nagegaan welk effect de dagindeling van een halve dag school en een halve dag behandeling heeft. Verder leent de school expertise en soms ook personeel (klassenassistenten) uit aan het regulier onderwijs als daar behoefte aan is. Hoewel het soms knelt met wat de school zelf nodig heeft, vindt men dat een positieve ontwikkeling: "*Wij vinden het fijn dat basisscholen een beroep op ons doen, eindelijk."* (intern begeleider cluster 3-school). De basisscholen in C streven er naar zelf al zoveel mogelijk een dekkend aanbod te bieden. Eén van de scholen geeft aan dat het hun beleid is om zo min mogelijk op externen een beroep te hoeven doen. Veel leerkrachten hebben op deze school extra opleidingen gevolgd, de leerkrachten consulteren elkaar, de zorgstructuur is goed georganiseerd, de ib'er is zeer deskundig, de contacten in de wijk zijn intensief en men probeert de groepen zo klein mogelijk te houden. Dat deed men ook al vóór passend onderwijs. Op een andere school merkt men op dat het aanbod in de regio weliswaar voldoende dekkend is, maar dat het niet altijd lukt om dat te benutten omdat ouders zich soms verzetten tegen een verwijzing.
In samenwerkingsverband D, waar men vanwege de grootte van het samenwerkingsverband met wijkteams werkt, is het streven om een dekkend aanbod op wijkniveau te hebben. Het samenwerkingsverband biedt een reeks van arrangementen aan, variërend van speciaal onderwijs tot aan budget voor maatwerk binnen de reguliere school. Ook ambulante begeleiding en diagnostisch onderzoek zitten in het pakket. Een nieuw arrangement zijn Herstartplekken die het samenwerkingsverband inkoopt bij een cluster 4-school en die bestemd zijn voor thuiszittende leerlingen en/of voor dreigende thuiszitters. De leerlingen maken tijdelijk gebruik van deze plek, terwijl ze hun inschrijving op hun eigen school behouden. Tijdens de Herstartperiode worden de ondersteuningsbehoeften van de leerling (nader) in kaart gebracht. Eigen bovenschoolse voorzieningen heeft het samenwerkingsverband niet meer, die zijn met de intrede van passend onderwijs opgeheven.
Ook in deze case is het de bedoeling dat reguliere basisscholen zoveel mogelijk zelf ondersteuning bieden. Ze kunnen daarvoor een beroep doen op de kennis van de schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband. Het beleid is om deze schoolondersteuners deskundig te laten zijn op een breed terrein: gedrag, spraak-taalontwikkeling, hoogbegaafdheid, het jonge kind, motoriek, zeer moeilijk lerende

kinderen, langdurig zieke kinderen, ernstig neervoudig beperkte kinderen en ouderbegeleiding. Verder is het de bedoeling dat wat voorheen in de tussenvoorzieningen plaatsvond nu naar de scholen te brengen, in de vorm van 'ambulante begeleiding plus'. *"De AB-trajecten worden het meest aangevraagd omdat iedereen die het beste kent. Maar AB+, dat is nieuw. Wij hebben de tussenvoorzieningen opgeheven, de time-outs. Daarvoor in de plaats zijn nu de vliegende keeps. Nu komt de (oude) tussenvoorziening naar de klas. Dat is iemand die gaat echt met het kind, waar de school wanhopig van wordt, aan het werk. Tegelijkertijd ook met de docent, om de docent handvatten te geven. Wat we tot nog toe merken is, dat als er wordt geroepen 'handen in de klas' en 'we hebben hulp nodig', dan komen we en kunnen we na vier weken al weer weg. Dat is wel een heel mooi proces."* (directeur samenwerkingsverband).

De cluster 4-school die deel uitmaakt van dit samenwerkingsverband heeft een brede expertise en kan veel aan. Toch zijn er nog wel heel specifieke leerlingen voor wie men ook hier geen aanbod heeft. Genoemd zijn leerlingen met een psychiatrische hulpvraag die buiten de macht van het onderwijs ligt, leerlingen die niet in een groep kunnen functioneren en leerlingen met een gedrags- en of psychiatrische stoornis in combinatie met ernstig fysieke beperkingen. Deze school heeft een speciale afdeling waar leerlingen geplaatst worden van wie de onderwijsbehoefte nog niet bekend is of van wie de ontwikkeling tijdelijk belemmerd wordt door de situatie waarin de leerling zich bevindt. Gedurende de plaatsing wordt er binnen een gelimiteerde termijn - door middel van observatie en waar nodig aanvullende diagnostiek- gezocht naar de beste plek waar de leerling passend onderwijs zou kunnen ontvangen. De school heeft als motto: 'Bijna alles kan!'

In B streeft het samenwerkingsverband ernaar alle benodigde voorzieningen in huis te hebben en beschikbaar te stellen zonder wachtlijsten. In discussie is wel welke voorzieningen wel of niet tot passend onderwijs gerekend moeten worden. Zo vindt de intern begeleider van één van de scholen dat er nog aanbod ontbreekt voor getraumatiseerde kinderen van asielzoekers. De directeur van deze school is het daar niet mee eens: dit organiseren is niet de taak van het onderwijs, maar van de landelijke overheid. In een andere case, E, rekent men voorzieningen als taalklassen en onderwijs aan asielzoekerskinderen ook expliciet niet tot het terrein van passend onderwijs. Wel behoren hiertoe in deze case plusklassen voor excellente leerlingen en speciale klassen voor zml-leerlingen met enkelvoudige problematiek die zijn ondergebracht bij basisscholen. Schoolbestuurders in dit samenwerkingsverbandgeven aan dat ze nog wel een paar wensen hebben, als het gaat om dekkend aanbod. Volgens een van hen zou je samenwerking in de buurt moeten zoeken, tussen scholen van verschillende besturen, om gezamenlijke groepen op te zetten. Deze bestuurder signaleert op dit punt een spanningsveld. Enerzijds wordt verwacht dat besturen samenwerken, anderzijds zijn er allerlei regels die de samenwerking tegengaan, bijvoorbeeld met betrekking tot fusie en het gegeven dat budgetten aan brinnummers gebonden zijn. *"Men zit strak vast in het regime."* Een ander is van mening dat er meer arrangementen samen met jeugdhulp moeten komen. Voor sommige leerlingen in cluster 4 zou men structuurgroepen willenopzetten met een medewerker van uit de jeugdhulpverlening. Om dat te kunnen realiseren, zou voor die groepen hoge bekostiging mogelijk moeten worden gemaakt. Deze bestuurder merkt verder op dat er ook aanbod is verdwenen, zoals de preventieve ambulante begeleiding vanuit de sbo-scholen. Dat werkte voorheen goed, maar bestaat

nu niet meer. Deze bestuurder vindt dat de sbo-scholen een expertisecentrum zouden moeten vormen, waar volgens de aanpak ‘één kind, één plan’ wordt gewerkt, met verbindingen naar het regulier basisonderwijs en jeugdhulp.
De directeur van de sbo-school in E geeft aan dat er een breed aanbod aan voorzieningen is in het samenwerkingsverband, inclusief specifieke instellingen voor jeugdbescherming en autisme. Qua onderwijsvoorzieningen is bijna alles in huis. Dat is echter ook een na-deel, want als voorzieningen er zijn, maak je er dankbaar gebruik van, aldus deze directeur. Als er niet zoveel voorzieningen waren geweest in E, zou er niet zo’n grote negatieve verevening zijn.

In alle vijf samenwerkingsverbanden hebben scholen schoolondersteuningsprofielen gemaakt en daarin vastgelegd wat bij hen onder basisondersteuning valt en wat onder extra ondersteuning. In A is daarvoor een vast document gebruikt, het document Doorlopende Ondersteuningslijn (DOL 2.0). Alle schoolondersteuningsprofielen staan hier op internet en worden elk jaar bijgesteld. Bij het opstellen van de schoolondersteuningsprofielen was het oorspronkelijk de bedoeling om daarmee ook naar een dekkend aanbod te streven, maar de hoofdproblemen – ADHD en autisme – komen op alle scholen voor. Je kunt je als school niet op een bepaalde groep richten, zo stelt een van de schoolleiders. Dat heeft ook met de krimp te maken. De schoolondersteuningsprofielen van de basisscholen lijken dus erg op elkaar.
Ook in B worden de eerder gemaakte schoolondersteuningsprofielen binnenkort al weer bijgesteld. Dat heeft te maken met het uitbreiden van de basisondersteuning. Men werkt met een door het samenwerkingsverband aangeleverd format. Er zijn ook hier geen afspraken gemaakt binnen het samenwerkingsverband over welke school welke specifieke expertise zou moeten hebben. De scholengroepen die in dit samenwerkingsverbandhun eigen beleid voeren, willen liever niet werken met specialismes per school omdat ze vrezen dat dat een effect zou kunnen hebben op het aantal aanmeldingen per school. Gezien de leerlingenkrimp in de regio is dat een kwetsbaar punt. Eén van de ib’ers zou daar echter wel voor zijn: *“Lijkt me handig. Het zou kunnen helpen bij een goede verdeling van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben over scholen.”* Die verdeling wordt nu te ongelijk gevonden.
In D is ook sprake van een vaste structuur voor de schoolondersteuningsprofielen. Die zijn ook allemaal bij het samenwerkingsverband geregistreerd en openbaar. Net als elders lijken de profielen sterk op elkaar. Ook hier is dit vanwege de vrees dat specialisatie nadelig kan uitpakken voor leerlingaantallen.
In E heeft men gebruikgemaakt van een externe audit bij het opstellen van schoolondersteuningsprofielen. Op basis hiervan is elke school getypeerd als een netwerkschool, een smalle ondersteuningsschool, een brede ondersteuningsschool of een inclusieve school. Deze zijn als volgt omschreven. De *netwerkschool* biedt alleen een basisniveau van speciale onderwijsondersteuning. Zo’n school heeft voor maximaal een kwart van alle leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften zelf adequate speciale onderwijsondersteuning in huis. Daarbuiten moet de school een beroep doen op andere scholen of instellingen. De *smalle ondersteuningsschool* wil er in principe zijn voor alle leerlingen in het dorp of de wijk. Daartoe worden de nodige aanpassingen in de pedagogiek en de didactiek toegepast. Deze scholen kunnen aan ongeveer een kwart tot de helft van alle leerlingen met speciale onderwijsbehoeften passende

onderwijsondersteuning bieden. De *brede ondersteuningsschool* kan veel leerlingen met uiteenlopende ondersteuningsbehoeften onderwijs geven. Dergelijke scholen kunnen ongeveer de helft tot driekwart van alle leerlingen met speciale onderwijsbehoeften passende ondersteuning bieden. Een deel van de leerkrachten is getraind in het omgaan met leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Alleen bij uitzonderlijke onderwijsbehoeften van leerlingen loopt de school tegen haar grenzen aan. Bij de *inclusieve school* is de speciale onderwijszorg een integraal onderdeel van de schoolorganisatie en is deze geïnternaliseerd in de pedagogisch-didactische benadering van de teamleden. Deze school kan driekwart tot alle leerlingen met speciale onderwijsbehoeften passende onderwijsondersteuning bieden.
De schoolondersteuningsprofielen zijn te vinden op de website van het samenwerkingsverband. Uit het overzicht van de profielen blijkt dat de basisscholen, op één brede ondersteuningsschool na, alle in de categorie netwerkschool of smalle ondersteuningsschool vallen. Bij het opstellen van de schoolondersteuningsprofielen is gekeken wat de scholen qua aanbod hebben. Er is daarbij niet gestreefd naar een dekkend aanbod op het niveau van het samenwerkingsverband. Uit de scholen komt het geluid dat ze de indeling in schooltypen maar moeilijk kunnen volgen en dat ze denken dat dat ook voor ouders zo is. Het maakt de verschillen tussen scholen nog weinig concreet. Ook wordt hiermee niet zichtbaar dat er verschillen tussen scholen zijn die samenhangen met het leerlingenpubliek van de school en de wijk waarin ze staan, aldus een van de schooldirecteuren. Die verschillen maken dat er scholen zijn die van oudsher meer ondersteuning bieden.

2.6.2 Eerste ervaringen

De schoolondersteuningsprofielen, zeker de eerste versies, zijn lang niet altijd in samenspraak met het schoolteam opgesteld. Ze zijn wel voorgelegd aan medezeggenschapsraden, maar de leraren zijn er nauwelijks bij betrokken en zeggen soms er nog nooit van te hebben gehoord. Hooguit zijn ze een keer als concept voorgelegd. Slechts een enkele keer is er wel sprake geweest van inspraak vanuit het team. Ook is men in de schoolteams niet op de hoogte van de schoolondersteuningsprofielen van andere scholen. Dit wil overigens niet wil zeggen dat men het ondersteuningsaanbod van andere scholen niet kent. Men weet uit andere bronnen wel dat er scholen zijn met meer knowhow op bepaalde gebieden en scholen waar dat niet zo is.
In case E zien de schoolbestuurders ook dat er weinig variatie in de ondersteuningsprofielen van de scholen zit en dat de slag om te kijken hoe die profielen zich verhouden tot dekkend aanbod in de regio niet wordt gemaakt. Scholen blijven zitten in ‘we hebben het altijd zo gedaan’, aldus een van de bestuurders. Er wordt wel een gezamenlijke verantwoordelijkheid uitgesproken, maar die is er feitelijk in het scholenveld niet altijd, al begint het wel langzaam te komen dat scholen met elkaar in gesprek raken. De sbo-school in E wijst erop dat dit ook komt doordat basisscholen nog te veel vast zitten in het leerstofjaarklassensysteem. De directeur van deze school ziet weinig reguliere scholen die hun organisatie veranderen in verband met passend onderwijs of die zich op een bepaald gebied willen specialiseren. Deze sbo-school werkt samen met de

basisschool in hetzelfde gebouw en is voorstander van arrangementen met tussenvormen tussen regulier en sbo.

Als het gaat om dekkend aanbod, blijken er weinig ervaringen genoemd te worden met specifieke voorzieningen of met het ontbreken daarvan. Veeleer gaat het gesprek in de scholen over wel of niet verwijzen en over factoren die daarop van invloed zijn. Leraren wijzen op de grote klassen die door bezuiniging zijn ontstaan en die het moeilijk maken om de juiste aandacht te geven aan kinderen die dat nodig hebben. Het is goed dat kinderen in de eigen omgeving naar school kunnen, zo zeggen leraren in case A, maar de leerling moet wel lekker in zijn of haar vel blijven zitten. Als er signalen zijn dat kind of groep eronder lijden, dan moet een verwijzing mogelijk blijven. Al moet dat dan ook weer worden afgewogen tegen de vraag of het kind op het speciaal onderwijs dan beter af is, gezien de vaak zware problematiek van de leerlingen daar.
Ook in case C benadrukken leraren van een van de scholen dat zij hun eigen grenzen moeten bewaken bij het aanbieden van passend aanbod. Ze ervaren de dagelijkse schoolpraktijk als enorm zwaar en zouden graag zien dat enkele kinderen met een laag IQ een TLV krijgen om naar de sbo-school te gaan. De ouders houden dat echter tegen, zij willen hun kind graag op deze (wijk)school houden. Zonder de invoering van passend onderwijs zouden de betreffende kinderen volgens deze ondervraagden 'allang op de sbo-school zitten.'
Een ervaring van heel andere aard met het hele aanbod van voorzieningen is dat het op sommige plaatsen voor scholen erg ingewikkeld is geworden door alle veranderingen. De directeur van het samenwerkingsverband D zegt bijvoorbeeld: "*Er is sprake van een complexe zorgstructuur. We hebben negen gebieden in de stad. In elk gebied is de structuur weer anders. Ook door personele mutaties is het niet gemakkelijk je weg te vinden in het veranderde zorglandschap. Dat geldt voor onze mensen, maar het geldt nog veel meer voor de scholen en de ib'ers. Op de laatste algemene ledenvergadering werd de vraag gesteld: We hebben een ouder-functionaris en hoe verhoudt zich die dan tot de schoolmaatschappelijk werker? En wat doet dan de onderwijsconsulenten? Je bent lang aan het uitleggen voordat je dat duidelijk kan maken."*
Dat het ingewikkeld is heeft niet alleen te maken met de complexiteit van structuren maar ook met het feit dat passend onderwijs nieuwe protocollen en nieuw overleg met zich meebrengt. Een schooldirecteur in case D geeft het voorbeeld dat vroeger een leerkracht bij een leerling met een spierziekte zelf aanpassingen maakte zodat een leerling in een rolstoel op school les kon blijven volgen: "*Dat was pas echt passend onderwijs, maar daar kwam geen papier bij kijken. Dat kind uit mijn voorbeeld is op 15-jarige leeftijd overleden, maar hij heeft een fantastische tijd gehad op school. Nu hebben we een papierwinkel van hier tot gunterAlles is zo geformaliseerd, dat ergert me mateloos."* En op een andere school in deze case merkt een intern begeleider op dat passend onderwijs vooral veel vergaderen is: "*Er is een overkoepelend overleg van scholen in de wijk. Maar elke school blijft daar een beetje hangen in zijn eigen verhaal."*
Soms worden er specifieke onderdelen van de hulpstructuur genoemd waar men wel of geen goede ervaringen mee heeft. Op twee scholen in case A zijn de intern begeleiders bijvoorbeeld niet zo tevreden over de gezinscoaches waar de scholen mee te maken

hebben. Ze ervaren daarvan weinig meerwaarde en vinden het bovendien storend dat het steeds een andere persoon is, ook voor de ouders.
Ook in case D gaat men in op dekkend aanbod in relatie tot de hulp van buiten de school.
"We willen per gebied of per wijk een dekkend aanbod te realiseren. We hebben nu negen gebieden en 26 wijken en daarin heb je een OAT teamleider met de schoolcontactpersoon en alle disciplines die daar dan in horen. Wat nog niet voldoende aangehaakt is, zijn de wijkteams vanuit de gemeente. Die hebben toch een eigen proces nog."
Bij het totstandbrengen van dekkend aanbod speelt ook geld een rol. Zo zegt een schoolleider van een cluster 4 school in deze case:
"Het cluster 4 van het so is eigenlijk gewend om in TLV één te werken. Maar daar kunnen wij niet mee rondkomen. Onze mensen hebben twee opdrachten, dat is leeropbrengsten en gedrag. En op het moment dat daar een opdracht bijkomt, dat kan dus zijn een laag IQ, gebaren ondersteunend onderwijs, of kleuters die begeleiding en zorg nodig hebben (denk aan zindelijkheidstraining, eten, schoolse vaardigheden etcetera), dan hebben we extra nodig. Daar voeren we gesprekken over met het samenwerkingsverband en de gemeente. En daarin zie je dus een groot discussiepunt tevoorschijn komen: wat is nou onderwijsondersteuning en wat is nou zorg? En niemand heeft geld natuurlijk. Iedereen moet bezuinigen."
Verder worstelen scholen soms met de spanning tussen een breed aanbod aan ondersteuning, voldoende leerlingen binnenhalen en voldoen aan verwachtingen van ouders en bestuur. Dan gaat het dus om de vraag hoe dekkend hun eigen aanbod kan zijn.
Een schoolleider in D: *"Je zit er dubbel in. Het doel is dat alle kinderen op de juiste plek komen, maar als één school gaat groeien, dan krijg je toch verzuring in de samenwerking. Wij moeten minstens 225 leerlingen hebben, anders komen we in de gevarenzone. Het aantal kinderen is gewoon belangrijk en heeft te maken met welke ouders voor jouw school kiezen in de buurt. Wij profileren ons met goede Cito-resultaten. We hebben dat bereikt en we hebben een goede naam in de wijk. Ik krijg veel aanvragen van ouders uit de buurt, die hun kind vanuit een andere school op onze school willen plaatsen. Meestal zijn dat toch kinderen die extra zorg nodig hebben, anders maken die ouders die overstap niet. Sommige scholen vertellen niet wat er aan de hand is. Als je dan een groot hart hebt en je neemt kinderen aan die toch wat zwakker presteren, dan zie je dat in je eindresultaten. Van mijn bestuur mag ik dan die achteruitgang weer verklaren. Als je iedereen aanneemt heeft dat een aanzuigende werking, maar wij zijn ook geen tovenaars. We zitten in een spagaat, je hebt leerlingen nodig, maar je kunt ook niet iedereen alles bieden."*

2.6.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Het doel van het realiseren van een dekkend aanbod is uiteraard dat er geen leerlingen zijn aan wie geen passend onderwijs geboden kan worden in het samenwerkingsverband. Uit het voorgaande is gebleken dat de meeste geïnterviewden vinden dat er in hun samenwerkingsverband sprake is van een dekkend aanbod, als het gaat om de beschikbaarheid van onderwijsvoorzieningen. Alleen de samenwerking met de wijkteams en met de gemeente kan beter, in gevallen waarin scholen iets extra's moeten bieden op het gebied van specifieke zorg.
De functie die de schoolondersteuningsprofielen zouden hebben bij het realiseren van een dekkend aanbod blijkt vooralsnog niet te worden vervuld. De redenen daarvoor

(concurrent+ie tussen scholen om leerlingenaantallen, angst voor het etiket 'zorgschool', te veel in het bestaande aanbod blijven) zijn hierboven beschreven. Ook in het eigen beleid van de school lijken de profielen geen grote rol te spelen. Leraren zijn er soms niet of nauwelijks van op de hoogte. Wel wordt vanwege de verplichting om de profielen te maken het gesprek met elkaar gevoerd in het samenwerkingsverband over wat van elke school aan basisondersteuning verwacht mag worden.
Er zijn ook een paar knelpunten genoemd op het thema dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen:

- De grootte van de klassen in de basisscholen, waardoor het moeilijk is op schoolniveau een breed aanbod te realiseren (meerdere cases).
- Een moeizame relatie met de jeugdhulp. Een sbo-school in case A noemt de jeugdhulp een enorm log apparaat en stelt dat passend onderwijs daarin geen verandering heeft gebracht. Klachten zijn: te weinig overleg, onduidelijkheid met wie je moet overleggen, gebrek aan doortastendheid. De bijdrage van de jeugdhulp is noodzakelijk om een sluitend aanbod te krijgen maar schiet tekort, is hier de ervaring. In een andere case (E) mist men de regie als het gaat om inspanningen van de jeugdhulp.
- Ouders en/of de vorige school van het kind vertellen niet altijd wat er met een kind aan de hand is, zodat de school voor verrassingen komt te staan (meerdere cases).
- Regels die echte samenwerking of het gezamenlijk opzetten van nieuwe groepen in de weg staan (E).
- Schoolondersteuningsprofielen zijn slechts documenten, wat nog ontbreekt is echt zicht op de vraag of leerlingen die vroeger verwezen zouden worden nu in het regulier onderwijs voldoende steun krijgen. Het samenwerkingsverband staat voor de opgave dit te monitoren, waar weet nog niet hoe. (E)
- Het onderwijs is door passend onderwijs nog complexer is geworden en leerkrachten voelen zich overvraagd. Men heeft het idee dat het aantal leerlingen met problemen groeit en dat de aandacht voor deze leerlingen ten koste gaat van de andere leerlingen. *"Ik denk soms echt dat je de andere kinderen moet beschermen tegen die ene. Je moet de belangen afwegen."* (E).

2.7 Ontwikkelingsperspectieven

Sinds passend onderwijs hebben scholen te maken met een nieuwe verplichting: het opstellen van ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen die extra steun krijgen. In het speciaal (basis)onderwijs bestaat daar al iets langer ervaring mee, omdat de Inspectie van het onderwijs van deze scholen al een aantal jaren vraagt om voor (alle) leerlingen ontwikkelingsperspectieven op te stellen. Voor de inspectie was en is dit in een methode om leeropbrengsten te beoordelen in deze sector, omdat in het speciaal (basis)onderwijs minder vaak gegevens vanuit gestandaardiseerde toetsen beschikbaar zijn. In het regulier onderwijs is het ontwikkelingsperspectief in de plaats gekomen van de vroegere individuele handelingsplannen, die men gewend was te maken voor leerlingen aan wie extra hulp werd gegeven.
Het is voor het regulier onderwijs niet voorgeschreven voor welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief moet worden gemaakt, bepaald is slechts dat het gaat om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Het werken met ontwikkelingsperspectieven (OPP's) is een zaak van de scholen. Hierna gaat het dan ook vooral om de ervaringen van de scholen.

2.7.1 Over POP's, groeidocumenten, OPP's en andere formulieren

Het opstellen van ontwikkelingsperspectieven is in het primair onderwijs ingebed in een veel groter geheel van leerlingdossiers en handelingsafspraken voor leerlingen die ondersteuning nodig hebben. In elke case zijn daar eigen werkwijzen voor en soms verschillen die ook nog van school tot school. Daar komen dan de afspraken bij die binnen de samenwerkingsverbanden gemaakt worden over wat scholen moeten aanleveren als een arrangement of toelaatbaarheidsverklaring wordt aangevraagd.
In case A werkt men met persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP's). Het POP is een document dat wordt aangemaakt als er voor het eerst sprake is van extra ondersteuning of van een diagnostisch onderzoek en datwordt aangevuld als er sprake is van vervolgstappen. Het gaat met de leerling mee, ook in latere jaren en ook als die leerling van school wisselt. In andere cases (B, C) heeft men soortgelijke documenten, die worden aangeduid als 'groeidocument' of met een nog andere term. Overeenkomstig is dat het gaat om stukken die gebaseerd zijn op handelingsgerichte diagnostiek en waarin vaak een uitgebreide set gegevens wordt verzameld, waaronder gegevens over beschermende factoren en risicofactoren. Ook handelingsafspraken komen daarin terecht.
Het ontwikkelingsperspectief wordt gezien als een soort kop op een dergelijk instrument. Kenmerkend aan een ontwikkelingsperspectief (OPP) is dat daarin een uitstroombestemming moet worden opgenomen. Volgens sommige scholen (in case A) is het OPP meer gericht op de didactische aanpak en minder op de gedragskant, maar daar wordt niet eenduidig over gedacht. Wat het OPP wel toevoegt aan POP's of groeidocumenten, is dat het OPP sterker opbrengstgerichtheid stimuleert, omdat er beoogde einddoelen in moeten staan. Om die reden vindt men het soms voor jonge leerlingen minder geschikt, want voor hen is een beoogd einddoel nog moeilijk vast te stellen. Vanwege dit kenmerk verwacht een van de scholen in A dat het aantal OPP's bij

hen vooral zal gaan groeien in de midden- en bovenbouw en zegt ook een andere school dat bij hen vooral in de bovenbouw POP's overgaan in een OPP.
In case B werkt men, net als in case C, met groeidocumenten. Op de ene school in B krijgen alle leerlingen met een groeidocument een OPP, op de andere school niet. Op een van de scholen denkt men dat het OPP niet tussentijds bijgesteld mag worden en daarom is men voorzichtig met het bepalen van het niveau van de uitstroombestemming. Men is bang dat te hoog geformuleerde ambities de school later kunnen opbreken.
In case E werkt de sbo-school er juist naartoe dat het OPP het hoofddocument is waarin alle informatie over de leerling staat. Dan is het OPP dus niet de kop op bestaande instrumenten, maar het instrument dat alles integreert. Om dat eenvoudiger te maken, is het digitaal gemaakt. De leerkrachten van deze school geven aan dat je continu alle ontwikkelingen moet bijhouden om het OPP te updaten, omdat na een jaar wordt bekeken of het kind terug kan naar het regulier onderwijs.
Een andere, reguliere school in case E heeft het OPP afgestemd op de leerlijndoelen die de SLO heeft opgesteld. Dat biedt een goede basis om elk half jaar de ontwikkeling te bekijken.
Een OPP is in verschillende cases opgenomen in de afspraken over het aanvragen van arrangementen en/of toelaatbaarheidsverklaringen. Dan moet een OPP verplicht geleverd worden (A, C) en soms wordt het dan ook alleen in die gevallen opgesteld.

2.7.2 Voor wie wordt een OPP opgesteld?

Omdat niet landelijk is vastgelegd voor welke leerlingen een OPP moet worden gemaakt, verschilt het van school tot school welke leerlingen een OPP krijgen. De PO-Raad heeft aanbevolen dat elke leerling die in een ondersteuningsteam besproken wordt een OPP krijgt, maar daar is niet iedereen het mee eens. De directeur van A vindt bijvoorbeeld dat het tot de beleidsvrijheid van samenwerkingsverbanden hoort om hier keuzes in te maken. Als er voor een kind geen specifieke didactische of pedagogische aanpak nodig is, maar bijvoorbeeld alleen een aanpassing aan het gebouw, dan is een OPP niet nodig. *"Een kind in een rolstoel, of een kind voor wie elke dag een verpleegkundige langskomt, hoeft niet per se een OPP"*. In A zijn er scholen waar POP's worden opgesteld voor alle leerlingen die in een traject handelingsgerichte diagnostiek terechtkomen, maar ook voor leerlingen die los daarvan extra hulp krijgen. Dat zijn dan dus ook kinderen die onder de basisondersteuning vallen. Ook hoogbegaafde kinderen krijgen een POP. Op de sbo-school in deze case krijgen weer alleen leerlingen die in een trajectoverleg besproken worden een POP.
Vanwege de verschillende keuzes over wanneer een OPP gewenst of noodzakelijk is, verschilt ook het aantal leerlingen met een OPP sterk. Op sommige basisscholen gaat het maar om enkele leerlingen, omdat het alleen wordt gedaan bij het aanvragen van een arrangement of een verwijzing, op andere scholen kan het gaan om alle leerlingen die een of andere vorm van specifieke begeleiding krijgen, ook vanuit de basisondersteuning. Dit betreft soms wel 30% van alle leerlingen. In het sbo en so gaat het uiteraard altijd om alle leerlingen. Op een school in E is de afspraak dat OPP's moeten worden gemaakt voor leerlingen met tenminste anderhalf jaar leerachterstand. Leerkrachten van deze school verwachten dat het aantal OPP's op de school daardoor sterk gaat groeien.

Leerlingen met een OPP moeten door de school worden geregistreerd in BRON (landelijk register). Dat vindt men niet overal zinvol. De directeur van het samenwerkingsverband in case A vindt dat eigenlijk strijdig met de bedoeling van passend onderwijs. *"Laat het samenwerkingsverband en de scholen met rust. Waarom moeten de gegevens over OPP in BRON worden geplaatst? Dat is omdat de overheid en de inspectie het nog niet los durven te laten. Dat geeft alleen maar onzekerheid, hoge planlast en stress bij scholen. Men is bang erop te worden afgerekend."*
Ook andere verplichtingen rond het OPP stuiten soms op weerstand. Bijvoorbeeld dat ze ook moeten worden gemaakt voor jonge leerlingen (A, B) en dat het opstellen al moet plaatsvinden enkele weken nadat het kind op school is gekomen (B). Aan die verplichtingen houdt men zich op de scholen niet altijd.

2.7.3 Wie stelt een OPP op?

Over het algemeen zijn het intern begeleiders die een OPP opstellen, in het speciaal (basis)onderwijs soms samen met een gedragskundige of consulent. Maar het komt ook voor dat ib'ers en leerkrachten het samen doen en er is ook een school (B) waar ook de onderwijsassistent erbij wordt betrokken. Op sommige scholen is het nu nog de ib'er, maar wil men toe naar een model waarin leerkrachten het doen (D, E). De overweging daarbij is dat het voor de ib'er te veel werk is en dat het ook te veel een 'papieren boekwerkje' blijft als leerkrachten er niet zelf bij betrokken zijn. Op een school in E zeggen de leerkrachten zelf dat ze meer betrokken willen zijn. Nu is het nog te vaak zo dat het al een compleet document is als zij het te zien krijgen, met handtekening van ouders en al, en dat zij alleen maar mogen uitvoeren.
Met ouders wordt ook altijd over het OPP gesproken, al is het onduidelijk in hoeverre het OPP echt samen opgesteld wordt. In één case (E) is dit op de sbo-school wel expliciet het geval, ouders kunnen daar aangeven als iets niet meer van toepassing is in het OPP of als iets moet worden toegevoegd.
Op verschillende scholen heeft men de ervaring dat het bij sommige ouders lastig is om tot overeenstemming te komen over de verwachte uitstroombestemming, omdat ouders daarover andere verwachtingen hebben dan de school (o.a. B). De voortgangsgesprekken over het OPP worden zeker altijd met ouders gevoerd, zie hiervoor 2.6.4. Dit gebeurt vrijwel steeds door de leerkrachten.

2.7.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Het OPP heeft bezien vanuit de wet vooral de functie om het onderwijs aan leerlingen die extra steun nodig hebben doelgerichter te maken. De school legt vast welk eindniveau haalbaar zou moeten zijn bij een leerling (uitstroomniveau) en met welke inspanningen men daar probeert te komen. Door regelmatig tussentijds te evalueren kunnen bijstellingen gepleegd worden. Een OPP is aldus een document om mee te evalueren of men nog op koers ligt met een leerling en of de bedoelde resultaten worden behaald. Een andere functie van een OPP is om de ouders te betrekken bij de ondersteuning die hun kind krijgt. Er is geen verplichting dat ouders met het OPP moeten instemmen, maar het is wel de bedoeling dat ouders en school er met elkaar over in gesprek gaan.

Dat het OPP doelgerichtheid bevordert, wordt door verschillende geïnterviewden in de scholen beaamd (A, E). Vooral vanuit het speciaal basisonderwijs, waar men al langere tijd ervaring heeft met OPP's, wordt gezegd dat men door het OPP beter naar de kinderen kijkt en dat ondersteuning beter wordt beschreven. De directeur van een sbo-school in E: *"In de oude situatie werd gezegd 'we kijken wel waar we komen'. Er was toen minder stimulans om iets extra te doen. Nu worden we er steeds slimmer in om doelen te realiseren. Het OPP leidt tot meer zicht op het aanbod en levert niet meer bureaucratie op, als je het goed hanteert."*
Ook voor de communicatie met de ouders wordt het OPP gewaardeerd (A, B, E, C). Het is een goed instrument om het gesprek met de ouders over hun kind te voeren en zorgt voor meer transparantie over het aanbod. Ouders worden altijd gehoord, krijgen daardoor stem en als het goed loopt, is er consensus over doelen en aanpak. *"Maar voorop staat wel dat de school over het onderwijs gaat"*, zegt een schoolleider in B. In C heeft men op de so-school de ervaring dat ouders makkelijker mee te nemen zijn in het uitstroomprofiel dat in het OPP is opgenomen, omdat de school zichzelf ook verbeterd heeft in cyclisch, gestructureerd en planmatig werken. Op deze school zou men graag zien dat ouders zich juist wat mondiger opstelden in het gesprek over het OPP. Gesignaleerd wordt dat het lage opleidingsniveau van veel van hun ouders hierbij in de weg zit.
In dezelfde case zegt een leerkracht op een reguliere school: *"Ik heb vanmiddag een gesprek met ouders over een OPP. We hebben toetsen gehad en daar kan ik dan over zeggen: dit hebben we wel bereikt, dit niet bereikt, en dan kunnen we weer nieuwe doelen stellen. En dat is natuurlijk heel fijn voor de ouders."* En een ander*: "Als de uitstroom in zicht komt, is het fijn als je aan ouders kan laten zien hoe hun kind zich ontwikkeld heeft. Dan hebben zij ook eerder het idee van: hé, zo'n OPP kan in ieder geval meer opleveren bij mijn kind dan dat-ie meegaat in de grote groep. Die grafieken laat ik dus vanmiddag ook zien. Tegelijk kijk je ook samen naar de uitstroom. En dat vind ik vanaf groep 6 erg belangrijk."*

Knelpunten zijn er echter ook. De meest genoemde is bureaucratie. Vooral leraren vinden dat er erg veel administratie bij komt kijken en dat ze veel moeten vastleggen. *"Als een kind drie weken op school zit, moet je al een heleboel vragen beantwoorden, bijvoorbeeld over leren en belemmerende factoren bij gedrag. Er is een leerling in groep 3 die al een POP heeft van 31 pagina's"* . Men vindt het begrijpelijk dat je je moet verantwoorden, maar het mag van hen wel wat minder uitgebreid (school in A). Leraren in het primair onderwijs hebben ook te maken met groepsplannen en individuele handelingsplannen die vakgebonden zijn en dat leidt bij elkaar tot een forse planlast. Er zijn voorbeelden van scholen met tientallen handelingsplannen per groep. Klachten over bureaucratie zijn er wat minder op de s(b)o-scholen, mogelijk omdat men daar al meer en langer gewend is met zulke plannen te werken en de groepen er kleiner zijn.
Een ib'er van een school in E vindt het werkdrukverhogend dat de OPP's in BRON moeten worden ingevoerd. De ib'er hoeft het niet zelf te doen, dat gaat via de administratie. Maar gesignaleerd wordt dat er wel erg veel aan BRON aangeleverd moet worden, niet alleen in verband met passend onderwijs. De toenemende werkdruk heeft volgens deze ib'er ook te maken met het invoeren van allerlei gegevens in digitale systemen.

Een ander knelpunt dat genoemd is, is dat er geen duidelijke voorbeelden of formats beschikbaar zijn voor het opstellen van een OPP. Een school in D: *“De OPP’s worden gemaakt door de intern begeleiders. Bij ons voor zo’n 10% van de leerlingen. We hebben erg gezocht naar een goed format, wat inspectieproof is. Dat heeft veel tijd gekost. Ook het samenwerkingsverband was zoekende. Er ontbreekt een algemeen format wat door het bestuur wordt aangeboden.”*

3. Integrale casestudies passend onderwijs vo

In dit hoofdstuk presenteren we de eerste uitkomsten van het onderzoek in de vijf vo-samenwerkingsverbanden. Achtereenvolgens gaan we, net als in het vorige hoofdstuk, in op de organisatorische inrichting van het samenwerkingsverband, de middelenverdeling, de organisatie van de toewijzing, de zorgplicht, de realisatie van het dekkend aanbod en de rol van de schoolondersteuningsprofielen daarbij en de introductie van de ontwikkelingsperspectieven. Per thema beschrijven we de uitkomsten weer volgens een vaste structuur. Eerst gaan we in op de gemaakte keuzes/het gevoerde beleid in het samenwerkingsverband, vervolgens laten we iets zien van eerste ervaringen daarmee en ten slotte gaan we in op beoogde en niet beoogde effecten. Bij dit laatste komt ook aan bod welke knelpunten men heeft genoemd met betrekking tot het onderwerp.
De vijf samenwerkingsverbanden worden net als in het po aangeduid als case A, B, C, D en E.
Vooraf merken we op dat de hier beschreven stand van zaken de situatie in de cases weergeeft van het voorjaar van 2016, het moment van dataverzameling. Inmiddels zijn de ontwikkelingen in sommige cases al weer wat verder. In een volgend rapport komt dat weer aan de orde.

3.1 Bestuur en organisatie

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn het gekozen bestuursmodel, de samenwerking tussen de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband en de keuze tussen centraal of decentraal beleid.

3.1.1 Bestuurlijk model

De samenwerkingsverbanden vo hebben alle gekozen voor een one tier model voor hun bestuurlijke inrichting. Dit houdt in dat er een Algemeen Bestuur (AB) is, bestaande uit alle deelnemende schoolbesturen in het samenwerkingsverband, dat eindverantwoordelijk is en tevens de toezichtrol vervult. De uitvoering van het beleid is belegd bij de directeur van het samenwerkingsverband, die daarvoor een mandaat heeft gekregen van het AB. In vier gevallen (A, B, C, E) is er ook een Dagelijks Bestuur (DB), bestaande uit een vertegenwoordiging vanuit de schoolbesturen, dat samen met de directeur het beleid ontwikkelt. Taken wat betreft bedrijfsvoering, budgetbeheer en externe vertegenwoordiging liggen in de regel bij de directeur. Men volgt met dit model de governancecode ‘goed bestuur’ die gangbaar is in het voortgezet onderwijs. Een belangrijk kenmerk van dit model is dat de schoolbesturen een dubbele rol hebben: ze zijn bestuurlijk eindverantwoordelijk, maar houden tevens toezicht en daarmee dus ook toezicht op elkaar en zichzelf. De (on)wenselijkheid van dit ‘dubbele-pettenfenomeen’ is in enkele cases voorwerp van debat. De directeur van samenwerkingsverband C geeft aan dat ze zouden willen toewerken naar een Raad-van-Toezicht odel in de toekomst, dat wil zeggen een model waarin de directeur de directeur-bestuurder is en een Raad van Toezicht met een beperkt aantal leden (afkomstig uit de kring van de deelnemende schoolbesturen of onafhankelijke derden) toezicht houdt. In een van de cases (D) is

gebleken dat dit ook de wens is an de Ondersteuningsplanraad en van de inspectie van het onderwijs is. Men heeft daar nu een werkgroep ingesteld die voorstellen moet doen voor een Raad-van-Toezichtmodel.
In sommige gevallen is uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop in het algemeen bestuur besluitvorming moet plaatsvinden. Een voorbeeld is case C. Daar is het uitgangspunt dat besluiten worden genomen op basis van consensus, maar als die niet behaald kan worden, wordt er gestemd. Daarvoor is een systeem bedacht waarin grote besturen meer stem hebben dan kleine besturen, maar er ook altijd minstens twee kleine besturen vóór een besluit moeten stemmen, om te voorkomen dat kleine besturen altijd overruled kunnen worden door grote besturen.

De formele medezeggenschap in is alle cases georganiseerd via de (verplichte) Ondersteuningsplanraad. Dit zijn soms grote organen, omdat daarin alle besturen weer een vertegenwoordiger uit eigen kring hebben. Naast de formele medezeggenschap is er in de meeste cases ook betrokkenheid van scholen georganiseerd. Zo kent samenwerkingsverband E een systeem met meerdere directiekringen (overleggen van schoolleiders), die geleid worden door een stuurgroep waarin uit elke kring een schoolleider deelneemt. Deze stuurgroep vergadert een aantal malen per jaar en adviseert het DB. De stuurgroep kan ook agendapunten inbrengen. Verder heeft deze case twee overleggroepen van zorgcoördinatoren die een aantal malen per jaar bij elkaar komen. Andere cases hebben een soortgelijk systeem.

3.1.2 Samenwerking tussen besturen

De bestuurlijke samenwerking loopt tot nu toe in vier cases goed (C, E, A, D) volgens de directeur van deze samenwerkingsverbanden. Dat wordt in de regel ook bevestigd door geïnterviewde schoolleiders en bestuurders. Men weet elkaar te vinden, er wordt naar elkaar geluisterd en besluiten worden in interactie genomen. Factoren die dit bevorderen zijn een geschiedenis met elkaar hebben (C) *(“we kennen elkaar al van oudsher”),* goed naar scholen luisteren (C), besturen die bereid zijn om ruimte te geven aan de directeur (A) en de inhoud boven de financiën stellen (A).
In samenwerkingsverband B is de start van het samenwerkingsverband moeizaam geweest en heeft de inrichting veel tijd gekost. Knelpunten waren de integratie van de besturen van het voortgezet speciaal onderwijs, de keuze voor een directeur en discussie over het al dan niet handhaven van een Orthopedagogisch didactisch centrum (OPDC). Een factor van betekenis hierbij is de negatieve verevening waar dit samenwerkingsverband mee te maken heeft. Het speciaal onderwijs vond om die reden het OPDC te duur, het regulier onderwijs wilde de voorziening graag behouden. Besloten is nu om het OPDC geleidelijk af te bouwen. Het kostte veel tijd om alle partijen op één lijn te krijgen, dit traject is uitgevoerd onder leiding van een interimdirecteur. Deze vindt de samenwerking momenteel voldoende, maar nog wel fragiel. Ook de scholen in dit samenwerkingsverband geven aan dat de bestuurlijke samenwerking onder druk staat van de vereveningsopsdracht.
Ook in andere samenwerkingsverbanden werkt de verevening door in de bestuurlijke samenwerking. Zo is er nog een samenwerkingsverband (A) waar discussie gaande is over het in stand houden van bovenschoolse voorzieningen, ook hier is negatieve verevening

aan de orde en is sprake van concurrentie om leerlingenaantallen. Het laatste speelt ook in B. In case D, eveneens een samenwerkingsverband met een negatieve verevening en waar bovendien krimp van leerlingenaantallen speelt, zijn bestuurders zich ervan bewust dat dat juist betekent dat ze nauw moeten samenwerken. *'Apart van elkaar gaan we het nooit halen. Daarom zullen sommige bestuurders wat water bij de wijn moeten doen. Met elkaar zorgen we dat kwaliteit, het elkaar wat gunnen en de werkgelegenheid voorop staan. De balans is nog niet helemaal honderd procent, maar we zijn goed op weg.'* In deze case hebben twee samenwerkingsverbanden ervoor gekozen om nauw samen te werken onder leiding van één directeur, vanuit het besef dat alleen door goede samenwerking de financiële opdracht behaald kan worden. Bestuurders merken wel dat ze bij het maken van keuzes te maken krijgen met hun dubbele petten. *'Ons samenwerkingsverband heeft een bovengemiddeld percentage leerlingen dat praktijkonderwijs volgt. Twintig procent daarvan komt niet uit dit samenwerkingsverband. Vanuit het belang van het samenwerkingsverband zouden deze leerlingen dan naar een andere stad moeten. Maar met de pet op van schoolbestuurder wil ik ze graag binnenhouden, teneinde de bestaande werkgelegenheid en expertise niet verloren te laten gaan*.'
Opvallend genoeg zorgt ook een positieve verevening voor enige druk op de samenwerking. Het feit dat de middelen gaan groeien maakt dat de interesse in en de zorg om de financiën ook groeit bij besturen, aldus de directeur van case E. In deze case is er volgens de directeur echter wel voldoende vertrouwen in elkaar en wordt de overtuiging gedeeld dat waar de meeste zorg nodig is, ook de meeste middelen nodig zijn. Dat vertrouwen opbouwen kost tijd, het is er niet zomaar vanzelf. *"Het is een heel andere context, je moet als bestuurder een andere rol aannemen. Je bent niet alleen schoolbestuurder, je bent lid van het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband. Dat vraagt om een omschakeling in denken",* aldus een beleidsmedewerker uit dit samenwerkingsverband.

3.1.3 De keuze voor centraal of decentraal beleid

In de vijf cases is overwegend gekozen voor een beleidsrijke aanpak. Er gaan wel middelen direct naar de scholen (schoolmodel, beleidsarme aanpak), maar er worden ook bovenschoolse voorzieningen in stand gehouden (expertisemodel) . In één van de cases (A) is er voor gekozen om de bovenschoolse Reboundvoorziening om te bouwen naar Reboundklassen binnen scholen. Deze worden bekostigd door het samenwerkingsverband en zijn ook toegankelijk voor leerlingen van andere scholen. Het leerlingmodel (middelen toekennen aan scholen op basis van aanvraag door de school, als de basissteun die de school biedt niet voldoende is) wordt toegepast in twee cases (C, D). In deze cases kent men daarnaast bovenschoolse voorzieningen.
Bij de discussie over het te kiezen model en type beleid speelt in sommige gevallen opnieuw de verevening een rol. Zo wilde vooral het speciaal onderwijs in case D graag een schoolmodel, maar is op aanraden van de directeur van het samenwerkingsverband besloten dat een expertisemodel meer recht doet aan de complexe samenwerkingsopdracht. *'Een beleidsarme aanpak gaat alle kanten op. In deze regio moet je structuur hebben, je hebt grip nodig. Ook vanuit het gezamenlijk bewustzijn van de negatieve vereveningsopdracht*', aldus het bestuur van het samenwerkingsverband. In een andere case met een negatieve verevening denkt men juist de andere kant op: daar is het

streven om op termijn de bovenschoolse voorzieningen te gaan versoberen en meer taken en verantwoordelijkheden bij de scholen te leggen (B).
Bij de beleidsrijke aanpak hoort ook dat deskundigen vanuit het samenwerkingsverband beschikbaar zijn om de scholen te ondersteunen. In alle gevallen is daarvan sprake. De benaming van deze functionarissen en de wijze waarop ze worden ingezet is overal een beetje anders, maar de gemeenschappelijke noemer is dat ze de taak hebben de scholen te adviseren bij het organiseren en uitvoeren van de ondersteuning van leerlingen binnen de school. Meestal is daarbij sprake van een vaste koppeling van een ondersteuner en een school.

3.1.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Gezien de uitgangspunten van passend onderwijs is het de bedoeling dat samenwerkingsverbanden een eigen aanpak ontwikkelen en dat besturen daarover in gezamenlijkheid weten te besluiten. Verder moeten samenwerkingsverbanden uiteraard voldoen aan de wettelijke vereisten. Dat laatste, voldoen aan de wet, lukt in alle gevallen. Het ontwikkelen van een eigen aanpak is inmiddels ookoveral gerealiseerd, al heeft dat soms veel tijd gekost, omdat er veel uitgedacht en uitgezocht moest worden (A, D) of omdat het veel moeite heeft gekost om iedereen bestuurlijk op één lijn te krijgen (B). Over de werking van de aanpak valt daardoor nog niet veel te melden, die moet nog blijken in de toekomst. In één geval (C) is men al wel bezig om de aanpak weer tegen het licht te houden, op basis van de eerste ervaringen.
Het besluiten in gezamenlijkheid is soms heel soepel verlopen, maar zeker niet altijd. Eigen belangen van besturen of scholen zitten dan het gezamenlijk belang in de weg, zoals hiervoor beschreven.

De knelpunten die worden gerapporteerd betreffen vooral de negatieve verevening waar men in drie gevallen mee te maken heeft. “Dit vraagt creativiteit en inventiviteit van alle scholen. Vanwege het krimpende budget moeten oude gewoontes tegen het licht worden gehouden en concessies worden gedaan. Steeds kritisch kijken of het efficiënter kan”. In B heeft dit ertoe geleid dat men lang heeft gedaan om tot overeenstemming te komen en later dan in andere samenwerkingsverbanden feitelijk van start is gegaan.
Een ander knelpunt, volgens verschillende directeuren van het samenwerkingsverband, is het gesprek met elkaar voeren over de kwaliteit van het onderwijs. *“Het samenwerkingsverband gaat niet over de kwaliteit van het onderwijs, maar zodra de kwaliteit niet op orde is, wordt het moeilijk om onze opdracht uit te voeren. Hier zit wel een spanningsveld.”* Nog een ander knelpunt dat genoemd is, is dat wisseling van bestuurders problematisch is voor de opgebouwde samenwerking. De directeur moet dan zorgen voor de benodigde stabiliteit.

3.2 Middelenverdeling

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn de wijze waarop men in het samenwerkingsverband de middelen verdeelt, de invloed van de verevening en de wijze waarop verantwoording geregeld is.

3.2.1 Principes voor middelenverdeling

Het is gangbaar om voor de middelenverdeling drie modellen te onderscheiden: het schoolmodel, het expertisemodel en het leerlingmodel (zie ook het vorige hoofdstuk). In het schoolmodel worden de middelen onder schoolbesturen verdeeld op basis van het leerlingenaantal; in het expertisemodel richt het samenwerkingsverband een netwerk van (tussen)voorzieningen in en regelt het verband de aard, omvang en bekostiging daarvan; in het leerlingmodel worden middelen beschikbaar gesteld op basis van individuele diagnoses en de aanpak die daarbij noodzakelijk wordt geacht.

In alle vijf samenwerkingsverbanden is sprake van financiering van bovenschoolse voorzieningen door het samenwerkingsverband, zoals hiervoor beschreven (in sommige gevallen gaat het om cofinanciering). Maar de samenwerkingsverbanden verschillen in de mate waarin ze de overige middelen direct ter beschikking stellen aan de scholen, dan wel beschikbaar stellen op aanvraag van de scholen. In het laatste geval gaat het om zogenoemde arrangementen die door het samenwerkingsverband gefinancierd worden. In samenwerkingsverband A is het geld direct verdeeld over de scholen; ze hebben daarvoor wel een begroting moeten indienen. Het argument voor deze keuze is dat dit de beleidsvrijheid én de verantwoordelijkheid bij scholen legt en dat bureaucratie kan worden beperkt. In samenwerkingsverband B gaan er ook middelen naar de scholen, maar dan in natura, namelijk in de vorm van schoolondersteuners van wie scholen gebruik kunnen maken. Het beleid in deze case is dat de ondersteuning binnen het reguliere onderwijs versterkt moet worden, zodat het aantal plaatsingen in het speciaal onderwijs zal afnemen. Voor deze versterking maakt men gebruik van binnenschoolse voorzieningen waar leerlingen ondersteuning op maat kunnen krijgen van een of twee vaste medewerkers. Dat kan gaan om een uur per week, maar ook om meerdere uren per dag, afhankelijk van de behoefte van de leerling. Deze voorzieningen worden tijdelijk gefinancierd door het samenwerkingsverband, het is de bedoeling dat scholen dat over een jaar zelf gaan financieren. Enkele scholen die met zo'n voorziening eerder zijn gestart betalen die inmiddels al zelf (bijvoorbeeld uit middelen die men heeft voor bestrijding van voortijdig schoolverlaten). Het is echter de vraag of ze dit duurzaam kunnen bekostigen. Een soortgelijke aanpak wordt gehanteerd in case D. De basissteun beschouwt men hier als de verantwoordelijkheid van de scholen en hun besturen. Het samenwerkingsverband investeert in schoolondersteuners, maar ook in maatwerkplaatsen per school (een vergelijkbare voorziening zoals hierboven beschreven voor case B waar de schoolondersteuners ook in uitvoerende zin worden ingezet. De maatwerkplaatsen worden deels door het samenwerkingsverband en deels door de besturen zelf bekostigd. Bij de andere twee samenwerkingsverbanden (C, E) is sprake van een systeem waarin scholen in beperkte mate middelen krijgen om hun basisondersteuning te versterken, maar daarnaast bij het samenwerkingsverband middelen kunnen aanvragen voor individuele arrangementen (ondersteuning van individuele leerlingen) of groepsarrangementen. In één geval (C) gebeurt dat geheel op basis van het aantal ontwikkelingsperspectieven (OPP's) dat de school opstelt. Hiermee wil men recht doen aan verschillen tussen scholen wat betreft de behoefte aan middelen voor extra steun. *"Het geld daar naartoe brengen waar het nodig is."*. Scholen dienen in dit

samenwerkingsverband een begroting in die past bij het aantal OPP's in hun school en beschrijven daarin ook hun ondersteuningsplan en –aanbod.

3.2.2 Relatie met verevening

De samenwerkingsverbanden die niet met arrangementen werken, hebben alle te maken met een behoorlijk forse negatieve verevening. De oorzaken verschillen: soms kende men een bovengemiddeld aantal verwijzingen naar het vso, soms een bovengemiddeld aantal rugzakjes. De middelen vooral bij de scholen leggen is dan een manier om de verantwoordelijkheid van de scholen en de besturen voor het zelf bieden van ondersteuning te onderstrepen. De besturen zijn daarmee akkoord gegaan, maar geven ook aan de vereveningsopdracht heel zwaar te vinden. Er wordt dan gewezen op specifieke omstandigheden in de regio die zouden zorgen voor een relatief hoog aandeel leerlingen die extra steun behoeven, zoals veel sociale problematiek in gezinnen. De scholen moeten nu bepaalde vormen van ondersteuning waaraan men gewend was gaan heroverwegen vanwege de betaalbaarheid. Dat is niet prettig, maar men heeft zich er inmiddels bij neergelegd. *"De combinatie van krimp, armoede en de negatieve verevening zorgt voor een heftige opdracht. Dit hebben we vier/vijf jaar geleden intensief met het ministerie besproken en daar gevraagd om erkenning. Wij gaan daarin nu geen energie meer steken en richten ons op het realiseren van onze opdracht".*
De samenwerkingsverbanden die wel werken met arrangementen hebben beide een positieve vervening. Discussies over de rechtvaardigheid van de verevening spelen daar niet, wel houdt men zich bezig met de vraag hoe de middelen rechtvaardig over scholen te verdelen. Het arrangementenmodel past daarbij, omdat het ruimte biedt voor verschillen in financiering tussen scholen.

3.2.3 Eerste ervaringen

De impact van de gemaakte keuzes moet in de samenwerkingsverbanden die werken met (vooral) een schoolmodel of met een gemengd expertise/schoolmodel nog blijken (A, B, D). Het werken met een arrangementenprocedure heeft daarentegen al tot nieuwe discussie geleid, op basis van eerste ervaringen. In case C bleek in het eerste uitvoeringsjaar dat scholen dit model heel veel werk vinden. Ze moesten voor het eerst nadenken over welke ondersteuning zij eigenlijk bieden, hoe ze dat moeten opschrijven en hoe een ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld. Inmiddels is men al wat meer gewend en wordt het eenvoudiger, zeggen ook de scholen zelf. Maar er doet zich wel iets anders voor: de ene school vraagt veel meer aan dan de andere. Op één van de onderzochte scholen, waar men van oudsher al brede basisondersteuning biedt, heeft men gemerkt dat de drempel voor het aanvragen van extra middelen bij hen hoger ligt dan bij sommige andere scholen. Doordat zij minder OPP's hebben opgesteld, hebben ze minder geld gekregen. Dat gaat men nu veranderen, maar het roept wel de vraag op of elk OPP even zwaar is. De directie van het samenwerkingsverband onderkent dat hun model zou kunnen leiden tot overmatig aanvragen en dat dit het budget (dat nu nog voldoende is) snel zou kunnen uitputten, maar daar lijkt nu geen sprake van.
Beheersingsmaatregelen die ze op dit punt nemen zijn het opstellen van OPP's onder verantwoordelijkheid van de orthopedagogen op de scholen en begeleiding hierbij van de

schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband, beter definiëren wat een OPP mag inhouden en een verantwoordingssystematiek toepassen.

In de andere case met een arrangementenmodel (E) is na een eerste evaluatie gebleken dat zich enkele knelpunten voordoen. Scholen vinden het aanvragen bewerkelijk en bureaucratisch en soms heeft men om die reden van aanvragen afgezien. Verder verschillen ook hier de scholen in de mate waarin ze aanvragen indienen, met als gevolg een ongelijke verdeling van middelen. Net als bij case C blijkt dat scholen met een brede basisondersteuning minder toekenningen krijgen. Ook begrijpen scholen niet altijd waarom een aanvraag wordt afgewezen. Vanwege deze signalen wil men naar een andere verdelingsvorm, waarbij scholen vooraf een ondersteuningsbudget krijgen (dus meer schoolmodel). Dit gaat men in schooljaar '16-'17 beproeven in een pilot. De schoolleiders van de geïnterviewde scholen zijn hier blij mee en stellen dat ze met meer vrijheid betere ondersteuning kunnen bieden. *"Geef mij wat ik nodig heb op basis van mijn leerlingen, dan ga ik daar goede dingen mee doen. Ik heb veel meer aan één pot geld dan dat ik per leerling een aanvraag moet doen. Hoe meer armslag en vrijheid ik heb, des te beter kan ik het hier voor mijn school goed neerzetten."*
Behalve deze pilot werkt men in dit samenwerkingsverband aan nadere concretisering van standaarden en aan verbreding en uniformering van wat onder basisondersteuning valt.

3.2.4 Verantwoording

Een voordeel van het arrangementenmodel is dat verantwoording 'aan de voorkant' eenvoudig is: door de registratie van de aanvragen is duidelijk hoeveel geld naar wie gaat en waarvoor. Bij het schoolmodel is dit lastiger, zo realiseert men zich in case E waar men zich zoals hierboven vermeld aan het bezinnen is op een overgang naar meer schoolmodel. In case C vindt men het arrangementenmodel in dit opzicht inderdaad een voordeel ("zonder arrangement geen geld"), dit is de verantwoordingsmethode vooraf. Men hanteert in deze case ook verantwoording achteraf (over de besteding van de middelen), hiervoor werkt men met prestatie-indicatoren. De scholen moeten hiervoor data leveren en dit is voor hen nog nieuw. De data zijn bedoeld voor managementinformatie en niet voor afrekenen. De directeur van het samenwerkingsverband: *"Het swv werkt niet aan sanctionering. Het gaat meer om verantwoorden en kwaliteit in het onderwijs leggen en overhoe dat samen te doen en hoe elkaar daar op aan te spreken. Het systeem is gebaseerd op vertrouwen en professionaliteit."*
Ook in de andere cases (B, A, D) werkt men toe naar een systeem met prestatie- of kwaliteitsindicatoren, vooral om de uitwerking van het eigen beleid te kunnen volgen. Dat is overwegend nog in ontwikkeling, in een enkel geval (B) is het alleen nog een voorgenomen aandachtspunt. Een van de directeuren van samenwerkingsverband A wijst er op dat er nog geen verantwoordingscultuur is in de scholen. Dat maakt het schoolmodel potentieel risicovol, ook vanwege de wens van schoolleiders om meer vrijheid om 'de goede dingen te doen' (zie eerder citaat). In case D wil men de monitor die nog in ontwikkeling is gebruiken om met de scholen in gesprek te gaan over de gerealiseerde ondersteuning.

Op het niveau van het samenwerkingsverband vindt de verantwoording plaats in de jaarverslagen.

Leerwegondersteuning
In alle cases wordt het gesprek gevoerd over hoe men de middelen voor leerwegondersteuning (lwoo) wil gaan inpassen in het beleid van het samenwerkingsverband. In twee cases (A, C) is al gekozen voor opting-out en dus voor een eigen model voor verdeling van deze middelen over de deelnemende vmbo-scholen. In de drie andere cases (B, D, E) geeft men inmiddels, conform landelijk beleid, zelf de indicaties af voor lwoo (en praktijkonderwijs) met behulp van de landelijke criteria. Eén van deze drie (B) wil over een jaar de opting-out mogelijkheid gaan benutten. In deze case staat men nu al voor de opgave om het aantal lwoo-indicaties terug te brengen, omdat het huidige aantal nog te hoog is ten opzichte van de berekeningsgrondslag uit 2012 die de overheid heeft gehanteerd (budgetteringsregel). Voor de toekomst vreest men dat de middelen voor lwoo worden verevend, net zoals gebeurd is met de huidige ondersteuningsmiddelen. Dat zou in dit samenwerkingsverband opnieuw voor een teruggang van middelen zorgen.
In de overige twee cases kiest men vooralsnog niet voor opting-out, ook niet voor de nabije toekomst. Men wil eerst het beleid van dit moment goed neerzetten en pas over enige tijd naar de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs kijken.

3.2.5 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

De beoogde effecten van het leggen van de financiële verantwoordelijkheden bij samenwerkingsverbanden zijn meer kostenbeheersing, een rechtvaardige verdeling (daarvoor is er verevend), meer financiële vrijheid en betere verantwoording over besteding van middelen.
Kostenbeheersing staat in alle cases duidelijk op het netvlies, zij het (begrijpelijk) meer in de cases met een negatieve verevening dan bij de cases met een positieve verevening. Het arrangementenmodel is qua kostenbeheersing wat risicovoller dan het schoolmodel, omdat het (vooralsnog) een openeindefinanciering binnen het samenwerkingsverband impliceert. Men is zich daar wel van bewust.
Wat betreft de verdeling van middelen hebben bovenvermelde ervaringen laten zien dat vooral degenen die te maken hebben met negatieve verevening dit niet altijd als rechtvaardig ervaren. Het gaat dan om de rechtvaardigheid van het budget van het samenwerkingsverband als geheel. De verdeling binnen het samenwerkingsverband heeft in aanvang weinig discussie opgeroepen in deze cases, maar bij de samenwerkingsverbanden die werken met het arrangementenmodel is die discussie inmiddels wel ontstaan, zoals boven beschreven. Dit betreft verschillen tussen scholen in kwaliteit van de basisondersteuning en ‘aanvraaggedrag’. De kwaliteit van de basisondersteuning hangt mogelijk ook samen met het type school. Zo heeft een schoolleider van een brede scholengemeenschap in case A opgemerkt dat brede scholen al een brede groep leerlingen bedienen en dat daar in een scholenmodel rekening mee gehouden zou moeten worden.
De verschillende keuzes die in de cases zijn gemaakt voor het model van middelenverdeling laten zien dat de beoogde financiële vrijheid wordt benut, op het

niveau van het samenwerkingsverband. Op het niveau van scholen moet dit nog blijken. Scholen willen die vrijheid wel graag, zo laten de ervaringen in case E zien.
De verantwoording over de besteding van de middelen is in alle cases een punt waaraan aandacht wordt besteed, maar dit bevindt zich nog grotendeels in een ontwikkelstadium. De komende jaren zal moeten blijken of de procedures die bedacht zijn ook voldoen. Denkbaar is dat op dit punt spanningen kunnen ontstaan tussen de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband, dat zich extern moet verantwoorden over de inzet van middelen en intern inzicht nodig heeft in middelenbesteding om die doelmatig te laten verlopen, en de afzonderlijke scholen/besturen, die in vrijheid over de inzet van hun eigen ondersteuningsmiddelen willen beslissen en niet gewend zijn daarover verantwoording af te leggen.
Over de middelenverdeling is verder in de interviews maar één echt knelpunt genoemd, dit is de zorg over te weinig middelen in de cases met een negatieve verevening.

3.3 Organisatie van de toewijzing

Bij de twee vorige thema zijn al enkele aspecten van de organisatie van de toewijzing van ondersteuning aan bod geweest, namelijk de keuze voor meer/minder centraal beleid en voor het financiële verdelingsmodel. In deze paragraaf gaan we verder in op de details van de gemaakte keuzes. Daarbij gaat het om kwesties als criteriagebruik, de rol van de schoolondersteuners, het onderscheid basissteun-extra steun en, in het geval van een arrangementenmodel, de aard en de duur van de arrangementen. Ook de procedures voor het afgeven van de toelaatbaarheidsverklaringen voor het voortgezet speciaal onderwijs en eventuele bovenschoolse voorzieningen komen aan bod.

3.3.1 Regulier onderwijs

In de cases met een schoolmodel of een gemengd expertise/schoolmodel (A, B, D) worden de middelen die niet voor bovenschoolse voorzieningen bedoeld zijn toegewezen aan de scholen. In case A valt de inzet van de uren voor schoolondersteuners hier niet onder, scholen moeten hiervoor een aanvraag indienen. Ze krijgen dan een bepaald aantal dagdelen toegewezen. Ook consultatie is mogelijk. In case B heeft elke school recht op hetzelfde aantal uren (vier per week) van een schoolondersteuner.
In de cases met (ook) een arrangementenmodel moeten scholen, zoals vermeld, aanvragen indienen. Deze worden in case E beoordeeld door een commissie van deskundigen, die ook gaat over toelating tot het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en lwoo en praktijkonderwijs. Scholen moeten hiervoor een vrij uitvoerig dossier inleveren, onder meer met een OPP en een onderbouwing daarvan. De consulent van het samenwerkingsverband controleert het dossier op volledigheid en geen een preadvies aan de commissie van deskundigen. In case C bestaan afspraken tussen het samenwerkingsverband en de scholen over de voorwaarden waaraan de arrangementaanvragen moeten voldoen. De scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de aanvragen. De scholen bereiden de aanvragen voor in het door henzelf ingerichte ondersteuningsteam, onder verantwoordelijkheid van een orthopedagoog van

de school. Scholen worden hierin ondersteund door schoolondersteuners vanuit het Expertise- & Consultatieteam (ECT) van het samenwerkingsverband.

In enkele cases is uitvoerig aandacht besteed aan de definitie en/of versterking van de basisondersteuning die reguliere scholen moeten leveren. Zo zijn in case C afspraken gemaakt over het niveau van de basisondersteuning dat van scholen wordt verwacht en is het de bedoeling om die lat geleidelijk hoger te leggen. Alle scholen hebben tussen 2011 en 2013 in hun schoolondersteuningsprofielen vastgelegd wat zij aan basisondersteuning bieden, maar dit is inmiddels al een keer herijkt. In case D wordt sterk ingezet op scholing van de docenten en andere medewerkers om de basisondersteuning te verbeteren. In die basisondersteuning spelen 'professionele momenten' een belangrijke rol; er is een structuur opgezet van verschillende stappen die gezet moeten worden bij het verlenen van extra steun en van wie daarbij betrokken zijn. Het klasniveau (docent/mentor) en teamoverleg vormen onderdelen van die structuur. Volgens een van de bestuurders helpt deze structuurscholen goed om de ondersteuning voor hun leerlingen te organiseren. De professionalisering van docenten wordt gezien als een lange termijn project. *"We staan nog aan het begin voor wat betreft de veranderende rol van de docent. Een aantal scholen is hierin al goed aan het opereren, maar het is nog een nieuwe ontwikkeling",* aldus een van de bestuurders.

3.3.2 Toegang tot speciaal onderwijs en bovenschoolse voorzieningen

De toelating tot het voortgezet speciaal onderwijs loopt overal een beetje anders. In case A is de toelating in handen gelegd van de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Die werkt volgens het principe van maatwerk, maar er zijn ook richtlijnen opgesteld. De toeleverende school moet een dossier inleveren en deskundigen brengen hierover een advies uit. Centrale toelating tot bovenschoolse voorzieningen speelt in deze case geen rol meer, men heeft die verplaatst naar het schoolniveau (Reboundvoorzieningen op enkele scholen, deze hebben nog wel een bovenschoolse functie).
In case B is er een Commissie voor Toewijzing, die de toelaatbaarheidsverklaringen voor het vso afgeeft. Deze kunnen variëren in duur en dit wordt afgestemd op het OPP. De Commissie buigt zich na verloop van tijd weer over eventuele herarrangering. Deze Commissie gaat ook over de toelating tot lwoo en praktijkonderwijs en over toelating tot de bovenschoolse voorzieningen die het samenwerkingsverband nog heeft. Dit zijn een tussenvoorziening voor leerlingen tussen po en vo, een Reboundvoorziening en een voorziening voor leerlingen met schoolfobie en vermijdingsgedrag.
In case C is er ook zo'n commissie, die hier de Commissie van Advies heet. Deze gaat conform haar wettelijke taak over de toelating tot het vso, maar is niet betrokken bij toelating tot de bovenschoolse voorzieningen. De voorzieningen gaan daar zelf over.
In case E heet de commissie de Commissie van Deskundigen. Bijzonder is hier dat men samen met omringende samenwerkingsverbanden toelatingscriteria voor scholen in cluster 3 en 4 heeft opgesteld. Dit is gedaan omdat vso-scholen hun leerlingen uit de hele regio betrekken en men de scholen niet wilde belasten met allemaal verschillende criteria. De criteria zijn leidend voor de commissie, maar worden niet rigide gehanteerd omdat elk kind weer op zichzelf wordt bekeken. Verder kent dit samenwerkingsverband een OPDC dat bestaat uit een bovenschoolse voorziening en drie Reboundvoorzieningen. De

bovenschoolse voorziening is bedoeld voor leerlingen die vanwege ernstige gedragsproblemen niet (meer) op de eigen school kunnen blijven. Hierbij is ook jeugdhulp betrokken. De leerling blijft wel ingeschreven op de stamschool. De maximale verblijfsduur is twee jaar en het doel is uitstroom naar een kansrijk regulier onderwijstraject. De toelating tot de bopvenschoolse voorziening verloopt eveneens via de Commissie van Deskundigen. Dat geldt niet voor toelating tot de Reboundvoorzieningen, voor leerlingen met lichtere gedragsproblemen die niet binnen de school opgelost kunnen worden. Deze kent een maximale verblijfsduur van dertien weken en het doel is terugkeer naar de eigen school. Voor deze snelle interventie is geen toetsing nodig van de Commissie en geen OPP.
In case D ten slotte heet de commissie de Commissie Toewijzing Ondersteuning, het zijn er daar zelfs twee omdat het om twee met elkaar optrekkende samenwerkingsverbanden gaat. De bedoeling is wel om in de toekomst te integreren tot één commissie. Zij adviseren de directie van de vso-scholen over de toelating, de school beslist uiteindelijk. Ook in deze case kent men tussenvoorzieningen met zowel een langere als een kortere verblijfsduur. De langere variant is een schakelklas, bedoeld voor leerlingen die de overstap vanuit het speciaal (basis)onderwijs niet in één keer kunnen maken, maar daar één (of maximaal twee) jaar voor nodig hebben. Deze orthopedagogisch-didactische voorziening is ook bedoeld voor leerlingen waarvoor het regulier onderwijs de zorgplicht (tijdelijk) niet kan waarmaken. De kortere variant is wat voorheen de Rebound of Herstart-trajecten waren. Het is een programma van maximaal twaalf weken met een orthopedagogische aanpak. Plaatsing in dit programma vindt plaats als de leerling een arrangement nodig heeft waar onderwijs en intensieve zorg gecombineerd moeten worden aangeboden. De Commissie Toewijzing Ondersteuning geeft voor beide voorzieningen de indicaties af en monitort de plaatsingen.

3.3.3 Eerste ervaringen

De eerste ervaringen laten zien dat er in alle cases sprake is van een gewenningsproces aan de nieuwe procedures voor toewijzing. Dat geldt zowel voor de toewijzing van ondersteuning binnen regulier onderwijs als de procedures voor toegang tot het speciaal onderwijs of bovenschoolse voorzieningen.

Regulier onderwijs
Daar waar in het regulier onderwijs sprake is van directe toekenning van middelen aan scholen, is men daar blij mee. Zo melden de scholen in case A dat ze nu meer vrijheid hebben voor eigen schoolbeleid en minder te maken hebben met aanspraken van ouders, zoals bij de rugzakjes soms nog wel het geval was. Er kunnen nu meer leerlingen geholpen worden met hetzelfde budget en de leerlingen die vroeger (via de rugzak) zwaar werden ondersteund worden nu minder ‘gepamperd’, wat volgens een van de scholen hun zelfstandigheid ten goede komt. Verder vinden scholen in deze case dat er nu minder sprake is van bureaucratie, omdat er geen aparte aanvragen meer nodig zijn en er ook minder diagnostiek nodig is. Tegelijkertijd ervaren scholen in deze case dat ze er nu wel meer alleen voor staan, er kan geen beroep meer worden gedaan op externe hulp.
In case D wordt door de besturen het werken met de structuur van ‘professionele momenten’ gewaardeerd en laat men zich positief uit over de rol van de

schoolondersteuners. Dit helpt volgens hen bij preventief werken en het werkt daarbij gunstig dat de schoolondersteuners veelal ervaring hebben in het speciaal onderwijs. Ook in case B is er sprake van tevredenheid over de rol van de schoolondersteuners.
Ook in case C, waar voor een arrangementenmodel is gekozen, zijn de ervaringen overwegend positief. Door scholen wordt gemeld dat het werken met OPP's verschillende voordelen heeft: er zijn geen officiële diagnoses meer nodig, het bevordert doelgerichtheid binnen de school en het bevordert meer tijdelijke ondersteuning. Kanttekening van een van de scholen is wel dat het 'labelen' in de oude situatie ook voordelen had, omdat het houvast geeft voor hoe met een leerling om te gaan. Dit wijst erop dat het loslaten van het oude patroon soms nog lastig is, ook al is er instemming met het nieuwe. Eén van de scholen in deze case is een school voor praktijkonderwijs en daar waardeert men onder meer dat de criteria voor toelating nu minder rigide worden gehanteerd en er meer overleg is tussen praktijkscholen onderling. Er zijn weinig kritiekpunten geuit in deze case, maar één ervan is wel dat er door het model nieuwe bureaucratie is gecreëerd. Zo zegt een van de schoolleiders: *"Je moet voor elke leerling een OPP opstellen en dan een onderbouwde aanvraag indienen. En dan alles achteraf verantwoorden. Als ik dat alles bij elkaar optel, vergt dat meer bureaucratie dan de oude situatie……Maar ik vind het goed dat we ons ontwikkelen en dat we ook breder kijken dan alleen het LGF-kind. Het is goed dat we daar middelen voor kunnen krijgen."*
In de andere case met het arrangementenmodel (E) zijn de ervaringen gemengder. Tot de verplichtingen bij het aanvragen van een arrangement hoort bijvoorbeeld dat een VPI (VraagProfielInstrument) is ingevuld. Dat vindt men soms veel werk en opgemerkt wordt dat het zich leent voor strategisch gebruik (nodigt uit om een leerling 'af te branden' om de noodzaak van extra ondersteuning aan te tonen). Maar tegelijkertijd vindt men dat het wel helpt om de omslag te maken van diagnoses stellen naar inventariseren van wat het kind nodig heeft en dat het leidt tot meer bewustwording. De scholen realiseren zich dat het nodig is om handelingsgerichter te gaan werken en meer naar de eigen aanpak te kijken. *"Scholen reageren nu nog reactief maar moeten veel meer proactief handelen. Dit zie je bijvoorbeeld ook bij verwijdering van een leerling. Het gaat niet meer om het opvoeren van een lijstje incidenten, maar om de aanpak die je tot nu hebt toegepast. Op dit punt moet nog een slag worden gemaakt. Hier wordt heel hard aan gewerkt",* aldus een van de schoolleiders.
Een ander punt waarop de ervaringen wisselend zijn in deze case, is het handelen van schoolondersteuners. Hun manier van werken verschilt nog te veel, dit komt door hun verschillende achtergronden (het gaat om mensen die vanwege de tripartiete overeenkomst overgenomen zijn door het samenwerkingsverband*). "Het zijn allemaal verschillende mensen, er is verschil in deskundigheid en affiniteit. We moeten ze nog meer in positie brengen, zodat zij een onderscheidende deskundigheid hebben ten opzichte van de school. Ze moeten de school uitnodigen zelf na te denken over de interne kwaliteit. Ze zitten er om de school te versterken."* (samenwerkingsverband). De verwachting is wel dat de consulenten dat meer zullen/kunnen gaan doen als de scholen meer zelf het budget krijgen, zoals in deze case het plan is.

Speciaal onderwijs/bovenschoolse voorzieningen

De ervaringen met de nieuwe manieren van toegang verlenen tot het speciaal onderwijs en de bovenschoolse voorzieningen zijn eveneens wisselend. Over de toeating tot deze

voorzieningenvalt vaker te horen dat men de procedures zwaar en/of bureaucratisch vindt. Zo zegt een schoolleider in case A: *"Er is heel veel nodig om een TLV aan te vragen: een OPP, deskundigenverklaring, onderwijskundig rapport en VPI. Het voelt vaak als dubbel werk."* Aan de andere kant geeft een schoolbestuurder van case D aan dat die verantwoordingsdruk ook wel door de scholen zelf wordt gecreëerd: *"Sommigen leveren een heel uitgebreid dossier aan, ze zijn zó betrokken bij de leerling. Ze willen heel veel kwijt, maar dat kan ook belemmeren en de uitgebreidheid is lang niet altijd nodig. Wij eisen wel dat de dossiers op orde en compleet zijn, maar dat kan ook in korte en bondige vorm. Het gaat om de hoofdlijnen, verdieping kan altijd nog gezocht worden indien gewenst. Ook dit is nog een leertraject, ook voor de scholen is dat nieuw."*
Niet alleen het verzorgen van de juiste documenten, ook de tijd die nodig is om een traject te doorlopen wordt soms genoemd als probleem. In case E vindt men de toelating tot het vso nu makkelijker en sneller verlopen, maar de wachttijden voor de bovenschoolse voorziening nog te lang. *"Je loopt vast met een leerling en dan is er net een bijeenkomst van de Commissie voor Deskundigen geweest. Dan moet je zes tot acht weken wachten."* Verder vindt men in deze case dat het preadvies van de schoolondersteuners te weinig meerwaarde heeft, dit voelt als een onnodige schakel in het proces.
In case B, waar een negatieve verevening geldt, vinden de besturen en de directie van het samenwerkingsverband dat de procedures over het algemeen goed lopen en dat de scholen er steeds beter van op de hoogte zijn dat er niet te snel een aanvraag tot toelating voor het speciaal onderwijs moet worden gedaan. Ook werkt men er hier in de tussenvoorzieningen naartoe dat plaatsingen korter duren en er dus sneller weer wordt doorgestroomd naar het onderwijs. Men is zich bewust van de noodzaak tot kostenbeheersing.
In deze case loopt men wel aan tegen problemen als er ook externe partners betrokken zijn bij toewijzing. In de eerste plaats betreft dat het basisonderwijs. Daar weet men nog niet altijd dat ouders niet rechtstreeks naar het vso kunnen worden gestuurd. Hetzelfde geldt voor hulpverlenende instanties. In de tweede plaats blijkt de afstemming tussen toekenningen vanuit verschillende circuits (onderwijs enerzijds en zorg en jeugdhulp anderzijds) nog niet goed te lopen. En in de derde plaats is het voor het vso lastig dat men daar te maken heeft met verschillende samenwerkingsverbanden en dus met verschillende procedures.
In case C was er in het verleden sprake van te lange wachttijd bij een plaatsing in het speciaal onderwijs. Daar is aan gewerkt. De nieuwe situatie, met de Commissie van Advies, moet nog wennen maar zou daarin verbetering moeten brengen. Voor de toekomst zou men deze commissie ook weer willen afschaffen in de reguliere procedure en alleen nog een rol geven in het geval van tegenstrijdige opvattingen over plaatsing.

3.3.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

De beoogde effecten van het leggen van de verantwoordelijkheid voor het toewijzen van extra steun bij samenwerkingsverbanden zijn dat er meer sprake moet zijn van flexibiliteit in aard en duur van de ondersteuning (en dus van meer hulp op maat), dat er minder gelabeld wordt en dat procedures minder bureaucratisch zijn. Dit alles vergeleken met de procedures van het LGF-beleid uit het verleden.

Op het eerste punt, flexibiliteit, blijkt inderdaad winst te zijn geboekt. Scholen ervaren meer vrijheid en vinden het fijn dat budgetten niet meer per se leerlinggebonden zijn (A, B). Ook is men over het algemeen tevreden over de rol van de schoolondersteuners. *"Dat werkt super, je hebt nu de expert in huis." "De procedures gaan sneller dankzij de cc'er, die korte lijntjes heeft."* (scholen in case B). Een kanttekening bij de ervaren grotere vrijheid in de scholen is dat dit betekent dat binnen de scholen weer procedures moeten komen. Zo werkt men in case B sinds passend onderwijs met binnenschoolse voorzieningen waar leerlingen ondersteuning op maat kunnen krijgen van een of twee vaste medewerkers. Daar is men heel tevreden over, maar gesignaleerd wordt dat er nu mogelijk door leraren te snel een beroep op deze voorziening wordt gedaan. In een van de scholen zijn de toegangsregels daarvoor inmiddels al aangescherpt*: "Je kan niet meer zomaar een leerling daarheen sturen. Je moet zelf al een aantal dingen hebben geprobeerd."*

Op het tweede punt, labeling, zijn de ervaringen wat dubbel. Men vindt het goed dat diagnoses niet meer verplicht zijn, maar ze worden soms ook gemist omdat ze in het verleden wel houvast gaven (A, B).

Op het derde punt, bureaucratie terugdringen, lijkt over het geheel genomen de winst gering. Weliswaar is in verschillende cases geprobeerd om bureaucratie te beperken of te verminderen, maar dat wordt door betrokkenen in de scholen nog niet zo ervaren. Leraren vinden het op zich wel begrijpelijk dat er dingen moeten worden vastgelegd, maar klagen toch over papierwinkel, beslag op hun tijd en procedures die stroperig zijn omdat meerdere stappen moeten worden doorlopen (bijvoorbeeld in B). Dit werpt voor sommige leraren een drempel op om ondersteuning voor een leerling aan te vragen: *"Ik zou willen dat ze me op m'n woord geloven dat er iets nodig is. Dit kost me echt te veel tijd."* Maar er zijn verschillen in ervaren bureaucratie, ook binnen één school. Bureaucratie blijkt opnieuw een verschijnsel dat gevoelig is voor subjectiviteit. Soms geldt dat alleen verwijzingsprocedures naar speciaal onderwijs of bovenschoolse voorzieningen bureaucratisch worden gevonden en betreft dat niet de ondersteuning binnen de eigen school. In de cases die werken met het schoolmodel of een gemengd school/expertisemodel zijn over het regelen van ondersteuning voor de eigen school minder klachten dan in cases die werken met het arrangementenmodel.

In een van de cases (B) worden nog andere winstpunten genoemd van de nieuwe toewijzingsprocedures. Die komen vooral neer op meer bewustwording binnen de school van de eigen rol en taak: leerlingen zijn beter in beeld, ook als ze op een tussenvoorziening zitten, er wordt meer gekeken naar wat een leerling nodig heeft, er wordt vaker eerst nagegaan wat de school zelf kan doen, er wordt meer gesproken over leerlingen die onderpresteren of afstromen.
Er zijn ook verschillende knelpunten naar voren gekomen die te maken hebben met de toewijzingsprocedures of met de inrichting van goede ondersteuning binnen de school. Een opsomming:

- Scholen zijn nog niet goed genoeg in vroegtijdig signaleren. Daardoor gaat er nog te veel energie naar gevallen waar leerlingen al helemaal zijn vastgelopen (A).
- Te grote klassen en te weinig mentoruren. Dit bemoeilijkt preventief werken en het opbouwen van een goede band met de leerling (A).

- Knellende regels. Op één van de scholen in case A bestond een aparte groep voor leerlingen die tussen praktijkonderwijs en vmbo in zaten, met bijbehorend doorstroomarrangement met een regionale mbo-instelling. Maar dit was volgens de inspectie niet mogelijk, want het waren niet diplomeerbare leerlingen. Daarom bestaat de groep nu niet meer, al was hij heel erg 'passend'.
- Ouders die een plaatsing of verwijzing niet accepteren (A).
- Verzwaring van de problematiek van leerlingen. Dit wordt zowel ervaren in het regulier onderwijs, met name in vmbo basis/kader, als in het speciaal onderwijs (A, B).
- Impact van de schoolcultuur behorend bij het schooltype: *"Op de hogere niveaus wordt sneller in termen van afstroom gedacht. Maar een leerling die niks doet op vmbo-gl zal op vmbo-k ook niks doen en dan is het probleem alleen maar verschoven. Als je alleen op resultaat stuurt, leidt dit soms tot afstroom. Terwijl je moet kijken hoe je een leerling met bijvoorbeeld havo- capaciteiten daar met extra ondersteuning kan houden."* (docenten/intern begeleider, case A).
- Er vindt nog geen daling van het aantal verwijzingen naar vso plaats (B).
- Er gaat veel tijd en energie zitten in leerlingen die heel problematisch zijn, zoals leerlingen waar thuiszitten dreigt, extreem angstige leerlingen, langdurig zieke leerlingen. Dit slokt veel van de beschikbare hulpcapaciteit op (C).
- De samenwerking met de buitenschoolse jeugdhulp loopt nog niet goed. Klachten zijn: jeugdhulp isdoortastend genoeg, te veel eenrichtingsverkeer, te lange wachttijden. Ook worden soms onrealistische verwachtingen geuit naar de school. Een voorbeeld hiervan: een leerling met anorexia die een intensieve begeleiding moest hebben, die de school niet kon bieden (C).
- Arrangementenmodel is nog te weinig slagvaardig (E).
- Verantwoordingsmethoden zijn nog niet goed genoeg uitgedacht(E).

3.4 Zorgplicht

3.4.1 Beleid in het samenwerkingsverband

De mate waarin het onderwerp zorgplicht geleid heeft tot beleid op het niveau van het samenwerkingsverband verschilt tussen de cases. In één geval (B) vindt men dat het samenwerkingsverband geen eigen taak heeft bij de uitvoering van de zorgplicht. Er is wel een procedure opgesteld om de scholen te informeren, maar de uitvoering ligt geheel bij de scholen. Die worden ook geacht van elkaars ondersteuningsaanbod op de hoogte te zijn. In een ander geval (D) is er ook geen centraal beleid, maar bestaat er wel een zogenoemde zorgtafel, waar leerlingen kunnen worden besproken. Hieraan nemen de schoolleider en de zorgcoördinator van de betreffende school deel en de schoolondersteuner vanuit het samenwerkingsverband, eventueel aangevuld met een externe deskundige. Vanuit de zorgtafel wordt geprobeerd te schakelen naar de meest passende school.
In drie andere cases (A, C, E) is er wel sprake van beleid en een eigen rol van het samenwerkingsverband. In case A staat in het ondersteuningsplan dat het de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband is om uiteindelijk elke leerling op de meest passende plek te plaatsen, zo thuisnabij mogelijk en met zoveel mogelijk respect voor de keuzevrijheid van de ouders. De PCL, die in deze case over onder meer toelating

tot het speciaal onderwijs gaat, heeft doorzettingsmacht in gevallen waarin de school/scholen er niet uitkomen. Het samenwerkingsverband organiseert ook bijeenkomsten waarin scholen met elkaar leerlingdossiers kunnen bespreken.
In case C is de procedure dat als een school een leerling niet kan plaatsen omdat de juiste ondersteuning niet kan worden geboden, de school binnen tien werkdagen het initiatief neemt tot een meerpartijenoverleg over het pedagogisch/didactisch niveau en/of het sociaal-emotioneel functioneren van de leerling. Daarvoor worden dan in ieder geval uitgenodigd de scholen waar de leerling voor in aanmerking komt, de school van herkomst, een onafhankelijke deskundige uit het samenwerkingsverband (indien gewenst), de betrokken ouders (niet verplicht, wel sterk aanbevolen) en uiteraard de school van aanmelding. Het doel is gezamenlijk een bindend besluit te nemen, dat wordt voorgelegd aan de ouders. Daarmee kunnen de ouders aanmelden bij een school in het samenwerkingsverband die past bij het advies.
Een andere actie die samenwerkingsverband C heeft ondernomen, is het beperken van de mogelijkheden voor ouders om hun kind bij meerdere vo-scholen aan te melden. Dit kon voorheen wel, maar het zat de uitvoering van de zorgplicht in de weg. Ouders kunnen hun kind nu nog maar bij twee scholen aanmelden. Ook in case A heeft men een dergelijke procedure. Verder is men in case C intensief aan het analyseren welke thuiszitters er zijn en welk deel daarvan leerbaar/schoolbaar is.
In case E heeft het samenwerkingsverband wel een coördinerende taak bij de uitvoering van de zorgplicht, maar geen eigen doorzettingsmacht. De coördinatietaak betreft vooral moeilijk plaatsbare leerlingen. Er is een plaatsingstafel, die in onverhoopte gevallen een besluit neemt over de plaatsing van een leerling op één van de scholen. De schoolleiders van de in aanmerking komende scholen nemen deel en zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de plaatsing. Mochten de schoolleiders er niet uitkomen, dan wordt de casus besproken in het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband. *“Dit werkt redelijk en het is beter dan zelf als samenwerkingsverband leerlingen herplaatsen. De herplaatsingstaak is voor het samenwerkingsverband, de herplaatsingsbeslissing is voor de scholen”,* aldus de directeur van het samenwerkingsverband.
Als in deze case gesignaleerd zou worden dat een school niet zou handelen in overeenstemming met de afspraken binnen het samenwerkingsverband, bespreekt de directeur van het samenwerkingsverband dit met de schoolleider. Zo nodig wordt daarvan melding gedaan bij het bestuur van de betreffende school. Het is dan aan het schoolbestuur om passende maatregelen te nemen.

3.4.2 Eerste ervaringen

Over het algemeen vindt men de zorgplicht uitvoerbaar en vindt men dat het goed verloopt in het eigen samenwerkingsverband. Dit geldt zowel voor de directeuren van de samenwerkingsverbanden als voor de vertegenwoordigers van de scholen. Wel moet men hier en daar nog wennen. Zo meldt men in case B dat scholen nog niet altijd voldoende op de hoogte zijn van elkaars aanbod en dat ook de communicatie met de ouders nog aandacht behoeft. Men heeft gemerkt dat bij ouders de term ‘zorgplicht’ makkelijk verkeerde associaties oproept, ouders denken dan dat de school de plicht heeft hun kind te accepteren. Als de school doorverwijst naar een andere school, voelen ouders dat als niet voldoen aan de zorgplicht. Verder moet, zo is de ervaring in deze case, ook het

basisonderwijs nog wennen. Daar weet bijvoorbeeld nog niet iedereen dat niet meer rechtstreeks verwezen kan worden naar het vso. Ook is er op een van de scholen behoefte aan meer en eerder contact over leerlingen met de toeleverende basisschool, opdat de vo-school kan meedenken over wat een juiste plaatsing is. De school heeft een tolerant toelatingsbeleid, maar wil toch graag risicovolle plaatsingen voorkomen in verband met de inspectie-eisen (kans op een negatieve beoordeling in het geval van bovengemiddeld veel afstroom). Ook in een andere case (E) wijst men op het belang van een goed contact met de basisscholen en op een goede overdracht van informatie over de leerling, om te voorkomen dat eventuele problemen pas later in het vo worden ontdekt.
In case A vindt men het voldoen aan de zorgplicht bij de overgang van po naar vo logisch en meestal geen probleem. Meer problemen zijn er met de vo-vo overstap. Daar wordt strategisch handelen gesignaleerd: *"Er zijn bijvoorbeeld regelmatig aanmeldingen van afstromers van andere vo-scholen. We vermoeden soms dat daar een ondersteuningsbehoefte onder zit, maar we zien dat niet in het dossier terug. Het is misschien niet de intentie van de andere school, maar deze voelt zich wellicht minder genoodzaakt de ondersteuningsbehoefte van een leerling te verhelderen als deze toch gaat afstromen. Er is onderzocht of er ook afspraken gemaakt kunnen worden binnen de vo-vo overstap, maar de afspraken komen niet van de grond. Scholen zeggen soms tegen ouders dat ze vol zitten."*
In case C vindt men dat leerlingen over het algemeen vlot geplaatst kunnen worden en dat het meerpartijenoverleg ook goed werkt. Het is nog niet voorgekomen dat het samenwerkingsverband niet meer wist waar een leerling te plaatsen. Wel is voorgekomen dat ouders een aangeboden plaats weigeren en naar de rechter of een geschillencommissie stappen. Ook is er een geval waarin de ouders het kind thuis houden en een conflict hebben met de leerplichtambtenaar. De scholen in deze case melden alle één of twee situaties waarin men een leerling niet kon opnemen; dit betrof steeds complexe situaties.
Een belangrijk aandachtspunt is dat de zorgplicht niet alleen speelt bij aanmelding van een leerling, maar ook bij verwijdering. Als een school een leerling niet meer wil of kan handhaven, is die school ervoor verantwoordelijk een andere passende school te vinden voor die leerling. Dit kunnen ingewikkelder situaties zijn dan beslissingen over toelating van een onderinstromer.

3.4.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

De zorgplicht moet ervoor zorgen dat er in de toekomst geen leerlingen meer zullen zijn die thuis zitten, dat is het voornaamste doel. Overige doelen zijn het helder beleggen van verantwoordelijkheden, ervoor zorgen dat ouders niet meer hoeven te 'shoppen' met hun kind enzo thuisnabij mogelijk passend onderwijs bieden.

De ontwikkelingen in de cases zijn nog niet zo ver dat over de realisatie van al deze doelen al iets te melden valt.
Het onderwerp thuiszitters staat wel centraal in de aandacht van de samenwerkingsverbanden, men is overal bezig hier eerst goed zicht op te krijgen en procedures te ontwerpen om thuiszitten te voorkomen dan wel snel te signaleren en dan een oplossing te zoeken. In case B worden thuiszitters op het niveau van het

samenwerkingsverband geregistreerd, de scholen moeten hiervoor tweemaandelijks rapportages aanleveren. In case E doet men dat ook, maar heeft men de ervaring dat de cijfers van de scholen veelal niet overeenstemmen met die van leerplichtzaken van de gemeente. Om de registratie kloppend te krijgen moet er dus nog wel een en ander opgelost worden. En het tempo moet omhoog, zo zegt een lid van het bestuur van het samenwerkingsverband: *"We maken ons er zorgen over dat er te veel tijd zit tussen een melding die een school doet over een leerling en het traject erna. Een verwijzing voor de schoolarts duurt al acht weken. Er moet sneller gereageerd worden."*
In case C hebben de beide tussenvoorzieningen de taak om te interveniëren bij thuiszitters. De aantallen waren voorheen niet goed in beeld, daar probeert men nu meer greep op te krijgen. Maar dit betekent wel dat over toe- of afname nog weinig te zeggen valt. De ervaringen van de scholen in deze case laten zien dat het soms veel van een school vraagt om voor zo'n leerling een passend aanbod te verzorgen. *"Hoe ver gaan we daar als school in? Gaan we thuisonderwijs aanbieden? Brengen we elke dag boeken en huiswerk? Waar houdt het op? Het kost zo veel tijd en energie. Maar er ligt wel een verantwoordelijkheid voor de school in het kader van de zorgplicht"* (school in case C). De zorgcoördinator van deze school geeft aan dat het niet altijd om ingewikkelde inspanningen gaat, maar om een optelsom van kleine dingen die samen veel tijd en aandacht vragen. "*Zoals even praten met een meisje als ze niet de auto uit durft, even een kopje thee om tot rust te komen, afspreken met collega's wie haar de volgende dag opvangt"*. Een andere school geeft het voorbeeld van een leerling die thuis onderwijs krijgt, omdat de stap naar school nog te groot is. De mentor heeft elke dag contact via skype en gaat elke week twee uur op bezoek bij de leerling.
In case E komt een relatief groot deel van de thuiszitters uit het vso of uit al dan niet gesloten jeugdinstellingen. De ervaring is dat het niet meevalt om voor deze leerlingen weer een goede plek in het onderwijs te vinden. Men is er dan ook van overtuigd dat het aantal thuiszitters nooit nul zal worden.

Met het helder beleggen van de verantwoordelijkheid zijn de cases zeker ook bezig geweest, zie wat beschreven is over het zorgplichtbeleid in het samenwerkingsverband. Het moet nog meer routine worden en er zijn nog wel knelpunten, maar er is bij de meeste cases zeker geprobeerd om duidelijke afspraken te maken over hoe te handelen als een school een leerling niet direct kan aannemen.

In de cases weet men niet in hoeverre er nu meer of minder 'shopgedrag' bestaat bij ouders. De ervaringen met ouders gaan vooral over situaties waarin ouders het niet eens zijn met een beslissing en daarover een geschil aangaan. Dit betreft overal maar een gering aantal.

Hoewel dus de uitvoering van de zorgplicht overwegend goed verloopt, naar de mening van scholen en directies en besturen in de samenwerkingsverbanden, doen zich op enkele plaatsen nog wel knelpunten voor. Zo is in case E de zorgplicht regelmatig een probleem voor de internationale schakelklassen (ISK). Ouders van niet-Nederlandstalige kinderen worden vaak verwezen naar de ISK. Als het echter niet om 'echte nieuwkomers' gaat, kan de ISK deze leerlingen niet plaatsen. De ISK heeft in die gevallen wel zorgplicht en moet er dus voor zorgen dat alle aangemelde leerlingen die zij niet kan toelaten op grond van de

criteria, ergens anders een passende plek vinden. Ook in één van de scholen, een school met een sterke zorgstructuur, meldt men knelpunten. Dat betreft ouders die niet willen dat hun kind naar het vso gaat, zodat de school de leerling toch maar opneemt of vasthoudt. Verder ervaart deze school een verzwaring van problemen bij haar leerlingen, omdat leerlingen met lichte ondersteuningsbehoeften nu ook vaker bij andere scholen terechtkunnen en daar soms ook voor kiezen. In een andere school binnen deze case worstelt men met de aanname van leerlingen met een vmbo-b advies die eigenlijk volgens de school thuishoren in het praktijkonderwijs. *"Wij kunnen die leerlingen niet bieden wat ze nodig hebben".*
In case C signaleert men eveneens op één van de scholen dat de school haar ondersteuningsaanbod niet altijd kan waarmaken. *"Je kunt eigenlijk niet te veel leerlingen met problemen hebben. We hebben klassen van 30-32 leerlingen in één lokaal. Daar gaat het wringen. Docenten moeten dan kiezen aan wie ze aandacht geven en aan wie ze dat niet kunnen geven."* En men vindt het ook voor de leerlingen moeilijk als er te veel leerlingen met ondersteuning in één klas zitten. *"Dat kan voor de docent meer werkdruk geven en voor de leerlingen meer ruis. Mijn ervaring is dat leerlingen met ASS-problematiek in kleinere groepen beter functioneren. Maar het is nog te vroeg om dat echt te kunnen zeggen. Ik ben bang dat er misschien toch meer leerlingen zullen sneuvelen die al wel zijn aangenomen."*

3.5 Thema dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen

3.5.1 Beleid van de samenwerkingsverbanden

De directies van alle cases geven aan dat er in hun samenwerkingsverband sprake is van een dekkend aanbod of een vrijwel dekkend aanbod. De samenwerkingsverbanden zijn middelgroot tot groot en hebben dus veel voorzieningen beschikbaar binnen hun eigen regio. Er zijn een paar uitzonderingen. In case A gaan leerlingen voor cluster 4-vso naar een naburig samenwerkingsverband. Dat samenwerkingsverband heeft ook een bovenschoolse voorziening voor havo/vwo-leerlingen met autisme, die in A niet aanwezig is. Ook in case B signaleert men dat het aanbod voor havo/vwo-leerlingen met een ondersteuningsvraag (niet alleen autisme) wellicht nog onvoldoende is; in case C zegt ook een zorgcoordinator van een school dit. In case C kan men langdurig zieke kinderen in cluster 3 die in een internaat moeten verblijven niet zelf van een passend aanbod voorzien. Er zijn geen voorbeelden van nieuwe bovenschoolse of vso-voorzieningen die sinds passend onderwijs zijn gecreëerd, wel van aanpassing in het voorheen aanwezige geheel van bovenschoolse voorzieningen (zie hiervoor 3.3). Wel nieuw, maar niet echt een voorziening zijn de overleggen die men op verschillende plaatsen heeft ingericht om moeilijk plaatsbare leerlingen en/of thuiszitters te bespreken.
Het is niet altijd duidelijk of de schoolondersteuningsprofielen, die alle scholen bij de start van passend onderwijs hebben moeten opstellen, een rol hebben gespeeld bij het bepalen of er sprake is van een dekkend aanbod. In sommige cases (E, A) is het uitgangspunt wel dat alle schoolondersteuningsprofielen samen daarvoor zorgen, maar informatie over of en hoe daarop is gestuurd ontbreekt nog. In case A staat wel in het ondersteuningsplan

dat het samenwerkingsverband de mogelijkheid heeft om ondersteuningsmogelijkheden van scholen te beïnvloeden als er sprake is van een tekort of overschot.
De schoolondersteuningsprofielen hebben in sommige cases (bijvoorbeeld C) wel de aandacht van het samenwerkingsverband, maar dat betreft dan de explicitering of aanpassing van wat onder basisondersteuning moet worden verstaan en wat scholen daarover moeten opnemen in het ondersteuningsprofiel. De indruk bestaat dat het gemeenschappelijke (dat wat alle scholen moeten aanbieden) meer in de aandacht staat in het beleid van samenwerkingsverbanden dan het specifieke (dat wat een school als specialisme kan aanbieden). De veronderstelling dat scholen zich zouden gaan specialiseren op een bepaald type ondersteuningsaanbod, om aldus bij te dragen aan het dekkend aanbod op het niveau van het samenwerkingsverband, wordt in deze cases vooralsnog niet bevestigd.

3.5.2 Eerste ervaringen

In de verhalen van de scholen gaat het vaak over wat men wel of niet denkt aan te kunnen, maar de term schoolondersteuningsprofiel valt daarbij zelden. Het opstellen daarvan heeft men gevoeld als een verplichting en het lijkt geen levend document te zijn in het schoolbeleid. Leraren geven aan dat ze niet betrokken zijn geweest bij het maken van het profiel (A, E). *"Als je dat ondersteuningsprofiel leest weet je nog niks. Het is vooral heel veel papier."* Sommige leraren blijken zelfs niet op de hoogte van het bestaan ervan. Een factor die hierbij een rol heeft gespeeld is dat het schoolondersteuningsprofiel destijds onder behoorlijke tijdsdruk tot stand is gekomen. Tijd voor debat hierover binnen de school ontbrak. Een schoolleider in case E, waar men met een arrangementenmodel werkt, geeft aan dat er toen ook nog niet goed over de impact van het schoolondersteuningsprofiel is nagedacht: "*Ik hoor nu steeds 'maar dat staat in je basisondersteuning'. Het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel is heel snel gedaan. We hebben toen opgeschreven wat we hier allemaal doen. De consequenties daarvan worden later pas duidelijk."* Die consequenties zijn dat aanvragen voor extra steun bij het samenwerkingsverband eerder worden afgewezen omdat de school al een behoorlijk niveau van basisondersteuning had en heeft.
Schoolleiders en zorgcoördinatoren geven in sommige cases aan dat er binnen het samenwerkingsverband afspraken zijn gemaakt over de inhoud van de ondersteuningsprofielen. In case B) heeft men de profielen zo opgesteld dat ze geen aanleiding zouden geven voor ouders om bepaalde scholen wel of niet te kiezen. Scholen willen zich niet profileren als specifieke 'zorgschool', omdat ze vrezen dat dat een aanzuigende werking heeft voor ouders met een ondersteuningsvraag en daarmee andere ouders afstoot. *"De concurrentie is hier moordend",* zegt een van de schoolleiders. Vandaar dat alle scholen hetzelfde aanbieden wat betreft basisondersteuning. In case E speelt ongeveer hetzelfde: *"De ene school kan en durft meer dan de andere school. Sommige scholen vrezen een stempel bij een bepaald profiel. Dit is vooral zo bij scholen voor mavo, havo en vwo, daar is de marktwerking het grootst"*, aldus de directeur van het samenwerkingsverband. En een schoolleider merkt op: *"Elke school doet alles, want niemand wil de stempel van een ADHD-school."*

Ook komt het voor (case C) dat scholen die van zichzelf vinden dat ze een stevige ondersteuningsstructuur hebben, daar om dezelfde reden in hun pr naar buiten niet sterk op ingaan. En een andere school in deze case, die ervaring heeft met blinde kinderen en een leerlingbegeleider die zich daarin gespecialiseerd heeft, zegt ook: *"Maar we hebben er geen uithangbord voor. We zijn gewoon een school met veel liefde en aandacht voor het kind."* De ervaring van meerdere scholen is overigens dat het schoolondersteuningsprofiel door ouders niet bekeken wordt.

Voor de vraag wat men op school wel of niet aankan blijken twee zaken van belang: hoe smal of breed een school is (aantal aanwezige schooltypen) en welke ervaring men heeft met het aanbieden van specifieke ondersteuning.
Scholen die van oudsher een 'zorgschool' zijn (meestal vmbo-b/k of praktijkschool) kunnen meer aan dan scholen die dat niet zijn. Niettemin stuit men ook in deze scholen natuurlijk wel op grenzen. *"Er blijven problematieken waar wij weinig ervaring mee hebben, ondanks dat wij ook oud-vso-docenten in onze gelederen hebben."* En ook al hebben ze interne voorzieningen, dit voorkomt nog niet dat leerlingen uiteindelijk verwezen worden naar het speciaal onderwijs. Zo heeft een school in case A een interne Reboundklas, maar volgens de geïnterviewde leraren fungeert dit vaak als tussenstation omdat uiteindelijk toch verwijzing plaatsvindt. De reboundperiode dient dan voor dossieropbouw.
Ook scholen die niet direct als 'zorgschool' bekendstaan hebben soms, al van voor passend onderwijs, een heel scala aan ondersteuningsmogelijkheden. Een havo/vwo-school in case C somt op: dyslexiebegeleiding, check in check out, gesprekken voor leerlingen die het even niet meer trekken, leerstrategieën, persoonlijke ondersteuning, (examen)faalangsttraining, sociale vaardigheidstraining, rouw- en verliesverwerking, taal- en rekenatelier, hulp bij studiekeuze, counselor en een eigen schoolmaatschappelijk werker. Een andere school in deze case geeft aan dat er in het ondersteuningsprofiel weliswaar staat wat de school niet kan aanbieden, maar dat men in de praktijk tot veel bereid is. "*Er komt straks ook een meisje met volledige ontheffing die niks hoeft, maar die we wel gaan opvangen. Er is niemand die zegt dat die leerling hier niet hoort*." Dit laat zien dat het schoolondersteuningsprofiel in de praktijk niet leidend is.
Scholen die heel breed zijn (verschillende schooltypen omvatten) hebben daardoor veel mogelijkheden zelf in huis. Een school in case A, die praktijkonderwijs tot en met vwo aanbiedt, is bijvoorbeeld in staat om zelf maatwerktrajecten te realiseren, ook wat betreft diplomering.
De meeste scholen bevestigen dat er in hun samenwerkingsverband sprake is van een dekkend aanbod. Maar ze plaatsen daar wel kanttekeningen bij. In case E wijst een schoolleider erop dat in een bepaald deel van het samenwerkingsverband het voorzieningenaanbod groter is dan in een ander deel; dit heeft onder meer te maken met de onderwijs- en woonsegregatie die in dit samenwerkingsverband aanwezig is. In case D heeft men te maken met veel, deels kleine gemeenten in een groot gebied. Dat betekent dat de voorzieningen er wel zijn, maar voor veel leerlingen niet thuisnabij.
In enkele gevallen zien vertegenwoordigers van de scholen nog beperkingen of tekorten in het aanbod. Voorbeelden: geen passend aanbod voor leerlingen met internaliserende problematiek en een laag cognitief niveau, geen passend aanbod voor leerlingen met psychiatrische problematiek, onvoldoende speciaal onderwijs voor leerlingen met havo/vwo niveau. Van sommige specialistische voorzieningen (zoals mytyl- en

tyltylscholen) vindt men dat die niet per se in het eigen samenwerkingsverband beschikbaar hoeven te zijn, het is dan voldoende als die in de bredere regio aanwezig zijn. Echte knelpunten met het plaatsen van leerlingen op een passende school of voorziening doen zich weinig voor. In case B, waar men te maken heeft met krimp in het leerlingenaantal, wordt gezegd dat dit ook komt doordat elke school graag leerlingen wil hebben. En er zijn voldoende bovenschoolse voorzieningen in het samenwerkingsverband. *"Ik heb nog nooit een leerling gehad waarvan ik dacht: waar moet ie naar toe?"* (docent). Maar er is ook een school in deze case die met lede ogen een vroegere voorziening heeft zien verdwijnen. Het betreft de mogelijkheid voor een leerwerktraject voor leerlingen van het praktijkonderwijs, samen met het mbo. "*Na vijftien jaar prima passend onderwijs komt hieraan een einde."* (docent).

3.5.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Het doel van een dekkend aanbod is uiteraard dat er geen leerlingen zijn voor wie geen passend onderwijs geboden kan worden in het samenwerkingsverband. Uit het voorgaande is gebleken dat de meeste geïnterviewden vinden dat er in hun samenwerkingsverband sprake is van een dekkend aanbod en dat plaatsing van leerlingen altijd wel lukt. Of plaatsing altijd hetzelfde is als het meest passende aanbod, is daarbij natuurlijk nog wel de vraag. De voorbeelden die gegeven zijn van typen leerlingen voor wie het echt goede aanbod nog ontbreekt (dat wil zeggen een aanbod dat past bij hun behoeften), laten zien dat dit waarschijnlijk niet altijd het geval is. Nieuwe specialistische voorzieningen zijn in de cases niet gecreëerd.
De functie die de schoolondersteuningsprofielen zouden hebben bij het realiseren van een dekkend aanbod, namelijk via specialisatie/accentverschillen in het ondersteuningsaanbod bijdragen aan passend onderwijs voor iedereen, blijkt vooralsnog niet te worden vervuld. De redenen daarvoor (concurrentie tussen scholen, angst voor het etiket 'zorgschool', haast waarmee de profielen tot stand zijn gekomen) zijn hierboven beschreven. Ook in het eigen beleid van de school lijken de profielen geen grote rol te spelen. Er is afstand tussen het papieren document en dat wat de school in de praktijk doet.
Een mogelijk knelpunt is dat scholen die in hun ondersteuningsprofiel een hoog niveau van basisondersteuning hebben beschreven, daarmee minder kans hebben om extra te middelen te krijgen van het samenwerkingsverband binnen een arrangementenmodel.

3.6 Ontwikkelingsperspectieven

Sinds passend onderwijs hebben scholen te maken met een nieuwe verplichting: het opstellen van ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen die extra steun krijgen. In het speciaal (basis)onderwijs bestaat daar al iets langer ervaring mee, omdat de Inspectie van het Onderwijs van deze scholen al een aantal jaren vraagt om voor (alle) leerlingen ontwikkelingsperspectieven op te stellen. Voor de inspectie was en is dit in een methode om leeropbrengsten te beoordelen in deze sector, omdat in het speciaal (basis)onderwijs minder vaak gegevens vanuit gestandaardiseerde toetsen beschikbaar zijn. In het regulier onderwijs is het ontwikkelingsperspectief in de plaats gekomen van de vroegere

individuele handelingsplannen, die men gewend was te maken voor leerlingen aan wie extra hulp werd gegeven.
Het is voor het regulier onderwijs niet voorgeschreven voor welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief moet worden gemaakt, bepaald is slechts dat het gaat om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Scholen zijn wel verplicht dit te registreren in BRON.
Het werken met ontwikkelingsperspectieven (OPP's) is een zaak van de scholen. Zoals eerder beschreven speelt het in sommige cases ook een rol in het beleid van het samenwerkingsverband; het opstellen van een OPP maakt daar deel uit van de procedure om middelen toe te delen aan de scholen. Hieronder gaat het vooral om de ervaringen van de scholen.

3.6.1 Wie stelt een OPP op?

Het verschilt van school tot school wie die een OPP opstelt. Een opsomming: de zorgcoördinator, de orthopedagoog, de klassenmentor, het ondersteuningsteam, de schoolondersteuner, de ondersteuningscoördinator, het intaketeam. In meerdere cases is men zoekende naar de beste procedure hiervoor, dit betreft dan vooral de vraag of en in hoeverre dit een taak van de leraren (mentoren) zou moeten zijn. Daar waar de mentor een rol heeft, is er meestal de mogelijkheid om terug te vallen op iemand in de school met specifieke deskundigheid. In case B geeft een school aan voorstander te zijn van het laten opstellen van het OPP door de mentor: *"Dat ze het eerst zelf doen is heel goed. Ze leren veel over de leerling als ze zelf in het dossier duiken. Ze gaan hierdoor soms ook anders naar de leerling kijken. Vaak zien docenten wel de tekortkomingen van de leerlingen, maar hebben zij minder aandacht voor de sterke kanten."* (ondersteuningsteam van de school). Men heeft in dit samenwerkingsverband een format voor het OPP opgesteld. Het gebruik hiervan moet nog groeien.
De mening van geïnterviewde leraren over het opstellen van OPP's, daar waar leraren dit zelf doen, is nog niet onverdeeld positief. *"Ik heb dit voor twee leerlingen ingevuld. Dat heeft me veel moeite gekost."* (docent school case B). Leraren die het OPP niet zelf opstellen, zijn soms niet op de hoogte van het bestaan ervan. *"Er zal wel iets over in Magister staan* (het schooladministratiesysteem)*. Als me iets opvalt bij een leerling, ga ik daar wel naar op zoek."* (docent school case E). Volgens een teamleider van een andere school in case E is er bij leraren nog weerstand tegen het opstellen van OPP's en missen leraren hiervoor ook nog de vaardigheden. In het vmbo gaat het volgens deze teamleider beter dan in het havo/vwo, omdat vmbo-leraren vaker leerlingen met een grote ondersteuningsbehoefte hebben en zij al meer gewend zijn aan het opstellen van plannen voor pedagogische ondersteuning. Op deze school krijgen leraren voorlichting en workshops om te leren observeren, te selecteren welke gegevens van belang zijn en hoe deze te combineren zijn in een groepsplan of een OPP. Leraren vinden het ook op deze school veel tijd kosten.
Op nog een andere school in deze case werkt men met een lange en een korte variant van het OPP. De lange versie is heel uitgebreid, dat wil zeggen een heel dossier met diverse tabbladen. Daar wil men nog verandering in brengen, want op die manier is het meer een verzameling gegevens over de leerling dan een echt plan. *"Een goed OPP zou op een A-4 moeten passen."*

3.6.2 Voor wie maakt men een OPP?

Ook dit is afhankelijk van de eigen keuzes van de school. Allerlei varianten komen voor. Soms maakt men ze alleen voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte die nieuw de school binnenkomen, soms ook voor al aanwezige leerlingen. In het praktijkonderwijs, en soms voor lwoo-leerlingen, is het gebruikelijk om een OPP te maken voor alle leerlingen. Deze verschillende keuzes leiden tot grote verschillen in het aantal OPP's per school. Dat geldt zeker voor cases waar men een OPP vereist bij het aanvragen van arrangementen, zoals in C. Het aantal OPP's kan dan gaan variëren met het niveau van de basisondersteuning (bij een hoog niveau minder OPP's) en met het besef binnen de school dat meer OPP's meer geld betekent (strategisch gebruik).

3.6.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Het OPP heeft bezien vanuit de wet vooral de functie om het onderwijs aan leerlingen die extra steun nodig hebben doelgerichter te maken. De school legt vast welk eindniveau haalbaar zou moeten zijn bij een leerling (uitstroomniveau) en met welke inspanningen men daar probeert te komen. Door regelmatige evaluatie tussentijds kunnen bijstellingen gepleegd worden. Een OPP is aldus een document om mee te evalueren of men nog op koers ligt met een leerling en of de bedoelde resultaten worden behaald. Een andere functie van een OPP is om de ouders te betrekken bij de ondersteuning die hun kind krijgt. Er is geen verplichting dat ouders met het OPP moeten instemmen, maar het is wel de bedoeling dat ouders en school er met elkaar over in gesprek gaan.
Het doelgerichte element wordt door scholen herkend en positief gevonden. *"Het brengt de ontwikkelingslijn en de doelen van de leerling goed in beeld." "Het is een stip aan de horizon waar we naartoe werken. Daar zie ik de meerwaarde van." "De ondersteuningsbehoefte van de leerling komt goed in beeld, er worden doelen opgesteld en hier wordt op teruggekeken. Met de leerlingen worden coachingsgesprekken gehouden om dit plan te bespreken."* (scholen in case B). *"Het voordeel van het OPP is bewustwording. Je bedenkt samen wat je gaat doen voor een leerling."* (school in case E). Dit wordt vooral door zorgcoördinatoren en leden van ondersteuningsteams gezegd, niet zozeer door leraren. Niet alle zorgcoördinatoren vinden echter dat het OPP (al) helpt om het onderwijs doelgerichter te maken.
Dat het OPP een goed middel is om met de ouders over de leerling te communiceren wordt ook bevestigd, dit zeggen ook docenten. Het geeft structuur aan het gesprek met ouders.
Knelpunten zijn er echter ook. De meest genoemde is bureaucratie: men vindt het vaak veel werk en een enkeling spreekt over een papieren tijger. Er zijn wat aanwijzingen dat dit ook komt door de manier waarop scholen het OPP zelf invullen, zie wat hierboven is gemeld over te uitgebreide dossiers en nog te weinig handelingsgerichtheid. Een ander knelpunt is dat het nog lang niet altijd documenten zijn die echt gebruikt worden voor het beoogde doel. Vooral voor grote scholen is het zoeken naar een manier waarop de informatie over de ondersteuningsbehoeften bij de docenten moet komen (case A, B). Een risico is dat het blijft bij dossiervulling. "*Daar kunnen we nog een verbeterslag maken. Het moet een levend document zijn, het moet eens in de zoveel tijd bijgesteld worden en geëvalueerd. Er wordt nu nog te veel gedacht van 'het moet op papier', maar ook het OPP*

was even een opstart en nieuw voor mensen. Komend jaar hoop ik weer een slag te kunnen slaan in dat opzicht." (ondersteuningscoördinator school case B). Sommige scholen zijn al verder, zo is er in deze case een school voor praktijkonderwijs waar men elke zes weken een coachingsgesprek voert met de leerling waarbij het OPP ook een rol speelt.

4. Integrale casestudies passend onderwijs mbo

4.1 De cases

Aan het onderzoek werken vijf mbo-instellingen mee die in hun ontwikkeling van passend onderwijs meerdere jaren gevolgd worden. In hoofdstuk 1 is de selectie van de cases beschreven. De cases zijn geselecteerd op basis van verschillende kenmerken, waaronder de omvang, het type mbo-instelling (ROC, AOC, vakinstelling), geografische spreiding en het type beleid passend onderwijs. Dat laatste criterium verwijst naar de uitkomst van de Kortetermijnevaluatie (nulmeting) die is uitgevoerd in 2014-2015. Daaruit bleek dat een deel van de instellingen koos voor een 'brede' opvatting van passend onderwijs en een andere deel voor een 'smalle' opvatting. Het onderscheid wordt hierna nog kort toegelicht.
In het vervolg van de tekst zijn de vijf instellingen aangeduid met een afkorting: case A, B, C, D en E.

4.2 Beleid, organisatie en financiën

Introductie
Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs kende de invoering van passend onderwijs voor het mbo niet veel formele verplichtingen of opgelegde veranderingen. De belangrijkste zijn:

- Het verdwijnen van de leerlinggebonden financiering (lgf, ook wel rugzakken genoemd) en de overheveling van het voormalige lgf-budget naar de lumpsumbekostiging van de mbo-instellingen.
- De verplichting om inzichtelijk te maken wat het ondersteuningsaanbod is dat de instelling kan bieden aan studenten met een ondersteuningsbehoefte. Hoewel formeel niet zo genoemd, wordt daarvoor wel de term ondersteuningsprofiel gebruikt.
- De verplichting om afspraken die gemaakt worden tussen de instelling en een student (en eventueel ouders) wat betreft de extra ondersteuning vast te leggen in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK).

De beleidsintentie van passend onderwijs is voor het mbo niet anders dan voor het po en vo, namelijk studenten een passende onderwijsplek bieden met indien nodig een passend ondersteuningsaanbod. Het staat de mbo-instellingen vrij om daaraan zelf vorm en inhoud te geven.
Uit de eerder uitgevoerde Kortetermijnevaluatie (nulmeting) bleek dat bij de start van passend onderwijs in 2014 instellingen verschillende keuzes maakten voor de afbakening van passend onderwijs. Een deel van de instellingen koos ervoor om passend onderwijs te richten op studenten met een beperking of chronische ziekte. Studenten met ondersteuningsbehoeften vanwege andere redenen werden ook ondersteund, maar niet

in het kader van passend onderwijs. Deze instellingen kozen voor een ‘smalle’ benadering van passend onderwijs en in zekere zin een voortzetting van de lgf-afbakening. Een ander deel van de instellingen koos ervoor om passend onderwijs niet voor een specifieke doelgroep te reserveren, maar daartoe alle ondersteuning voor studenten met een ondersteuningsbehoefte te rekenen, ongeacht de oorzaak van de behoefte. Deze ‘brede’ afbakening van passend onderwijs werd bij de start van passend onderwijs door ongeveer twee derde van de instellingen gekozen.
Het mbo kent drie verschillende soorten instellingen: Regionale Opleidingen Centra (ROC), Agrarisch Opleidingen Centra (AOC) en vakinstellingen. In omvang lopen de instellingen sterk uiteen van minder dan 2.000 tot (veel) meer dan 15.000. Hoewel elke instelling één organisatie vormt hebben met name de AOC’s en de grote ROC’s vaak meerdere vestigingen. De Kortetermijnevaluatie (nulmeting) laat zien dat er een zekere samenhang is tussen de keuze voor brede of smalle afbakening van passend onderwijs en het type en omvang van de instelling. Zo bleken alle AOC’s en vakinstellingen te typeren als ‘klein’ en ‘breed’. Bij de ROC’s komen alle combinaties van ‘klein/groot’ en ‘breed/smal’ voor.[11]

4.2.1 Beleid

Alle vijf de cases in het onderzoek kennen een centraal vastgesteld beleid passend onderwijs. Er is een beleidsplan opgesteld en vastgesteld door het College van Bestuur van de instellingen. Dat beleidsplan geldt voor de gehele organisatie. Dat laatste is van belang omdat de instellingen alle vijf in meer of mindere mate een organisatiestructuur kennen met decentrale eenheden. Instelling B kent vestigingen in verschillende steden en is al voor de invoering van passend onderwijs begonnen om één beleid voor alle vestigingen te formuleren. De instelling C kent elf zogenaamde colleges met meer dan dertig locaties. De instelling heeft voor alle onderdelen eenzelfde beleid opgesteld. Case A heeft de organisatie ingedeeld in elf sectoren over zes locaties. Ook voor cases D en E geldt dat zij meerdere locaties en organisatie-eenheden kennen. Alle vijf de instellingen kennen dus centraal vastgesteld beleid en in alle gevallen gaat het om beleid dat weliswaar beïnvloed is door de komst van passend onderwijs, maar feitelijk al daarvoor is ingezet. De behoefte aan meer eenheid in beleid, organisatie en processen rondom de intake en ondersteuning bestond al voordat passend onderwijs werd ingevoerd.

De inhoud van het beleidsplan varieert per instelling, maar in alle gevallen gaat het beleidsplan niet alleen over doelen en inhoud van passend onderwijs, maar ook over de organisatorische vormgeving. In de beleidsplannen wordt veel aandacht besteed aan de wijze waarop de ondersteuning van studenten georganiseerd moet worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de intake, voor het ondersteuningsaanbod en voor de verdeling van verantwoordelijkheden. Een terugkerend thema daarbij is de verdeling van taken, middelen en verantwoordelijkheden tussen het centrale en decentrale niveau. Alle vijf de instellingen kennen een vorm van een centraal opererend team, dat expertise en ondersteuning biedt aan de opleidingsteams. Instelling C kent daarnaast ook op decentraal niveau expertiseteams. Hetzelfde geldt voor case B. Andere instellingen

11 Zie voor een overzicht hoofdstuk 1.

werken met vaste contactpersonen vanuit het centrale team (D, E), of vaste begeleiders voor de sectoren (A).
De verhouding tussen het centrale en decentrale niveau is een belangrijke thema in de beleidsplannen. Bij case E heeft het beleid expliciet tot doel om een omslag te maken naar wat men noemt 'teamverantwoordelijkheid', waarbij steeds meer de opleidingsteams (docenten, studieloopbaanbegeleiders) zelf verantwoordelijk worden voor passend onderwijs. Ook bij case A ligt in het beleid de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van docenten en mentoren bij het signaleren van problemen. Bij case D werkt men met vaste contactpersonen voor de opleidingsteams. Zo probeert men vanuit het centrale team de opleidingsteams zelf medeverantwoordelijk te maken. In het beleid wordt telkens een balans gezocht tussen wat men centraal wil vastleggen en welke ruimte men wil laten voor het decentrale niveau voor eigen invulling en maatwerk.
Bij alle vijf de instellingen is het uitgangspunt van het beleid dat elke student welkom moet zijn. Daarbij wordt verwezen naar de wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld in de Wet Gelijke behandeling, maar ook naar de maatschappelijk opdracht van de instelling. Bij dat uitgangspunt wordt in het beleid ook direct aangegeven dat er ook beperkingen zijn aan wat de instelling aan ondersteuning kan bieden – en daarmee aan de toelaatbaarheid van studenten. Dit is een van de kernthema's in het beleid en, zo blijkt uit de casestudies, ook een van de lastigste punten in de implementatie en uitvoering. Dit thema wordt hierna afzonderlijk verder besproken.
Een tweede onderwerp dat in het beleid telkens terugkomt, hangt samen met de genoemde verhouding tussen centraal en decentraal binnen de instelling. Het gaat om de vraag of passend onderwijs vooral een taak is van de zogenaamde eerste lijn, namelijk de opleidingsteams zelf, of voornamelijk een taak van de tweedelijnsondersteuning, specialisten op centraal niveau in de organisatie. Zo kent case D een centraal team passend onderwijs met specialisten die voor intake, studentondersteuning en expertisebevordering ingezet kunnen worden. Ook bij case A werkt met een centraal begeleidingsteam, maar zijn de sectoren verantwoordelijk voor de basisondersteuning. Bij case B kiest men ervoor om het zwaartepunt bij de afzonderlijke vestigingen te leggen en zijn de vestigingsmanagers verantwoordelijk. Bij case E wil men, zoals gezegd, een omslag naar teamverantwoordelijkheid (voor de opleidingsteams) maken, maar is een groot deel van de taken nog belegd bij een centraal ondersteuningsteam. Het vraagstuk waarmee alle vijf de instellingen te maken hebben, gaat over de verhouding tussen de eerste- en tweedelijnsondersteuning of, anders benoemd, tussen de basis- en extra ondersteuning.

Ervaringen met beleid

Hoewel de formele invoering van passend onderwijs voor de instellingen wel aanleiding is geweest om een beleidsplan op te stellen of bij te stellen, geven zij aan dat zij al eerder waren begonnen hun beleid wat betreft studentondersteuning te herzien en toe te werken naar een nieuwe organisatie. De invoering van passend onderwijs heeft daar zeker invloed op gehad, maar was niet de enige reden of aanleiding. Er is bij alle vijf de instellingen de nodige tijd en aandacht gestoken in het opstellen van het beleidsplan, met daarin ook een beschrijving van de beoogde organisatie en van het ondersteuningsaanbod. Vaak is men, zeker op centraal niveau, tevreden met het feit dat er nu één beleid is geformuleerd voor de hele instelling.

Wat betreft de implementatie van het beleid klinken uiteenlopende geluiden. Verschillende managers en docenten geven aan dat de komst van passend onderwijs heeft geleid tot een zekere bewustwording. Met name is men zich er meer van bewust geworden dat afwijzing van studenten voor een opleiding niet meer 'zomaar' kan. Docenten (intakers, studieloopbaanbegeleiders) geven aan dat zij nu meer dan voorheen beseffen dat een student niet 'geweigerd' of afgewezen mag worden. Er wordt bewuster en gestructureerder omgegaan met de intake en toelating van studenten. In die zin heeft passend onderwijs een duidelijke impact in het mbo, ook op het niveau van de 'werkvloer'. Beleidsverantwoordelijken van de instellingen spreken over 'begin van een cultuuromslag', 'goede vooruitgang' en 'groeiend bewustzijn'.
Een toegenomen bewustzijn neemt niet weg dat er bij de implementatie van het beleid nog veel vragen en problemen optreden. Bij alle vijf de instellingen is sprake van grote, ongewenste verschillen tussen delen van de organisatie (opleidingsteams, scholen, sectoren, vestigingen). Dat heeft deels te maken met verschillen tussen de onderdelen: techniek of zorg & welzijn, het type leerweg (bol of bbl), voornamelijk jonge of volwassen deelnemers. Het heeft echter ook te maken met draagvlak, commitment en expertise bij de betrokken onderwijsmanagers en docententeams. Bij Case E constateert men bijvoorbeeld dat bepaalde teams vooroplopen, maar andere juist ver achterblijven. Bij Case B heeft de ene vestiging meer affiniteit en ervaring met passend onderwijs dan de andere.
De verschillen hebben niet alleen betrekking op de voortgang van de invoering, maar ook op de interpretatie en invulling van het beleid. Binnen één instelling kunnen daardoor heel verschillende keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld over hoever men gaat in het ondersteuningsaanbod of de aanpassing van het onderwijs of hoe zwaar de kans op het halen van het diploma moet wegen in het besluit over toelating.
Opleidingsmanagers en docenten geven enerzijds aan dat het (nieuwe) beleid voor hen meer duidelijkheid heeft gegeven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de intakeprocedures. Bij vrijwel alle instellingen zijn die aangescherpt en meer gestructureerd. Anderzijds roept met name de toelating en de mate waarin maatwerk in ondersteuning kan, mag of moet worden geboden nog veel vragen op. Als voorbeeld wordt in een van de casussen een leerling genoemd met een autismespectrumstoornis (ASS) die met veel extra begeleiding de opleiding wel zou kunnen volgen, maar waarvan men vermoedde dat de stage tijdens het derde jaar tot problemen zou leiden. De kans op uitval zou daarom groot zijn. Betrokkenen bij de intake vroegen zich af of een dergelijke student geweigerd zou mogen worden, of dat het juist goed zou zijn om de student een kans te geven, of dat de kans op uitval zwaarder zou moeten wegen. De vragen hadden zowel betrekking op wet- en regelgeving, als op het eigen beleid van de instellingen en van het opleidingsteam.

Afbakening passend onderwijs

Zoals hiervoor aangegeven bleek bij de invoering van passend onderwijs in het mbo dat er sprake was van een brede en een smalle afbakening. Instellingen met een brede afbakening betrekken passend onderwijs op alle studenten met een ondersteuningsbehoefte, ongeacht de aard of oorzaak. Voor deze instellingen heeft passend onderwijs betrekking op de gehele ondersteuningsstructuur en is er geen aparte eenheid of team gericht op passend onderwijs. De smalle afbakening blijft dicht bij de voormalige lgf-groep, namelijk jongeren met een (gedrags)beperking of chronische ziekte.

Hier is vaak wel een apart team passend onderwijs dat zich specifiek op de ondersteuning van deze doelgroep richt.
De vijf instellingen in de casestudies zijn mede geselecteerd op hun afbakening van passend onderwijs. Case E en case D kiezen ervoor om passend onderwijs op de smal afgebakende doelgroep te richten. Concreet betekent dat, dat er een apart team is, dat het budget voor passend onderwijs geoormerkt is, dat er alleen voor deze doelgroep studenten bijlagen bij de OOK worden opgesteld en dat er passend onderwijs naast een breder ondersteuningsaanbod (voor andere doelgroepen) bestaat. De drie andere instellingen (C, A en B) betrekken passend onderwijs niet op een specifieke doelgroep. Het beleid passend onderwijs heeft betrekking op de gehele ondersteuning. Of preciezer geformuleerd: passend onderwijs is een aspect in het bredere beleid gericht op de ondersteuning van studenten.
Case E en case D, beide met een smalle afbakening, geven aan daar bewust voor te kiezen en de keuze ook niet als een tijdelijke overgangsfase te zien. Zij wijzen erop dat ook zij een breed ondersteuningsaanbod hebben voor alle typen ondersteuningsbehoeften. Passend onderwijs in de smalle variant beschouwen zij als een inhoudelijke keuze om maatwerk voor een specifieke doelgroep te leveren.
De afbakening van passend onderwijs voor studenten met een beperking of chronisch ziekte was voorheen gebaseerd op de lgf-indicatie. Nu dit is weggevallen moeten de instellingen, zoals case E en case D, zelf bepalen welke studenten tot het domein passend onderwijs behoren. Bij beide instellingen heeft dat geleid tot een sterke toename van het aantal studenten passend onderwijs. Bij het toelatingsbeleid komt dit punt uitgebreider aan de orde.
Overigens klinkt ook bij de instellingen die een brede afbakening van passend onderwijs hanteren nog hier en daar de ‘oude’ lgf-praktijk door. Dat geldt niet voor de afbakening van de doelgroep, maar bijvoorbeeld wel voor de bepaling voor welke situaties een bijlage bij de onderwijsovereenkomst wordt opgesteld. Een van de opleidingsteams bij case C geeft aan dat voor het wel of niet invullen van de bijlage nog ‘min of meer de lgf-indeling’ wordt aangehouden. Voor studenten die voorheen een lgf hadden, wordt de ondersteuning zoveel mogelijk gecontinueerd, maar ondersteuning die voorheen niet onder de lgf viel, zoals voor dyslexie of dyscalculie, wordt door het team nu ook niet in een bijlage vastgelegd. Dat gebeurt wel als er aangepaste toetsing of examinering nodig is.
Ook bij case A wordt de bijlage door sommige opleidingsteams nog alleen gebruikt voor ‘oud-lgf-ers met een heldere indicatie’. Er is duidelijk sprake van een overgangssituatie, waarbij het ene team goede ervaringen heeft met het gebruik van de bijlage en ervoor kiest die nu breder in te gaan zetten, terwijl een ander team betwijfelt of het goed is om de bijlage in de toekomst voor alle problematiek in te zetten.

Toelatingsbeleid

Uit de casestudies blijkt dat het toelatingsbeleid van de instellingen veruit de meeste vragen oproept in het kader van passend onderwijs. Het gaat om vragen zoals: hoe ver moeten we gaan in het op maat bieden van ondersteuning, wat zijn we wettelijk verplicht, wat betekent in de praktijk ‘onevenredige belasting’, wat is het beleid van onze eigen instelling op dit punt, wat weegt zwaarder: toegankelijkheid of de kans op een diploma? De vraag of een student toegelaten kan worden, hangt sterk samen met de aanpassingen en ondersteuning die de instelling kan bieden. Hoe groter de capaciteit en bereidheid om

maatwerk en extra inspanningen te bieden, hoe lager de drempel om een student aan te nemen. Eén van de teammanagers in de cases stelde vast dat zijn team de laatste jaren zoveel meer ervaring en deskundigheid had gekregen, dat men nu in staat was veel meer studenten met 'problemen' aan te nemen dan voorheen. Het toelatingsbeleid is in belangrijke mate verbonden met passend onderwijs. Uit de casestudies blijkt dat sinds de invoering van passend onderwijs men bewuster nadenkt over toelaatbaarheid en de gevolgen van toelatingsbeslissingen.
In het beleid van de instellingen is het toelatingsbeleid echter niet alleen een zaak van passend onderwijs. Een aantal andere factoren en ontwikkelingen wordt genoemd die ook van invloed zijn op het toelatingsbeleid:

- De formele toegangseisen (vereiste vooropleiding) voor een deel van het mbo (entree, mbo-niveau 2) zijn recent aangepast in het kader van de Wet Doelmatige Leerwegen.
- De Zorgplicht arbeidsmarktperspectief legt de mbo-instellingen op om bij de voorlichting en het opleidingenaanbod meer te kijken naar de kans op werk die een opleiding biedt. Uit de interviews met intakers en opleidingsmanagers blijkt dat zij die afweging ook op het niveau van de individuele student maken: wat is de kans dat deze student (met ondersteuningsbehoefte) later als beroepsbeoefenaar werk kan vinden?
- In de eerste helft van 2016 is nieuwe wetgeving rondom toelatingsrecht in het mbo in gang gezet. Hoewel nog niet van kracht speelt zowel in het beleid als in de praktijk de nieuwe wetgeving al een rol. Overigens vooral in de vragen die het oproept.

Bij case C laat men in principe alle studenten toe, maar wordt ook gekeken naar de aard van de ondersteuningsbehoefte in relatie tot het toekomstige beroep. Bepaalde 'beperkingen' maken dat iemand niet in het beroep kan functioneren. Als voorbeelden worden genoemd dat iemand die kleurenblind of doof is niet in bepaalde technische beroepen kan werken, of iemand met chronische rugpijn moeilijk in de zorg. Overigens hanteert men daarbij een ruimhartig beleid en wordt de student het voordeel van de twijfel gegund.
Bij case A heeft de invoering van passend onderwijs geen directe invloed gehad op het toelatingsbeleid, omdat men al daarvoor het beleid nieuw had vormgegeven. Het uitgangspunt is dat iedereen welkom is, maar wel met meer oog ervoor dat iedereen op de juiste plek zit en voor het arbeidsmarktperspectief na diplomering. Men maakt daarbij een onderscheid naar opleidingen op niveau 2 en de entree en opleidingen op niveau 3 en 4. Voor de eerste geldt dat het maatschappelijk belang zwaar weegt: men wil studenten de kans bieden om een startkwalificatie te halen. Voor niveau 3 en 4 weegt echter het belang van de arbeidsmarkt en het bedrijfsleven zwaarder. Als vakinstelling voelt men ook een verantwoordelijkheid naar de bedrijven en wil men geschikte beroepsbeoefenaars afleveren.
Case D heeft het accent in het toelatingsbeleid verlegd: het moet minder draaien om de vraag of de student toelaatbaar is, maar meer om de vraag wat de best geschikte plek is voor de student (allocatie). Er is één gemeenschappelijk toelatingsbeleid voor de gehele instelling. Het beleid is niet echt veranderd naar aanleiding van passend onderwijs. Het uitgangspunt is toegankelijkheid, maar de kans op het diploma moet wel realistisch zijn. Er wordt veel ingezet op voorlichting en transparantie.

Ook bij Case B is het uitgangspunt dat men voor iedere student een passende onderwijsplek wil bieden. In het beleid is omschreven dat men voldoet aan de wettelijke eisen en daarnaast heldere plaatsingscriteria wil hanteren. Men maakt een onderscheid tussen toelaatbaarheid (volgens de vereisten aan de vooropleiding) en plaatsbaarheid. De plaatsbaarheid is onder meer afhankelijk van de houding en het gedrag van de student, van de benodigde ondersteuning en van de eisen die het beroep stelt. In de plaatsbaarheid zouden specifieke eisen per beroep mee moeten wegen. Die zijn nu nog niet altijd duidelijk omschreven.
Case E kent één beleid voor de gehele instelling. Het uitgangspunt luidt: iedereen is welkom. Maar daarbij geldt, dat als diplomering niet haalbaar is er een andere weg gekozen moet worden. Het beleid en ook de uitvoeringspraktijk is de laatste jaren veel explicieter geworden, overigens niet zozeer door de komst van passend onderwijs, maar door het totaal van ontwikkelingen, bijvoorbeeld ook op het gebied van voortijdig schoolverlaten en toelatingsrecht. Passend onderwijs heeft wel bijgedragen aan verdere aanvulling en formalisering van het beleid.

Ervaringen met toelatingsbeleid

Bij case C is men positief over het toelatingsbeleid dat de instelling hanteert. Bij een van de teams probeert men duidelijk aan te geven welke beperkingen wel of niet mogelijk zijn binnen de opleiding. In het ondersteuningsprofiel probeert men daarover vooraf duidelijkheid te geven. Er is een procedure voor twijfel- of bespreekgevallen. De ervaringen zijn overwegend goed. Toch levert met name de kwestie ‘geschiktheid voor het beroep’ nog vragen en dilemma’s op. Er zou, zo wordt gezegd, een discussie moeten komen over de verhouding tussen passend onderwijs en passend werk of beroep. Iemand kan binnen de opleiding wel functioneren, maar geldt dat later ook voor het beroep? Men ziet dat studenten toegelaten worden die in een later stadium van de opleiding, namelijk bij de stage, alsnog uitvallen. Wat weegt dan zwaarder: iemand toelaten en een kans geven, of het risico op uitval later? Aan de ene kant heeft het toelatingsbeleid en met name het nadenken over het ondersteuningsprofiel meer bewustzijn en ook duidelijkheid opgeleverd over de procedure. Aan de andere kant constateert men in een van de teams ook dat voor de docenten de grenzen nog onduidelijk zijn en dat men – deels daarom – makkelijker en sneller doorverwijst naar de tweedelijnsondersteuning. De docenten geven aan dat de huidige werkwijze voor hen meer werk is, voor wat betreft de bijzondere gevallen.
Binnen case A leven vergelijkbare vragen en dilemma’s. Ook hier wil men in principe breed toelaten, waarbij zeker meespeelt dat studenten gericht kiezen voor een vakinstelling en dat binnenshuis vaak geen alternatieve opleidingen zijn. De opleidingen zijn bovendien soms zo specialistisch dat verwijzen naar een andere instelling niet mogelijk is. Men stelt zich bijvoorbeeld de vraag of iemand toegelaten moet/mag worden als de kans op werk klein is door de beperking van de student. Is ‘opleiden voor werkloosheid’ wel een taak van de school? En is het ethisch wel aanvaardbaar om studenten aan te nemen die heel graag willen, maar bij wie de opleiding voorziet dat daadwerkelijk gaan werken in het beroep heel lastig kan worden? Bedrijven vertrouwen bovendien op de kwaliteit van de studenten die de school aflevert. Hoever kun je dan gaan met aanpassingen? In de praktijk worden deze vragen verschillend beantwoord in de sectoren en op de verschillende niveaus.

Eén van de teams bij case D trekt veel studenten met een beperking aan (smalle afbakening). Bijna een kwart van de 600 studenten is een passend-onderwijsstudent. Men vindt dat men niet kan en mag weigeren, maar voelt in toenemende mate de druk van het werkveld, dat vindt dat aan bepaalde eisen moet worden voldaan, bijvoorbeeld voor de stage. De druk op het team is groot door de vele ondersteuningsvragen. Daardoor komt er ook weer druk op de toelating te staan. Wanneer is er sprake van 'onevenredige belasting' zoals bedoeld in de Wet Gelijke Behandeling? Binnen case D wordt de discussie gevoerd: hoever moet je gaan in het bieden van maatwerk, wat is nog realistisch met het oog op uitvoerbaarheid door het team? Er zijn daarover nu nog geen afspraken gemaakt binnen de instelling. Er is wel behoefte aan een duidelijk kader. Binnen team (1) denkt men na over het in beeld brengen van de eisen die de opleiding en het werkveld aan de student stellen. Op die manier kan aan het begin worden gekeken of een student aan de eisen zal kunnen voldoen en kan men aan de voorkant al duidelijkheid geven aan student en ouders. Tegelijkertijd is men in het team onzeker over hoe men dit moet aanpakken. Wat is wettelijk toegestaan? Wat zijn aantoonbaar harde eisen en argumenten? Bij een ander team (2) is de urgentie minder groot en wil men ruimhartig toelaten, ook al leidt dat binnen het opleidingsteam nog weleens tot discussie.
Ook bij case B heeft men veel meer oog voor de intake van studenten en doen zich vergelijkbare dilemma's bij de toelating van studenten voor. Een coördinator wijst op de plicht van de instelling om een reëel toekomstbeeld neer te zetten en een goede inschatting te maken in hoeverre bepaalde vaardigheden leerbaar zijn. Het spanningsveld betreft vooral leerlingen met ASS-problematiek. Het mbo moet in principe leerlingen toelaten, terwijl de kans soms groot is dat ze gedurende hun opleiding in de problemen komen. Vestiging (1) heeft veel ervaring met de ondersteuning van studenten en kan daarom makkelijker toelaten. Tegelijkertijd ziet men de keerzijde in een relatief hogere uitval.
Bij case E kent men een centraal toelatingsbeleid met ruimte voor eigen invulling door de opleidingsteams. Die ruimte heeft voor- en nadelen. Enerzijds stelt het de teams in staat om rekening te houden met de eigen situatie en specifieke kenmerken van opleiding en beroep. Anderzijds biedt de ruimte ook gelegenheid voor tempoverschillen waardoor bepaalde teams nu achterlopen. Ook hier melden de opleidingsteams dilemma's in de afweging tussen ruime toelating en kans op diploma en werk. Sinds het verdwijnen van de lgf heeft de instelling een sterke toename gezien van het aantal studenten passend onderwijs (smalle afbakening). Het aantal steeg van 270 naar 480 studenten. Binnen de instelling worden verschillende, mogelijke oorzaken genoemd voor de stijging. Nu de lgf als formele indicatie is weggevallen moeten de intakers zelf bepalen of een student tot de doelgroep behoort. Kennelijk leidt dat tot meer gevallen. Daarbij worden als mogelijke verklaringen genoemd:

- De procedure voor toewijzing van extra ondersteuning is minder ingewikkeld dan die van de toenmalige lgf, waardoor de drempel voor toewijzing lager is.
- Er wordt bij de beoordeling van de student te veel naar alleen de beperking gekeken en niet naar de feitelijke onderwijsbelemmering.
- Er kijken en praten in de procedure nu meer mensen mee, waardoor mogelijk de druk op degenen die moeten beslissen groter is.
- Er melden zich meer studenten met beperkingen aan.

- Nu kijken bij de intake ook personen mee vanuit de centrale dienst en speciaal opgeleide ‘intensieve intakers’. Wellicht constateren deze personen eerder en beter wanneer er sprake is van een ondersteuningsbehoefte.
- Bij de intake wordt gebruikgemaakt van informatie die de vo-school aanlevert. In de ontwikkelingsperspectiefplannen van het vo wordt nog te weinig rekening gehouden met de eisen die de beroepsopleiding aan de leerling stelt.
- Veel studenten met een beperking die voorheen (net) buiten de criteria van de lgf vielen, komen nu wel in aanmerking voor extra ondersteuning.

Binnen een opleidingsteam klinken daarover ook kritische geluiden. Men ziet het aantal studenten met problemen toenemen. De instelling zou, volgens die respondenten, kritischer naar de aanname van studenten moeten kijken en moet nadenken over ‘negatief adviseren’. Binnen een ander opleidingsteam is men minder kritisch en wordt de instroom van meer studenten met een beperking niet als probleem ervaren.

Basisondersteuning en extra ondersteuning

Zoals aangegeven is de organisatie van de ondersteuning een onderdeel van de beleidsplannen. Mbo-instellingen kennen traditioneel een onderscheid tussen eerstelijnsondersteuning, vaak in de vorm van studieloopbaanbegeleiding, mentoring, coaching of stagebegeleiding, en tweedelijnsondersteuning, in de vorm van bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk, schoolpsycholoog, decanaat, trainingen en loopbaanadvisering. Kenmerkend is dat de eerstelijnsondersteuning door het opleidingsteam wordt geboden, terwijl de tweedelijnsondersteuning veelal door een centrale stafdienst wordt verzorgd. Tussenvormen komen ook voor. Later gaan we nader in op het ondersteuningsaanbod en de wijze waarop dat georganiseerd is. In het kader van passend onderwijs heeft het onderscheid tussen eerste en tweede lijn een speciale betekenis. In de terminologie van passend onderwijs wordt gesproken over basis- en extra ondersteuning, waarbij de basisondersteuning aangeboden wordt aan alle studenten en de extra ondersteuning bedoeld is voor studenten die daaraan specifiek behoefte hebben. Binnen het mbo zou met name voor het laatste soort gevallen een bijlage bij de OOK opgesteld moeten (of kunnen) worden. Er gelden daarvoor geen vaste regels. In het beleid speelt het onderscheid tussen basis en extra ondersteuning zoals aangegeven een belangrijke rol. Bij alle vijf de cases probeert men in meer of minder mate de ondersteuning in de eerste lijn te versterken. Bij alle cases is een expliciet onderdeel van het beleid om de eerste en tweede lijn van ondersteuning nauwer met elkaar te verbinden. Bij vase C gebeurt dit door de tweedelijnsexpertise te koppelen aan de opleidingsteams. Bij case A is uitgangspunt dat eerstelijnsondersteuning door docenten en mentoren wordt geboden. Het begeleidingsteam biedt de tweedelijnsondersteuning én ondersteunt de docenten/mentoren en het sectormanagement bij de invulling van hun taak in de eerste lijn. Dat gebeurt bijvoorbeeld door met hen na te gaan hoe zij in concrete situaties kunnen handelen. Bij case D zet men vanuit het centrale team passend onderwijs vaste contactpersonen per opleidingsteam in en case E streeft naar een geleidelijke afbouw van de tweede lijn en intensivering van de eerstelijnsondersteuning.
In alle vijf de cases heeft het beleid ook betrekking op de basisondersteuning. Daarbij moet bedacht worden dat er verschil in de context bestaat tussen de drie instellingen met een brede afbakening van passend onderwijs en de twee met een smalle afbakening. Voor

de laatste twee geldt dat de aandacht voor de basisondersteuning betekent dat men opleidingsteams beter in staat wil stellen en zelf (meer) verantwoordelijk wil maken voor begeleiding en ondersteuning van studenten met een beperking. Voor case D is passend onderwijs de tweedelijnsondersteuning, maar zet men zich in – onder meer door co-teaching en teamscans – om de basisondersteuning voor de doelgroep te verbeteren. Bij case E werkt men aan een transitie waarbij het zwaartepunt van de ondersteuning moet verschuiven van de tweede naar de eerste lijn.
Voor de andere drie instellingen is de reikwijdte breder en gaat het om het geheel van de basisondersteuning voor alle studenten. Daarbij is meteen ook de vraag wat in de ontwikkeling van de basisondersteuning passend onderwijs genoemd moet worden. Een van de respondenten van Case C ziet dat sinds de invoering van passend onderwijs veel verandering is gekomen in het primaire onderwijsproces, maar vraagt zich af wat daarvan een gevolg is van passend onderwijs en wat van andere ontwikkelingen rondom kwaliteit, uitvalbestrijding en professionalisering.

4.2.2 Organisatie

Bij case C kent men een centraal expertiseteam gecombineerd met zogenaamde loopbaanexpertisecentra per college. Deze centra werken nauw samen met de opleidingsteams. Case A kent een centraal team dat voor alle sectoren werkt. Wel zijn met name de intern begeleiders in het team verdeeld over de sectoren, zodat die een eigen aanspreekpunt hebben. Case D heeft eveneens een centraal team dat onderdeel uitmaakt van het bredere expertisecentrum waar ook de andere vormen van tweedelijnsondersteuning zijn ondergebracht. Het centrale team ondersteunt de opleidingsteams. Case B kent per vestiging een begeleidings- en adviesteam dat de opleidingsteams ondersteunt. Vertegenwoordigers van de vestigingsteams plus management vormen gezamenlijk een centrale werkgroep op het niveau van case B als geheel. De belangrijkste taak is de monitoring en aansturing van de ingezette ontwikkelingen. Case E heeft een centrale dienst waarbij de tweedelijnsondersteuning is aangehaakt in de vorm van ambulant begeleiders. Deze dienst werkt voor de gehele instelling, met vaste ambulant begeleiders per team.

4.2.3 Financiën

De mbo-instellingen zijn vrij om te bepalen hoe de voormalige lgf-middelen worden ingezet. Voorheen was een deel van het ‘rugzakgeld’ bestemd voor de instelling (‘schooldeel’), maar ging het merendeel naar de inzet van ambulant begeleiders vanuit het speciaal onderwijs (Regionale Expertisecentra, REC’s). Nu gaat het gehele bedrag direct naar de instellingen.
Bij case C wordt een deel van de middelen gereserveerd voor het centrale niveau. Daarvan wordt het centrale expertiseteam betaald en wordt inkoop van externe diensten bekostigd (inzet specialisten, scholing, ambulante begeleiding). De overige middelen worden verdeeld over de colleges en verdeeld volgens de verdeelsleutel van de voormalige lgf (het aantal rugzakjes dat men voorheen had). Er wordt gewerkt aan een nieuw model voor verdeling dat transparanter en genuanceerder recht doet aan de inzet en verdeling van middelen.

Twee van de drie teams bij case C ervaren geen problemen rondom de financiën. Een derde team verwacht dat de nieuwe verdeling van middelen, waar nu aan wordt gewerkt, niet gunstig zal uitpakken voor hun situatie. Dit team verwacht dat de nieuwe verdeling juist geen recht zal doen aan de inspanningen, maar bureaucratie in de hand werkt.
Bij case A zijn de voormalige lgf-middelen zonder verdere oormerking toegevoegd aan het onderwijsbudget. Het budget wordt centraal beheerd en verdeeld. Er wordt niet gewerkt met een eigen budget voor de sectoren. Het College van Bestuur geeft aan dat het beleid en de doelen leidend moeten zijn en niet het budget. Vanzelfsprekend vormen de financiële middelen wel het kader waarbinnen gewerkt moet worden. Vanuit de sectoren is men over het algemeen positief over de werkwijze.
Bij Case D worden de middelen ingezet voor de formatie van het centrale team passend onderwijs en voor bijvoorbeeld aanpassingen in de accommodatie en inhuur van externe expertise. Het beschikbaar komen van de lgf-middelen wordt als heel positief ervaren (“we zijn nog nooit zo rijk geweest”), omdat men nu zelf de inzet kan bepalen.
Bij case B heeft men de middelen ook ondergebracht in een apart budget voor passend onderwijs. Het budget wordt, vooralsnog op basis van de oude verdeelsleutel, verdeeld over de vestigingen. Uit een interne evaluatie in 2016 bleek dat alle vestigingen met hun activiteiten binnen het beschikbare budget waren gebleven. De middelen worden toereikend genoemd. Eén van de sectordirecteuren noemt het positief dat de middelen aan de vestigingen zijn toegewezen: het geeft ruimte voor flexibiliteit bij de inzet en maakt de vestigingen kritisch op de besteding en kwaliteit (bijvoorbeeld voor externe inhuur).
Case E heeft de ambulant begeleiders die voorheen vanuit het REC werden ingezet nu zelf in dienst genomen. Een groot deel van de beschikbare middelen wordt daarvoor ingezet. Op termijn wil men de formatie voor ambulante begeleiding afbouwen en meer taken en middelen bij de opleidingsteams leggen. Een ander deel van het budget passend onderwijs gaat nu al rechtstreeks naar de opleidingsteams. De toekenning vindt plaats per student waarvoor een bijlage (addendum) bij de OOK is opgesteld. De plotselinge toename in het aantal van deze studenten – bij een gelijkblijvend totaalbudget – leidt ertoe dat de bijdrage per student daalt. Er is zorg over de kwaliteit van de ondersteuning die geboden kan worden als het aantal zou blijven stijgen.

4.3 Intake en toewijzing

Introductie

De meeste mbo-instellingen kennen een vorm van intake voor nieuwe studenten. Met elke nieuwe student wordt wettelijk verplicht een onderwijsovereenkomst (OOK) gesloten. Als tijdens de intake (of daarna) blijkt dat een student extra ondersteuning nodig heeft, dan is het sinds de invoering van passend onderwijs verplicht om in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst vast te leggen welke afspraken daarover zijn gemaakt. Die afspraken geven niet alleen aan wat de school aan ondersteuning of faciliteiten gaat bieden, maar ook welke inspanningsverplichtingen de student is aangegaan. De onderwijsovereenkomst en bijlage worden door de school en de student ondertekend – en ook door ouders als de student minderjarig is.
Hoewel het opstellen van de bijlage bij de OOK verplicht is, is niet in de wet (of toelichting daarop) aangegeven in welke gevallen het verplicht is de bijlage op te stellen. Zoals de

mbo-instellingen vrij zijn om zelf de afbakening en inhoud van passend onderwijs te bepalen, zo zijn zij ook vrij te kiezen voor welke gevallen zij wel of niet een bijlage bij de OOK laten opstellen.
Een andere wettelijke verplichting is dat de mbo-instellingen kenbaar maken welke ondersteuning zij (wel of niet) kunnen bieden aan studenten. Ook hier is niet vastgelegd wat de inhoud of vorm moet zijn. Wel moet de informatie voor toekomstige studenten en hun ouders toegankelijk zijn.

4.3.1 Van intake naar toewijzing van extra ondersteuning

De vijf mbo-instellingen in het onderzoek kennen allemaal in grote lijnen eenzelfde opzet van de stappen van intake naar ondersteuningstoewijzing. Voor een goed begrip wordt eerst een overzicht gegeven van deze algemene opzet. Vervolgens worden de specifieke situatie en ervaringen van de afzonderlijke cases besproken.

- *Reguliere intake*

  Nieuwe studenten komen in de meeste gevallen binnen via een intakeprocedure. Voor de meeste studenten bestaat die uit alleen de reguliere intake: invullen van een intakeformulier, eventueel aanleveren van een doorstroomdossier en een gesprek met een intaker, meestal een docent uit het opleidingsteam waarvoor de student zich heeft aangemeld. In de reguliere intake wordt gekeken naar motivatie, persoonlijke omstandigheden, verwachtingen en beroepsbeeld en ook naar eventuele extra ondersteuningsbehoeften. Als er twijfel is over de plaatsbaarheid of over de vraag of sprake is van extra ondersteuningsbehoefte, dan vindt veelal een tweede intakegesprek plaats: de verlengde, verzwaarde of intensieve intake.

- *Intensieve intake*

  Het doel van de intensieve intake kan verschillen. Het kan gaan om gevallen waarin getwijfeld wordt over de wenselijkheid van plaatsing van de student, bijvoorbeeld vanwege gebrekkige motivatie, onrealistische verwachtingen of een verkeerd beroepsbeeld. De intensieve intake heeft in die gevallen niet tot doel om het gewenste en mogelijke ondersteuningsaanbod te bepalen, maar om twijfel over de plaatsing weg te nemen.
  Als er sprake is van een intensieve intake vanwege een ondersteuningsbehoefte heeft de intensieve intake een ander karakter. Veelal is dan, naast een vertegenwoordiger uit het opleidingsteam, ook een deskundige uit het tweedelijnsteam aanwezig. Ook worden de student en de ouders uitgenodigd. Het doel is om te bepalen welke ondersteuning nodig is om de opleiding kansrijk te laten zijn en om vast te stellen of die ondersteuning geboden kan worden, dat wil zeggen past binnen het ondersteuningsprofiel van de opleiding.

- *Toewijzing ondersteuning*

  Als de benodigde ondersteuning realiseerbaar wordt geacht, worden afspraken gemaakt over de aard, inhoud en planning. Daarbij kan het om vormen van ondersteuning (begeleiding) gaan, maar ook om faciliteiten of voorzieningen.

Sommige instellingen werken met vaste ‘arrangementen’. Het plan voor de ondersteuning wordt opgesteld door een vertegenwoordiger uit het opleidingsteam en een deskundige uit het tweedelijnsteam. Per instelling of daarbinnen per onderdeel kan het verschillen of juist het opleidingsteam of het tweedelijnsteam het voortouw heeft. De verantwoordelijke lijnmanager (opleidings/sector/vestigingsmanager) moet uiteindelijk goedkeuren.

– *Bijlage OOK*
  De afspraken over de extra ondersteuning worden vastgelegd in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst. Daarvoor is door de MBO Raad een format ontwikkeld, maar instellingen maken daarin hun eigen keuzes en hoeven dat dus niet per se te gebruiken. De mate van detaillering kan sterk verschillen. Enkele van de vijf instellingen in het onderzoek hanteren een beperkte set afspraken in de formele bijlage en een uitgebreider plan daarnaast. Een andere instelling beschouwt het uitgebreidere plan als de bijlage bij de OOK. Belangrijk is dat de OOK ondertekend moet worden door de ouders en dat alle vijf de instellingen aangeven ouders en student actief te betrekken bij het maken van de afspraken. De gemaakte en vastgelegde afspraken worden vervolgens weer teruggekoppeld naar het opleidingsteam (mentoren, studieloopbaanbegeleiders) dat ermee aan de slag moet.

Op hoofdlijnen zijn dit de stappen die gezet worden. Uit de interviews bij de vijf instellingen komt naar voren dat de grootste impact van passend onderwijs wordt gemerkt bij dit onderdeel: van intake naar toewijzing. Alle vijf de instellingen hebben naar aanleiding van passend onderwijs – en soms ook al eerder – hun beleid voor intake en toewijzing aangepast. De trefwoorden zijn: één beleid voor de hele instelling, aanscherping en formalisering van de procedures, vaste structuren, formulieren en taak/rolverdelingen. Men spreekt, ook in de opleidingsteams, van een bewustere omgang met de intake en in het algemeen een groter besef van het belang van de intake en vervolgstappen.

4.3.2 Inrichting en ervaringen bij de vijf cases

Bij case D wordt de intake van nieuwe studenten uitgevoerd door intakers vanuit de opleidingsteams. Het karakter van de intake is veranderd: het gaat minder om de vraag of een student plaatsbaar is – het beleid is immers dat elke student in principe welkom is – maar meer om de vraag wat nodig is om de student op de best passende plek te krijgen. De allocatie staat voorop. In samenwerking met het vmbo in de regio heeft men een project gestart onder de naam “Van intake naar welkom”. Binnen het project wordt ingezet op een juiste en passende opleidingskeuze van vmbo-leerlingen, zodat het accent op het welkom gelegd kan worden en op de vraag wat de leerling nodig heeft om succesvol te zijn.
Als in de intake blijkt dat er sprake is van speciale ondersteuningsbehoefte, dan krijgt de jongere een zogenaamde ‘intake passend onderwijs’. Het kan zijn dat de jongere zelf op het intakeformulier die behoefte heeft aangegeven, maar het besluit tot die intake kan ook ingegeven zijn door informatie van de school van herkomst of door het eerste intakegesprek. Een deskundige van het team passend onderwijs doet de tweede intake,

waarvoor de jongere en zijn ouders worden uitgenodigd. Bij minderjarige studenten is de aanwezigheid van ouders dwingend, omdat zij uiteindelijk ook moeten ondertekenen. Maar ook bij studenten van achttien jaar en ouder worden in principe de ouders uitgenodigd, tenzij de student zelf daartegen bezwaar heeft. Overigens gaan ook de andere vier instellingen daar op deze manier mee om.
Na de 'intake passend onderwijs' wordt, in overleg met de manager van het betreffende opleidingsteam, vastgesteld of de benodigde ondersteuning geboden kan worden en of de student kan starten met de opleiding. Daarna wordt de onderwijsovereenkomst en de bijlage opgesteld. In de bijlage wordt aangegeven welk arrangement voor ondersteuning nodig is.
Het opstellen van de bijlagen en het tussentijds aanpassen wordt door de opleidingsteams en het team passend onderwijs als een omvangrijke en tijdrovende taak ervaren. Case D heeft ruim 600 studenten met een bijlage bij de OOK. De bijlage geldt voor één jaar en zou in principe na elke aanpassing weer door alle betrokken ondertekend moeten worden. Om de druk te verlichten heeft men de volgende werkwijze gekozen: in de bijlage wordt het ondersteuningsarrangement aangekruist. Als er gedurende het jaar wijzigingen optreden worden die niet in de bijlage, maar in het 'ondersteuningsplan' vastgelegd. Dit plan hoeft niet ondertekend te worden en kan dus makkelijker aangepast worden. Belangrijk is wel, zo geeft men aan, dat de opleidingsteams veranderingen consequent bijhouden.
Ook andere instellingen signaleren dit probleem en zoeken een oplossing. Zo maakt men in case E onderscheid tussen het formele 'ondersteuningsaddendum' als onderdeel van de onderwijsovereenkomst en het 'begeleidingsplan'. In het begeleidingsplan, dat niet ondertekend hoeft te worden, kunnen wijzigingen in de afspraken en ondersteuning worden bijgehouden. Ook hier is het belangrijkste argument dat het al veel moeite kost om alleen de onderwijsovereenkomst met bijlage ondertekend te krijgen.
De ervaringen met de geschetste procedure van intake, intake passend onderwijs en bijlage OOK zijn overwegend positief. Echter, de taak- en rolverdeling tussen het opleidingsteam en het team passend onderwijs is niet altijd direct helder geweest, zo blijkt uit de ervaringen bij drie opleidingsteams. Soms is geprobeerd een lid van het team passend onderwijs ook al bij de eerste intakeronde te betrekken, wat niet lukte. Een andere keer was er onwennigheid over de rolverdeling in het gezamenlijk gevoerde gesprek. Over het algemeen is de samenwerking nu echter goed en de rolverdeling duidelijk. Dat geldt ook voor het opstellen van de bijlage bij de OOK, wat door de opleidingsteams als een verantwoordelijkheid van het team passend onderwijs wordt beschouwd. De overdracht van de gemaakte afspraken aan het opleidingsteam, met name aan de studieloopbaanbegeleiders en trajectbegeleiders, is een belangrijk punt. Dat wordt aan het begin van het schooljaar ingepland. Er wordt een startgesprek gehouden, waarbij de student, de studieloopbaanbegeleider en een lid van het team passend onderwijs aanwezig zijn.

Bij case C is een ontwikkeling gaande naar een organisatiebrede uniformering van de intake. De meeste opleidingen hanteren één intakeformulier, dat ook informatie bevat over de ondersteuningsbehoefte. Het intakegesprek wordt gevoerd door het opleidingsteam zelf. Per college is er een tweedelijns Loopbaan Expertise Centrum (LEC). Als bij de reguliere intake blijkt dat er extra ondersteuning nodig is, of als daarvan het

vermoeden bestaat, dan schakelt de zorgcoördinator of intakecoördinator van het team het LEC in voor een ‘verlengde intake’. De verlengde intake resulteert in een advies over plaatsing aan het opleidingsteam. Wanneer nodig stelt het LEC een ondersteuningsplan op. Het LEC neemt ook het voortouw bij het opstellen van de bijlage bij de onderwijsovereenkomst.
De drie teams van case C die in de casestudie gevolgd worden hebben overwegend positieve ervaringen met deze procedure. Als positief wordt genoemd dat er nu meer duidelijkheid is in de procedure, niet alleen wat betreft de taakverdeling tussen opleidingsteam en LEC, maar ook wat betreft de ondersteuning die men kan bieden. De samenwerking en wisselwerking tussen team en LEC is daarbij van groot belang. De zorgcoördinatoren van de opleidingsteams hebben daarin een grote rol. Voor zowel team als LEC blijven er vragen over hoe ver gegaan kan of moet worden in het ondersteuningsaanbod en het risico dat een student uiteindelijk toch niet de eindstreep haalt. In principe wordt bij twijfel het LEC ingeschakeld voor advies. Het komt wel voor dat het besluit om een student toe te laten al genomen is en dat het LEC alleen om advies over de ondersteuning wordt gevraagd. Vanuit het LEC wordt dat als minder wenselijk ervaren, omdat zij in tweede instantie nog zouden kunnen adviseren om niet te plaatsen.
Volgens het beleid neemt het LEC het initiatief voor het opstellen van de bijlage bij de OOK en pakt het opleidingsteam de verdere invulling en afronding op. In de praktijk blijkt echter dat er docenten zijn die nog nooit van de bijlage gehoord hebben of wisselend omgaan met het invullen. Niet iedereen ziet de meerwaarde van de bijlage in. Dat is anders bij team A. Daar zijn docenten juist actief betrokken bij het opstellen van de bijlage om te voorkomen dat het een ‘papieren wereld’ wordt. Men is zeer positief over het plan van aanpak (zoals de bijlage wordt genoemd): het werkt goed, heeft een handige indeling en bevat alles wat nodig is om adequate hulp te bieden, aldus een van de betrokken teamleden. Het plan heeft duidelijk toegevoegde waarde. Bij team B is de betrokkenheid van de docenten veel kleiner. Het begrip ‘bijlage bij de OOK’ is onbekend. Het ondersteuningsplan kent men wel, maar het opstellen daarvan ligt bij het LEC en de docenten worden vooral geïnformeerd over wat zij met het plan kunnen en moeten. Het LEC is verantwoordelijk en houdt de voortgang bij. Bij de bepaling voor welke student een bijlage opgesteld moet worden, houdt men zich min of meer aan de ‘oude’ lgf-indeling, de voormalige leerlinggebonden financiering. Bij het derde team C wordt de bijlage bij de OOK niet gebruikt. De bijlage wordt gezien als een te zwaar middel met een voor de student negatieve connotatie. Ook geeft men aan dat de bijlage ‘hoort’ bij bureau studentzaken, waardoor het team niet de benodigde gegevens ‘bij de hand’ heeft. In plaats van de bijlage hanteert men een ‘behandelingsplan’ en ‘studieadvies’.

Case A kent één beleid en procedure voor de gehele instelling. De procedure start met een intakegesprek. Daarvoor worden verschillende formulieren gebruikt, die vooraf ingevuld moeten worden (inschrijving, intake, doorstroom). In principe kan de intake drie uitkomsten hebben: directe plaatsing, een tweede gesprek of een negatief advies. De intaker vult het deelnemersprofiel in en besluit samen met de teamleider of een tweede gesprek nodig is. Bij het tweede gesprek is altijd iemand van het tweedelijnsbegeleidingsteam aanwezig. De behoefte aan een tweede gesprek kan voortkomen uit ondersteuningsvragen met uiteenlopende achtergronden. Afhankelijk daarvan schuift bijvoorbeeld een schoolmaatschappelijk werker, een intern begeleider of

een ambulant begeleider aan. Is de student jonger dan achttien, dan worden ook de ouders uitgenodigd. In het gesprek komt ook de eventueel benodigde zorg en ondersteuning aan bod. Bij een positief besluit over plaatsing wordt het deelnemersprofiel compleet gemaakt.
In de praktijk wordt nu alleen voor de oud-lgf-ers een bijlage bij de OOK opgesteld. In principe wordt voor elk type ondersteuningsbehoefte gekeken naar wat nodig is en hoe dat geboden kan worden, maar men ervaart het als lastig om te bepalen wanneer wel of niet een bijlage bij de OOK vereist is. Daarom beperkt men zich nu tot de relatief makkelijk in beeld te krijgen groep van oud-lgf-ers. Vanuit het centrale beleid van case A zou men graag zien dat de intake door vaste intaketeams per sector wordt gedaan. Nu ziet men nog te vaak dat de intake iets is voor docenten die nog 'uren over hebben'. Het belang van de intake wordt echter steeds groter en de ervaring die daarvoor nodig is ook. De sectoren zien dat ook, maar vinden het ook lastig om de intake door een beperkt aantal docenten te laten doen vanwege de tijd die het kost.
De intake krijgt in de drie bij het onderzoek betrokken opleidingsteams deels verschillend vorm. Bij team A wordt de intake van de bbl altijd door de mentoren gedaan en die van de bol door alle docenten, dus niet alleen de mentoren. Dat roept binnen het team wel vragen op ('goed intaken is ook een vak''), maar het is praktisch moeilijk anders te regelen. Men probeert wel studenten, van wie men vermoedt dat problemen zouden kunnen spelen, bij meer ervaren intakers te plaatsen. Over het algemeen is men tevreden over de intake. De bijlage bij de OOK wordt nog nauwelijks gebruikt. Men maakt de bijlage alleen voor de studenten die voorheen lgf-er zouden zijn geweest. Daarvan heeft men er nu weinig. Een breder gebruik van de bijlage, ook voor andere typen studenten, ziet men als mogelijk problematisch omdat de ondersteuning die nodig is niet zonder meer realiseerbaar is.
Bij team B zijn alle teamleden ook intaker. Ook hier vindt men dat niet ideaal, maar het is praktisch niet anders te organiseren. Door middel van gerichte cursussen probeert men de docenten te scholen, zodat de kwaliteit van de intake verbeterd wordt. Bij twijfel krijgt de student een tweede gesprek, voor de entree-opleiding wordt altijd een tweede gesprek gehouden. Net als bij team A is bij het tweede gesprek iemand uit het begeleidingsteam aanwezig. Sinds kort wordt er bij een tweede gesprek ook altijd een bijlage bij de OOK opgesteld. Daar heeft men positieve ervaringen mee: het gesprek met ouders vindt plaats, het is duidelijk wat iedereen kan verwachten en wat straks geëvalueerd moet worden.
In team C werken de meeste docenten mee aan de intake. Men constateert dat de afgelopen jaren de intake beter en scherper is geworden, onder meer door inzet van het begeleidingsteam in het tweede gesprek. Nu de lgf is weggevallen, is het belangrijk dat het team zelf bij de intake een 'diagnose' kan stellen. De bijlage bij de OOK zet men in voor wat voorheen de lgf-ers waren. Voor die gevallen vindt men de bijlage nuttig en behulpzaam. Bij een breder gebruik van de bijlage, voor alle typen problemen, heeft men twijfels: de ondersteuning is dan niet altijd goed te plannen en het is ook niet altijd zinvol om ouders daarbij te betrekken. Op die manier geeft het meer administratieve last, zonder duidelijke meerwaarde.

Bij case B doorloopt elke nieuwe student een individueel intakeproces. Het intakegesprek wordt gedaan door een studieloopbaanbegeleider of docent. In het intakegesprek wordt gekeken naar onder meer motivatie, persoonlijkheid, persoonlijke omstandigheden en

verwachtingen. Bij twijfel na het eerste gesprek volgt een zogenaamde verlengde intake. Bij de intake voor de entree-opleiding volgt altijd een tweede gesprek. De verlengde intake wordt ook ingezet om vast te stellen wat de extra ondersteuningsbehoefte is. De intakeprocedure kan leiden tot een 'dringend' of 'dwingend' negatief advies. Dat laatste komt alleen voor als de instelling niet de benodigde ondersteuning kan bieden en de student daardoor niet plaatsbaar is.
Als er sprake is van een extra ondersteuningsbehoefte dan wordt het begeleidings- en adviesteam (BAT) van de vestiging ingeschakeld. In principe kent het BAT de extra ondersteuning toe. In die gevallen wordt voor de betreffende student een ontwikkelingsperspectief opgesteld. Voor het ontwikkelingsperspectief wordt, zo mogelijk, gebruikgemaakt van het ontwikkelingsperspectiefplan van de toeleverende school. De student moet dit voorafgaand aan het gesprek aanleveren. Het BAT maakt de eerste aanzet voor het ontwikkelingsperspectief, dat vervolgens door de studieloopbaanbegeleider in het opleidingsteam verder wordt ingevuld en daarna uitgevoerd. Het ontwikkelingsperspectief maakt onlosmakelijk deel uit van de onderwijsovereenkomst (en vormt dus in feite de vereiste bijlage).
In de praktijk is de betrokkenheid van de studieloopbaanbegeleider bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief niet altijd even groot. Soms schrijft het BAT het gehele document, soms heeft de studieloopbaanbegeleider wel een grotere rol. Zij vinden het invullen van het ontwikkelingsperspectief vaak een lastige klus. Er is ook wel sprake van handelingsverlegenheid en bij sommige studieloopbaanbegeleiders van weerstand. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit en beschikbaarheid van de ontwikkelingsperspectieven. Eén van de respondenten omschrijft de studieloopbaanbegeleiders meer als 'doeners', dan als 'schrijvers'.

Bij case E geldt één intakebeleid voor de gehele organisatie. Beleid en procedures zijn de afgelopen periode aangescherpt en geformaliseerd. Hoewel passend onderwijs daarop wel van invloed is, bestond de wens al langer. Dat hangt ook samen met de intentie om de ondersteuning van studenten meer een taak en verantwoordelijkheid van de opleidingsteams te maken (teamverantwoordelijkheid, zie hiervoor). Men ervaart wel een duidelijke impuls door de invoering van passend onderwijs, echter de mate waarin verschilt per opleidingsteam. De intake is in principe centraal, maar wordt door de opleidingsteams georganiseerd en uitgevoerd. Elk team stelt zelf de eigen intakers aan. Als blijkt uit het intakeformulier, uit contact met de voorgaande school of uit het doorstroomdossier dat er mogelijk sprake is van een behoefte aan extra ondersteuning, dan wordt geen reguliere intake gedaan, maar direct doorverwezen naar de zogenaamde intensieve intake. In andere gevallen kan daartoe besloten worden na het reguliere intakegesprek.
De intensieve intake wordt uitgevoerd door een 'intensieve intaker' van het opleidingsteam en iemand van het tweedelijnsteam DIA (Deelnemers Informatie en Advies). Voor het gesprek worden de student en zijn ouders uitgenodigd. Als er extra ondersteuning aan de orde is, wordt een addendum (bijlage) bij de OOK opgesteld plus een begeleidingsplan. Het begeleidingsplan is daarbij het 'werkdocument', waarin ook de tussentijdse aanpassingen worden bijgehouden. Op die manier voorkomt men dat telkens opnieuw de onderwijsovereenkomst(bijlage) moet worden bijgesteld en opnieuw moet worden ondertekend. Het verkrijgen van de handtekeningen van de student en ouders is

een tijdrovende klus. Het addendum is nu in feite een samenvatting van het begeleidingsplan. De intaker vanuit het team en een adviseur van DIA schrijven gezamenlijk het begeleidingsplan en het addendum. Later in het schooljaar wordt het begeleidingsplan geëvalueerd. Daar worden ook de student en zijn ouders weer betrokken.
Bij team A heeft men veel geïnvesteerd in de intake. Twee docenten hebben een scholing gevolgd ('opleiding gedragsspecialist') en kunnen nu als experts binnen het team optreden, zowel rechtstreeks naar de studenten (in de intake, maar ook als intensieve intaker), als naar collegadocenten en intakers. Deze twee 'specialisten' hebben een taak in het opstellen van de begeleidingsplannen en het betrekken en informeren van de collega's binnen het team. Op die manier is iedereen in het team direct goed op de hoogte van de begeleidingsplannen van de studenten.

4.4 Ondersteuningsaanbod

Introductie

Traditioneel kennen de mbo-instellingen een relatief uitgebreide tweedelijnszorgstructuur. Afhankelijk van de grootte van de instellingen kan het gaan om een team van deskundigen tot meerdere specialistische teams. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen de eerste, tweede en derde lijn. De eerste lijn bestaat uit de directe onderwijsbegeleiding door docenten, instructeurs, leermeesters en studieloopbaanbegeleiders of mentoren. De terminologie verschilt per instelling. De tweede lijn bestaat, zoals gezegd, uit specialisten of specialistische teams. Ook op dit punt zijn er verschillen tussen de instellingen. Kenmerkend is dat het gaat om aan de school verbonden interne diensten. Bij de vijf mbo-instellingen in de casestudies worden daarvoor aanduidingen gehanteerd als Expertisecentrum, Begeleidings- en adviesteam, Loopbaanexpertisecentrum, Deelnemers Informatie en Advies, Team Passend Onderwijs, Expertisecentrum Passend Onderwijs. Van de derde lijn spreekt men wanneer het gaat om externe partijen. Voorbeelden zijn RMC en leerplicht, UWV, Maatschappelijk werk, Jeugdzorg, GGZ en Jongerenloket.
Met de komst van passend onderwijs zijn de begrippen basisondersteuning en extra ondersteuning geïntroduceerd. Met dit begrippenpaar wordt een onderscheid aangebracht tussen de ondersteuning (begeleiding) die voor alle studenten geldt en de extra ondersteuning die, vaak individueel, geboden wordt aan studenten met speciale ondersteuningsbehoeften. Het onderscheid loopt grotendeels parallel met dat tussen de eerste en tweede lijn, maar is niet helemaal gelijk: ook docenten in de eerste lijn kunnen taken hebben in de extra ondersteuning.
In de voorbije jaren heeft de zorgstructuur – of zoals men nu zou zeggen: ondersteuningsstructuur – in het mbo een enorme impuls gekregen, onder meer door de aanpak van het voortijdig schoolverlaten en de middelen die daarvoor zijn ingezet. Aanvankelijk werd daarbij voora ingezet op de tweedelijns ondersteuning, maar in de laatste jaren is er meer aandacht ontstaan voor de verbinding tussen de eerste en tweede lijn en voor het versterken van de preventieve ondersteuning in de eerste lijn.

4.4.1 Ondersteuningsprofiel

In 4.3 is kort het ondersteuningsprofiel genoemd. Dit ondersteuningsprofiel is verplicht en speelt een belangrijke rol in de procedure van intake en toewijzing. De intake en ook de stappen daarna van intensieve intake en ondersteuningstoewijzing zijn nauw verweven met het toelatingsbeleid. Dat kan het beste geïllustreerd worden aan de hand van het ondersteuningsprofiel: aan de ene kant is dit bedoeld om student en ouders te informeren over de ondersteuningsmogelijkheden en dient het voor het opleidingsteam als referentiekader voor het ondersteuningsaanbod, aan de andere kant heeft het profiel ook tot doel om de grenzen van de ondersteuning te markeren en daarmee de plaatsbaarheid van de student te bepalen. Het ondersteuningsprofiel heeft in die zin een dubbele functie.

Ondersteuningsaanbod bij de vijf cases

Bij case E maakt men het onderscheid tussen de drie lijnen van ondersteuning. In de eerste lijn zijn mentoren, docenten met en zonder ondersteuningstaken en stagebegeleiders verantwoordelijk. In de tweede lijn kent men de 'Deelnemers Informatie en Advies' (DIA), een team van adviseurs en – na de komst van passend onderwijs – ambulant begeleiders. Daarnaast werkt men samen met externe partijen in de derde lijn. Bij case E is de verhouding tussen de eerste en tweede lijn, of tussen de basis- en extra ondersteuning, een zeer belangrijk thema. Na het wegvallen van de lgf en de overheveling van de lgf-middelen naar de instelling heeft men alle ambulant begeleiders die in het kader van de lgf actief waren bij case E zelf in dienst genomen. Daardoor is de rol van deze ambulant begeleiders ingrijpend veranderd: hun inzet is minder direct aan specifieke studenten gekoppeld en meer gericht op ondersteuning van de opleidingsteams. In principe werken zij vraaggestuurd, niet alleen gericht op studenten maar ook op advisering van de opleidingsteams. Het streven is om op termijn het aantal ambulant begeleiders af te bouwen en de ondersteuning in te laten zetten door de opleidingsteams zelf. De beschikbare middelen zouden van de tweede naar de eerste lijn moeten verschuiven. De term die men gebruikt is 'teamverantwoordelijkheid': de teams worden verantwoordelijk voor de ondersteuning. Dat betekent dat taken die nu in de tweede lijn als extra ondersteuning worden uitgevoerd, dan door het team zelf in de eerste lijn worden gedaan. Daarbij gaat het niet alleen om een verschuiving van de taken, maar ook om een verschuiving van extra naar basisondersteuning: docenten en mentoren in de teams hebben meer kennis en kunnen beter omgaan met verschillende ondersteuningsbehoeften.

Om dat te realiseren wordt geïnvesteerd in de expertise van docenten. Zo zijn enkele tientallen docenten geschoold tot zogenaamde gedragspecialisten, die worden ingezet in de begeleiding, intake, intensieve intake en advisering van collega's. Ook de hiervoor beschreven aanscherping van de intake en ondersteuningstoewijzing passen in deze ontwikkeling.

Op dit moment is de transitie van extra naar basisondersteuning in volle gang. Er is binnen case E zowel tevredenheid over de veranderingen, als zorg over de voortgang en haalbaarheid. Men constateert dat bepaalde teams de transitie zeer goed oppakken en zelf de verantwoordelijkheid pakken. Deze teams zetten in op de intake, op scholing van docenten en op verbetering van het teamproces. In een van de onderzochte teams ziet men zelf duidelijke vooruitgang: er wordt gestructureerder en planmatiger gewerkt, men

gaat bewuster om met ondersteuningsbehoeften van studenten en zet in op een goede intake. De toegenomen eigen inzet en verantwoordelijkheid van het opleidingsteam leidt ook tot lastige vragen. Zo ontstond er onduidelijkheid over de rolverdeling tussen de docenten en de ambulant begeleider. In de nieuwe situatie hadden mentoren en intakers minder behoefte aan inbreng van de ambulant begeleider en werd de samenwerking soms lastig. De teamleider geeft aan dat er inmiddels een nieuwe, betere balans is gevonden in de samenwerking.
In de oude situatie werden de adviseurs van DIA ingezet als het opleidingsteam de situatie niet aankon. De adviseurs gingen dan 'rennen' voor de student om het team te ontlasten. Bij veel teams is dat nog steeds het geval, stelt men vast. De gewenste verandering komt daar maar heel langzaam op gang. Dat leidt ook tot zorgen: straks komen de ambulant begeleiders alleen nog in actie als de vraag vanuit het team komt. Het team moet zelf signaleren als er ondersteuningsvragen zijn. De vraag is echter of dat in alle teams goed gaat lukken en of daardoor geen risico's ontstaan in de begeleiding van de studenten. Zover is het nog niet, maar men vraagt zich af of de transitie voor alle teams wel haalbaar is – in elk geval binnen het nu gekozen tijdpad. Uit interviews met medewerkers van team B blijkt dat het succes van de transitie niet alleen een kwestie van expertise of goede wil is. Docenten constateren dat zij soms overvraagd worden. Een docent geeft aan dat zestien van de 26 studenten in zijn klas 'zorgstudenten' zijn. Hij wil graag zelf alle gesprekken voeren, maar noemt dit 'wel heel veel'.
Op centraal niveau denkt men ondertussen na over extra inzet en stappen om de transitie naar teamverantwoordelijkheid te realiseren.

Bij case B heeft men, nog voor de start van passend onderwijs, stappen gezet om de ondersteuning op alle vestigingen uniformer en sterker neer te zetten. Zo is een ondersteuningsprofiel opgezet, de ondersteuningsstructuur beschreven, de intake geformaliseerd en per vestiging een begeleidings- en adviesteam (BAT) gevormd. De ingezette verandering viel deels samen met de komst van passend onderwijs. Het doel was om een duidelijk beeld te kunnen geven van wat case B aan ondersteuning kan bieden en waar op dat punt de grenzen liggen. Omdat de vestigingen elk een eigen achtergrond en karakter kennen, is er ruimte om zelf keuzes te maken. De vestigingsdirecteur heeft daarin een belangrijke rol.
Ook bij case B onderscheidt men verschillende lijnen in de ondersteuning. De eerste lijn bestaat uit de reguliere, in het onderwijs geïntegreerde ondersteuning die door de leraren, coaches en studieloopbaanbegeleiders wordt geboden. De tweede lijn betreft maatregelen die voor specifieke probleemsituaties worden ingezet door gespecialiseerde begeleiders binnen de school. Het betreft leden van het BAT, een decaan of vertrouwenspersoon. Onder de derde lijn wordt verwijzing naar externe ondersteuners verstaan.
De studieloopbaanbegeleiders moeten de spil vormen in de begeleiding en ondersteuning van de student. Het is de ambitie dat de studieloopbaanbegeleider zoveel mogelijk de ondersteuning zelf oppakt en dat het BAT meer in een voor hem ondersteunende rol terechtkomt.
In de praktijk blijken er grote verschillen te bestaan tussen de vestigingen in de ondersteuning die men biedt in de eerste lijn. Zo kan het aantal beschikbare begeleidingsuren per studentsterk uiteenlopen. De vestigingen maken daarin hun eigen

afweging. Hier en daar wordt geconstateerd dat de basisondersteuning nog te zwak is, waardoor ook de samenwerking tussen eerste en tweede lijn niet optimaal functioneert. De inzet van specialistische ondersteuning vanuit het BAT is mede afhankelijk van de signalering binnen de opleidingsteams. De verschillen tussen de vestigingen hangen ook samen met de studentenpopulatie die men heeft. Op een van de vestigingen heeft men van oudsher te maken met studenten waarvoor intensievere begeleiding noodzakelijk is. In de interviews wijst men er ook op dat de verdere ontwikkeling van de ondersteuning (ook de intake, werken met ontwikkelingsperspectieven, samenwerking met BAT) niet de enige prioriteit is: gelijktijdig moeten ook de onderwijsprogramma's en examinering vernieuwd worden vanwege de komst van nieuwe kwalificatiedossiers en keuzedelen. Er komt veel op het bord van de opleidingsteams terecht op deze manier.
De verhouding tussen basis- en extra ondersteuning leidt tot verschillende interpretaties. Ook wordt verschillend gedacht over wat passend onderwijs daarin te betekenen heeft. Zo vindt de ene respondent dat passend onderwijs los staat van de basisondersteuning, vindt een tweede dat passend onderwijs vooral betrekking heeft op de studenten met ontwikkelingsperspectieven en zegt een derde dat juist de uitbreiding van de basisondersteuning en de samenwerking met de extra ondersteuning de kern is van passend onderwijs.

Bij case C hebben de colleges elk een eigen zorgprofiel opgesteld. Dit beschrijft wat aan ondersteuning mogelijk is en geeft daarbij ook de grenzen aan. Er is daarvoor niet alleen gekeken naar de capaciteit en expertise om ondersteuning en maatwerk te bieden, maar ook naar de eisen die het beroep stelt – en meer concreet naar de eisen die het werkveld stelt.
In principe is de ondersteuningsstructuur op alle colleges hetzelfde ingericht. De opleidingsteams voeren zelf de basisondersteuning uit, passend binnen het eigen zorgprofiel. Elk college kent een loopbaanexpertisecentrum (LEC) dat extra ondersteuningsvragen kan oppakken. Daarbij gaat het niet alleen om vragen in het kader van passend onderwijs (ondersteuningsbehoefte), maar ook om loopbaanvragen van studenten.
Onderdeel van de basisondersteuning is ook de zogenaamde pluscoaching. De pluscoach ondersteunt studenten jonger dan 23 jaar, die nog geen startkwalificatie hebben. In de regel gaat het om zogenoemde overbelaste studenten, vaak met meervoudige problematiek. De pluscoach is vaak een loopbaanbegeleider binnen het opleidingsteam die de pluscoaching als extra taak heeft gekregen. De pluscoach steunt ook collega's bij de begeleiding van studenten. Eén van de teams in de casestudie kreeg het niet georganiseerd om een interne pluscoach aan te stellen en heeft nu een externe aangetrokken voor die rol. Zij zijn zeer tevreden met die oplossing, omdat het team zo ontlast wordt en de externe pluscoach veel ervaring en kennis meebrengt. De extra begeleiding wordt verzorgd door het LEC. Het kan daarbij gaan om inzet van een jeugdadviseur, budgetcoach, jeugdpsycholoog, orthopedagoog of bijvoorbeeld een specialist op het gebied van dyslexie of dyscalculie.
Over het algemeen is men tevreden over de gekozen opzet en de manier waarop die werkt. De samenwerking tussen de teams en LEC's wordt over het algemeen goed genoemd. Desgevraagd beoordelen de betrokkenen in de drie onderzochte opleidingsteams het aanbod van ondersteuning, zowel basis als extra, als dekkend.

Tegelijkertijd wordt de kanttekening gemaakt dat daarmee bedoeld wordt: dekkend binnen het zorgprofiel van het opleidingsteam. Het aanbod is niet onbeperkt en sommige vragen kunnen buiten de mogelijkheden vallen of buiten wat wenselijk is voor het beroep. Het ondersteuningsaanbod is dekkend binnen de grenzen van het ondersteuningsprofiel. Enkelen van de respondenten wijzen erop dat het bij de ondersteuning niet alleen gaat om begeleiding. Soms zijn ook fysieke aanpassingen in de omgeving nodig of aanpassingen in computerprogramma's of het verkrijgen van een liftpas. Op die punten ziet men nog wel verbetermogelijkheden, want nu zijn de wachttijden vaak lang.
Er wordt veel ingezet op professionalisering en scholing, zowel in de opleidingsteams als bij de LEC's. Bij docenten is er vaak behoefte aan meer kennis over specifieke ondersteuningsbehoeften, zodat men beter kan signaleren en begeleiden. Voorbeelden die genoemd worden zijn hetomgaan met agressief gedrag, gebruik van sociale media of slaapgebrek bij studenten. Ook zijn docenten niet altijd goed op de hoogte van de afspraken die voor een student zijn gemaakt wat betreft de extra ondersteuning. Bewustwording en vergroten van de expertise worden daarom zeer belangrijk genoemd.

Case D kent een Team Passend Onderwijs (TPO) dat deel uitmaakt van het brede expertisecentrum, waar ook andere vormen van tweedelijnsondersteuning zijn ondergebracht. Het TPO richt zich geheel op de doelgroep passend onderwijs, namelijk studenten met een beperking of chronische ziekte. In het TPO wordt samengewerkt met het REA College, dat specifieke deskundigheid levert en samen met case D het beleid passend onderwijs uitvoert. Het TPO kent verschillende typen deskundigen, waaronder orthopedagogen, psychologen, ambulant begeleiders en hbo-pedagogen.
Passend onderwijs heeft binnen case D alleen betrekking op een specifieke doelgroep. Ook bij Case D speelt de vraag hoe de verhouding tussen de basisondersteuning en de extra ondersteuning door het TPO vormgegeven moet worden. Bedacht moet echter worden dat het hier alleen gaat om de basisondersteuning voor zover die betrekking heeft op de doelgroep passend onderwijs. Er vinden ook andere ontwikkelingen plaats op het gebied van de bredere tweedelijnsondersteuning en de relatie met de basisondersteuning, maar die vallen bij deze case buiten de scope van passend onderwijs.
Vanuit TPO wordt ingezet op versterking van de basisondersteuning door de opleidingsteams. Het streven is dat meer van de ondersteuning door de teams zelf opgepakt kan worden en dat men minder afhankelijk wordt van de inzet door het TPO. De maatregelen die men inzet zijn onder meer de teamscan en co-teaching.
De drie opleidingsteams in de casestudie hebben wisselende ervaringen in de samenwerking met het TPO. Omgekeerd ziet men vanuit het TPO ook verschillen tussen de teams. Elk opleidingsteam heeft een vaste contactpersoon binnen het TPO. Deze persoon is bepaalde dagen aanwezig in het team. Het doel is om korte lijnen te creëren en het opleidingsteam en TPO intensiever bij elkaar te betrekken. Het ene team is daar zeer tevreden over, terwijl het andere team juist aangeeft dat de afstand veel te groot is en dat het het TPO te ver weg staat. Duidelijk is dat de teams daarin zelf ook sterk verschillen. Team A heeft te maken met een zeer hoog aantal 'passend-onderwijsstudenten', waardoor de druk zowel voor het opleidingsteam zelf als voor de contactpersoon vanuit het TPO erg hoog is. De TPO-contactpersoon is twee dagen aanwezig in het team, maar 'er ligt werk voor zes dagen', zo zegt men. Illustratief is hoe men kijkt naar de inzet die nu gedaan wordt op co-teaching. Een TPO-medewerker begeleidt één

studieloopbaanbegeleider met één klas. Maar het opleidingsteam heeft 27 studieloopbaanbegeleiders en 137 studenten passend onderwijs. De omvang van de problematiek en de druk op zowel team als TPO maken dat de samenwerking niet optimaal verloopt. Dat is totaal anders bij team B. Het team heeft van oudsher veel studenten met een extra ondersteuningsbehoefte en is gewend om daarmee om te gaan. De docenten zijn alert op bepaald gedrag dat vraagt om extra ondersteuning. De twee leden van het TPO die aan het team verbonden zijn werken nauw samen met de docenten. Zij ondersteunen studenten, maar ook waar nodig de docenten in hun werk. Er is sprake van nauwe samenwerking, veel en goed overleg en korte lijnen. Het derde team C ervaart de afstand tot het TPO weer als te groot. De samenwerking zou, volgens het team, intensiever moeten. Dat geldt voor de concrete ondersteuningsvragen die zich voordoen, maar ook voor de verdere versterking van de basisondersteuning in het team. Er is behoefte aan scholing, uitbreiding van kennis en handelingsmogelijkheden. Van het TPO verwacht men daarin een grotere rol. De expertise moet, zoals men het uitdrukt, naar de docent gebracht worden.

Case A kent naast het mbo ook een vmbo-deel. In 2014 is men gestart met de inrichting van één gezamenlijk beleid en ondersteuningsstructuur voor beide onderwijstypen. De achterliggende wens was om de aansluiting en doorstroom te verbeteren. Bovendien zag men mogelijkheden om de kennis en ervaring van het vmbo te benutten voor de zorgstructuur in het mbo. Dat heeft geleid tot een geheel nieuwe ondersteuningsstructuur. Passend onderwijs was niet de aanleiding voor de verandering, maar men heeft bij de ontwikkeling wel rekening gehouden met de nieuwe wetgeving.
De begeleidingsstructuur kent drie lijnen. De eerste lijn (op sectorniveau) is verantwoordelijk voor de basisondersteuning. Docenten, mentoren, teamleiders en sectorhoofd zijn gezamenlijk verantwoordelijk. In de tweede lijn heeft men een sectoroverstijgend begeleidingsteam met een multidisciplinaire bezetting. Het team verzorgt de extra ondersteuning en begeleidt mentoren en docenten in de basisondersteuning.
Van docenten en mentoren wordt verwacht dat zij de basisondersteuning vormgeven: signaleren, gesprekken aangaan, begeleiden en zo nodig doorverwijzen. Hoe ver de basisondersteuning gaat en wanneer verwijzing naar de tweede lijn aan de orde is, kan variëren. Mentoren hebben een belangrijke taak in de begeleiding, maar moeten daarin niet overvraagd worden – of zichzelf overvragen. Wel is het altijd de bedoeling dat de mentor of docent eerst zelf kijkt wat hij kan doen. Daarna kan hij de teamleider om advies vragen. Inschakeling van de tweede lijn betekent niet altijd een verwijzing. Het kan ook gebeuren dat de mentor zelf extra ondersteuningstaken oppakt.
De betere structuur en zichtbaarheid van de tweede lijn heeft positieve en minder positieve gevolgen. Enerzijds ziet men dat de wisselwerking tussen eerste en tweede lijn veel beter is geworden en dat de opleidingsteams het tweedelijnsbegeleidingsteam goed weten te vinden. Anderzijds heeft men de zorg dat daardoor wellicht het aantal verwijzingen toeneemt en meer van de ondersteuning bij het begeleidingsteam komt te liggen in plaats van – zoals de bedoeling is – bij de opleidingsteams zelf. Verdere versterking van de eerste lijn wordt als een belangrijke stap gezien om dit te voorkomen. Er moet een goede balans worden gevonden in de eigen inzet en verantwoordelijkheid van de mentor en het tijdig doorverwijzen naar het begeleidingsteam. Nu komt het voor

dat te snel en te makkelijk wordt doorverwezen, maar ook dat mentoren te lang met de student blijven 'doormodderen'.
Binnen de drie onderzochte sectoren van case A ervaart men goede, korte lijnen met het begeleidingsteam en is men positief of zelfs heel positief over de nieuwe begeleidingsstructuur.

4.4.2 Dekkend aanbod

Eén van de vragen in de casestudies is of het ondersteuningsaanbod dat de instellingen kunnen bieden dekkend is voor de vragen die op hen afkomen. Opvallend is dat bij alle vijf de instellingen de vraag eerder omgedraaid wordt: hoe ver kunnen we en moeten we gaan in ons ondersteuningsaanbod? In het verleden leidden nieuwe ondersteuningsbehoeften eerder tot het uitbreiden en oprekken van het aanbod. Nu is men zich – mede door de komst van passend onderwijs, maar ook door de discussies over het toelatingsrecht – bewuster van het belang om ook zelf grenzen te stellen en die zichtbaar te maken. Het ondersteuningsprofiel wordt daarvoor als instrument gebruikt. Zoals beschreven in het geval van case C definieert men de 'dekkendheid' van het aanbod binnen de grenzen van het ondersteuningsprofiel. In een van de cases beantwoordt men de vraag of het aanbod dekkend is ontkennend: men wil en kan niet voor elke ondersteuningsbehoefte een aanbod creëren. De grens wordt daarbij enerzijds bepaald door de haalbaarheid in de uitvoering en anderzijds door de kansen op diplomering en werk in het beoogde beroep.

Beroepspraktijkvorming
Een speciaal en relevant onderwerp dat in de casestudies naar voren komt is de beroepspraktijkvorming of stage. Men constateert binnen de instellingen een grote achterstand in de specifieke ondersteuning tijdens en in de aanloop naar de stage. Daarbij gaat het onder meer om het vinden van een passende stageplek, het contact tussen school en leerbedrijf (wel of niet informeren over de ondersteuningsbehoefte van de student), de begeleiding tijdens de stage vanuit school, de begeleiding door de leermeester/werkbegeleider in het leerbedrijf en de beoordeling van de stage.
Binnen case D ziet men dit als een belangrijk aandachtspunt voor de komende periode. Men gaat starten met een pilot Passend Werk. Het is de bedoeling om een ondersteuningsarrangement te ontwikkelen. Ook case E is gestart met een dergelijke pilot binnen een van de teams. Daarbij komen verschillende vragen op over de methodiek die nodig is. Moet de nadruk in de stage liggen op ondersteuning en het vinden van een passende omgeving en begeleiding of moet juist gekeken worden naar een meer 'risicovolle' omgeving zodat de zelfredzaamheid van de student verbetert en hij een realistischer beeld krijgt van wat in de werksituatie kan en nodig is? Betrokkenen geven aan dat men aan het begin staat van een ontwikkeling op dit punt. Passend onderwijs voor de stage en voor de overgang van school naar werk staat nog in de kinderschoenen.
Bij case A zoekt men in sommige sectoren gericht naar een stageplek waar aandacht is voor begeleiding van studenten die moeite hebben met bijvoorbeeld sociaal contact of behoefte hebben aan veel structuur. Dat gebeurt echter niet overal even consequent.
Ook bij de andere twee instellingen ervaart men op dit punt problemen: het vinden van een passende plek en de begeleiding tijdens de stage zijn de meest genoemde knelpunten. Voorheen, toen studenten via een lgf recht hadden op ondersteuning van een

ambulant begeleider, ging die begeleider nog weleens mee naar het leerbedrijf. Nu bij de instellingen de ambulant begeleiders verdwenen zijn of een andere rol hebben gekregen, is dat stuk van de begeleiding tijdens de stage weggevallen. Dat leidt in sommige van de instellingen ook tot discussie over bij wie de taak ligt om voor deze studenten een passende stageplek te vinden en ondersteuning te bieden: bij het opleidingsteam of bij het tweedelijnsteam?

5. Samenvatting en nabeschouwing

De rapportages over het po, vo en mbo laten zien dat passend onderwijs nog volop in ontwikkeling is. Nieuwe werkwijzen en structuren zijn pas kort in werking of nog in de fase van implementatie. Eerste ervaringen en evaluaties zijn soms reden om al in een vroeg stadium weer bij te sturen. Het is dan ook te vroeg om nu met conclusies te komen over waar passend onderwijs toe leidt. De casestudies geven een waardevolle inkijk in de praktijk van passend onderwijs in samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen. De ervaringen die nu opgedaan worden zullen de verdere vormgeving en invulling van passend onderwijs beïnvloeden. Wat opvalt is dat samenwerkingsverbanden in po en vo en ook de mbo-instellingen veel ervaringen delen: sommige dilemma's en vragen komen in alle drie de sectoren terug en ook de gekozen oplossingen tonen soms overeenkomst. Tegelijkertijd valt de diversiteit op. Samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen variëren in de keuze van centrale of decentrale organisatie en in verdelingsmodellen. Maar ook hebben ze te maken met verschillende situaties, denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de financiële herverdeling. De diversiteit is groot, maar nog lang niet uitgekristalliseerd.
In dit hoofdstuk belichten we de belangrijkste punten uit de casestudies aan de hand van de vragen: wat is de impact van passend onderwijs, wat zijn de (positieve en negatieve) ervaringen en welke dilemma's of vraagstukken spelen er? Aan de orde komen de thema's die ook in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken. Po, vo en mbo komen gezamenlijk aan de orde; waar nodig wordt per sector onderscheid gemaakt. Aan het eind volgt een nabeschouwing, waarin we enkele bevindingen nog wat nader tegen het licht houden.

5.1 Bestuurlijke samenwerking

Het thema bestuurlijke samenwerking heeft alleen betrekking op het po en vo, waar schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden gezamenlijk moeten optrekken en verantwoordelijkheden dragen.
De belangrijkste impact van passend onderwijs ligt precies op dat punt: de gezamenlijke verantwoordelijkheid die de schoolbesturen dragen als bestuur van het samenwerkingsverband. De bestuurlijke samenwerking bestond veelal al voor de invoering van passend onderwijs, maar met name in het po is de samenstelling van de samenwerkingsverbanden in veel gevallen veranderd en bovendien is een groot deel van het speciaal onderwijs – de voormalige clusters 3 en 4 – bestuurlijk tot de samenwerkingsverbanden toegetreden.
Over het algemeen oordelen de betrokkenen in de cases gunstig over de bestuurlijke samenwerking. Men is positief over het overleg, over het onderlinge vertrouwen en over de wijze waarop de schoolbesturen in het bestuur van het samenwerkingsverband afspraken maken. De directeuren of coördinatoren in de cases, die de bestuurlijke interactie van dichtbij meemaken, zijn overwegend tevreden over het verloop hiervan. Dat wil niet zeggen dat de samenwerking altijd zonder problemen verloopt. In enkele gevallen was er aanvankelijk sprake van calculerend gedrag en (vermeende) belangenverstrengeling bij besturen, waardoor het overleg moeizaam verliep. Pas na veel

en intensief praten kwamen partijen nader tot elkaar. En ook waar de samenwerking goed loopt, is er altijd de (impliciete) dreiging van belangentegenstellingen, concurrentie of verschil van opvatting over de te volgen koers. Omstandigheden als krimp in leerlingenaantallen en negatieve verevening spelen hierbij een rol. Als besturen te maken hebben met teruglopende middelen kan dat spanning zetten op de samenwerking. Tegelijkertijd is is dit ook een prikkel tot samenwerking, als men beseft dat men elkaar nodig heeft voor het vinden van oplossingen

Het belangrijkste bestuurlijke dilemma waar veel van de cases in het onderzoek mee kampen – en daarmee ook het grootste negatieve punt op dit moment – is dat van de verhouding tussen bestuur en toezicht.
In principe vraagt een *good governance* dat er sprake is van een scheiding tussen het bestuur en het toezicht (op het bestuur en de organisatie). Dat plaatst samenwerkingsverbanden voor een lastig dilemma. Enerzijds zouden zij toe willen naar een model met een raad van toezicht en een bestuur. De schoolbesturen zouden dan in de raad van toezicht zitting hebben of vertegenwoordigd zijn en er zou sprake zijn van een kleiner, professioneel bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van een directeur-bestuurder of een dagelijks bestuur. Anderzijds plaatst een dergelijk model de schoolbesturen op afstand, juist in een fase waarin hun gezamenlijke betrokkenheid van eminent belang is. De fase waarin passend onderwijs zich momenteel bevindt brengt nog veel inhoudelijke, organisatorische en financiële kwesties met zich mee, waarover schoolbesturen zich gezamenlijk moeten buigen. De directeuren/coördinatoren van de verbanden kunnen niet zonder de besturen koers uitzetten en de besturen willen dat ook niet. Sommige verbanden die aanvankelijk een model met een raad van toezicht overwogen, hebben dat nu weer losgelaten, juist vanwege het argument van de betrokkenheid van de schoolbesturen.
Daarmee is de vraag naar hoe een duidelijke scheiding tussen bestuur en toezicht vorm kan krijgen vooralsnog onbeantwoord. De meeste samenwerkingsverbanden in het onderzoek hebben hiervoor nog geen adequate oplossing. Opvallend is dat in de po-cases het debat hierover minder gevoerd lijkt te worden dan in de vo-cases. Vooral in het po benadrukken de besturen dat ze invloed willen op de beleidsontwikkeling en dat ze die niet geheel aan de coördinator/directeur willen overlaten. ‘Het bestuur moet de eigenaar van de agenda zijn’ is vooral in het po nog het motto.

5.2 Beleid en model

Een van de kernvragen bij de invoering van passend onderwijs is hoe de samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen omgaan met de vrijheid die zij hebben om financiële middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te verdelen. Eenvoudig gesteld kunnen zij daarbij kiezen voor een meer centraal of een meer decentraal model. Dat geldt zowel voor de samenwerkingsverbanden in het po en vo als voor de instellingen in het mbo. Voor de verbanden zegt het iets over de verhouding tussen het centrale niveau van het samenwerkingsverband en het decentrale niveau van de scholen, waarbij de schoolbesturen een bijzondere positie innemen, omdat zij zowel het centrale als decentrale niveau vertegenwoordigen. Voor de mbo-instellingen gaat het om de

verhouding tussen het centrale niveau van het college van bestuur, stafdiensten en directie en het decentrale niveau van sectoren, colleges of vestigingen met daarbinnen de opleidingsteams.
In het po en vo zien we dat de samenwerkingsverbanden in het onderzoek verschillende keuzes maken. Er zijn samenwerkingsverbanden die kiezen voor een radicaal decentraal model: het schoolmodel, waarbij het samenwerkingsverband een minimale organisatie kent en vrijwel alle middelen aan de scholen (of besturen) worden toegewezen (op basis van leerlingenaantallen). Scholen zijn in dit model zelf verantwoordelijk voor de ondersteuning van hun leerlingen, ook wat betreft de afstemming met bijvoorbeeld de jeugdhulp. Centraal is dan alleen de wettelijke verplichting van toelating tot het speciaal onderwijs geregeld, veelal via een commissie van het samenwerkingsverband. In het onderzoek is deze variant enkele keren aangetroffen in het po en vo. In het po kiezen de meeste van de vijf verbanden voor een mengvariant, waarbij naast de directe toedeling van middelen aan de scholen er ook voorzieningen op centraal niveau bestaan (expertisemodel). Een van de po-verbanden kiest geheel voor het expertisemodel, waarbij juist de meeste inzet plaatsvindt op het centrale niveau: het samenwerkingsverband zorgt voor de expertise, ondersteuning en voorzieningen waarvan de scholen gebruik kunnen maken. Dat kan bijvoorbeeld een kennis- en expertiseteam zijn of een bovenschoolse opvangvoorziening. Vaak is bij dit model dan ook de staf van het verband wat groter. In het vo zien we nog een andere variant, waarbij de meeste middelen verdeeld worden via een arrangementenmodel: scholen doen (vaak, maar niet uitsluitend voor individuele leerlingen) een onderbouwde aanvraag bij het verband voor een arrangement waaraan dan middelen verbonden worden.
In het mbo speelt het verdelingsvraagstuk zich af binnen de eigen organisatie. Ook hier zien we instellingen die de middelen toewijzen aan de decentrale eenheden en instellingen die centraal over de inzet beslissen, al of niet op basis van voorstellen van de decentrale eenheden.

Er valt nog weinig te zeggen over de uitwerking van het een of andere model. Daarvoor is het nog te vroeg. In alle gevallen is de keuze die gemaakt is een doordachte keuze, dat wil zeggen er is gezamenlijk beleid gemaakt en er zijn afspraken gemaakt over het model waarmee gewerkt gaat worden. In het mbo was veelal sprake van een werkgroep, beleidsvoorbereiding en een besluit van het college van bestuur. Toch zijn er ook al signalen die erop wijzen dat de gemaakte keuzes nog niet in beton zijn gegoten. Er zijn voorbeelden waarin men overweegt de gemaakte keuze bij te stellen en een iets andere balans tussen centraal en decentraal te kiezen. Er zijn ook voorbeelden waarin men tegen problemen in de uitvoering loopt en bepaalde keuzes gaat heroverwegen. Zo leidt het arrangementenmodel tot deels ongewenste effecten: het systeem van aanvragen brengt klachten over administratieve druk met zich mee (bureaucratie) en hier en daar ontevredenheid over (vermeend) calculerend gedrag. Ook binnen verbanden en mbo-instellingen die kiezen voor een decentraal model ziet men wel keerzijden. Zo wordt de vraag gesteld of alle scholen of opleidingsteams de ondersteuning kunnen bieden die nodig is en wanneer dat niet het geval is, hoe zij daarop dan aangesproken moeten worden. Een van de scholen in een decentraal model noemde de vrijheid om zelf keuzes te kunnen maken zeer positief, maar constateerde tegelijkertijd dat ‘je er zo wel helemaal alleen voor staat’.

5.3 Financiële middelen

Zoals hiervoor beschreven bepaalt het gekozen model voor een groot deel hoe de financiële middelen verdeeld worden binnen een samenwerkingsverband of mbo-instelling. Het model en de daarmee verbonden systematiek voor verdeling (op basis van leerlingenaantallen, van aanvragen, van opgestelde ontwikkelingsperspectieven of in het mbo bijlagen bij de onderwijsovereenkomst) leidt soms tot tevredenheid, soms tot ontevredenheid. Dat hangt deels af van de manier waarop de procedures werken: zijn ze uitvoerbaar en transparant, worden ze als rechtvaardig ervaren, leiden ze tot een werkbare verdeling? Deels hangt het ook af van de uitkomsten: scholen die minder krijgen dan voorheen kijken vaak kritischer dan scholen die juist meer ontvangen. De casestudies laten zien dat men over het algemeen wel begrip heeft voor het model en de procedures waarvoor gekozen is. Men spreekt van een toegenomen bewustzijn van kosten en nadruk op kostenbeheersing. De werking en uitwerking van de verdeelsystematiek pakt niet altijd goed uit, maar de grootste zorg op financieel gebied betreft niet de interne verdeling van de middelen.
Het belangrijkste punt van zorg betreft de gevolgen van negatieve verevening (in de verbanden die daarmee te maken hebben) en meer in het algemeen de stapeling van omstandigheden die financiële consequenties hebben voor de scholen. Hoewel passend onderwijs als zodanig geen bezuiniging inhoudt, ziet men binnen bepaalde verbanden wel de stapeling van negatieve verevening bovenop onder meer vermindering van gewichtengelden en vermindering van inkomsten door krimp.
Vooral in de scholen worden daarvan negatieve gevolgen genoemd. Zo wordt gemeld dat reguliere scholen terughoudend worden in het verwijzen van leerlingen naar speciaal (basis)onderwijs vanwege de financiële gevolgen. Heel expliciet is dat het geval in het samenwerkingsverband po waar scholen zelf moeten betalen voor elke leerling die zij verwijzen. Op sommige plaatsen maakt men zich zorgen over de kwaliteit van de ondersteuning die nog geboden kan worden met (veel) minder middelen. Ook is er bij sommigen zorg dat het speciaal (basis)onderwijs op termijn zou kunnen verdwijnen, of althans met de bedrijfsvoering ernstig in de problemen zou kunnen raken (bijvoorbeeld in het samenwerkingsverband met het ‘zelf betalen bij verwijzing’ principe). Opvallend is dat anderen juist ook de positieve kant van de financiële krimp benadrukken. Zo zou het leiden tot ‘positieve turbulentie’: heroverweging van prioriteiten en werkwijzen en daarmee uiteindelijk een efficiënter gebruik van de middelen. In een samenwerkingsverband dat zich lang heeft verzet tegen de verevening vanwege de sterk negatieve gevolgen voor de eigen situatie, kiest men er nu voor om vooruit te kijken en aan de slag te gaan met de vernieuwing.
De financiële situatie in de mbo-cases is in veel opzichten anders. Na het afschaffen van de leerlinggebonden financiering zijn de middelen toegevoegd aan de lumpsum van de instellingen. Er is geen sprake van financiële tekorten en men is zeer tevreden over de mogelijkheid die men nu heeft om zelf over de inzet van de middelen te kunnen beslissen. De vraag is of bij instellingen die een brede benadering van passend onderwijs kiezen een afzonderlijk budget voor passend onderwijs blijft bestaan. Bij sommige instellingen gaan de middelen nu al naar de teams in een samengesteld ondersteuningsbudget of als onderdeel van de lumpsum. Bij instellingen met een smalle benadering doet zich een

ander verschijnsel voor: nu men de voormalige LGF-middelen zelf kan inzetten, ervaart men veel meer studenten te kunnen helpen. Tegelijkertijd groeit het aantal studenten dat uit het budget geholpen moet worden ook sterk (door het wegvallen van de vaste LGF-indicatie). Men stelt zich de vraag of die groei op termijn wel met het nu nog ruime budget kan worden opgevangen.

5.4 Toewijzing

De toewijzing van ondersteuning valt in twee typen uiteen. Het eerste type is de verwijzing naar speciaal (voortgezet) onderwijs, speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en naar bovenschoolse voorzieningen. In deze gevallen wordt de leerling verwezen naar een andere school of onderwijslocatie. In het mbo komt dit type eigenlijk niet voor. Het tweede type heeft betrekking op de toewijzing van extra ondersteuning die binnen de school van de leerling geboden kan worden. Dat kan zijn door medewerkers van de school zelf of door deskundigen van bijvoorbeeld het samenwerkingsverband of – in het mbo – een centraal expertteam.
De ervaringen in het po en vo met het eerste type toewijzing/verwijzing zijn positief wat betreft de vrijheid die men nu heeft en ook ervaart in het hanteren van criteria voor toewijzing. Men is blij dat er meer ruimte is om zelf te bepalen hoe de toewijzing verloopt, al pleiten sommigen voor meer flexibiliteit in de duur van toewijzingsbesluiten (bijvoorbeeld ook voor een kortere duur dan een schooljaar). De meest genoemde negatieve ervaring is de administratieve last. Er moeten dossiers samengesteld, ontwikkelingsperspectieven opgesteld en formulieren ingevuld worden. In veel van de cases klagen de scholen over bureaucratie, die eerder toegenomen dan afgenomen zou zijn. In een enkel geval klinkt ook een tegengeluid: als je je zaakjes goed op orde hebt en echt werkt met de dossiers en ontwikkelingsperspectieven, dan valt de belasting wel mee. Hoe het ook zij, feit is dat de verschuiving van de aanvraag en beoordeling naar de samenwerkingsverbanden heeft geleid tot nieuwe procedures en de daarbij behorende eisen aan de informatievoorziening. Veel van de bezwaren lijken ook te maken hebben met onwennigheid met de nieuwe gang van zaken, dat is althans het geluid dat directeuren van samenwerkingsverbanden laten horen. Een van de scholen noemt de nieuwe situatie die is ontstaan door passend onderwijs ‘complex en onoverzichtelijk’. Niet alleen moet men wennen aan de procedures en nieuwe verhoudingen, ook kan men nog moeilijk overzien wat de impact is van veranderingen in het verwijsgedrag (op school- en samenwerkingsverbandniveau).
Gerapporteerd wordt dat het verwijsgedrag verandert, het meest in het po. Daar signaleert men dat minder leerlingen naar het so en sbo gaan. De een beoordeelt dat positief, als een beoogd effect van het ingezette beleid. De ander maakt zich zorgen. De zorgen hebben betrekking op mogelijk te lang ‘doormodderen’ met leerlingen in het reguliere onderwijs en te late verwijzingen, waardoor de juiste ondersteuning te laat geboden kan worden. Zorgen zijn er ook over een toename van ‘zorgleerlingen’ in de klas. Dat zou tot overvraging van leerkrachten leiden en ten koste gaan van de aandacht voor de andere leerlingen in de klas.
De geuite zorgen hebben met name betrekking op de cases uit het po, maar ze zijn illustratief voor een bredere ontwikkeling die ook in het vo en mbo zichtbaar is. Het is een

brede tendens om de ondersteuning voor de leerling of student zoveel mogelijk op het laagste niveau, namelijk in het onderwijsteam neer te leggen. Leerkrachten, docenten, mentoren en studieloopbaanbegeleiders worden aangesproken om hun niveau en bereik van ondersteuning (sterk) te vergroten, daarbij geholpen door deskundigen uit de 'tweede lijn' binnen school. Men zet in op verhoging van de basisondersteuning. Om dat te bereiken verschuiven middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar een lager niveau. In belangrijke mate wordt dat gezien als een beoogd doel van het beleid passend onderwijs: vraaggestuurd maatwerk, onderwijs- en leerlingnabij. Deze verschuiving is te zien in het po en het vo waar leerkrachten- en docententeams hun ondersteuning moeten expliciteren en vergroten. En de verschuiving treedt ook op in het mbo, waar alle instellingen in het onderzoek in meer of mindere mate proberen de ondersteuning van de tweede naar de eerste lijn te brengen.
Deze transitie vindt plaats in een context van nieuwe verhoudingen tussen decentraal en centraal niveau, het wegvallen van landelijke criteria (po, vo), discussies over nieuwe wetgeving (toelatingsrecht mbo), de invoering van de zorgplicht en tal van andere veranderingen. Er is weinig houvast en veel onzekerheid over wat uiteindelijk de gevolgen zullen zijn. Optimisten wijzen op het toegenomen bewustzijn in de onderwijsteams, de aandacht voor ondersteuning en inzet op professionalisering. Anderen maken zich vooral zorgen over onvoldoende expertise en de gevolgen die dat kan hebben op de kwaliteit van de ondersteuning en verwijzing. Een van de scholen in het onderzoek stelt zichzelf de vraag 'schieten wij niet te kort? Doen wij de zorgleerling niet te kort? Of juist de andere leerlingen in de klas?' Ook geeft men in een aantal scholen aan dat de huidige ondersteuning beperkter van omvang is dan wat er in de tijd van het 'rugzakje' beschikbaar was. De onzekerheid leidt tot klachten over te weinig uren voor begeleiding door mentoren of studieloopbaanbegeleiders en tot de veel gehoorde opmerking dat de problematiek van leerlingen steeds zwaarder lijkt te worden.

5.5 Zorgplicht

De zorgplicht is geïntroduceerd in het po en vo. In het mbo kent men geen zorgplicht, maar daar doen zich wel vergelijkbare vraagstukken voor. We bespreken het mbo apart aan het einde van deze paragraaf.
Hoewel de bevindingen in het onderzoek betrekking hebben op een beperkt aantal cases valt het op dat de zorgplicht verschillend wordt ontvangen in het po en vo. In het voortgezet onderwijs geeft men aan dat de zorgplicht wel wennen is, maar over het algemeen 'goed te doen'. Er zijn wel wat aandachtspunten, maar over het algemeen is men niet ontevreden. De aandachtspunten betreffen specifieke situaties, zoals de zorgplicht in geval van vo-vo-overgangen, bij verwijderingen van school of rondom de ISK. In drie van de vijf vo-samenwerkingsverbanden heeft het verband een expliciete rol in de uitvoering van de zorgplicht. In de andere twee zijn de scholen (en schoolbesturen) alleen verantwoordelijk.
In het primair onderwijs lijkt de zorgplicht meer complicaties op te leveren. Daar hebben twee van de vijf verbanden gezamenlijke afspraken over de zorgplicht, maar ligt in het algemeen de verantwoordelijkheid explicieter bij de scholen en schoolbesturen. Er is weinig zicht op de uitvoering van de zorgplicht. Er klinken wel zorgen: er zou sprake zijn

van strategisch gedrag van scholen om de zorgplicht te ontwijken, men zou 'rommelen' met het onderscheid tussen aanmelden en inschrijven om de zorgplicht te ontlopen. Ook zou de zorgplicht scholen te veel tijd kosten door de ingewikkelde gevallen. Anderen noemen problemen bij het terugplaatsen van leerlingen vanuit het sbo of so. Wat werkelijk plaatsvindt, en in welke omvang, valt op grond van dit onderzoek nog niet te zeggen. Dat geldt ook als het gaat om de thuiszittersproblematiek. Met name in het po lijken partijen weinig zicht te hebben op de situatie rondom thuiszitters. In het vo zijn veel initiatieven genomen om de problematiek van thuiszitters terug te dringen, maar is er nog geen zicht op de resultaten.
In het vo zijn daarover wel vaak afspraken gemaakt op het niveau van het samenwerkingsverband, maar valt er nog weinig te zeggen over de effecten daarvan.
In het mbo geldt zoals gezegd geen zorgplicht, maar speelt wel heel sterk de kwestie van het toelatingsbeleid. Alle instellingen in de casestudies hebben, vaak al voor de komst van passend onderwijs, het beleid en de procedures rondom de intake en aanname van nieuwe studenten aangepast. Veelal gaat het om het expliciteren van de procedures, opstellen van het ondersteuningsprofiel en formuleren van een centraal beleid voor de gehele organisatie. Het uitgangspunt is dat men alle nieuwe studenten welkom wil heten. In alle cases spreekt men van een toegenomen bewustzijn dat 'weigering' van nieuwe studenten niet zomaar meer kan. Tegelijkertijd is men nadrukkelijk bezig met de grenzen van dat welkom in bijzondere situaties: wanneer is een student nog plaatsbaar en wanneer niet meer? De mate en aard van de ondersteuningsbehoefte speelt daarbij een rol. Men stelt grenzen aan de ondersteuning die geboden kan worden en daarmee aan de toelaatbaarheid van studenten. Een voor het mbo bijzondere factor daarbij is dat men ook kijkt naar de eisen die het beroep en het werkveld stellen. De vraag is niet alleen of de opleiding de gevraagde ondersteuning kan bieden, maar ook of de student (later) kan functioneren tijdens de stage of in het beroep. Verschillende werkvelden en beroepen stellen daarbij verschillende eisen. Op dit punt bestaat nog grote onzekerheid bij de mbo-instellingen.
Ook leeft het besef dat men niet klaar is met een plaatsings- of toelatingsbesluit voor de leerling: de echte opgave komt pas in het waarmaken van de ondersteuning die de leerling of student in de jaren daarna moet krijgen.

5.6 Dekkend aanbod en ondersteuningsprofielen

In het vo geven betrokkenen in alle vijf de cases aan dat er sprake is van een geheel of vrijwel geheel dekkend aanbod van ondersteuning. Het gaat om relatief grote samenwerkingsverbanden die al voor de introductie van passend onderwijs een breed aanbod van ondersteuning hadden. Ook voor de po-cases geldt dat zij al veel voorzieningen hadden binnen het samenwerkingsverband. Omdat enkele verbanden in het po gekozen hebben voor een zogenaamd schoolmodel, dat de verantwoordelijkheid voor het ondersteuningsaanbod grotendeels of geheel bij de school legt, is er minder zicht op wat de scholen zelf aan ondersteuning bieden. Maar ook vanuit het po komen niet of nauwelijks meldingen van specifieke tekortkomingen in het ondersteuningsaanbod.
Bij de introductie van de ondersteuningsprofielen bestond de gedachte dat deze zouden bijdragen aan de totstandkoming van het dekkend aanbod. Het zou een instrument

moeten zijn om het totaal van het aanbod transparant te maken en voor scholen en verbanden om mee te sturen op de afstemming van het aanbod. Hoewel in de po- en vo-cases in alle gevallen de profielen zijn opgesteld, is er allerminst sprake van een actieve werking van de ondersteuningsprofielen. Sommigen spreken expliciet van een 'papieren document'. Het opstellen ervan heeft nogal eens in haast plaatsgevonden en het is vaak weinig meer dan een beschrijving van de gebruikelijke, al voor passend onderwijs bestaande werkwijzen op scholen. Dat wordt ook onderstreept door het feit dat leerkrachten en docenten niet of nauwelijks betrokken zijn geweest bij het opstellen van het ondersteuningsprofiel en er in sommige gevallen ook geen kennis van hebben. Evenmin is er sprake van onderlinge afstemming tussen scholen of specialisatie in ondersteuningsaanbod. Het tegendeel is soms eerder het geval: scholen zijn voorzichtig om zich met hun ondersteuningsaanbod sterk te profileren omdat ze de school niet het imago van een 'zorglocatie' willen geven.
In het mbo heeft het begrip dekkend aanbod een andere context. Zoals hiervoor aangegeven kijkt men in het mbo nu sterk naar wat de grenzen zijn aan de ondersteuning die men kan, wil en moet bieden. Het ondersteuningsprofiel speelt daarin een belangrijke rol: het is een instrument om die grenzen af te bakenen en (zowel voor extern als intern gebruik) de grenzen kenbaar te maken. Zo beschouwd is er sprake van een dekkend aanbod binnen de grenzen van het ondersteuningsprofiel. Dat roept echter de vraag op wat de opties zijn voor jongeren die niet plaatsbaar zijn vanwege de grenzen aan het ondersteuningsprofiel. Voor een deel van de jongeren wordt dan gezocht naar een andere opleiding (op een andere locatie) waar wel de passende ondersteuning geboden kan worden, een deel is aangewezen op alternatieve scholing zoals bijvoorbeeld bij de REA Colleges en voor een ander deel is er geen plaats in het beroepsonderwijs. Rondom de entreeopleidingen en met name voor kwalificatieplichtige jongeren moet de mbo-instelling daarover afspraken maken met de gemeente.

5.7 Ontwikkelingsperspectieven

De wetgeving passend onderwijs stelt het verplicht dat scholen in het po en vo een ontwikkelingsperspectief opstellen als er sprake is van extra ondersteuning voor de leerling. In het mbo geldt een vergelijkbare verplichting: afspraken over extra ondersteuning moeten worden vastgelegd in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst. Er is niet vastgelegd in welke gevallen en situaties een ontwikkelingsperspectief of bijlage verplicht is, of wanneer er sprake is van extra ondersteuning. Dat laatste is ook niet mogelijk, omdat per samenwerkingsverband, per school, per mbo-instelling en opleidingsteam de verhouding tussen basisondersteuning en extra ondersteuning kan verschillen. Wat voor de een extra is, kan voor de ander onderdeel van de basisondersteuning zijn.
Op veel plaatsen is men bezig om de verhouding tussen basis- en extra ondersteuning te herzien. In het po en vo zijn er samenwerkingsverbanden die de beleidsruimte van passend onderwijs aangrijpen om middelen en verantwoordelijkheden expliciet bij de scholen zelf te leggen. In het mbo wordt gewerkt aan een verschuiving van de ondersteuning van de tweede naar de eerste lijn. De aandacht voor de basisondersteuning

leidt vaak tot inzet van professionalisering of van deskundigen die scholen of team kunnen helpen bij de versterking van hun ondersteuningsaanbod.
In die context kan de rol en functie van ontwikkelingsperspectieven of bijlagen sterk verschillen. In het po kent men een langere traditie van het werken met groepsplannen en individuele handelingsplannen. Er wordt gewerkt met persoonlijke ontwikkelingsplannen of groeidocumenten: het ontwikkelingsperspectief wordt gebruikt, maar er zijn grote verschillen. Niet alleen in de functie ten opzichte van andere, vergelijkbare documenten die men gebruikt, maar ook wat betreft de gevallen waarvoor men een ontwikkelingsperspectief opstelt. Als positief punt ziet men dat de ontwikkelingsperspectieven een meer doelgericht karakter hebben en dat men zich daardoor bewuster is geworden van beoogde resultaten. Een dergelijke positieve ervaring heeft men ook in het vo. Ook daar zijn de verschillen in de toepassing groot afhankelijk van het onderwijstype, het gekozen model in het samenwerkingsverband, de basisondersteuning op de school en van de keuzes die de individuele scholen maken. Terwijl in het po de intern begeleider vaak de ontwikkelingsperspectieven opstelt, loopt dat in het vo sterk uiteen en kan het gaan om zorgcoördinatoren, intakers, mentoren of docenten. In het mbo is de situatie niet wezenlijk anders. Ook daar wordt verschillend omgegaan met het opstellen van een bijlage bij de onderwijsovereenkomst. Tussen en binnen de instellingen zijn er grote verschillen. Vaak ligt het voortouw bij het opstellen bij een tweedelijns ondersteuningsteam, samen met de studieloopbaanbegeleider of mentor uit het opleidingsteam.
Aan de ene kant zijn er duidelijk positieve ervaringen met de ontwikkelingsperspectieven en bijlagen. Ze dragen bij aan een groter bewustzijn van beoogde doelen en leiden tot meer resultaatgerichtheid. Er wordt gewezen op de functie die het document heeft in het periodiek evalueren en bijstellen van de doelen en afspraken. In alle gevallen worden de perspectieven of bijlagen besproken met de ouders (en student). Ook hier is men veelal positief over de waarde: het document structureert het gesprek met de ouders en helpt het goede gesprek te voeren.
Dat laatste punt verwijst ook naar de ambivalentie rondom de perspectieven en bijlagen: in potentie is het een document dat docenten, begeleiders, ouders en anderen helpt om passend onderwijs en ondersteuning te realiseren, om de vinger aan de pols te houden en periodiek te evalueren en bij te stellen. Het helpt dan verwachtingen te managen en te focussen op resultaat. In de onderzochte cases zijn voorbeelden aangetroffen van scholen (po, vo) en opleidingsteams (mbo) waar het inderdaad zo functioneert. Daar staat echter tegenover dat ook het omgekeerde voorkomt: situaties waarin het opstellen van het ontwikkelingsperspectief of de bijlage als een (te grote) last wordt gezien, waarin er expliciete weerstand is tegen het werken met dergelijk documenten of waar het document, eenmaal opgesteld, geen praktische waarde heeft in het onderwijs en de ondersteuning. De oorzaak daarvoor ligt niet zozeer in de aard van het document of het ontbreken van concrete voorschriften voor de toepassing. Belangrijker is de meerwaarde die vooral de teams van docenten of leerkrachten al dan niet zien in het gebruik van het document. Ziet men die meerwaarde niet, dan wordt het opstellen ervaren als een extra administratieve last bovenop de bureaucratie die men toch al ervaart. In het po wordt bijvoorbeeld geklaagd over een hoge planlast in de scholen. Er worden veel plannen en dossiers bijgehouden: handelingsplannen, groepsplannen, persoonlijke

ontwikkelplannen, ontwikkelingsperspectiefplannen. De verantwoordingsdruk wordt als hoog ervaren.
Het zeer uiteenlopende gebruik van ontwikkelingsperspectieven en bijlagen roept ernstige twijfel op over de waarde en zin van de registratie ervan in BRON. Het is immers volstrekt onduidelijk waar de aantallen voor staan en wat bijvoorbeeld de betekenis is van verschillende aantallen per school.

5.8 Nabeschouwing

In dit laatste deel van het rapport bespreken we enkele uitkomsten wat nader, mede in het licht van wat al uit ander onderzoek bekend is. We stippen onderwerpen aan die nadere doordenking vragen en relevant zijn voor zowel het landelijk beleid als de praktijk. Ook geven we aan waar en op welke manier we naar deze onderwerpen verder onderzoek doen.

Bestuurlijke kwesties

Passend onderwijs is in hoge mate een innovatie op bestuurlijk terrein. Afschaffing van landelijke regels en decentralisatie van bevoegdheden en middelen naar het niveau van samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hebben het speelveld flink veranderd. Dat geldt niet zozeer in het mbo, maar wel in het po en vo waar besturen nu met elkaar verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van het gezamenlijk beleid. Dat betreft middelenverdeling, middelenbeheer, toewijzingsprocedures, afspraken over typen en niveaus van ondersteuning, bestuurlijke inrichting, omgaan met medezeggenschap, zorgen voor dekkend aanbod, communicatie met stakeholders, verantwoordingsregels, registraties. Dit is niet alleen een nieuwe, maar ook een complexe opdracht. Het eigenaarschap van die opdracht ligt bij schoolbesturen, maar de organisatie is interbestuurlijk en de opdracht is om bovenbestuurlijk van alles te regelen.[12] Nu passend onderwijs twee jaar op gang is, blijkt dat deze opdracht door besturen goed is opgepakt en dat de samenwerking over het algemeen goed verloopt. Zorgen die er vooraf waren over het 'ondersneeuwen' van de belangen van het speciaal onderwijs, als kleine speler in het samenwerkingsverband, blijken in de meeste gevallen onnodig geweest te zijn.[13] Wel is gebleken dat het, zoals verwacht[14], een ingewikkeld proces is om met elkaar het beleid te bepalen en dat dat tijd kost. Vooral in het po, waar oude samenwerkingsverbanden moesten fuseren tot nieuwe, is dat het geval geweest. Maar ook in het vo zijn daar voorbeelden van, met name daar waar ook bezuinigingsdoelstellingen moeten worden gehaald.
Er zijn overal statuten opgesteld, ondersteuningsplannen gemaakt, coördinatie- of directiefuncties ingevuld. Maar de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden en de verdeling van verantwoordelijkheden is daarmee zeker nog niet af. Er spelen nog

12 Zie Dekkers, M. (2016). *Een aanzet tot een Code Goed Bestuur voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs.* Amsterdam: B&T.
13 Zie hiervoor ook een ander rapport uit de landelijke evaluatie: Boer, A. de, & Worp, L. van der (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO.* Groningen: RUG.
14 Zie hoofdstuk 1.

vragen over de scheiding van bestuur en toezicht en over de rol van de coördinator, die inmiddels op veel plaatsen directeur heet, maar zeker niet overal de functie van directeur/bestuurder heeft. De schoolbesturen hebben te maken met verschillende petten en zitten (nog) in de rol van 'de slager die het eigen vlees keurt'. Over de (on)wenselijkheid hiervan wordt verschillend gedacht. Zolang de samenwerking goed gaat, er sprake is van onderling vertrouwen en gezamenlijk belang niet botst met individueel belang, is er geen probleem. Maar fricties kunnen optreden en rollen zijn niet altijd helder. Illustratief is de opmerking van een van de directeuren van de po-samenwerkingsverbanden dat de huidige structuur betekent dat niet de directeur, maar de schoolbesturen aan tafel zitten om met de gemeente over afstemming tussen passend onderwijs en de jeugdhulp te praten. Ook voeren de schoolbesturen het overleg met de gemeente over de Lokale Educatieve Agenda, waarin allerlei zaken kunnen spelen die relevant zijn voor passend onderwijs. De zorg die deze directeur daarover heeft, is dat schoolbesturen heel veel op hun agenda hebben. Passend onderwijs is maar één van die punten en hun deskundigheid op dat terrein is niet altijd groot. Toch praten ze erover mee aan belangrijke overlegtafels.
Een andere kwestie is de vraag waar de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband begint en eindigt. Dit komt naar voren bij zaken als het al dat niet regelen van doorzettingsmacht bij het plaatsen van moeilijk plaatsbare leerlingen, maar ook bij het maken van afspraken over de verantwoording over middelenbesteding. In veel van de cases in dit onderzoek zijn die afspraken nog niet gemaakt, omdat het ingewikkeld is en gevoelig ligt. Vooral daar waar gekozen is voor (veel) schoolmodel speelt de vraag of en hoe het samenwerkingsverband verantwoording mag vragen aan de afzonderlijke besturen. Formeel wordt uiteindelijk het samenwerkingsverband op die verantwoordelijkheid aangesproken: er is sprake van toezicht op het samenwerkingsverband door de inspectie, ook in financieel opzicht, en er moeten financiële jaarverslagen worden gemaakt. Het is dus logisch dat het samenwerkingsverband informatie over de middelenbesteding aan scholen, respectievelijk schoolbesturen vraagt. Maar dit is een nieuwe situatie die in de praktijk ook als bemoeizucht kan worden ervaren. Voor sommige coördinatoren/directeuren is dit een reden om niet te kiezen voor (veel) schoolmodel.
We gaan in dit onderzoek de cases op deze punten verder volgen, om daarmee meer en dieper inzicht te krijgen in de bestuurlijke impact van passend onderwijs. Bovendien voeren we nog een thematische casestudie uit, bij schoolbesturen en coördinatoren/directeuren in andere samenwerkingsverbanden dan de integrale cases, naar de werking van governanceprincipes. Het onderwerp keert dus later in de evaluatie terug.

Over verdelingsmodellen en het gebruik van ontwikkelingsperspectieven

Dat in de cases voor verschillende verdelingsmodellen is gekozen, kwam eerder aan de orde. De geldt ook voor de voor- en nadelen daarvan die zich in de praktijk voordoen, maar deze nodigen uit tot nog wat meer reflectie. Volgens een van de directeuren van de samenwerkingsverbanden is er landelijk sprake van een trend dat besturen steeds meer willen kiezen voor een schoolmodel, omdat dat zoveel mogelijk beleidsvrijheid oplevert voor de scholen. Daar waar voor die beleidsvrijheid op schoolniveau gekozen is binnen de integrale cases, is ook sprake van tevredenheid hierover bij de scholen. Het levert eigenaarschap op en dat wordt gewaardeerd. Maar het werpt scholen ook terug op

zichzelf, zoals in een van de cases is opgemerkt, en het levert (zie hiervoor) meer dan bij andere modellen vragen op over de verantwoording over de middelenbesteding. Ook het zicht houden op de kwaliteit van de ondersteuning is in dit model een moeilijk punt. Als er inderdaad een trend gaande is naar meer kiezen voor een schoolmodel, zijn dit onderwerpen die zorgvuldig doordacht moeten worden.
Dat geldt echter ook voor de andere modellen. Zo is gebleken dat het arrangementenmodel (ook wel leerlingmodel genoemd[15]) voordelen heeft als het gaat om controleerbaarheid, concreetheid en rekening houden met verschillen in behoeften van scholen, maar ook nadelen. Die nadelen zijn meer bureaucratie (scholen moeten hun aanvragen onderbouwen), risico van calculerend gedrag (scholen gaan veel aanvragen om veel middelen te krijgen, verschijnsel van budgetmaximalisatie) en, daarmee samenhangend, ongelijke verdeling tussen scholen en kans op snelle uitputting van het budget. Het arrangementenmodel lijkt in dit opzicht veel op het oorspronkelijke model van de rugzakjes, zij het dat het wel flexibeler is in zijn toepassing. Een voordeel van het model is echter weer dat de verplichting om een aanvraag te onderbouwen bij de scholen een beter inzicht oplevert in wat voor een leerling nodig is. 'We leren beter naar de behoeften van kinderen kijken' is een uitspraak die we meermalen hebben gehoord.
Een interessant neveneffect dat optreedt in een van de vo-cases met een arrangementenmodel is dat het leidt tot (mogelijk grote) verschillen in het aantal ontwikkelingsperspectieven dat scholen gaan opstellen. In deze case is het maken van een OPP verplicht bij het indienen van een arrangementaanvraag. De kans is groot dat dit leidt tot een relatief hoog aantal OPP's in dit samenwerkingsverband, vergeleken met samenwerkingsverbanden die met een schoolmodel werken en zo'n verplichting niet kennen. Er zijn geen landelijke richtlijnen voor het type of aantal leerlingen voor wie een OPP moet worden gemaakt. Door eigen beleidskeuzes wat betreft de verdelingsmodellen en bijbehorende regels kunnen er op dit gebied dus verschillen gaan ontstaan tussen scholen en tussen samenwerkingsverbanden in aantallen OPP's, die niets te maken hebben met reële verschillen in aantallen leerlingen die extra steun nodig hebben. Ook in de po-cases is naar voren gekomen dat er grote verschillen zijn tussen scholen in aantallen OPP's, dit kan zich ook voordoen binnen één samenwerkingsverband. Dit maakt de waarde van de registratie van het OPP in BRON (het landelijke onderwijsregister) twijfelachtig.
Het expertisemodel ten slotte heeft in de meeste, onderzochte cases po en vo de vorm van de inzet van schoolondersteuners (al dan niet voormalige ambulant begeleiders), naast de instandhouding van (enkele) bovenschoolse voorzieningen. Het voordeel hiervan is meer rechtstreekse ondersteuning van de school en hierover is men over het algemeen tevreden: het wordt relatief vaak genoemd als een positief gevolg van passend onderwijs. Expliciete nadelen van dit model zijn niet naar voren gekomen, behalve de kosten van bovenschoolse voorzieningen. In sommige cases met een negatieve verevening heeft men ervoor gekozen of voor moeten kiezen om deze voorzieningen te verminderen.

15 Arrangementenmodel en leerlingmodel zijn niet volledig identiek, omdat arrangementen ook betrekking kunnen hebben op ondersteuning of professionalisering van de leraar of op groepen leerlingen. Maar daar waar het gaat om het verstrekken van arrangementen voor individuele leerlingen, valt het samen met leerlingmodel.

Verdelingsmodellen blijken niet in beton gegoten, zo is eerder gerapporteerd. Op sommige plaatsen worden keuzes al weer heroverwogen of wordt al met nieuwe modellen proefgedraaid. In één van de vo-cases gaan we op hun eigen verzoek een klein praktijkgericht onderzoek doen naar de ervaringen met zo'n proef. Dat zal weer nieuwe inzichten opleveren. Verder blijven we de integrale cases volgen op dit onderwerp. Een voornemen daarbij is om ook in het mbo nog wat meer informatie te gaan ophalen over hoe daar de verdelingsmodellen uitwerken.

Financiën

Over de gevolgen van de vereveningsopdracht, vooral als die negatief is, is in het voorgaande al het nodige gezegd. Enkele andere aspecten van de financiële impact van passend onderwijs verdienen echter nog nadere aandacht.

Zo is in de bezochte scholen herhaaldelijk gezegd, met name in het po, dat men nu minder ondersteuning kan inzetten dan in de tijd dat er nog rugzakjes waren. De ervaring is dat budgetten kleiner zijn geworden. De vraag is of dat werkelijk zo is, of dat budgetten alleen maar slechter zichtbaar zijn geworden voor scholen en in het bijzonder voor leraren. Middelen die schoolbesturen direct ontvangen van het samenwerkingsverband komen nu terecht in het totale schoolbudget en zijn mogelijk niet meer goed herkenbaar als middelen bedoeld voor het realiseren van passend onderwijs. Ook is nog niet duidelijk of de besturen dan wel de scholen deze middelen hiervoor ook oormerken (gericht inzetten voor dit doel).[16] Dat speelt niet alleen in po en vo, maar ook in het mbo. Bij een arrangementenmodel speelt dit minder, maar ook hier kan het zo zijn dat 'op de werkvloer' niet altijd duidelijk is welke middelen waarvoor beschikbaar zijn. Hier lijkt nog een communicatietaak te liggen voor (vooral) besturen en schoolleiders. Een aspect dat hierbij mogelijk ook een rol speelt, is dat budget voor schoolondersteuners (waar scholen van kunnen profiteren) minder herkend wordt als iets extra's dan budget voor directe ondersteuning van leerlingen of 'meer handen in de klas'.

Een andere vraag is welke inzet van middelen het meest doelmatig is. Een schoolleider in een van de vo-cases was daar heel expliciet over: *"Geef mij wat ik nodig heb op basis van mijn leerlingen, dan ga ik daar goede dingen mee doen. Ik heb veel meer aan één pot geld dan dat ik per leerling een aanvraag doe. Hoe meer armslag ik heb, hoe beter ik het voor mijn school kan inzetten".* Dat klinkt plausibel en het past bij de roep om het schoolmodel, maar het heeft de bij dat model horende nadelen: weinig zicht op kwaliteit van die inzet en op besteding zoals bedoeld. Als daar vervolgens weer verantwoordingsverplichtingen op worden gezet door het samenwerkingsverband, verschuift de bureaucratie van de voorkant naar de achterkant. Het is daarom nog niet zo evident wat het meest doelmatig is.

Interessant is om voor po en vo op bredere schaal na te gaan of er een verband is tussen het gekozen verdelingsmodel in samenwerkingsverbanden en de vereveningsopdracht. De integrale cases in het vo suggereren zo'n verband (vaker schoolmodel bij negatieve verevening, vaker arrangementen/leerlingmodel bij positieve verevening), maar het aantal cases is natuurlijk te klein om daar verdere uitspraken over te doen. Over enige tijd kunnen we hier meer over zeggen, als de data van de Monitor Samenwerkingsverbanden beschikbaar komen in de evaluatie.

16 De Algemene Rekenkamer gaat hier een (beperkt) onderzoek naar doen.

Voor het mbo is het interessant om nader te bestuderen of er, nu men zelf de middelen mag toedelen en inzetten, sprake is van verbreding van de doelgroep voor passend onderwijs en of het budget daarvoor dan nog toereikend is. Dat is met name aan de orde bij instellingen die voor een smalle definitie van passend ondewijs kiezen. Voor instellingen met een brede benadering is het de vraag of het budget voor passend onderwijs nog als zodanog herkenbaar zal blijven, of dat het op gaat in een breder ondersteuningsbudget. Dit wordt meegenomen in de Monitor MBO en het wordt verder gevolgd in de integrale cases.

Over toewijzing, hulp op maat en bureaucratie

Het meest genoemde positieve gevolg van de invoering van passend onderwijs in de cases po en vo is dat de toewijzing van extra steun flexibeler is geworden en er meer hulp op maat mogelijk is. Er hoeft niet meer aangetoond te worden dat een kind een beperking heeft om ondersteuning te kunnen regelen, er kunnen nu meer leerlingen geholpen worden en er is meer variatie mogelijk in duur en omvang van de extra steun, ook in het speciaal (basis)onderwijs.

De keerzijde van de medaille is dat de procedures wel flexibiliteit mogelijk maken, maar nog steeds veel bureaucratie met zich meebrengen. De verwachting dat passend onderwijs zou leiden tot minder bureaucratie komt (nog) niet uit. Dat was al in eerder onderzoek vastgesteld[17] en blijkt nu opnieuw. Maar nu wordt ook meer zichtbaar wat daarvan de oorzaken zijn. Scholen moeten, zowel voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring als voor het aanvragen van arrangementen, uitleg geven over wat al aan hulp geboden is en waarom iets anders/extra's nodig is. Daar horen soms verplichtingen bij als het meesturen van een OPP of het invullen van een instrument om ondersteuningsbehoeften te bepalen. Hoewel hier ook voordelen van worden gerapporteerd (beter beeld van leerlingen), worden de nadelen ook nadrukkelijk benoemd: veel papierwerk. De verantwoordingsdruk wordt als hoog ervaren. Dat heeft niet alleen te maken met passend onderwijs en nieuwe procedures in samenwerkingsverbanden, maar ook met (al dan niet vermeende) eisen van de inspectie en beleid van eigen school of schoolbestuur wat betreft registreren en documenteren.[18] Specifiek voor sommige scholen voor speciaal onderwijs geldt verder dat ze te maken hebben met meerdere samenwerkingsverbanden, dus met weer overal andere regels en formats. Ook de kortere duur van de plaatsingen in het speciaal onderwijs leveren (daar) meer bureaucratie op, omdat sneller onderzocht en onderbouwd moet worden of een langer verblijf in het speciaal onderwijs nodig is. [19]

De conclusie zou kunnen zijn dat passend onderwijs de belofte van minder bureaucratie (nog) niet waarmaakt. Maar voor een andere conclusie is ook ruimte: die belofte was

17 Kuiper, E., van Loon-Dikkers, L., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs.* Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. En: Kuiper, E., & Ledoux, G. (2016). Het woud van regels en verplichtingen: opgeschoond of opgeschoven? *De Nieuwe Meso, 3, nr 3, 62-67.*

18 Zie voor meer informatie hierover: Van der Meer, J. *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

19 Zie voor meer informative Boer, A. de, & Worp, L. van der (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO.* Groningen: RUG.

wellicht niet heel realistisch. Immers, om systemen voor extra steun transparant en controleerbaar te laten verlopen zal altijd registratie en onderbouwing nodig zijn.[20] Er kan gezocht worden naar procedures die in dit opzicht het minst belastend zijn, en dat is uiteraard wenselijk, maar het is ook belangrijk om te erkennen dat *geen* bureaucratie niet mogelijk is.
Verder onderzoek naar ervaringen met bureaucratie vindt momenteel plaats in de Monitor Bureaucratie. Voor het eerst zal dat ook voor het mbo gegevens gaan opleveren.

Zorgplicht en thuiszitters

De zorgplicht voor besturen in het po en vo is in het leven geroepen om er voor te zorgen dat ouders niet meer hoeven te 'shoppen' om een school te vinden voor hun kind en om te voorkomen dat er nog kinderen zijn die thuiszitten. Zoals hiervoor beschreven, is men in het vo actief bezig met deze opdracht, maar bestaat er in het po nog veel onduidelijkheid over en zijn er daar weinig afspraken. Er zijn signalen uit het po dat men probeert zorgplicht te ontduiken door ouders te adviseren naar een andere school te gaan en dat scholen elkaar waarschuwen voor 'shoppende' ouders. Verder kan de zorgplicht er soms toe leiden dat een school of bestuur hieraan erg veel tijd kwijt is, wanneer plaatsing ingewikkeld is.
De zorgplicht blijkt tot nu toe evenmin een afdoend middel om thuiszitten geheel te voorkomen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat het onderwijs op sommige ondersteuningsbehoeften gewoon het antwoord niet heeft. Dit geldt bijvoorbeeld voor leerlingen bij wie een-op-eenbegeleiding nodig is. Voor ouders lijkt de zorgplicht helemaal niet zo te leven. Hun voornaamste zorg is een school te vinden die past bij hun kind en daar willen ze, uiteraard, zelf invloed op hebben.[21]
De vraag naar de werking van de zorgplicht blijft voor de evaluatie van passend onderwijs dus nog een aandachtspunt. Er zal nader en breder onderzocht moeten worden of er inderdaad zorgplichtontduiking plaatsvindt, hoe dat gebeurt, in welke mate, om welke redenen, of de zorgplicht belastend is voor scholen en welke rol de samenwerkingsverbanden hierin wel/niet spelen. Ook is het nuttig om zorgplicht te bestuderen vanuit juridisch perspectief (is het een adequaat rechtsmiddel?) en vanuit het perspectief van ouders. Een van de mogelijk negatieve effecten van de invoering van de zorgplicht, zo hebben we laten zien in hoofdstuk 1, is dat de zorgplicht de keuzevrijheid van ouders kan bedreigen. De balans van mogelijke voor- en nadelen voor ouders verdient nog verdere belichting.
Verschillende deelprojecten van de evaluatie passend onderwijs gaan hierover in de nabije toekomst meer informatie opleveren. Er wordt een thematische casestudie uitgevoerd naar de keuzevrijheid van ouders, er wordt een juridische studie aan het onderwerp gewijd, er wordt naar de ervaringen van samenwerkingsverbanden gevraagd in de Monitor Samenwerkingsverbanden en naar ervaringen met de toelaatbaarheid(regels) in de Monitor MBO en er vindt een casuïstisch onderzoek plaats naar passend onderwijs en 'complexe leerlingcases'. Verder zal het onderwerp ook verder gevolgd worden in de integrale cases.

---

20 Zie hoofdstuk 1.
21 Van der Meer, J. *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

De bredere context

Passend onderwijs is een verandering die gestalte moet krijgen binnen een breder geheel van ontwikkelingen die zich in het onderwijs voordoen. Op alle niveaus spelen daardoor discussies over passend onderwijs die beïnvloed worden door contextfactoren. Een belangrijke contextfactor is krimp van leerlingenaantallen vanwege demografische ontwikkelingen. Krimp van leerlingenaantallen versterkt concurrentie tussen scholen, zo is in een aantal cases gebleken, en dat heeft gevolgen voor passend onderwijs. Concurrentie leidt ertoe dat het 'dubbele petten probleem' voor besturen zich pregnanter voordoet en het blijkt ook een oorzaak te zijn van het feit dat er geen specialisatie in ondersteuningsaanbod plaatsvindt in het regulier onderwijs. Mogelijk, maar daar is verder onderzoek voor nodig, beïnvloedt het ook de werking van de zorgplicht. En er zijn signalen aangetroffen in de cases dat het ook kan leiden tot (langer) vasthouden van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het regulier onderwijs, in gevallen waarin een verwijzing naar speciaal (basis)onderwijs wellicht meer passend voor het kind zou zijn. Krimp veroorzaakt ook teruggang in middelen voor scholen. Dat komt ook door andere oorzaken, zoals de daling van het aantal gewichtenleerlingen of afbouw van gemeentelijke subsidies. Teruggang in middelen moet worden opgevangen in scholen, bijvoorbeeld door de groepen groter te maken of 'extra handen' te beperken. Hierdoor neemt de werkdruk van leraren toe. Tegelijkertijd ligt er, vanwege passend onderwijs, de opdracht om onderwijs op maat te bieden aan leerlingen die iets extra's nodig hebben. Het is in dit licht niet vreemd dat leraren passend onderwijs vaak zien als moeilijk te realiseren en vinden dat er onvoldoende middelen voor zijn, ook al zijn er feitelijk in sommige gevallen juist meer middelen voor beschikbaar.
In het mbo zien we, onder meer in het toelatingsbeleid, dat passend onderwijs interfereert met andere, landelijke beleidslijnen zoals Focus op vakmanschap, Doelmatige leerwegen, macrodoelmatigheid, aanpak voortijdig schoolverlaten en de nieuwe wetgeving rondom het toelatingsrecht. Op sommige punten versterken de beleidslijnen elkaar. Zo sluit de versterking van de basisondersteuning, als onderdeel van passend onderwijs, aan bij de aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs zoals beoogd in Focus op vakmanschap. Tegelijkertijd leiden de verschillende beleidslijnen ook tot spanning: vergroting van de toegankelijkheid van het mbo kan het rendement – voorkomen van voortijdig schoolverlaten – onder druk zetten.
Door deze verwevenheid van ontwikkelingen is het lastig om 'sec' de impact van passend onderwijs te bepalen. Er is in de evaluatie ook oog nodig voor contextfactoren die meebepalen hoe de uitvoerders van passend onderwijs denken over passend onderwijs en hoe ze daarin handelen.

De integrale casestudies vormen, juist door de integrale benadering, een belangrijke bron van informatie om passend onderwijs in de context te plaatsen en om te zien hoe contextfactoren met passend onderwijs interfereren. De casestudies beperken zich tot een vijftiental cases. Dat maakt dat de uitkomsten niet zonder meer generaliseerbaar zijn voor alle samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen. Daarom verbinden we de casestudies nadrukkelijk met de monitoronderzoeken en voeren we ook een specifieke contextanalyse uit. Daarin gaan we na of er sprake is van verschuivingen in probleemdefinities, doelen en beleid passend onderwijs, maar ook welk aanpalend beleid relevant is voor het realiseren van de doelen van passend onderwijs.

Tot slot is het goed om op te merken dat deze rapportage de eerste is in een serie van rapporten die over de integrale casestudies zullen verschijnen. De komende jaren wordt de ontwikkeling bij de vijftien cases verder gevolgd.



KBA Nijmegen