

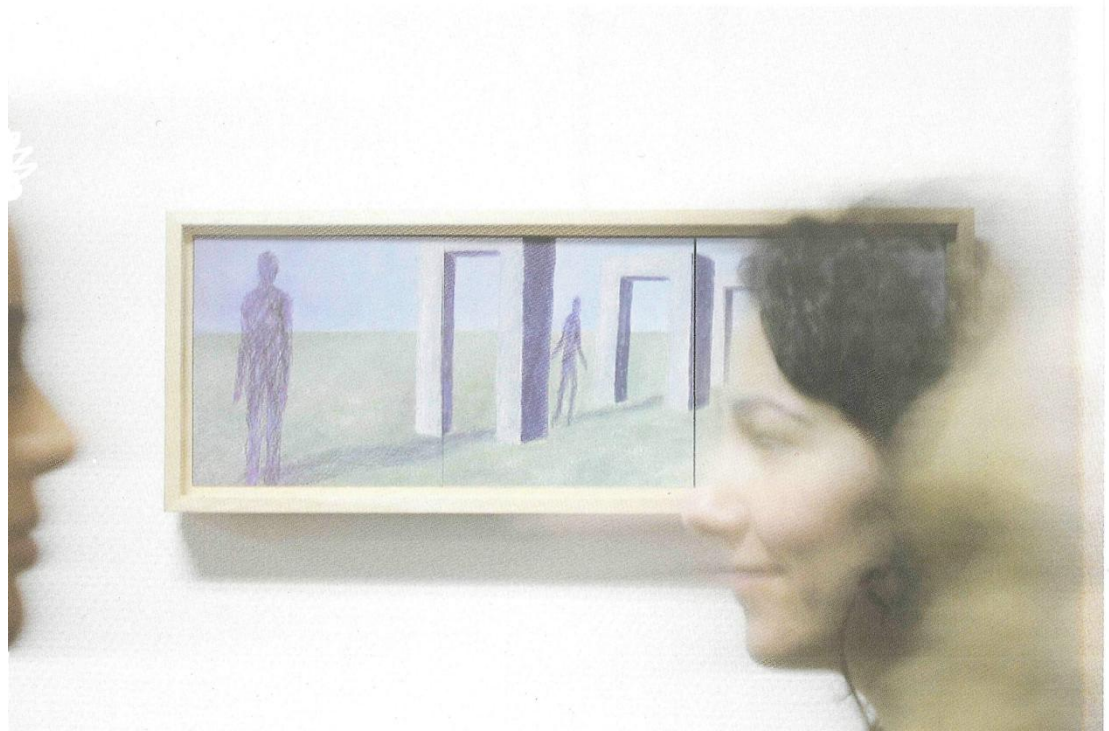


De Werkmaatschappij  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

## Review 0

# Rapport Passend Onderwijs



**“De spelregels zijn bekend en de wedstrijd gaat beginnen.”**

Programmatitel: Passend Onderwijs

Gateway™ nummer: 2014-012

Privacy rubricering: Organisatie vertrouwelijk

---

## **Gateway™ Review 0 – Strategie en bereik**

**Versie nummer: Definitief 1.0**

**Datum van oplevering aan SRO: 6 juni 2014**

**Overheidsorganisatie: Ministerie van OCW**

**SRO: Fons Dingelstad, directeur JOZ**

**Gateway™ Review data: 2 t/m 6 juni 2014**

---

**Gateway™ Review Team Leider:**

**Gateway™ Review Team Leden:**

## **Achtergrond**

### **Doelen van het programma:**

Op 1 augustus 2014 is de wet Passend Onderwijs van kracht. Doel van de nieuwe wet is dat alle leerlingen, dus ook leerlingen die extra ondersteuning in de klas nodig hebben, een passende onderwijsplek krijgen.

Om de knelpunten in het huidige systeem aan te pakken, is een aantal doelen geformuleerd.

1. Zo passend mogelijk onderwijs en aanpakken onderwijsbeperking.

Door afschaffing van de landelijke indicatiestelling systematiek krijgen schoolbesturen meer ruimte om bij de toekenning van extra onderwijssteuning uit te gaan van de onderwijsbeperking van de leerling.

2. Leraren zijn beter toegerust.

Met passend onderwijs wordt geïnvesteerd in opbrengstgericht werken voor alle leerlingen én in de verdere ontwikkeling van leraren.

3. Minder bureaucratie.

Geen lange indicatieprocedures, geen wachtlijsten, geen gescheiden circuits van lichte en zware ondersteuning en zo min mogelijk administratieve lasten voor de betrokkenen.

4. Budgettaire beheersbaarheid en transparantie.

Prakkijkels voor afwenteling van kosten van regulier naar speciaal onderwijs en van lichte ondersteuning naar zware ondersteuning moeten worden weggenomen.

5. Geen thuiszitters.

Een zo passend mogelijk onderwijsprogramma voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het onderwijs.

6. Afstemming met andere sectoren.

Zowel de voorzieningen als de ondersteuning die een kind vanuit verschillende sectoren in het jeugddomein (jeugdzorg, Wmo-zorg en de arbeidsmarkt) moeten beter op elkaar worden afgestemd.

Scholen voor regulier en speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) in de regio vormen een samenwerkingsverband en leggen afspraken vast in het ondersteuningsplan over:

- de basisondersteuning die alle scholen kunnen bieden;
- de verwijzing naar het speciaal onderwijs;
- de terugplaatsing;
- de verdeling van het geld en
- de resultaten die het samenwerkingsverband wil halen.

De kern van Passend Onderwijs is:

- Zorgplicht. De school zoekt een passende plek voor elke leerling die wordt aangemeld;
- Samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het samenwerkingsverband beslist over de toelaatbaarheid tot het (v)so en wint daarover advies in bij deskundigen en
- Veranderingen in de bekostiging. Budgetfinanciering vanuit het samenwerkingsverband en verevening, maar geen bezuiniging.

### **Drijfveren voor het programma:**

Uitgangspunt bij Passend Onderwijs is: regulier als het kan, speciaal als het moet. Er zijn leerlingen die het beste tot hun recht komen in het reguliere onderwijs, dat biedt immers vaak de beste kansen op een vervolgopleiding en meedoen in de samenleving. Terwijl voor andere leerlingen het speciaal onderwijs de meeste mogelijkheden biedt.

Passend Onderwijs biedt samenwerkingsverbanden en scholen meer ruimte om de ondersteuning vorm te geven:

- Handelingsgericht en uitgaan van wat een leerling nodig heeft om de schoolloopbaan te doorlopen, in plaats van een indicatie op basis van wat een leerling niet kan;
- Samenwerken en uitwisselen van expertise met speciaal onderwijs in plaats van verplichte afname ambulante begeleiding.

Elk samenwerkingsverband krijgt in verhouding evenveel geld (op basis van het aantal leerlingen). Uit onderzoek blijkt dat er geen inhoudelijke redenen zijn waarom de ene regio meer leerlingen heeft die extra ondersteuning krijgen dan de andere. Door verevening zullen de samenwerkingsverbanden vanaf 1 augustus 2015 in 5 jaar groeien naar een gelijke verdeling.

### **De stand van zaken:**

De wet Passend Onderwijs is op 9 oktober 2012 aangenomen door de Eerste Kamer. Als de wet op 1 augustus 2014 ingaat, krijgen scholen een zorgplicht. Dat betekent dat scholen ervoor verantwoordelijk zijn om elk kind een goede onderwijsplek te bieden; op de eigen school, eventueel met extra ondersteuning in de klas, op een andere reguliere school in de regio of in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ouders worden hierbij nauw betrokken. Om aan alle kinderen daadwerkelijk een goede onderwijsplek te kunnen bieden, vormen reguliere en speciale scholen samen regionale samenwerkingsverbanden. De scholen in het samenwerkingsverband maken afspraken over de ondersteuning aan leerlingen en de bekostiging daarvan. (zie ook [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl)).

De pilots zijn per september 2013 gestart.

Inhoudelijk moet er nog wel het nodige gebeuren (transitie en transformatie: vaak is gekozen voor een groeimodel), maar bestuurlijk staat het. De samenwerkingsverbanden zijn druk bezig, maar nog niet allemaal klaar. Men is nu vooral ook in de fase dat de scholen en ouders betrokken en geïnformeerd moeten worden. Er is een simulatiemodule ontwikkeld waarmee de inspectie het komend jaar de samenwerkingsverbanden afgaat met als doel: wat zijn scholen en samenwerkingsverbanden van plan en hoe past dit. Daarnaast is er een praktijktoets ontwikkeld waarmee 4 ervaringsdeskundigen langs de samenwerkingsverbanden gaan met

als doel te bekijken hoe de processen verlopen wanneer een ouder met een specifieke vraag komt.

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) is door het Ministerie van OCW aangewezen als organisatie die de monitoring en evaluatie van de invoering van passend onderwijs moet coördineren en uitzetten. Het NRO zal in de periode 2014 tot en met 2020 een onderzoeksprogramma (beleidsgerichte en praktijkgerichte evaluatie) uitvoeren naar de implementatie van passend onderwijs.

### **Vraagstelling:**

De voorbereiding op de invoering van passend onderwijs is nu zo ver gevorderd dat duidelijk wordt dat het 1<sup>e</sup> jaar een overgangsjaar zal worden. Veel ondersteuning aan leerlingen wordt gecontinueerd binnen de nieuwe structuren. De komende jaren moet de doorontwikkeling van passend onderwijs plaatsvinden. Dat leidt tot twee vragen:

- Hoofdvraag 1: Zijn de voorbereidingen voldoende gereed voor de start van passend onderwijs op 1 augustus 2014?
  - Zijn de samenwerkingsverbanden voldoende gereed om per 1 augustus 2014 van start te gaan?
    - Zijn de procedures voor de toewijzing van ondersteuning gereed?
    - Is de administratieve organisatie op orde?
    - Is er iets geregeld voor als er (in de loop van het jaar) problemen ontstaan?
    - Is de verdeling van de middelen voldoende geregeld?
    - Weten de scholen en ouders waar ze aan toe zijn?
    - Is er voldoende expertise aanwezig in het samenwerkingsverband?
  - Heeft men binnen OCW een adequaat scenario voor als er problemen ontstaan? (wie moet wanneer acteren, en wie moet wanneer met wie samenwerken)
  - Wat voor steun hebben de samenwerkingsverbanden nog nodig? En is dit dan van OCW of van elders?
- Hoofdvraag 2: Zijn de voorwaarden gecreëerd (in het veld en binnen OCW) om de doelstellingen van passend onderwijs op termijn te realiseren?
  - Door JOZ is een plan van aanpak passend onderwijs 2014-2020 opgesteld. Is dit ontwikkelprogramma compleet? Is alles wat hier in staat goed georganiseerd, zodat de doelen ook gehaald kunnen worden? Zijn de risico's in beeld en is OCW voorbereid op mogelijk te nemen maatregelen?
  - Zijn de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen zodanig toegerust dat zij klaar zijn voor hun nieuwe rol en in kunnen spelen op de nieuwe situatie die op hen afkomt?

- Wanneer bij de samenwerkingsverbanden de nadruk meer komt te liggen op het financiële aspect in plaats van op het kind, hoe gaat dit dan gemanaged worden?
- Hoe vindt de afstemming met de zorgdomeinen en met de arbeidstoeleiding bij de gemeente plaats?

### **Huidige status t.a.v. Gateway™ Reviews op programma:**

Na de eerste en tweede Gateway Review resp. jan. en okt. 2013 is een voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer gegaan.

### **Uitvoering van de Gateway™ Review**

Deze Gateway Review 0 op het programma Passend Onderwijs is uitgevoerd van 2 t/m 6 juni 2014 bij het ministerie van OCW te Den Haag.

De leden van het reviewteam zijn vermeld op de frontpagina.

Appendix A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.

Appendix B bevat de lijst van geïnterviewden.


Appendix C bevat de lijst van documenten die voor de review zijn bestudeerd.

### **Dankwoord**

Het Reviewteam dankt de geïnterviewden voor de open wijze waarop gesproken kon worden over de onderwijskundige veranderingen. Uit alles blijkt dat onze gesprekspartners het onderwijs een warm hart toedragen. De interviews hebben op uitstekende wijze kunnen bijdragen aan overzicht en inzicht en begrip van de problematiek.

Ook de betrokken medewerkers van OCW die het Reviewteam hebben bijgestaan worden hartelijk bedankt voor de inzet en betrokkenheid.

## **Gateway Delivery Confidence Assessment (conclusies)**

<p><b><u>Delivery Confidence</u></b> <b><u>uitspraak</u></b></p>	<p>Groen Oranje </p>
<p><b>“De spelregels zijn bekend en de wedstrijd gaat beginnen”</b></p> <p>Het Reviewteam is - op basis van de bevindingen in de review - van oordeel dat er voldoende vertrouwen is in een succesvolle start van Passend Onderwijs per 1 augustus 2014. Het moment is aangebroken dat de aandacht voor de ‘papieren exercitie’ kan worden omgezet in een bredere aanpak en ontwikkeling van Passend Onderwijs in elk samenwerkingsverband en de scholen. Het Reviewteam heeft vele bevlogen mensen gesproken die met passie voor deze onderwijskundige vernieuwing aan de slag zijn en willen. Er is ook brede waardering voor de deskundigheid van de directie JOZ en de wijze waarop deze directie de samenwerkingsverbanden heeft ondersteund. Ondersteuning zal de komende jaren zeker nog nodig zijn. Het is goed dat iedereen zich realiseert dat doorontwikkeling van deze onderwijskundige veranderingen nog een flinke weg heeft te gaan. Van jarenlang uitgaan van het indiceren van kinderen met problemen naar het denken in ontwikkelingsperspectieven voor elke leerling vergt ook een gedragsverandering op de werkvloer van schoolbesturen, scholen, leerkrachten en ouders. Deze verandering gaat gepaard met een verandering van verantwoordelijkheden. Daarnaast is samenwerking en wederzijds vertrouwen tussen ouders en school een belangrijke voorwaarde voor succes van Passend Onderwijs.</p> <p>Met de invoering van Passend Onderwijs is een grote verantwoordelijkheid neergelegd bij de samenwerkingsverbanden, zowel in financiële zin als in de wijze waarop extra onderwijsondersteuning wordt geboden, waaronder de toelaatbaarheid tot het (v)so. Deze beleidsvrijheid vraagt andere competenties van alle actoren in Passend Onderwijs.</p> <p>De samenwerking van scholen is met de deelname aan een samenwerkingsverband nog niet altijd vanzelfsprekend. Belangen van het samenwerkingsverband kunnen mogelijk strijdig zijn met het belang van een afzonderlijke school. Naar de mening van het Reviewteam bestaat het risico dat deze overstijgende belangen onvoldoende worden gehoord en meegewogen aan de bestuurstafel. Komend schooljaar zal benut moeten worden om afspraken te maken over de verantwoordelijkheidsverdeling die past bij de veranderde rollen en taken.</p> <p>Met de invoering van Passend Onderwijs wordt aangesloten op de</p>	

rijksbrede ontwikkeling om bij decentralisaties verantwoordelijkheden in de domeinen laag in de keten te beleggen en zich bij de ministeries te beperken tot systeemverantwoordelijkheid. Het lijkt het Reviewteam verstandig om de uitwerking daarvan gezamenlijk binnen de rijksdienst te ontwikkelen.






Het Reviewteam neemt met waardering kennis van de keuze om het toezicht van de Onderwijsinspectie niet alleen op de scholen maar ook op de samenwerkingsverbanden te richten. Samenwerking met gemeenten in het Jeugdzorgdomein en de AWBZ zal veelal opnieuw moeten worden ingeregeld. Het Reviewteam acht het van groot belang dat er stappen worden gezet om het toezicht van de gezamenlijke inspecties (IvhO, IJZ en IGZ) daarop af te stemmen. Vooruitlopend daarop zou het wenselijk zijn op gezamenlijke terreinen (bv thuiszitters, voortijdig schoolverlaten) van onderwijs en jeugd hier op operationeel niveau ook mee te starten.

Bij de (nieuwe) systeemverantwoordelijkheid van OCW horen heldere afspraken over de meerjarige beleidsinformatie op basis van heldere indicatoren. Hier zullen nadere afspraken over gemaakt moeten worden, ter voorkoming van een overload aan uitvragen aan de samenwerkingsverbanden en scholen.



---

De R.O.G-status van de Delivery Confidence uitspraak dient de volgende definities te gebruiken.

<u>R.O.G</u>	<u>Criteria</u>
	Een geslaagde implementatie van het programma/project (binnen de tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of deadline niet te worden overschreden.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de project/programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma/project te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

## **Samenvatting van Aanbevelingen**

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen die zijn geprioriteerd volgens onderstaande definities.

<b>Ref. Nr.</b>	<b>Aanbeveling</b>	<b>Kritiek/ Essentieel/ Aanbevolen</b>
1.	Bied scholen en samenwerkingsverbanden de ruimte om zonder al teveel regeldruk en controle zelf werkende weg hun eigen invulling te geven aan Passend Onderwijs. Beperk de monitoring- en onderzoeksactiviteiten en bied vooraf helderheid over de minimale toetsingscriteria en prestatie-indicatoren. Spits deze vooral toe op 'outcome' en minder op het proces.	<b>Essentieel (Doe binnenkort)</b>
2.	Gebruik de invoering van Passend Onderwijs als een natuurlijk moment om afspraken te maken over de invulling van de gewijzigde rolverdeling in de gehele keten (van systeemverantwoordelijke, brancheorganisaties, samenwerkingsverbanden, schoolleiders, leerkrachten en toezichthouders).	<b>Essentieel (Doe binnenkort)</b>
3.	Geef de PO- en VO-raad een aanjagende rol om namens de branche de gezamenlijke vraag te articuleren naar andere en aanvullende ontwikkelingsmogelijkheden waarin met name de nieuw benodigde competenties en vaardigheden aan de orde komen.	<b>Essentieel (Doe binnenkort)</b>
4.	Bevorder vanuit OCW in overleg met andere relevante ketens dat de indeling van regio's zo veel mogelijk congruent wordt.	<b>Aanbevolen</b>
5.	Bevorder dat in het OOGO het inhoudelijk en procesmatig beter op elkaar afstemmen van Passend Onderwijs en Jeugdzorg structureel wordt geagendeerd.	<b>Aanbevolen</b>
6.	Maak heldere afspraken over de invulling van systeemverantwoordelijkheid en stem deze af met de andere sociale domeinen. Geef daarbij ook aan welke gegevens periodiek door de samenwerkingsverbanden moeten worden geleverd om de systeemverantwoordelijkheid goed te kunnen uitvoeren.	<b>Aanbevolen</b>
7.	Beperk de vraag aan samenwerkingsverbanden en scholen naar gegevens, zowel in omvang als in frequentie,	<b>Essentieel (Doe binnenkort)</b>

	tot een minimum en richt deze in op een goede vergelijkbaarheid van decentrale gegevens en sturing op outcome.	
--	--	--

**Kritiek (Doe onmiddellijk)** – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.

**Essentieel (Doe binnenkort)** – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten dient het programma/project binnenkort actie te nemen.  
[N.B. Het review team dient zo mogelijk de essentiële aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]

**Aanbevolen** – Het programma/project kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.  
[N.B. Het review team dient zo mogelijk deze aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]

---

## **Bevindingen en aanbevelingen**

<h3><b>Hoofdvraag 1: Voorbereidingen voor de start van Passend Onderwijs op 1 augustus 2014</b></h3>
--

#### 1.1 Algemeen

“Deadlines hebben hun werk gedaan”. Er is in de afgelopen maanden door de verschillende partners hard gewerkt om alle zaken op orde te krijgen. Op één na hebben alle samenwerkingsverbanden hun ondersteuningsplan ingeleverd. Er is veel waardering voor de inzet van OCW bij deze voorbereiding. Het Reviewteam bevestigt het algemeen gedeelde gevoel dat men “klaar is voor de start”: de tijd breekt nu aan dat de wedstrijd gespeeld moet gaan worden in het onderwijsveld.

Daarin is er wel een aantal aandachtspunten. Er zijn nog grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden, dit komt tot uitdrukking in de ingeleverde plannen. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat in de toegenomen beleidsvrijheid en de benodigde samenwerking tussen schoolbesturen nog een cultuurverandering noodzakelijk is. Naar de beleving van het Reviewteam zijn schoolbesturen en scholen nog teveel intern gericht. Ouders en leerkrachten geven aan zich onvoldoende gehoord te voelen. Het Reviewteam acht dit een belangrijk aandachtspunt.

Het accent ligt ook nog te vaak op governance en bedrijfsvoering en nog te weinig op de inhoudelijke vernieuwing en kwaliteit van het onderwijs. Dit wordt echter op de korte termijn niet als een groot probleem ervaren, maar is wel randvoorwaardelijk voor goed Passend Onderwijs. Alle partijen zijn zich ervan bewust dat er tijd nodig is om in de nieuwe rollen en taken te groeien.

De vraag of de voorbereidingen voldoende gereed zijn voor de start kan bevestigend worden beantwoord.

#### 1.2 Samenwerkingsverbanden en scholen

“Papier is geregeld, nu samen werken aan passende onderwijsplekken voor elke leerling.”<sup>1</sup> Het Reviewteam heeft kennis genomen van vele best practices en is van mening dat deze als vliegwiel kunnen worden ingezet om de gewijzigde visie op onderwijsondersteuning “regulier als het kan, speciaal als het moet”

---

<sup>1</sup> Brochure “Passend Onderwijs voor leraren”

en rekening houdend met regionale verschillen (bv. stad of landelijk gebied) verder vorm te geven.

Vanaf 1 augustus 2014 hebben schoolbesturen binnen een samenwerkingsverband een zorgplicht. In het ondersteuningsplan hebben samenwerkingsverbanden aangegeven welke basisondersteuning alle scholen binnen het samenwerkingsverband bieden en is vastgelegd hoe de extra ondersteuning is georganiseerd, inclusief de besteding van de beschikbare middelen. Nu is het aan de samenwerkingverbanden om hier invulling aan te geven. De samenwerkingsverbanden hebben daarbij veel beleidsruimte gekregen en dit vraagt een andere rol, taakopvatting en competenties bij alle betrokken partners (van schoolbestuur tot leraar). Uit de gesprekken komt naar voren dat het feit dat VSO nog in de PO kolom is ondergebracht een mogelijke belemmerende factor kan zijn voor de gewenste samenwerking in het VO. Het Reviewteam heeft kunnen vaststellen dat dit een onderdeel is van het Plan van Aanpak.

De door sommigen zo 'gevreesde' verandering (leerlingen die per 1 augustus 2014 buiten de boot zouden vallen of klassen die 'overspoeld' zouden worden met kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte) zal naar verwachting niet plaats vinden. Het nieuwe schooljaar start zoals het oude schooljaar is geëindigd. De vraag is echter wel of alle schoolbesturen zich ten volle bewust zijn van de verantwoordelijkheid die zij vanaf die datum hebben. De financiële consequenties van het ingezette beleid van ieder samenwerkingsverband zullen al vanaf het schooljaar 2015/2016 blijken.

### 1.3 Schoolleiding, leerkrachten en ouders

Ouders en leerkrachten geven aan zich nog onvoldoende geïnformeerd te voelen. Het Reviewteam heeft geconstateerd dat er zowel digitaal als in brochures veel en toegankelijke informatie beschikbaar is gesteld, gericht op de doelgroepen. Het is nu aan de schoolleiders om actief met leerkrachten en ouders (face to face) in gesprek te gaan.

### 1.4 Sectorraden

De wet Passend Onderwijs beoogt de verantwoordelijkheid te beleggen bij de samenwerkingsverbanden. De belangenbehartiging van de PO- en VO-raad is echter gericht op afzonderlijke schoolbesturen. Een goede invulling van Passend Onderwijs betekent dat de belangen van het samenwerkingsverband de

---

belangen van de afzonderlijke schoolbesturen kunnen overstijgen. Het Reviewteam heeft niet waargenomen dat de PO-raad en de VO-raad zich al eigenaar voelen van deze overstijgende belangen op het niveau van samenwerkingsverbanden.

## 1.5 OCW

Vele geïnterviewden hebben hun waardering uitgesproken over de wijze waarop de directie JOZ en DUO het veld hebben gefaciliteerd op weg naar deze nieuwe start. Velen hebben ook aangegeven dat deze ondersteuning vanuit het ministerie nog zeker de komende jaren nodig zal zijn in de overgangsfase waarin het accent meer bij de onderwijssectoren zal komen te liggen.

Het toezichtarrangement waarbij de Inspectie van het Onderwijs zich ook richt op de samenwerkingsverbanden wordt over het algemeen als positief en nuttig ervaren. Gevraagd wordt naar helderheid over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan systeemverantwoordelijkheid van OCW en de daarvoor benodigde set van toetsingsgegevens.

<b>Hoofdvraag 2: Voorwaarden om de doelstellingen van passend onderwijs op termijn te realiseren.</b>
---

## 2.1 Algemeen

Bij veel samenwerkingsverbanden is sprake van een nog beleidsarme implementatie van Passend Onderwijs, die de komende jaren meer invulling moet krijgen. De deadline van 1 augustus 2014 heeft geholpen om de voorwaarden en de nodige urgentie te creëren. Om de doelstellingen van Passend Onderwijs op termijn te realiseren zullen echter nog de nodige maatregelen getroffen moeten worden. Het Plan van Aanpak 2014-2020 biedt hiervoor goede aanknopingspunten. Het Reviewteam wil daarbij het volgende meegeven.

Het werkende weg leren is een positieve aanpak, omdat scholen en samenwerkingsverbanden in de gelegenheid worden gesteld om de invoeringswijze te kiezen die bij hun situatie past. Dit is echter een fundamentele verandering ten opzichte van een traditionele aanpak, waarin veel centraal werd voorgeschreven. De vrijheden die deze verandering met zich meebrengt biedt zowel kansen als risico's. Met de diversiteit van aanpakken zal er de eerste tijd een verhoogde

---

kans op incidenten zijn. Er moet voor worden gewaakt, dat nieuwe incidenten leiden tot nieuwe centrale regelgeving.

Het Reviewteam heeft signalen ontvangen dat er sluipenderwijs in de afgelopen periode weer een aantal regels is toegevoegd. De neiging bestaat om nieuwe knelpunten te vertalen naar aanvullende regelgeving. Tevens is er nog een aantal bestaande knelpunten, o.a. symbiose-onderwijs, die de speelruimte van samenwerkingsverbanden inperken. Om Passend Onderwijs tot zijn recht te laten komen moet de beleidsruimte van samenwerkingsverbanden gerespecteerd blijven en terughoudendheid betracht worden ten aanzien van nieuwe regelgeving. Beleidsruimte voor samenwerkingsverbanden moet gepaard gaan met sturing op hoofdlijnen vanuit OCW (systeemverantwoordelijkheid), heldere prestatie-indicatoren en parallel daaraan toetsingscriteria waarop scholen en samenwerkingsverbanden kunnen worden afgerekend. Snelle duidelijkheid hierover is gewenst.

#### *Aanbeveling 1*

Bied scholen en samenwerkingsverbanden de ruimte om zonder al teveel regeldruk en controle zelf werkende weg hun eigen invulling te geven aan Passend Onderwijs.

Beperk de monitoring- en onderzoeksactiviteiten en bied vooraf helderheid over de minimale toetsingscriteria en prestatie-indicatoren. Spits deze vooral toe op 'outcome' en minder op het proces.

Met de invoering van Passend Onderwijs wordt aangesloten op de rijksbrede ontwikkeling om bij decentralisaties verantwoordelijkheden in de domeinen laag in de keten te beleggen en zich bij de ministeries te beperken tot systeemverantwoordelijkheid. Dit betekent niet dat OCW zich terugtrekt uit het veranderproces, maar dat het accent van besturing komt te liggen bij de samenwerkingsverbanden. Een 'lerende aanpak' met veel verantwoordelijkheid laag in de organisatie(s) betekent niet dat er geen support op overkoepelend niveau meer nodig is.

Het Reviewteam heeft echter geconstateerd dat er nog geen duidelijk platform op bestuursniveau is waar samenwerkingsverbanden zijn vertegenwoordigd én waar zij met uitwisseling van kennis en ervaringen elkaar aanspreken op kwaliteit. Zoals eerder opgemerkt ligt het in de lijn van sectororganisaties om invulling te geven aan deze rol.

---

Het voornemen van OCW is dat de directie JOZ tot 1 januari 2015 ondersteuning zal blijven bieden als vraagbaak en support centre en dat vanaf dat tijdstip deze ondersteuning vanuit de lijn van de directies PO en VO zal worden gecontinueerd. In het veld wordt deze ontwikkeling met enige zorg tegemoet gezien.

### *Aanbeveling 2*

Gebruik de invoering van Passend Onderwijs als een natuurlijk moment om afspraken te maken over de invulling van de gewijzigde rolverdeling in de gehele keten (van systeemverantwoordelijke, brancheorganisaties, samenwerkingsverbanden, schoolleiders, leerkrachten en toezichthouders).

## 2.2 Toerusting van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen

De meeste samenwerkingsverbanden liggen goed op koers met de voorbereidingen op Passend Onderwijs. Wel is er sprake van grote onderlinge verschillen. Deze verschillen zijn niet alleen toe te schrijven aan de effecten van de financiële verevening. De invoering van Passend Onderwijs vraagt naast vakmatige veranderingen ook de inzet van andere competenties. Tot dusverre werd veel centraal voorgeschreven, vanaf heden zullen besturen in de samenwerkingsverbanden zelf en gezamenlijk een visie moeten ontwikkelen, proactief kunnen handelen, entrepreneurschap betonen, risicomangement plegen en elkaar aanspreken. Naar de mening van het Reviewteam staat deze competentieontwikkeling op alle niveaus nog in de kinderschoenen.

## 2.3 Schoolleiders, leerkrachten en ouders

De schoolleiders en leerkrachten vervullen in het verder ontwikkelen van Passend Onderwijs de spilfunctie. De nieuw benodigde competenties, zoals hiervoor aangegeven, zijn cruciaal voor de schoolleider om het veranderproces binnen de school aan te sturen. De inzet van leerkrachten verdient waardering. Zij zullen Passend Onderwijs tot een succes gaan maken en zullen daarbij gestimuleerd en ondersteund moeten worden. Ook de samenwerking met ouders is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Dat betekent wel dat schoolleiding, leerkrachten en ouders op hoofdlijnen overeenstemming moeten hebben over de gewenste invulling van deze samenwerking.



---

Vertegenwoordigers van leraren en ouders hebben in de ondersteuningsplanraad adviesrecht met betrekking tot het ondersteuningsplan. Actieve participatie bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van het ondersteuningsplan, zal de betrokkenheid van ouders en leerkrachten positief beïnvloeden.

Zo'n belangrijke stelselverandering als Passend Onderwijs zal gepaard moeten gaan met een stevig programma met op maat gesneden opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor het zittend lerarenkorps. Het leiderschap van schoolleiders zal in dit verband ook een belangrijke succesfactor zijn. Om ook de instroom van nieuwe leerkrachten goed aan te laten sluiten op Passend Onderwijs, zullen PABO's en Lerarenopleidingen hierop moeten inspelen.

### *Aanbeveling 3*

Geef de PO- en VO-raad een aanjagende rol om namens de branche de gezamenlijke vraag te articuleren naar andere en aanvullende ontwikkelingsmogelijkheden waarin met name de nieuw benodigde competenties en vaardigheden aan de orde komen.

## 2.4 Financieel aspect versus kwaliteitsverbetering t.b.v. het kind

Hoewel een aantal samenwerkingsverbanden te maken krijgt met een negatief uitvallende verevening en dit tot de nodige zorgen leidt, heeft het Reviewteam uit de interviews opgemaakt dat over de hele linie dit effect geen onoverkomelijke hindernis vormt voor het bereiken van de doelen van Passend Onderwijs. In de eerste plaats zijn de meeste samenwerkingsverbanden al geruime tijd op de hoogte en zich bewust van deze maatregelen en hebben zij zich erop voorbereid. In de tweede plaats betreft het vereveningseffect in de meeste gevallen slechts een klein deel van de totale budgetten. Het Reviewteam heeft er – op basis van de interviews - vertrouwen in dat de samenwerkingsverbanden, in geval van budgetvermindering, toch tot een financieel gezonde oplossing kunnen komen.

## 2.5 Decentralisatie Jeugdzorg, AWBZ en Passend onderwijs

In diverse overheidsketens zijn stelselwijzigingen gaande, leidend tot decentralisatie van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Aanpalende gebieden van Passend Onderwijs waar dat aan de orde is zijn de Jeugdzorg en de AWBZ. Op elk van deze terreinen zijn gelijksoortige veranderprocessen gaande en

---

inhoudelijk hebben ze onderling veel raakvlakken en is afstemming noodzakelijk. Maar ze worden ieder afzonderlijk bestuurd en lopen procesmatig niet synchroon. Op uitvoerend niveau, i.c. bij de scholen en samenwerkingsverbanden, leidt dit tot bestuurlijke drukte en procedurele complexiteit die als hinderlijk ervaren wordt. Een voorbeeld daarvan is dat de geografische indeling van samenwerkingverbanden, leerplichtregio's, jeugdzorgregio's, gemeenten, veiligheidsregio's, etc. allemaal verschillend zijn, waardoor een samenwerkingsverband met zeer veel andere instanties en procedures te maken heeft om zaken gedaan te krijgen.

*Aanbeveling 4*

Bevorder vanuit OCW in overleg met andere relevante ketens dat de indeling van regio's zo veel mogelijk congruent wordt.

De gezinssituatie en de leersituatie van een kind hebben ontegenzeggelijk veel met elkaar te maken. Idealiter zouden de stelselwijzigingen van m.n. de Jeugdzorg (met focus op het gezin) en het Passend Onderwijs (met focus op het kind) dan ook tezamen en synchroon zijn georganiseerd. Dat dit niet gebeurt is betekent dat er tijdens de implementatie van beide trajecten alsnog veel inhoudelijke en procesmatige afstemming moet worden bewerkstelligd. Het meest daartoe geëigende platform is het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO). Het OOGO heeft echter veelal een lage frequentie (2x per jaar) en naar verluidt is dit nog niet altijd een thema. Dit is een risico voor het uiteindelijk te bereiken maatschappelijke doel.

*Aanbeveling 5*

Bevorder dat in het OOGO het inhoudelijk en procesmatig beter op elkaar afstemmen van Passend Onderwijs en Jeugdzorg structureel wordt geagendeerd.

Elke vorm van decentralisatie betekent diversiteit in aanpakken en oplossingen. Met de decentralisatie van Passend Onderwijs zijn er 152 samenwerkingsverbanden met ieder hun eigen aanpak en oplossingen. Dat is goed uit een oogpunt van "dicht bij de praktijk" en "maatwerk voor het kind". Beleidsmatig heeft dat echter het nadeel dat ook proces- en resultaatgegevens meer diversiteit gaan vertonen en moeilijker vergelijkbaar worden. In relatie tot aanbeveling 1 (minder regeldruk en controle, minder belasting van scholen en samenwerkingsverbanden met monitors en onderzoeken) is het dan zaak om vanuit de systeemverantwoordelijkheid van OCW te sturen op een beperkte,

---

maar zeer uitgekende set aan benodigde indicatoren voor overkoepelend beleid die wel een goede vergelijkbaarheid van decentrale gegevens waarborgt. Deze set aan gegevens kan beperkt blijven door vooral te sturen op maatschappelijk effect van het beleid (outcome) en minder op de procesgang van samenwerkingsverbanden. Ook afstemming met andere gegevensverzamelende instanties, zoals brancheorganisaties, vakbonden en belangenverenigingen, kan de totale druk op scholen en samenwerkingsverbanden om gegevens te leveren wellicht verminderen.

*Aanbeveling 6*

Maak heldere afspraken over de invulling van systeemverantwoordelijkheid en stem deze af met de andere sociale domeinen. Geef daarbij ook aan welke gegevens periodiek door de samenwerkingsverbanden moeten worden geleverd om de systeemverantwoordelijkheid goed te kunnen uitvoeren.

*Aanbeveling 7*

Beperk de vraag aan samenwerkingsverbanden en scholen naar gegevens, zowel in omvang als in frequentie, tot een minimum en richt deze in op een goede vergelijkbaarheid van decentrale gegevens en sturing op outcome.

**De volgende Gateway™ Review**

Het Reviewteam adviseert om een volgende review tegen het einde van het schooljaar 2014/2015 uit te laten voeren.

## **APPENDIX A**

### **Doelen Gateway™ Review 0: Strategie en bereik**

Tijdens de OGC Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het Reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige OGC Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de OGC Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid.

In dit type Gateway kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

**APPENDIX B** is in deze geanonimiseerde versie verwijderd

## **APPENDIX C**

### **Geraadpleegde documenten**

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de review zijn geraadpleegd.

Ook de website [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl) is een belangrijke informatiebron geweest.

#### *Stand van zaken nu*

- Derde en vierde voortgangsrapportage passend onderwijs (incl. brieven)
- Rapportage monitor ouders en personeel 1<sup>e</sup> meting
- Eerste uitkomsten monitor ouders en personeel 2<sup>e</sup> meting incl. samenvatting
- Eerste en tweede rapportage Gateway Review
- Uitkomsten vragenlijst samenwerkingsverbanden mei/juni 2014
- Analyse van 40 ondersteuningsplannen door Oberon
- Evaluatie van de pioniers (1<sup>e</sup> jaar) / Verslagen gesprekken pioniers
- Verslag meest recente bestuurlijk overleg met onderwijsorganisaties

#### *Ontwikkeling de komende jaren*

- Ontwikkelprogramma Passend Onderwijs 2014-2020
- Evaluatieprogrammering NRO Passend Onderwijs voor 2014-2015

#### *Achtergrond*

- PowerPoint 'basics passend onderwijs'
- Brochure Passend Onderwijs voor Leraren
- Brochure Passend Onderwijs; informatiegids voor ouders
- Documentenlijst vorige Gateway Review (op verzoek zijn deze documenten opvraagbaar)
- Matrix met inhoud alle statuten door DUO incl. samenvatting
- Brief aan Staatssecretaris van Balansdigitaal: gesignaleerde knelpunten en suggesties
- Drietal brieven van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer n.a.v. Kamervragen.