



Evaluatie
Passend Onderwijs

Op weg naar nieuw beleid Iwoo

Voortgangsonderzoek naar
opting out Iwoo

*S. Weijers, M. Walraven, G. Damstra,
M. Roelofs, M. van der Meijs,
E. Voncken, M. Heim*

Op weg naar nieuw beleid Iwoo

Voortgangsonderzoek naar
opting out Iwoo

*S. Weijers, M. Walraven, G. Damstra (Oberon)
M. Roelofs, M. van der Meijs (KBA Nijmegen)
E. Voncken, M. Heim (Kohnstamm Instituut)*

*Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl*

S. Weijers, M. Walraven, G. Damstra, M. Roelofs, M. van der Meijs, E. Voncken, M. Heim (2016)
Op weg naar nieuw beleid lwoo. Voortgangsonderzoek naar opting out lwoo
Utrecht: Oberon, KBA Nijmegen, Kohnstamm Instituut.

Dit is publicatie nr. 4 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-77737-92-7

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. Het gebruik van passages uit deze tekst als ondersteuning en toelichting is toegestaan, mits de bron correct en duidelijk wordt vermeld.

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:
Oberon
Postbus 1423
3500 BK Utrecht
030 2306090
info@oberon.eu
© Copyright Oberon Utrecht, 2016

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

NRO-projectnummer: 405-15-751



Inhoudsopgave

<u>1.</u>	<u>Inleiding</u>	1
1.1	Integratie lwoo en pro in passend onderwijs	1
1.2	Opting out lwoo	1
1.3	Voortgangsonderzoek opting out lwoo	2
1.4	Opbouw van het rapport	4
<u>2.</u>	<u>Onderzoeksopzet</u>	5
2.1	Fase 1	5
2.2	Fase 2	6
2.3	Fase 3	7
<u>3.</u>	<u>Varianten opting out</u>	8
<u>4.</u>	<u>Loslaten van lwoo-licenties</u>	11
4.1	Redenen	11
4.2	Verwachte gevolgen	12
4.3	De eerste ervaringen met het loslaten van de licenties	13
<u>5.</u>	<u>Loslaten criteria, procedure en duur: wel aanwijzing lwoo</u>	14
5.1	Redenen, variant wel aanwijzing lwoo	14
5.2	Verwachte gevolgen, variant wel aanwijzing lwoo	15
5.3	De eerste ervaringen met het loslaten van criteria, variant wel aanwijzing lwoo	16
<u>6.</u>	<u>Loslaten criteria, procedure en duur: geen aanwijzing lwoo</u>	18
6.1	Redenen, variant geen aanwijzing lwoo	18
6.2	Financiële verdeelsleutel, variant geen aanwijzing lwoo	19
6.3	Verwachte gevolgen, variant geen aanwijzing lwoo	20
6.4	De eerste ervaringen met het loslaten van criteria, variant geen aanwijzing lwoo	21
<u>7.</u>	<u>Aandachtspunten</u>	26
	Bijlage 1 Topiclijst interview directeur samenwerkingsverband	29
	Bijlage 2 Topiclijst groepsinterview stakeholders	32

1. Inleiding

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet Passend Onderwijs van kracht. De invoering van de wet stelt een nieuw kader voor de ondersteuning van leerlingen. Het doel van passend onderwijs is jongeren mogelijkheden te bieden die beter aansluiten op de aard, omvang en duur van de ondersteuningsbehoefte.

Scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs werken met elkaar samen in samenwerkingsverbanden. De schoolbesturen hebben sinds de invoering van de wet een zorgplicht. Dit houdt in dat zij de verantwoordelijkheid hebben om iedere jongere met een extra ondersteuningsbehoefte een passende plek in het onderwijs te geven, op de eigen school of op een andere (reguliere of speciale) school binnen het samenwerkingsverband.

1.1 Integratie lwoo en pro in passend onderwijs

Sinds 1 januari 2016 zijn ook het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro) onderdeel geworden van passend onderwijs. Daarmee zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk geworden voor alle vormen van onderwijsondersteuning voor leerlingen.

De inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs houdt voor de samenwerkingsverbanden in dat zij zelf mogen beslissen over de toewijzing van lwoo en pro en over de ondersteuningsbudgetten van lwoo en pro. Vooral nog blijven de landelijke toewijzingscriteria gelden voor de toewijzing van lwoo en pro, blijft de verwijzing naar lwoo en pro geldig voor de duur van de schoolloopbaan en blijven ook de lwoo-licenties behouden. Het voornemen van het ministerie van OCW is om op termijn de landelijke toewijzingscriteria, de duur van de toewijzing van lwoo en de lwoo-licenties los te laten, evenals de criteria voor pro.

1.2 Opting out lwoo

Voor lwoo bestaat per 1 januari 2016 de mogelijkheid tot 'opting out'. Dit houdt in dat samenwerkingsverbanden die dat willen alvast ervaringen kunnen opdoen met de situatie waarin toewijzingscriteria voor lwoo, de landelijke bepaalde duur van de toewijzing en het licentiesysteem voor lwoo worden losgelaten. Achttien samenwerkingsverbanden hebben die mogelijkheid aangegrepen. Samenwerkingsverbanden kunnen alleen deelnemen aan opting out als alle schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband hiermee akkoord gaan. Het is niet mogelijk om via opting out af te wijken van de criteria voor pro. Er zijn twee varianten van opting out lwoo.

Loslaten lwoo-licenties

Samenwerkingsverbanden beslissen zelf welke scholen worden voorgedragen voor een lwoo-licentie en daarmee in aanmerking komen voor lwoo-bekostiging. Alleen scholen die

vmbo aanbieden, kunnen middelen voor lwoo ontvangen. Scholen die al over een lwoo-licentie beschikken, behouden deze licentie.

Loslaten landelijke criteria, procedure en duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo
Samenwerkingsverbanden hebben de mogelijkheid zelf criteria en een procedure vast te stellen om te beoordelen of een leerling is aangewezen op het lwoo. Tevens kan het samenwerkingsverband beslissen over de geldigheidsduur van de ondersteuningstoewijzing (deze geldigheidsduur bedraagt minimaal één jaar).

Met ingang van 2017 is het voor de resterende samenwerkingsverbanden vo mogelijk om ook te kiezen voor opting out.

1.3 Voortgangsonderzoek opting out lwoo

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) heeft het Consortium Evaluatie Passend Onderwijs verzocht een voortgangsonderzoek uit te voeren naar opting out lwoo. Het Consortium voert meerjarig onderzoek uit naar de invoering en werking van passend onderwijs.¹ Het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo maakt deel uit van het onderzoeksprogramma van het Consortium. Binnen het onderzoek worden (in de periode november 2015 – november 2017) de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs gevolgd die kiezen voor opting out lwoo. Doel van het onderzoek is om bij te dragen aan kennisdeling en input te bieden voor wet- en regelgeving en implementatie. De hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek luiden als volgt:

Hoofdvraag

Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen van de opting-out van de samenwerkingsverbanden om toekomstig beleid (inclusief wet- en regelgeving en implementatie) in te richten ten behoeve van opting out of loslaten van de criteria voor lwoo in 2018?

Deelvragen fase 1 (november 2015 – maart 2016)

1. Welke verschillende vormen van opting out lwoo zijn te onderscheiden/ te duiden in de 1e tranche samenwerkingsverbanden die kiezen voor opting out?
 - Is hier een typering van opting out in aan te brengen?
 - Op basis van welke beweegredenen maken samenwerkingsverbanden keuzes?
2. Welke samenhang is er tussen kenmerken van samenwerkingsverbanden en type(n) opting out?

Deelvragen fase 2 (februari 2016 – september 2016)

3. Wat zijn de ervaringen van stakeholders (samenwerkingsverbanden, bestuurders, schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen) bij de typen opting out?

¹ Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Minimaal gelet op de onderstaande aspecten:

- Organiseerbaarheid opting out lwoo voor samenwerkingsverband en school;
- Communicatie opting out lwoo binnen en buiten samenwerkingsverband (personeel en ouders);
- Mate van behalen van visie en doelstellingen van samenwerkingsverband en school;
- Beperkingen in wet- en regelgeving (is er knellende regelgeving waardoor samenwerkingsverbanden het niet optimaal zouden kunnen inrichten?)

4. Welke aandachtspunten zijn te destilleren voor toekomstig beleid?

Deelvragen fase 3 (september 2016 – oktober 2017)

Voor de 2e tranche samenwerkingsverbanden:

5. Welke lessen nemen de samenwerkingsverbanden uit de 2e tranche mee van de 1e tranche samenwerkingsverbanden?
6. Zijn er andere vormen van opting out te onderscheiden in de 2e tranche ten opzichte van de 1e tranche? Welke beweegredenen zijn daarvoor?

Voor 1e en 2e tranche samenwerkingsverbanden:

7. Welke wijzigingen hebben zich voorgedaan gedurende de opting out of welke wijzigingen denken samenwerkingsverbanden binnen afzienbare tijd door te voeren? Hierbij gaat het om wijzigingen in de procedure of toewijzing lwoo of nieuwe vormen van opting out. Waarom vinden eventuele wijzigingen plaats?
8. Welke aandachtspunten (ondersteuningsbehoefte) zijn te destilleren voor de implementatie van het loslaten van de criteria, duur en licenties voor lwoo?

Achttien van de in totaal 75 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs hebben ervoor gekozen om aan de eerste tranche van opting out deel te nemen. In de onderzoeksfases 1 en 2 richten we ons op deze groep samenwerkingsverbanden. In fase 3 nemen we de samenwerkingsverbanden die per januari 2017 kiezen voor opting out ook mee in het onderzoek.

Het onderzoek draagt bij aan het onderlinge leren van de samenwerkingsverbanden uit de eerste tranche en het zal de samenwerkingsverbanden die in een later stadium de criteria en duur van de ondersteuningstoewijzing van lwoo en de lwoo-licenties loslaten, inzicht bieden in de keuzes die zij kunnen maken en in de ervaringen die andere samenwerkingsverbanden hebben opgedaan. De resultaten uit het onderzoek worden gedeeld via de werkgroep Opting out van het Steunpunt Passend onderwijs van de VO-raad (www.steunpuntpassendonderwijs-vo.nl).

De wetgeving voor het loslaten van criteria, duur en licenties lwoo wordt nader uitgewerkt. Door opting out te volgen, kan het ministerie van OCW de voorgenomen wet- en regelgeving aanpassen op basis van de ervaringen van de samenwerkingsverbanden die voor opting out gekozen hebben en vervolgens de implementatie aanpassen aan de ondersteuningsbehoefte van de samenwerkingsverbanden.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt de onderzoeksopzet beschreven en wordt ingegaan op de deelname van de samenwerkingsverbanden aan het onderzoek. In hoofdstuk 3 komt aan de orde voor welke varianten van opting out de samenwerkingsverbanden gekozen hebben en beschrijven we de samenhang met achtergrondkenmerken, zoals de verevening. In hoofdstuk 4 tot en met 6 wordt per variant beschreven welke beweegredenen de samenwerkingsverbanden hebben voor de door hen gekozen variant, welke uitwerking zij geven aan de variant en wat verwachte gevolgen zijn van deze uitwerking. Tevens wordt per variant beschreven wat de eerste ervaringen zijn bij de verschillende stakeholders. We sluiten het rapport af met een inventarisatie van aandachts- en knelpunten.

2. Onderzoeksopzet

Het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo bestaat uit drie fasen. Deze rapportage is gebaseerd op de uitkomsten van fase 1 en fase 2.

2.1 Fase 1

In fase 1 (november 2015-februari 2016) van het voortgangsonderzoek opting out lwoo is gekeken naar de planvorming en voorbereiding van de samenwerkingsverbanden die kozen voor opting out lwoo in de eerste tranche. Deze samenwerkingsverbanden startten met de door hun gekozen vorm van opting out per 1 januari 2016.

Documentenanalyse

Van de achttien samenwerkingsverbanden die per 1 januari startten met opting out zijn de ondersteuningsplannen en aanverwante documenten bestudeerd waarin de samenwerkingsverbanden beschrijven hoe zij opting out lwoo vormgeven. Deze analyse is uitgevoerd aan de hand van een analysekader waarin de volgende elementen zijn opgenomen:

- keuze voor de vorm van opting out (loslaten licenties en loslaten criteria);
- keuze voor het al dan niet afgeven van een aanwijzing lwoo;
- de criteria die worden gehanteerd bij het afgeven van een aanwijzing lwoo;
- de verdeling van de middelen;
- invulling van de ondersteuning en het ontwikkelingsperspectief.

Verder is binnen het analysekader gekeken naar achtergrondkenmerken van de samenwerkingsverbanden. Hierbij zijn vooral achtergrondkenmerken die relevant zijn voor de financiële situatie van samenwerkingsverbanden meegenomen aangezien de verwachting was dat de financiële situatie een rol zou spelen bij de keuze en uitwerking van de variant van opting out. Voor de achtergrondkenmerken is gebruik gemaakt van de kengetallen op www.passendonderwijs.nl met teldatum 1 oktober 2014:

- vereveningsbedrag zware ondersteuning;
- aantal besturen binnen het samenwerkingsverband;
- aantallen en verloop van lwoo-leerlingen.

Interviews

Als aanvulling op de documentenanalyse zijn directeuren en coördinatoren van zeventien² samenwerkingsverbanden geïnterviewd aan de hand van een vooraf vastgestelde

² Eén samenwerkingsverband was niet in de gelegenheid deel te nemen aan een interview.

gespreksleidraad (zie bijlage 1). Het doel van de interviews was meer zicht te krijgen op de beweegredenen bij de gemaakte keuzes rond opting out lwoo. De verslagen van de interviews zijn ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd.

De uitkomsten van Fase 1 zijn vastgelegd in een publieksvriendelijke brochure³ voor alle vo-samenwerkingsverbanden. De brochure is landelijk verspreid.

2.2 Fase 2

In fase 2 (maart-juni 2016) van het voortgangsonderzoek zijn bij twaalf⁴ samenwerkingsverbanden de eerste ervaringen met (de gevolgen van) opting out lwoo bij de verschillende stakeholders onderzocht. Daarbij is gekeken naar:

- betrokkenheid bij en visie op het gekozen lwoo-beleid;
- de veranderingen en ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk;
- de procedures op schoolniveau (intake, overdracht po-vo, toewijzing);
- veranderingen in ondersteuningsaanbod;
- financiering;
- communicatie met stakeholders;
- verantwoording en monitoring;
- knelpunten in wet- en regelgeving.

Bij acht van de twaalf deelnemende samenwerkingsverbanden is een groepsinterview⁵ met stakeholders gehouden aan de hand van een vooraf vastgestelde gespreksleidraad (zie bijlage 2). Stakeholders zijn directieleden, teamleiders en zorgcoördinatoren van vmbo-scholen uit het samenwerkingsverband, directeuren en coördinatoren en/of stafmedewerkers van de samenwerkingsverbanden en betrokkenen uit het primair onderwijs (waaronder intern begeleiders) (zie bijlage 3).

Bij vier van de twaalf deelnemende samenwerkingsverbanden was een groepsinterview organisatorisch niet mogelijk en/of werd een groepsinterview in deze periode niet wenselijk geacht door de directeur van het samenwerkingsverband⁶. In plaats daarvan zijn

³ *Op weg naar nieuw beleid lwoo (2016)*. Brochure. Onderzoeksprogramma Evaluatie Passend onderwijs. Utrecht: Oberon.

⁴ Een zestal samenwerkingsverbanden heeft aangegeven niet mee te kunnen werken aan de tweede fase van het onderzoek (één daarvan heeft ook niet meegewerkt aan de eerste fase van het onderzoek). Genoemde redenen daarvoor zijn: geen tijd/prioriteit, nog geen ervaringen, beleid moet nog uitgewerkt worden, voornamelijk geen/nauwelijks veranderingen in de praktijk.

⁵ Gemiddelde duur van het groepsinterview bedroeg circa 1,5 uur.

⁶ Redenen die genoemd werden voor het niet deelnemen aan een groepsinterview zijn vergelijkbaar aan de redenen die genoemd worden voor het helemaal niet deelnemen aan fase 2 van het onderzoek: voornamelijk geen/nauwelijks veranderingen in de praktijk, 'te vroeg' voor een evaluatie door middel van een groepsinterview. Om de directeuren van de samenwerkingsverbanden tegemoet te komen, is voorgesteld enkele telefonische interviews te doen met betrokkenen (en zo de tijdsinvestering te beperken).

stakeholders individueel (telefonisch) geïnterviewd (daarbij is gebruik gemaakt van dezelfde gespreksleidraad als bij de groepsinterviews). De verslagen van de interviews zijn ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd.

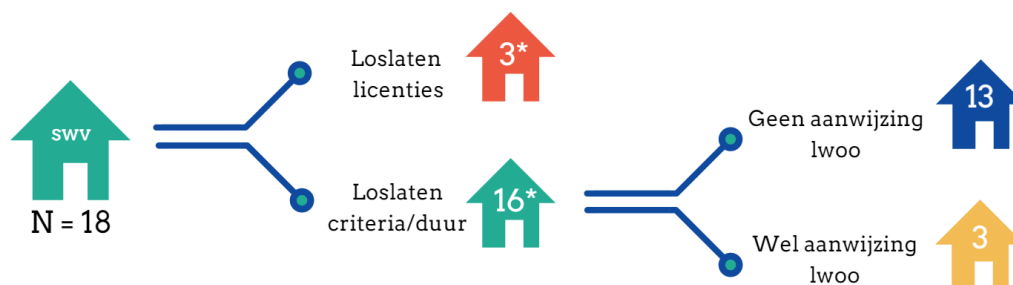
2.3 Fase 3

In fase 3 van het onderzoek (januari-juni 2017) worden de vormen van opting out geïnventariseerd, waar de samenwerkingsverbanden uit de tweede tranche (per 1 januari 2017) voor kiezen. Tevens wordt bij de samenwerkingsverbanden uit de eerste tranche onderzocht welke wijzigingen zich hebben voorgedaan gedurende opting out en welke wijzigingen samenwerkingsverbanden nog denken te gaan doorvoeren naar aanleiding van de ervaringen die ze hebben opgedaan. Ook verdiepende interviews over de ervaringen op schoolniveau maken onderdeel uit van fase 3.

3. Varianten van opting out

Sinds 1 januari 2016 zijn achttien samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs via opting out gestart met het loslaten van de landelijk vastgestelde criteria, duur en/of licenties voor lwoo. De samenwerkingsverbanden konden kiezen voor één of beide van onderstaande varianten van opting out:

- Het loslaten van lwoo-licenties
- Het loslaten van de landelijke criteria, procedure en vastgestelde duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo.



* Eén swv heeft gekozen voor een combinatie van het loslaten van criteria en licenties.

Figuur 3-1 Varianten van opting out

In totaal hebben drie samenwerkingsverbanden gekozen voor het loslaten van de lwoo-licenties en zestien samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor de tweede variant (zie figuur 1). Eén samenwerkingsverband heeft gekozen voor een combinatie van het loslaten van criteria en licenties⁷.

Bij de variant 'loslaten criteria en duur' blijkt voor de inrichting in de praktijk een onderscheid mogelijk tussen samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer hanteren⁸ en samenwerkingsverbanden die wel een aanwijzing lwoo afgeven aan de hand van eigen criteria.

Van de zestien samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het loslaten van de landelijke criteria, procedure en vastgestelde duur hanteren dertien

⁷ De reden om te kiezen voor een combinatie van het loslaten van criteria en licenties was dat alle vmbo-leerlingen daardoor kunnen profiteren van de lwoo-middelen. De beleidsvrijheid ten aanzien van de inzet van deze middelen voor de school wordt vergroot, aldus de directeur van het samenwerkingsverband.

⁸ De variant waarbij samenwerkingsverbanden geen aanwijzing lwoo meer hanteren, wordt ook wel de variant populatiebepoort genoemd. Aangezien er verschillende betekenissen gegeven worden aan het begrip populatiebepoort wordt dit begrip in dit rapport niet gebruikt.

samenwerkingsverbanden vanaf 1 januari 2016 geen aanwijzing lwoo meer en drie samenwerkingsverbanden nog wel.

In de documentenanalyse is gekeken naar enkele achtergrondkenmerken van de samenwerkingsverbanden⁹. In onderstaande tabellen worden per variant de achtergrondkenmerken die relevant zijn voor de financiële situatie van de samenwerkingsverbanden gepresenteerd. Het gaat hierbij om:

- Vereveningsopdracht zware ondersteuning;
- Percentage lwoo leerlingen in 2014 ten opzichte van 2012
- Percentage lwoo leerlingen in 2014 ten opzichte van het landelijke gemiddelde

Voor wat betreft de vereveningsopdracht voor de zware ondersteuning is aangegeven hoeveel samenwerkingsverbanden te maken hebben met een positieve vereveningsopdracht en hoeveel met een negatieve vereveningsopdracht.

Het verschil tussen het percentage lwoo leerlingen in 2014 ten opzichte van 2012 is een interessant gegeven omdat het ondersteuningsbudget is vastgesteld op het aantal lwoo-leerlingen dat het samenwerkingsverband op 1 oktober 2012 had. Wanneer het aantal lwoo-leerlingen na 2012 is gestegen, betekent dat dat een samenwerkingsverband minder budget zal ontvangen dan de afgelopen jaren. In onderstaande tabel wordt onderscheid gemaakt in een stijging en een daling van het percentage lwoo leerlingen in 2014 ten opzichte van 2012.

Het laatste achtergrondkenmerk waar naar gekeken is, is de verhouding tussen het percentage lwoo leerlingen van een samenwerkingsverband in 2014 ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in 1 – 5 procentpunt lager, 0 -1 procentpunt lager/hoger en 1 -5 procentpunt hoger.¹⁰ Dit achtergrondkenmerk is meegenomen in het voortgangsonderzoek in verband met de zoektocht naar een nieuwe bekostigingssystematiek.

Uit de volgende tabellen valt af te leiden dat elke variant van opting out is gekozen door uiteenlopende samenwerkingsverbanden voor wat betreft de drie achtergrondkenmerken. Vanwege de kleine aantallen zijn geen generaliseerbare uitspraken te doen over samenhang tussen een bepaalde achtergrondkenmerken en keuze voor een variant van opting out.

⁹ Daarvoor is gebruik gemaakt van de kengetallen op www.passendonderwijs.nl met teldatum 1 oktober 2014.

¹⁰ Deze verdeling is op basis van de beschikbare data vastgesteld zodat onderscheid gemaakt kon worden tussen de samenwerkingsverbanden en is afgestemd met het ministerie van OCW.

**Tabel 3-1 achtergrondkenmerken van samenwerkingsverbanden variant 'loslaten criteria
(aantal samenwerkingsverband per achtergrondkenmerk)**

	Geen aanwijzing lwoo	Wel aanwijzing lwoo
Vereveningsopdracht zware ondersteuning		
Negatief	5	1
Positief	8	2
% lwoo lln in 2014 t.o.v. 2012		
0 – 1,5 procentpunt lager	9	3
0 – 1,5 procentpunt hoger	4	0
% lwoo leerlingen in 2014 t.o.v. landelijk gemiddelde		
1 – 5 procentpunt lager	5	2
0 – 1 procentpunt lager/hoger	3	1
1 -5 procentpunt hoger	5	0

**Tabel 3.2 achtergrondkenmerken van samenwerkingsverbanden variant 'loslaten licenties'
(aantal samenwerkingsverband per achtergrondkenmerk)**

	Loslaten licenties
Vereveningsbedrag zware ondersteuning	
Negatief	2
Positief	1
% lwoo lln in 2014 t.o.v. 2012	
0 – 1,5 procentpunt lager	2
0 – 1,5 procentpunt hoger	1
% lwoo leerlingen in 2014 t.o.v. landelijk gemiddelde	
1 – 5 procentpunt lager	0
0 – 1 procentpunt lager/hoger	2
1 -5 procentpunt hoger	1

In de volgende hoofdstukken wordt per variant beschreven welke beweegredenen de samenwerkingsverbanden hebben voor de door hen gekozen variant, welke uitwerking zij geven aan de variant en wat verwachte gevolgen zijn van deze uitwerking (de resultaten van Fase 1). Per variant wordt vervolgens beschreven wat de eerste ervaringen zijn van de verschillende stakeholders (de resultaten van Fase 2).

4. Loslaten van lwoo-licenties

Volgens de huidige wetgeving moet een school aan bepaalde voorwaarden voldoen om lwoo-bekostiging te ontvangen. Deze voorwaarden zijn doelmatige spreiding van het aanbod van lwoo en instemming van de meerderheid van de overige scholen in het desbetreffende samenwerkingsverband.

Bij opting out van de lwoo-licenties kan het samenwerkingsverband zelf bepalen welke scholen in het samenwerkingsverband een lwoo-licentie krijgen. De lwoo-licentie blijft voorbehouden aan het vmbo, omdat alleen vmbo-scholen middelen voor een lwoo-leerling kunnen ontvangen. Ook geldt nog steeds dat scholen alleen voor leerlingen die op het vmbo zitten lwoo-bekostiging kunnen ontvangen. Er kan alleen een lwoo-licentie worden aangevraagd voor scholen die nu geen licentie hebben. Scholen die nu al in het bezit zijn van een lwoo-licentie, behouden deze licentie.

Voor de drie samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het loslaten van licenties geldt dat zij voor alle scholen met vmbo binnen hun samenwerkingsverband die nog geen licentie hadden een licentie hebben aangevraagd. Volgens de regelgeving rondom opting out van lwoo moeten samenwerkingsverbanden die kiezen voor het loslaten van licenties in hun ondersteuningsplan opnemen onder welke voorwaarden een school in aanmerking komt voor een lwoo-licentie. Voor alle drie de samenwerkingsverbanden geldt dat zij geen verdere voorwaarden hebben gesteld aan de scholen voor het toekennen van een licentie.

4.1 Redenen

De voornaamste reden die de drie samenwerkingsverbanden aanvoeren voor het loslaten van licenties is het streven naar zoveel mogelijk thuisnabij onderwijs.

"We kunnen leerlingen die in aanmerking komen voor lwoo beter bedienen, omdat zij voor elke school binnen ons samenwerkingsverband kunnen kiezen."

De drie samenwerkingsverbanden geven echter aan dat voor de meeste scholen zonder lwoo-licentie gold dat zij ook vóór opting out al leerlingen opvingen die lwoo nodig hadden. Zij boden dan begeleiding aan deze leerlingen vanuit eigen middelen. Door het verkrijgen van een lwoo-licentie kunnen deze scholen hiervoor nu ook lwoo-middelen ontvangen.

Het beter kunnen bedienen van de leerlingen in de regio wordt door de drie samenwerkingsverbanden genoemd als mogelijk positief gevolg van de gekozen variant van opting out. Omdat er een betere spreiding van de voorzieningen is waar lwoo geboden wordt, hoeven leerlingen minder ver te reizen.

4.2 Verwachte gevolgen

Mogelijk negatieve gevolgen (risico's) van deze variant die de samenwerkingsverbanden voorzien, zijn:

- *Verschuivingen in leerling- en geldstromen:* Doordat meerdere scholen in het samenwerkingsverband een lwoo-licentie krijgen, kunnen leerlingen ook op andere scholen terecht voor de lwoo-ondersteuning. Daardoor kan een verschuiving van lwoo-leerlingen ontstaan, met als gevolg een verschuiving van de huidige geldstromen binnen het samenwerkingsverband
- *Toename van het aantal lwoo-leerlingen en daarmee gepaard gaande kosten:* Doordat een toenemend aantal scholen lwoo kan aanbieden, kan er meer vraag naar lwoo ontstaan. Wanneer voor meer leerlingen lwoo-middelen worden aangevraagd, kan dat als gevolg hebbe dat de kosten voor lwoo in een samenwerkingsverband toenemen.

De samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor deze variant verwachten geen verschuivingen in leerlingstromen binnen hun samenwerkingsverband. De scholen die geen licentie hadden, ondersteunden namelijk al leerlingen die in aanmerking kwamen voor lwoo vanuit hun eigen middelen. Nu deze scholen een licentie hebben, kunnen ze voor deze leerlingen bekostiging ontvangen. De samenwerkingsverbanden verwachten echter niet dat de scholen die een licentie hebben gekregen leerlingen wegtrekken van andere scholen die eerder al een licentie hadden. Verschuivingen van leerlingstromen en daarmee geldstromen vinden zij daarom ook niet aannemelijk.

Voor de mogelijke toename in aanvragen en de daarmee gepaard gaande kosten hebben de samenwerkingsverbanden verschillende oplossingen:

- Eén van de samenwerkingsverbanden ontvangt in 2016 meer ondersteuningsbudget lwoo dan in het voorgaande jaar omdat het ondersteuningsbudget lwoo wordt berekend op basis van het deelnamepercentage lwoo op 1 oktober 2012 en omdat er in dit samenwerkingsverband sprake is van een afname van het aantal lwoo-leerlingen tussen 2012 en 2015. Het samenwerkingsverband verwacht de toename in aanvragen en daarmee gepaard gaande kosten op te kunnen vangen binnen het beschikbare ondersteuningsbudget lwoo.
- Door een toename van het aantal aanvragen lwoo kan een tekort ontstaan in het budget voor lichte ondersteuning. Bij overschrijding van het beschikbare budget worden alle scholen binnen het samenwerkingsverband gekort op hun lumpsum naar rato van het aantal leerlingen. Een samenwerkingsverband kan ervoor kiezen om scholen te compenseren voor deze korting, indien er ruimte is, met middelen vanuit het budget voor zware ondersteuning.
- Een andere mogelijkheid is om aanvullend op het loslaten van licenties ook de landelijke criteria los te laten. In dat geval heeft een samenwerkingsverband meer vrijheid om te bepalen welke leerlingen lwoo krijgen en daarmee op welke manier het beschikbare budget wordt verdeeld en ingezet. Eén van de drie samenwerkingsverbanden heeft hiervoor gekozen. De andere twee

samenwerkingsverbanden zijn van plan op termijn ook de landelijke criteria los te laten. Men moet daarvoor eerst nog eigen beleid uitwerken en zorgen voor voldoende draagvlak binnen het samenwerkingsverband voor het loslaten van de landelijke criteria.

4.3 De eerste ervaringen met het loslaten van de licenties

Uit de interviews met stakeholders, in fase 2 van het onderzoek, komt naar voren dat men nog geen negatieve gevolgen ervaart als gevolg van het feit dat (alle) vmbo-scholen een licentie kregen.

Verschuivingen in leerling- en geldstromen leveren enige zorg op. Bij één samenwerkingsverband waren scholen beducht voor het wegstromen van lwoo-leerlingen naar de nieuwe lwoo-school. Dit vroeg enig overleg (voorafgaand aan het besluit deel te nemen aan de mogelijkheid tot opting out), maar het feit dat de school al langer lwoo-leerlingen opnam, zonder daarbij in het verleden een budget te ontvangen, stelde gerust. Bij één samenwerkingsverband leven nog twijfels over de financiële gevolgen van een mogelijke toename van lwoo-leerlingen als gevolg van de nieuwe licenties. Bij een ander samenwerkingsverband lijken de scholen zich daar geen zorgen over te maken, hoewel ze in het verleden enig effect van een nieuwe licentie bij een vmbo-school hebben ervaren.

De scholen die als gevolg van opting out een licentie hebben gekregen, stonden hier positief tegenover. In het geval van een school die altijd al veel lwoo-leerlingen opnam zonder bijbehorende bekostiging, zorgde de licentie voor een afname van de werkdruk bij de medewerkers. Ze krijgen nu daadwerkelijk tijd en middelen voor hetgeen ze tot nu toe veelal in eigen tijd deden¹¹.

Opvallend is dat bij één samenwerkingsverband bleek, dat een deel van de basisscholen (regulier en speciaal) niet op de hoogte was van het feit dat er in het verleden scholen voor voortgezet onderwijs zonder licentie waren. Ze hadden hier nooit rekening mee gehouden bij het doorverwijzen van lwoo-leerlingen.

Voor de inhoud van het ondersteuningsaanbod heeft het loslaten van licenties vooralsnog geen gevolgen bij de betrokken scholen. De grootste zorg is de verandering in de procedure van ondersteuningstoewijzing die het samenwerkingsverband nu afhandelt, maar dit staat los van opting out van de licenties.

¹¹ De school heeft in 2012 ook een aanvraag gedaan voor het verkrijgen van een licentie, maar deze licentie werd destijds niet toegekend.

5. Loslaten criteria, procedure en duur: wel aanwijzing lwoo

Samenwerkingsverbanden die kiezen voor het loslaten van de landelijke criteria lwoo kunnen zelf criteria en een procedure opstellen voor de toewijzing van lwoo en ze kunnen zelf de geldigheidsduur van een toewijzing lwoo bepalen. Dat betekent dat zij bij de toewijzing van lwoo niet hoeven te voldoen aan de landelijk voorgeschreven criteria en procedure. Wel dienen zij te voldoen aan de procedurevoorschriften die voortvloeien uit de Wet passend onderwijs. Daarbij gaat het om de verplichting voor het samenwerkingsverband om zich te laten adviseren door twee deskundigen en de verplichtingen ten opzichte van ouders, zoals het bespreken van het ontwikkelingsperspectief van de leerling met de ouders.

Wanneer een samenwerkingsverband kiest voor opting out van de landelijk geldende criteria, procedure en duur, moet het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan vastleggen welke criteria men hanteert voor het toewijzen van lwoo. Daarnaast moet de procedure in het ondersteuningsplan beschreven worden en de manier waarop de geldigheidsduur van de toewijzing bepaald wordt. De geldigheidsduur voor een toewijzing van lwoo is minimaal één schooljaar.

De zestien samenwerkingsverbanden die met ingang van 2016 voor deze variant van opting out hebben gekozen, hebben dit op twee verschillende manieren uitgewerkt:

1. samenwerkingsverbanden die een aanwijzing lwoo (de oude indicatie lwoo) afgeven aan de hand van eigen criteria (3);
2. samenwerkingsverbanden die hebben besloten geen aanwijzingen lwoo meer af te geven (13).

In dit hoofdstuk wordt de eerste variant toegelicht, in hoofdstuk 6 volgt de tweede variant.

5.1 Redenen, variant wel aanwijzing lwoo

In deze variant geeft het samenwerkingsverband een aanwijzing lwoo op basis van eigen criteria. De vmbo-school schrijft de leerling in als lwoo-leerling en de school ontvangt een door het ministerie van OCW vastgesteld ondersteuningsbudget voor lwoo.

De voornaamste reden om te kiezen voor eigen criteria is het verminderen van de testdruk bij leerlingen. Door te kiezen voor eigen criteria hoeft bij het verstrekken van een aanwijzing lwoo niet aan de door het ministerie van OCW voorgeschreven screenings- en testinstrumenten voldaan te worden.

De drie samenwerkingsverbanden die wel besloten een aanwijzing af te geven, hanteren de bestaande criteria voor lwoo als richtlijn.

Voorbeeld: Invulling criteria voor aanwijzing lwoo

Op basis van de didactische gegevens van groep 6 en 7 van de basisschool wordt bepaald of er achterstanden zijn van meer dan 25 procent op twee van de vier domeinen: Technisch Lezen, Begrijpend Lezen, Spelling en Rekenen. Ten minste een van deze domeinen betreft rekenen of begrijpend lezen in combinatie met een ander didactisch gebied (vergelijkbaar met de huidige criteria).

Alleen bij twijfel aan de didactische gegevens wordt een Drempelonderzoek afgenomen. Een intelligentieonderzoek wordt alleen afgenomen bij:

- grensgevallen lwoo-pro;
- leerlingen bij wie gedacht wordt aan een Arrangement Specifieke Zorg (een vorm van extra, groepsgewijze, ondersteuning);
- leerlingen bij wie gedacht wordt aan individuele extra ondersteuning.

Deze samenwerkingsverbanden hebben ervoor gekozen om de duur van een aanwijzing lwoo vooralsnog niet los te laten. De aanwijzingen lwoo die zij afgeven, zijn gedurende de hele loopbaan van een leerling in het vmbo van kracht.

Twee van de drie samenwerkingsverbanden die voor deze variant hebben gekozen, geven aan dat dit een overgangssituatie is naar de variant waarin geen aanwijzing lwoo meer wordt afgegeven. Zij willen namelijk graag zelf het ondersteuningsbudget lwoo verdelen, maar hadden voor 1 januari 2016 onvoldoende tijd om tot een verdeelsleutel te komen waar alle besturen zich in konden vinden. Daarnaast waren er volgens deze samenwerkingsverbanden nog te veel onzekerheden die speelden, zoals de correctie op de opbrengsten door de inspectie, gevolgen van verhuizingen van leerlingen en afstroom naar praktijkonderwijs.

5.2 Verwachte gevolgen, variant wel aanwijzing lwoo

De samenwerkingsverbanden die voor een eigen invulling van de criteria hebben gekozen, kiezen er dus voor om zoveel mogelijk overbodige testen niet meer af te nemen. Ze maken in plaats daarvan meer gebruik van de didactische gegevens die al bekend zijn op de basisscholen. Het belangrijkste positieve gevolg hiervan is volgens de samenwerkingsverbanden dat de leerlingen niet onnodig extra getoetst worden. Verder wordt opgemerkt dat basisscholen hierdoor gestimuleerd worden om meer vooruit en beter na te denken over welke ondersteuning een leerling mogelijk nodig heeft. Daarnaast is de verwachting dat basisscholen hierover eerder met ouders in gesprek gaan, zodat ouders en leerlingen tijdig weten naar wat voor soort scholen voor voortgezet onderwijs ze kunnen kijken, voorafgaand aan het maken van een keuze voor een school voor voortgezet onderwijs.

Een ander mogelijk positief gevolg dat wordt genoemd, is dat scholen voor voortgezet onderwijs zich meer bewust zijn van de middelen die zij ontvangen voor ondersteuning en dat ze moeten laten zien wat ze met deze middelen doen.

Negatieve gevolgen van het hanteren van eigen criteria voor het afgeven van een aanwijzing lwoo zien de samenwerkingsverbanden vooralsnog niet. Wel wordt opgemerkt dat het verzamelen van alle informatie om te beoordelen of een leerling in aanmerking komt voor een aanwijzing lwoo een hoop administratie betekent voor het samenwerkingsverband.

5.3 De eerste ervaringen met het loslaten van criteria, variant wel aanwijzing lwoo

Bij twee van de drie samenwerkingsverbanden die voor deze variant kozen zijn de ervaringen geïnventariseerd.

Procedure en communicatie met po

De aanpassing is volgens betrokkenen bij een samenwerkingsverband waar het IQ-criterium vervallen is, vlot verlopen. Tegelijk met de aanpassing van de criteria is ook de procedure aangepast. Er is nu eerder contact met het primair onderwijs over de aanmelding van leerlingen en een besluit over de aanwijzing lwoo wordt snel en efficiënt genomen. Als er sprake is van een lwoo-aanwijzing communiceert het primair onderwijs dit met de ouders. Het primair onderwijs heeft, volgens geïnterviewden, goed in beeld welke (nieuwe) criteria voor lwoo er gelden. Het primair onderwijs heeft het gevoel dat er meer recht wordt gedaan aan hun bevindingen van acht jaar onderwijs aan de betreffende leerlingen. De procedure wordt als eerlijker ervaren dan voorheen.

Doordat de IQ-test niet meer standaard wordt afgenomen, is minder makkelijk te achterhalen of de achterstand komt door een lage intelligentie of door andere factoren.

Bij het andere samenwerkingsverband, waar als lwoo-criterium alleen nog de leerachterstand geldt, levert dat voor een school, die alleen lwoo-leerlingen in haar populatie heeft, wel wat zorgpunten op: aanvragen voor toelating worden minder goed onderbouwd; er worden meer aanvragen gedaan en er blijken meer aanvragen niet van toepassing. Dit leidt tot discussies en kost veel tijd. Er is weliswaar minder dossiervorming en de testdruk is lager, wat prettig is, maar het is nu lastiger om 'nee' te zeggen omdat de criteria minder duidelijk zijn. Doordat nu alleen de leerachterstand in beeld is, komt de nadruk meer op de intake op school te liggen, bij het begin van het nieuwe schooljaar.

Aantallen

Het aantal lwoo-aanwijzingen is bij het samenwerkingsverband waar het IQ-criterium vervallen is, gelijk gebleven. Er zijn minder aanmeldingen lwoo vanuit het primair onderwijs geweest, maar nagenoeg alle aangemelde leerlingen hebben een aanwijzing gekregen. Het andere samenwerkingsverband heeft de aantallen nog niet in beeld.

De verwachting, dat er minder getoetst hoeft te worden, is bij het samenwerkingsverband waar het IQ-criterium verviel, uitgekomen: er zijn een derde minder leerlingen getoetst. Dit is positief voor leerlingen en ouders en het kost de indicatiecommissie minder tijd en geld. Nog onbekend is of er komend schooljaar leerlingen het vmbo binnenkomen die achteraf toch lwoo hadden moeten hebben. Mogelijk neemt de behoefte om enige tijd na instroom in het voortgezet onderwijs op IQ te testen toe onder de leerlingen die bij aanmelding niet getoetst zijn.

Ondersteuningsaanbod

Er verandert weinig in het ondersteuningsaanbod bij de scholen als gevolg van deze vorm van opting out. Er klinkt wel enige zorg of alle scholen wel een gepast zorgarrangement gaan bieden. Voorlopig heeft men er vertrouwen in. Als scholen geen gepast arrangement gaan bieden, zal dat over twee jaar in de cijfers zichtbaar worden.

Monitoring en verantwoording

De wijze van verantwoording moet bij de samenwerkingsverbanden nog worden uitgewerkt. Belangrijke indicatoren voor monitoring zijn: afstroom in het vmbo, zij-instroom naar praktijkonderwijs, bij hoeveel leerlingen met/zonder lwoo-aanwijzing nog aanvullend (IQ-)onderzoek nodig blijkt in de eerste helft van het nieuwe schooljaar. Bij één samenwerkingsverband is afgesproken dat de verantwoording naar het samenwerkingsverband wordt gebaseerd op bestaande verantwoordingen (zoals voor de inspectie).

6. Loslaten criteria, procedure en duur: geen aanwijzing lwoo

Dertien van de achttien samenwerkingsverbanden kiezen ervoor om geen aanwijzing lwoo meer af te geven. Twee van de drie samenwerkingsverbanden die nog wel een aanwijzing lwoo afgeven, willen op termijn ook toe naar een situatie waarin geen aanwijzing meer wordt afgegeven.

6.1 Redenen, variant geen aanwijzing lwoo

De voornaamste redenen om geen aanwijzing lwoo meer af te geven, zijn:

- uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling in plaats van in hokjes te denken;
- meer ruimte om ondersteuning op maat te bieden;
- verminderen van bureaucratie en administratieve lasten.

Een aantal samenwerkingsverbanden vindt dat de huidige landelijke criteria in grote lijnen wel voldoen, maar dat in de huidige situatie de criteria te rigide worden toegepast. Zij zien het loslaten van de criteria als kans om meer uit te gaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling dan van bepaalde DLE¹²- of IQ-scores. *"Het proces van indicatiestelling is een enorm circus en een indicatie voor lwoo is vaak arbitrair, het kon om één puntje verschil gaan of een leerling wel of geen indicatie kreeg."*

Er zijn ook samenwerkingsverbanden die aangeven dat het loslaten van de criteria voor lwoo goed past bij de algemene gedachte van passend onderwijs. In een aantal gesprekken geven de directeuren van de samenwerkingsverbanden aan dat leerachterstanden voor een groot deel van de leerlingen van de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg geldt. Een aantal directeuren van de samenwerkingsverbanden vindt dat het bieden van ondersteuning aan leerlingen met leerachterstanden onderdeel is van het primaire proces op scholen. Zij staan dan ook voor dat vmbo-scholen hun onderwijs en de basisondersteuning hierop inrichten. Indien de ondersteuningsbehoeften van een leerling dusdanig afwijken van de basisondersteuning kan een school (eventueel in samenwerking met het samenwerkingsverband) aanvullende ondersteuning verzorgen.

Een groot aantal samenwerkingsverbanden merkt ook op dat door het niet meer afgeven van een aanwijzing lwoo de administratieve lasten voor scholen en het

¹² Didactische leeftijdsequivalent

samenwerkingsverband aanzienlijk worden beperkt. *"Geen gedoe meer met toetsen en lastige procedures en als samenwerkingsverband hoeven we geen vervangend 'orgaan' in te richten om het werk van de voormalige RVC te doen."*

Een aantal samenwerkingsverbanden geeft aan in de praktijk al een beetje te werken volgens de mogelijkheden die het loslaten van criteria nu bieden, omdat zij de middelen die zij voor de lwoo-leerlingen ontvingen al breder (meer op groepsniveau) inzetten, waardoor ook andere leerlingen hiervan profijt hebben.

Er zijn enkele samenwerkingsverbanden die ook financiële overwegingen hadden bij hun keuze om geen aanwijzing lwoo meer af te geven. Doordat het ondersteuningsbudget lwoo wordt berekend op basis van het deelnamepercentage lwoo op 1 oktober 2012 kan dat voor samenwerkingsverbanden betekenen dat ze iets meer of minder middelen voor lwoo ontvangen dan in het jaar voordat lwoo onderdeel werd van passend onderwijs. Wanneer in een regio tussen 2012 en 2015 het aantal lwoo-leerlingen is toegenomen, heeft dat als gevolg dat het samenwerkingsverband per 1 januari 2016 minder budget ontvangt dan voor het recente aantal lwoo-leerlingen. Wanneer een samenwerkingsverband hier mee te maken heeft en ervoor kiest voor nieuwe leerlingen wel een aanwijzing lwoo af te geven, kan dat betekenen dat de uitgaven voor lichte ondersteuning groter zijn dan het budget dat het samenwerkingsverband ontvangt. In dat geval zal DUO alle scholen in het samenwerkingsverband korten op de lumpsum naar rato van het aantal leerlingen. In een dergelijke situatie neemt het samenwerkingsverband dus een risico. De keuze om geen aanwijzing lwoo meer af te geven maakt het mogelijk om als samenwerkingsverband zelf meer te sturen op het budget voor lichte ondersteuning.

Een andere financiële overweging die we enkele keren hebben gehoord, is de kans op verevening van het ondersteuningsbudget lwoo. Voor samenwerkingsverbanden die een hoger deelnamepercentage hebben dan het landelijke gemiddelde (10,71%) pakt een verevening nadelig uit.

Een derde financieel aspect dat enkele keren heeft meegespeeld bij de keuze voor het niet meer afgeven van een aanwijzing lwoo betreft de daling van het aantal leerlingen in een regio.

Voor alle samenwerkingsverbanden die aangaven dat zij ook rekening hebben gehouden met financiële aspecten, geldt dat inhoudelijke beweegredenen zwaarder wogen dan de financiële aspecten.

6.2 Financiële verdeelsleutel, variant geen aanwijzing lwoo

Vanaf 1 januari 2016 krijgt het samenwerkingsverband dus de lwoo-middelen via het ondersteuningsbudget lwoo. Dit ondersteuningsbudget wordt zoals gezegd berekend op basis van het deelnamepercentage lwoo op 1 oktober 2012.

Op basis van het aantal leerlingen met een aanwijzing lwoo (voorheen lwoo-beschikking) dat geregistreerd staat in BRON op de teldatum 1 oktober, maakt DUO rechtstreeks ondersteuningsbudget over naar vmbo-scholen met een lwoo-licentie. Het resterende bedrag wordt overgemaakt naar het samenwerkingsverband.

Wanneer een samenwerkingsverband ervoor kiest geen aanwijzingen lwoo meer af te geven, krijgt het samenwerkingsverband het gehele ondersteuningsbudget voor lwoo. In het samenwerkingsverband moeten dan afspraken gemaakt worden over hoe dit ondersteuningsbudget ingezet en verdeeld wordt. De dertien samenwerkingsverbanden die per 1 januari 2016 kozen voor deze variant van opting out, hebben de volgende financiële verdeelsleutels gekozen:

- o.b.v. historische gegevens over eerder afgegeven lwoo (7 swv's);
- o.b.v. een vast percentage per leerweg van het vmbo (2 swv's);
- o.b.v. het aantal ingediende ontwikkelingsperspectieven (1 swv);
- nog geen definitieve afspraken over een verdeelsleutel (3 swv's).

Uit de interviews bleek dat de totstandkoming van een goede verdeelsleutel van de lwoo-middelen, waar alle scholen zich in kunnen vinden, tijd en overleg vraagt.

"Scholen waren angstig voor verschuivingen van leerling-stromen waardoor zij mogelijk meer voormalige lwoo-leerlingen krijgen, maar daar volgens de verdeelsleutel niet meer budget voor krijgen."

Veel samenwerkingsverbanden die per 2016 kozen voor opting out hanteerden bij de uitwerking van de verdeelsleutel daarom het uitgangspunt dat scholen er in budget niet op achteruit mochten gaan. Daarnaast maakten veel samenwerkingsverbanden de afspraak de verdeelsleutel te evalueren.

6.3 Verwachte gevolgen, variant geen aanwijzing lwoo

Belangrijke positieve gevolgen die de samenwerkingsverbanden verwachten van het niet meer afgeven van een aanwijzing lwoo, zijn dat leerlingen 'minder geëtiketteerd worden' en minder getoetst. Daarnaast zal het niet meer afgeven van een aanwijzing lwoo minder organisatie, minder bureaucratie en minder administratie betekenen.

Verder verwacht een aantal samenwerkingsverbanden dat het niet meer afgeven van een aanwijzing lwoo een kwaliteitsimpuls voor de ondersteuning van de voormalige lwoo-leerlingen tot gevolg zal hebben. Zij merken op dat scholen meer ruimte en vrijheid krijgen om zelf te bepalen hoe ze de ondersteuning inrichten. De vraag is echter of scholen het zelf ook zullen ervaren als meer ruimte en vrijheid, omdat ze voorheen al veel vrijheid hadden in de manier waarop ze het lwoo-budget inzetten. De scholen zullen door het samenwerkingsverband worden uitgedaagd om bewuster na te denken over de wijze waarop zij leerlingen met achterstanden ondersteunen.

Dit brengt ook een risico met zich mee volgens enkele samenwerkingsverbanden. Zij merken op dat het scholenveld dan wel in staat moet zijn om kritisch naar de invulling van de huidige ondersteuning aan leerlingen met achterstanden te kijken. Het risico is dat scholen niet de ruimte pakken om hun ondersteuningsaanbod goed tegen het licht te houden en vernieuwend te denken over ondersteuningsvormen. Een ander punt van aandacht is de wijze van verantwoording die van scholen en besturen gevraagd gaat worden voor wat betreft het ondersteuningsbudget lwoo. In principe sluit men aan bij bestaande afspraken over verantwoording en kwaliteitszorg. Wanneer er echter geen aanwijzing lwoo meer afgegeven wordt en de budgetten op basis van een verdeelsleutel verdeeld worden, wat wordt dan van scholen gevraagd aan verantwoording of verdwijnt

dan het hele principe lwoo? Dit zijn vragen waar de samenwerkingsverbanden de komende maanden mee aan de slag gaan. Het zal deels van de nog te ontwikkelen wet- en regelgeving rondom het loslaten van criteria en licenties afhangen hoe samenwerkingsverbanden hier invulling aan kunnen geven.

6.4 De eerste ervaringen met het loslaten van criteria, variant geen aanwijzing lwoo

Bij acht van de dertien samenwerkingsverbanden die voor deze variant kozen, zijn de ervaringen bij stakeholders geïnventariseerd.

Beleidsvorming

De stakeholders zijn op verschillende manieren betrokken bij de beleidsvorming ten aanzien van opting out lwoo. Bijvoorbeeld via een ingestelde werkgroep, waarin schooldirecties en zorgcoördinatoren participeerden, of via het scholenoverleg. Dit werkte over het algemeen goed. Afdelingsleiders en zorgcoördinatoren werden vaak via de schooldirectie geïnformeerd en/of betrokken. Docenten waren meestal niet betrokken bij de beleidsontwikkeling, met als argument dat opting out meestal geen directe gevolgen voor hen heeft.

Bij enkele stakeholders/zorgcoördinatoren klinkt wat zorg door over de gekozen weg; *'Komt het geld de meest kwetsbare leerlingen wel ten goede in de nieuwe situatie, nu het geld niet meer geormerkt wordt'* en *'Krijgen we wel voldoende adequate gegevens van de basisscholen aangeleverd om goede keuzes te maken ten aanzien van de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen.'* Toch klinkt in de interviews vooral het geluid dat bijna iedereen wel achter het gekozen beleid staat. Betrokkenen zijn blij om van de criteria voor lwoo en toekenning met bijbehorende administratie af te zijn. Dat biedt ruimte om meer leerlingen op de juiste manier te ondersteunen en waar nodig ook individueel de duur van ondersteuning vast te stellen.

Belangrijkste veranderingen

De scholen zitten nu feitelijk nog in de fase van voorbereiding op schooljaar 2016-2017, de lichte ondersteuning zelf start per 2016-2017. De grootste verandering nu zit in de aanmeldingsfase en de warme overdracht vanuit het primair onderwijs. Stakeholders bevestigen dat er gevoelsmatig wel wat veranderd is: het stempel lwoo wordt niet meer gezet. Leerlingen komen niet meer in een 'lwoo-klasje', maar in een gewone basisklas (met minder leerlingen). Het is niet meer zichtbaar voor de buitenwereld dat een leerling een lwoo-leerling is. Nog niet alle basisscholen (en scholen voor voortgezet onderwijs) zijn er al aan gewend dat er geen lwoo meer is, maar dat lijkt volgens de stakeholders een kwestie van tijd.

Leerlingen worden minder belast met testen en toetsen die niet echt nodig zijn. De vermindering van bureaucratie en testdruk is bij veel samenwerkingsverbanden/scholen merkbaar. Ter illustratie: bij één van de samenwerkingsverbanden wordt gemeld dat het aantal geteste leerlingen is afgenomen van 180 naar 60.

Ook is nu geformaliseerd dat niet lwoo-geïndiceerde leerlingen kunnen profiteren van de ondersteuning. *'We hadden die vrijheid al – een leerling die de norm niet haalde kwam ook al in een speciale klas als dat nodig bleek – , maar we ervaren nu meer stabiliteit in de budgettering.'* Stakeholders ervaren meer ruimte om leerlingen op de juiste plek te krijgen en de ondersteuning te geven die nodig is.

Het nadeel van minder testen is dat er soms gaten vallen in de informatie die nodig is voor het in beeld brengen van de gewenste ondersteuning. Het voortgezet onderwijs is afhankelijker geworden van de (kwaliteit van de) gegevens die het primair onderwijs aanlevert.

Gevolg is ook dat het voortgezet onderwijs nu, intensiever dan voorheen, dossiers van leerlingen moet bestuderen om te kijken welke ondersteuning nodig is. Er wordt meer inhoudelijk gekeken: *'Zo bleek bijvoorbeeld uit de bestudering van de dossiers door een school voor voortgezet onderwijs dat er bij een grote groep leerlingen een leerachterstand is op begrijpend lezen.'* Het nieuwe beleid maakt de school voor voortgezet onderwijs vervolgens flexibeler in het bieden van ondersteuning. *'Daar kan nu op worden ingespeeld (los van lwoo-indicatie), meteen vanaf de start van het schooljaar. Dit werd in het verleden minder intensief gedaan.'*

Procedures en communicatie met primair onderwijs

De gehanteerde procedures voor intake en overdracht primair onderwijs – voortgezet onderwijs verschillen per samenwerkingsverband, maar ook per (sub)regio en/of school. Sommige samenwerkingsverbanden zijn nog volop bezig om procedures goed vorm te geven, anderen werken sinds dit schooljaar met een nieuwe procedure. Veelal zijn de procedures in het kader van passend onderwijs en regionale afspraken opgesteld en/of herzien, en niet specifiek in het kader van opting out.

De afstemming met verschillende samenwerkingsverbanden is soms lastig voor scholen. De keuze voor opting out kan immers leiden tot een andere werkwijze en procedure binnen een samenwerkingsverband. Scholen kunnen daardoor te maken krijgen met verschillende procedures en eventueel verschillende criteria. Onduidelijkheid en onervarenheid met nieuwe procedures voor overdracht, dragen niet bij aan een goed en tijdig beeld van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen bij aanmelding/plaatsing in het voortgezet onderwijs. Twee samenwerkingsverbanden (gaan) werken met een commissie of aanpak voor 10-14 jarigen, zodat leerlingen met ondersteuningsbehoefte al vanaf 10-jarige leeftijd in beeld zijn en besproken worden. Daardoor kan al vroeg geanticipeerd worden, en komt het voortgezet onderwijs minder voor verrassingen te staan.

Aanleveren informatie

Nu er geen uitgebreide testen meer worden afgenomen, krijgt het primair onderwijs een belangrijke rol bij het in beeld brengen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Op dit punt zien scholen voor voortgezet onderwijs soms grote verschillen. Zo meldt een school: *'Een enorme verandering met de situatie voorheen is dat je als school geen zicht hebt op welke leerlingen precies lichte ondersteuning nodig hebben. Hoewel expliciet verzocht is aan het basisonderwijs om informatie te bieden (via leerlingvolgsysteem, onderwijskundig*

eindrapport en een aantal standaardvragen) is de ervaring dat die informatie minimaal wordt ingevuld'. Sommige basisscholen leveren nauwelijks gegevens aan bij de aanmelding van een leerling, bijvoorbeeld vanuit de gedachte dat dat niet meer hoeft omdat er toch geen lwoo-indicatie meer wordt aangevraagd. Leerkrachten zijn niet altijd op de hoogte van de laatste ontwikkelingen. Ook speelt mee dat basisscholen, soms onder druk van ouders, informatie achterhouden om het kind een nieuwe (onbevooroordeelde) start in het voortgezet onderwijs te bieden.

Behoeftte aan gegevens

Een school voor voortgezet onderwijs geeft aan dat ze, naast het onderwijskundig rapport, ook graag zicht wil krijgen op gegevens uit het leerlingvolgsysteem van groep 6-7-8: *'Dat zouden we wel graag willen hebben als school, want daaruit kun je veel halen en trends herkennen. Daarover zijn we met basisscholen in gesprek.'* Een andere school voor voortgezet onderwijs meldt: *'Voorheen was er een aanvullend deel bij het onderwijskundig rapport voor lwoo; dat wordt nu niet meer ingevuld.'*

Incomplete gegevens in een overdrachtdossier leveren veel werk en onduidelijkheid op voor het voortgezet onderwijs. *'Voorheen kon men varen op schriftelijke informatie, nu zijn vele mondelinge gesprekken nodig om informatie uit te vragen. Dat vraagt een enorme investering aan menskracht.'* Vooral zorgcoördinatoren worden hiermee geconfronteerd. In de meeste gevallen weet het voortgezet onderwijs het primair onderwijs vaak wel goed te vinden en ontstaan 'olifantenpaadjes' tussen bijvoorbeeld de zorgcoördinator van het voortgezet onderwijs en de intern begeleider van het primair onderwijs. Aan de andere kant zijn er ook basisscholen die juist heel specifieke informatie aanleveren en zelfs nog aanvullend bellen om aan te geven dat een leerling echt ondersteuning nodig heeft. Basisscholen zijn soms bang dat die ondersteuning niet meer gegeven wordt door het wegvallen van de lwoo-indicatie.

Een ander knelpunt dat een school parten heeft gespeeld is de tijdsperiode van een aantal weken om te besluiten of een leerling toelaatbaar is. Dat gebeurt in de periode rond de meivakantie waardoor je – door niet parallel lopende meivakanties van primair en voortgezet onderwijs – ruim drie weken mist waarin je elkaar niet kunt spreken.

Ondersteuningsbehoefte op tijd in beeld?

Een punt van aandacht is dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in de nieuwe situatie bij het voortgezet onderwijs vaak later in beeld zijn dan gewenst is. De overdracht bij aanmelding gaat vaak via een digitaal systeem/dossier. Pas bij de warme overdracht, aan het begin van het schooljaar komt dan de werkelijke ondersteuningsbehoefte in beeld. Dit kan te laat zijn om er op een adequate manier op in te kunnen spelen. Er is bij scholen voor voortgezet onderwijs behoefte om de warme overdracht eerder te doen en het inhoudelijk gesprek met het primair onderwijs over de ondersteuningsbehoefte meer aan te gaan (*"Stel je wel de goede vragen? Naar welke informatie ben je precies op zoek?"*). Op dat thema is er door een samenwerkingsverband scholing ingekocht voor alle professionals op scholen die zich bezighouden met de intakes. Heldere richtlijnen of een format voor de overdracht kan hierbij ook helpen.

Scholen voor voortgezet onderwijs verwachten dat als IQ-testen geen onderdeel meer uitmaken van de aanmelding, het in een aantal gevallen alsnog (in de eerste helft van het schooljaar in het voortgezet onderwijs) nodig zal blijken om deze testen af te nemen. Het liefst zouden ze deze testen in overleg met het primair onderwijs naar voren willen halen, indien dat nodig blijkt. Dit stuit soms op bezwaren van ouders.

Ondersteuningsaanbod

De ervaring is dat in het ondersteuningsaanbod vooralsnog weinig verandert ten gevolge van het loslaten van de aanwijzingen voor lwoo. Het is echter nog wat vroeg om hierover wat te zeggen, want de eerste lichte leerlingen zonder lwoo-etiket is nog niet in het voortgezet onderwijs ingestroomd. Scholen voor voortgezet onderwijs zijn wel bezig met de ontwikkeling van (de kwaliteit van) het ondersteuningsaanbod, maar die ontwikkeling staat los van opting out. Wel verwachten scholen dat monitoring bij zal dragen aan kwaliteitsverbetering. Ook ervaren scholen vrijheid om bijvoorbeeld ondersteuning in begrijpend lezen in te zetten, ook voor niet-lwoo-leerlingen: *"Voorheen moesten docenten een handelingsplan schrijven, terwijl lwoo werd ingezet als bekostiging van formatie (kleinere klassen). Nu is het omgekeerd: we gaan handelingsgericht werken, hoe kan ik dat vormgeven?"*

Een veel gehoord geluid is dat alle ondersteuning onder de basisondersteuning wordt geschaard. Daarmee ontkomt de school aan de verplichting tot het opstellen van Ontwikkelingsperspectiefplannen (OPP's). Dit blijkt een 'grijs gebied': wanneer spreek je nog van basisondersteuning, en wanneer is meer nodig, waarvoor een OPP vereist is? Sommige scholen stellen groepsplannen op, als tussenvorm tussen basisondersteuning en een OPP.

Opgemerkt wordt ook dat scholen in een stedelijke regio meer gezamenlijk aanbod kunnen opzetten en plattelandsregio's, mede door de toegenomen vrijheid als gevolg van opting out, meer mogelijkheden hebben om samen met bijvoorbeeld gemeenten (jeugdzorg) pilots op te zetten en maatwerk te leveren.

Financiering

Hoewel de meeste samenwerkingsverbanden al afspraken hebben gemaakt over de verdeling van de budgetten, en het hierover ook eens zijn, betekent dit nog niet dat de financiële gevolgen voor de scholen duidelijk zijn. Dat zal pas over één of meer jaren blijken. Scholen moeten veelal ook intern nog bekijken hoe ze het toegekende budget gaan verdelen.

Er is enige zorg of een verdeling van 70 procent naar basisleerlingen en 30 procent naar kaderleerlingen de meest kwetsbare leerlingen ten goede gaat komen, omdat het niet gelabeld geld is en er sprake is van vrijere besteding. Een evaluatie na het eerste jaar kan hierover meer duidelijkheid geven.

Bij sommige samenwerkingsverbanden is grote angst voor een mogelijke verevening van de bekostiging van lwoo/praktijkonderwijs:

'Dan gaan we van 18 miljoen naar 13 miljoen. Dat zou onrechtvaardig en onterecht zijn. We hebben hier een hoger percentage lwoo dan het landelijk gemiddelde. Door te verevenen ga je voorbij aan de zorgvuldigheid en objectiviteit die de RVC destijds heeft betracht bij toekenning

van lwoo-indicaties. Het mag niet zo zijn dat een samenwerkingsverband twee keer door een negatieve verevening wordt getroffen' (verevening van budget voor zware ondersteuning en verevening van de bekostiging van lwoo/praktijkonderwijs).

Verantwoording en monitoring

De samenwerkingsverbanden zijn veelal nog in overleg over de wijze van verantwoording. Verschillende mogelijkheden worden besproken, variërend van een soort audit-achtige werkwijze, een jaarlijks ondersteuningsverslag ('niet op komma's en punten'), een steekproefsgewijze check op de kwaliteit van ontwikkelingsperspectiefplannen en/of het vaststellen van en scoren op Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI)¹³. Dit alles is van belang om in beeld te krijgen of de doelgroep goed bediend wordt.

Er is een spanningsveld tussen de vrijheid en ruimte die het loslaten van lwoo-indicaties biedt en het te veel optuigen van de verantwoording, waardoor de bureaucratie toch weer 'binnensluipt'. Eén samenwerkingsverband kiest er nadrukkelijk voor om geen verantwoording achteraf over de besteding van de gelden te eisen, omdat anders de bureaucratie die men wil verminderen zich verplaatst naar de achterkant.

¹³ Kritieke Prestatie Indicatoren zijn variabelen om prestaties van organisaties te analyseren. Aan de variabelen valt af te lezen of een organisatie op koers ligt wat betreft haar doelstellingen.

7. Aandachtspunten

In de voorgaande hoofdstukken zijn de ervaringen van de directeuren van de samenwerkingsverbanden en stakeholders met opting out aan de orde gekomen. De eerste ervaringen richten zich met name op de verwijzingsprocedure en de overdracht van leerlingen uit het basisonderwijs. Echte ervaringen met de nieuwe invulling van lwoo en met het ondersteuningsaanbod worden pas in schooljaar 2016-2017 opgedaan omdat er dan pas leerlingen in het voortgezet onderwijs starten binnen de nieuwe werkwijze. In fase 3 van het onderzoek worden hieraan aandacht besteed. Op basis van de reeds opgedane ervaringen, waar in de gesprekken met de directeuren en stakeholders over gesproken is, zijn enkele belangrijke aandachtspunten te destilleren voor toekomstig beleid.

Overdracht primair onderwijs – voortgezet onderwijs

De overdracht van het primair naar het voortgezet onderwijs is een thema dat nadrukkelijk naar voren kwam in de interviews met directeuren en stakeholders van de samenwerkingsverbanden, die gekozen hebben voor het loslaten van de criteria. Voorheen was er over de lwoo-leerlingen informatie beschikbaar die ten behoeve van de lwoo-aanvraag verzameld moest worden. In de nieuwe situatie is deze informatie niet zonder meer aanwezig en zijn de vo-scholen afhankelijk van de informatie die de po-scholen aanleveren. Dat betekent dat het primair onderwijs een belangrijke rol heeft bij het in beeld brengen van de ondersteuningsvraag-/behoefte van de leerling. Verschillende vertegenwoordigers van vo-scholen geven aan dat er regelmatig 'gaten' zitten in de informatie die het primair onderwijs aanlevert en tevens dat er grote verschillen bestaan tussen po-scholen als het gaat om de geleverde informatie (meer/minder compleet). Het is voor vo-scholen nu minder duidelijk met welke ondersteuningsbehoefte de leerlingen instromen. Dat betekent dat zij zelf de ondersteuningsbehoefte van de leerling in kaart moeten brengen. Dit gebeurt veelal in gesprekken met de po-scholen, ouders en/of leerlingen. Niet alleen vraagt dit van de vo-scholen extra tijdsinvestering, ook betekent dit dat de ondersteuningsbehoefte veelal aan het begin van het schooljaar nog in kaart moet worden gebracht en het onderwijs voor de betreffende leerlingen niet direct bij de start passend is.

Samenwerking speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en lwoo

De samenwerkingsverbanden die kozen voor het loslaten van de criteria benadrukken dat er zich soms ongewenste situaties voordoen bij de overgang van vmbo-leerlingen naar bijvoorbeeld het praktijkonderwijs. Immers, voor het praktijkonderwijs gelden de harde criteria nog wel. *'Voor een basisleerling die het niet redt in het vmbo en naar het praktijkonderwijs af moet stromen, moet vervolgens wel 'het hele circus' in werking treden: toetsen, een OPP aanleveren (die je niet hebt). De overgang vmbo-lwoo naar praktijkonderwijs is heel abrupte voor een leerling. Het zou makkelijker zijn als er meer flexibiliteit in die overgang zou zijn, we makkelijker heen en weer kunnen.'* Er is behoefte aan meer flexibele aanpakken op de grens van speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en lwoo.

Onzekerheid over toekomstige overheidsplannen

Er heerst bij een groot aantal betrokkenen onzekerheid over een eventuele verevening en de plannen per 2018: *'Wat gaat er gebeuren? De verschillen tussen scholen zijn vaak heel groot. Het is lastig in te schatten hoe er wordt ingezet op ondersteuning binnen basis en kader na 2018.'* en *'De landing is goed gegaan, maar toch is er een mogelijke belemmering in de verevening. In het samenwerkingsverband is een relatief hoog aantal lwoo-leerlingen. Scholen hebben het onderwijs daarop ingericht. Verevening zou mogelijk belemmerend kunnen werken voor goede landing en uitrol van lichte ondersteuning.'*

Ten aanzien van het op termijn loslaten van de aanwijzing lwoo speelt bij een aantal respondenten de vrees dat er verkapt bezuinigd gaat worden, wanneer de lwoo-middelen niet meer via lwoo-aanwijzingen worden verdeeld. Ook wordt er zorg geuit om wat er over twee jaar gaat gebeuren met de opbrengstenkaart van de inspectie, als scholen niet meer aangeven hoeveel lwoo-leerlingen ze hebben. Het verdient aandacht om samenwerkingsverbanden op de hoogte te houden van de ontwikkelingen en duidelijkheid te verschaffen over genomen besluiten.

Vinger aan de pols houden

Alle samenwerkingsverbanden gaven aan monitoring en verantwoording zeer belangrijk te vinden. Tegelijkertijd zijn veel samenwerkingsverbanden nog niet uit over de meest passende wijze van monitoring en verantwoording. Verschillende mogelijkheden worden besproken. Enkele samenwerkingsverbanden willen door monitoring van een aantal indicatoren bewaken of de nieuwe werkwijze geen onbedoelde of onwenselijke effecten heeft. Een samenwerkingsverband dat financiering koppelt aan het aantal OPP's meldt dat ze er alert op zal blijven als er bij een school sprake is van een forse toename van OPP's. Ook wil men bijhouden of de tussentijdse instroom naar het praktijkonderwijs groter wordt en in hoeveel gevallen er toch IQ-onderzoek wordt uitgevoerd in de loop van het eerste schooljaar. Monitoring wordt eveneens ingezet om te kunnen uitwijzen of de financiële verdeelsleutel rechtvaardig blijkt.

Belangrijk is dat samenwerkingsverbanden kunnen aantonen dat de doelgroep met de nieuwe werkwijze nog steeds goed (of beter) bediend wordt. In dit kader zijn monitoring en verantwoording van essentieel belang.

Ten slotte zijn er nog een tweetal aandachtspunten aan te wijzen, die niet zozeer een directe relatie hebben met opting out, maar die wel nadrukkelijk aan de orde kwamen in de gesprekken over opting out binnen de samenwerkingsverbanden.

Bindend advies basisonderwijs

Het bindend advies van het primair onderwijs bij de aanmelding van leerlingen, wordt door vo-scholen als belangrijk knelpunt gezien. *'Het niet kunnen en mogen weigeren'*. Daardoor gaan bijvoorbeeld leerlingen naar vmbo-basis, die voldoen aan de criteria voor praktijkonderwijs. Deze groep leerlingen moet goed gevolgd worden om te kijken hoe dit uitpakt.

Bevoegdheid docenten

Een probleem waar het voortgezet onderwijs tegen aanloopt is de bevoegdheid van docenten in de vmbo-basisgroepen. *'We zetten nu veel pabo-docenten in bij basisgroepen. Dat moeten straks tweedegraads docenten zijn. Pabo-docenten inzetten mag alleen bij geoordeelde lwoo-leerlingen, die zijn er dan niet meer. Hoe moet dat met gemixte klassen? Dit is een grote zorg.*

Een goede docent is maatwerk, dat hangt niet per se samen met bevoegdheid. We hebben bijvoorbeeld de ervaring dat een pabo-docent betere resultaten behaalt met wiskunde bij onze groepen dan een tweedegraads wiskundedocent. De basisschoolsystematiek (vaste leerkrachten) zetten we door op onze school, dat werkt goed.'

Dit knelpunt vraagt aandacht vanuit de overheid voor het gevolg van het loslaten van de criteria voor regelgeving rondom bevoegdheden van docenten.

Bijlage 1. Topiclijst interview directeur samenwerkingsverband

Inhoud: Hoe wordt LWOO ingepast binnen passend onderwijs?

1. Waarom is gekozen voor opting-out? Wie was initiatiefnemer?
2. Voor welke vorm van opting out is gekozen?
 - a. Loslaten criteria (geen criteria meer)
 - b. Loslaten criteria (andere criteria)
 - c. Loslaten duur
 - d. Loslaten lwoo-licenties

Wanneer gekozen wordt voor a (populatiebekostiging): (waarom, wat zijn overwegingen?)

3. Hoe wordt het lwoo-budget verdeeld? Wat waren de overwegingen hierbij?
4. Blijft het lwoo-budget exclusief voor vmbo?
5. Welke leerwegen komen in aanmerking voor of krijgen lwoo-budget?

Wanneer gekozen wordt voor b, c, d :

6. Welke wijzigingen worden doorgevoerd? Waarom? Wat waren de overwegingen?
 - Criteria (denk aan: *welke criteria worden in nieuwe situatie gehanteerd?*)
 - Duur (denk aan: *voor welke termijn geldt de aanwijzing lwoo?*)
 - Licenties (denk aan: *wordt het aantal scholen met een licentie uitgebreid? Veranderen voorwaarden voor scholen om een licentie te krijgen?*)

Aanwijzing lwoo

7. Hoe komt een aanwijzing lwoo tot stand? Of welke procedure wordt doorlopen om tot een aanwijzing lwoo te komen? Waarom is hiervoor gekozen? Krijgen lwoo leerlingen een OPP?
8. Hoe is de raadpleging van deskundigen georganiseerd (Welke deskundigen/ wanneer?)
Waarom is hier voor gekozen?
9. Welke rol heeft het swv in de procedure/ bij de toewijzing? Waarom?

Financiën

10. Wat zijn financiële gevolgen van gekozen manier van inpassen lwoo voor:
 - a. het SWV?
 - b. schoolbesturen?
 - c. scholen?

Visie en beweegredenen

11. Hoe past jullie keuze voor opting out binnen jullie visie op passend onderwijs?

12. Hoe hangen de beleidskeuzen t.a.v. lwoo samen met de context van het samenwerkingsverband?

Overgangssituatie

13. Is de wijze waarop lwoo wordt ingepast de gewenste en definitieve manier? Of is dit een tussenvorm en wordt hiermee toegewerkt naar de gewenste manier waarop lwoo wordt ingepast (fasering)?
14. Zijn er afspraken gemaakt/besluiten genomen specifiek voor de overgang van oude naar nieuwe situatie? Wat doe je met de huidige lwoo-leerlingen?
15. Wat zijn aandachtspunten voor de overgangssituatie?

Verwachtingen

16. Welke positieve gevolgen worden verwacht/zijn er van de gekozen inrichting van lwoo? Waar blijkt dat uit?
- Worden deze positieve gevolgen door alle betrokkenen zo waargenomen?
17. Welke risico's of negatieve vervolgen worden voorzien of hebben zich voorgedaan? (denk hierbij aan knelpunten op organisatorisch vlak, maar ook t.a.v. wet- en regelgeving, inspectie, DUO, Bron).
- Hoe zijn de knelpunten aangepakt?
18. Wat zijn de gevolgen van jullie invulling van lwoo voor het praktijkonderwijs, regionale/lichte ondersteuning en de zware ondersteuning?

Proces: hoe is het proces verlopen?

Besluitvorming

Vraag door op het moment dat onduidelijk is of men het heeft over de *keuze voor opting-out* of over de *uitwerking van inpassing lwoo*

19. Hoe is het proces t.a.v. de uitwerking van inpassing lwoo verlopen? (overlegmomenten, beslismomenten, informatiedeling)
20. Welke inhoudelijke aspecten hebben een rol gespeeld in de besluitvorming, bijv. inhoud van de ondersteuning en verdeling van financiën? Hoe is omgegaan met evt verschillende belangen?
21. Zou je, terugkijkend, dingen anders aanpakken? Of bleken bepaalde zaken cruciaal? (tips voor andere samenwerkingsverbanden?)

Communicatie intern

22. Zijn wijzigingen t.a.v. lwoo besproken met:
- vmbo schoolleiders
 - het vo-onderwijspersoneel?
 - het po-onderwijspersoneel?

Communicatie extern

23. Zijn wijzigingen t.a.v. lwoo besproken met:
- gemeenten (bijv. in een OOGO)?
 - aanpalende samenwerkingsverbanden?

PO-VO

24. Op welke manier heeft afstemming plaatsgevonden met het PO over de wijzigingen omtrent lwoo? Welke afspraken zijn gemaakt met het swv-po rondom de overgang en lwoo?
25. Wat zijn nog aandachtspunten t.a.v. de overgang PO-VO? Hoe wordt omgegaan met het PO-advies?

Ouders/leerlingen

26. Wat is de rol/betrokkenheid van ouders in het traject van een aanwijzing lwoo (en evt. leerlingen)?

Tot slot

Registratie en kwaliteitszorg

27. Hoe gaan jullie monitoren/evalueren of het proces goed verloopt?
28. (Hoe) is de registratie van lwoo geregeld? (indien van toepassing)
29. (Hoe) vindt verantwoording door scholen van het lwoo-budget plaats?
30. (Hoe) ga je het rendement van lwoo-budget bepalen?

Tips

31. Tips of aandachtspunten voor andere samenwerkingsverbanden?

Bijlage 2. Topiclijst groepsinterview stakeholders

Beleid

- In hoeverre bent u betrokken geweest bij de wijzigingen in het lwoo-beleid?
- Hoe bent u op de hoogte gesteld van de wijzigingen in het lwoo-beleid?
- Kunt u zich vinden in (de wijzigingen in) het lwoo-beleid? Waarom wel/niet?
- Wordt binnen het SWV vastgehouden aan of afgestapt van een ondersteuningstoewijzing voor de duur van de loopbaan in het voortgezet onderwijs? Waarom? Hoe denkt u daarover?
- Als een SWV ervoor kiest om geen lwoo-leerlingen meer te indiceren, betekent dit dat er voor extra ondersteuning (meer dan de basisondersteuning) een ontwikkelingsperspectief (OPP) moet worden gemaakt. Wat is de reden dat een SWV kiest voor een OPP ('bureaucratisch') en niet voor het behouden van lwoo en daarmee vrij zijn van de verplichting tot het maken van een OPP?

Veranderingen/ontwikkelingen

- Hebben de wijzigingen, doorgevoerd in het lwoo-beleid, gevolgen voor de uitvoeringspraktijk?
- Wat betekenen de wijzigingen, doorgevoerd in het lwoo-beleid, feitelijk voor de uitvoeringspraktijk?
- Ervaren de scholen meer ruimte en vrijheid (of ervoeren ze dat al)?
- In welke fase zijn de scholen met de uitvoering van het ingezette lwoo-beleid?
- Wat verwacht u van de wijzigingen voor het niveau / de kwaliteit van de ondersteuning in het vmbo?
- Wat verwacht u van de wijzigingen voor de kwaliteit van het onderwijs in het vmbo?
- Leidt de uitvoering van het ingezette lwoo-beleid tot knelpunten? Risico's? Welke?
- Hoe verhoudt het ingezette lwoo-beleid zich tot (andere) doelen van de school? Is er sprake van knelpunten (komen andere ontwikkelingen/uitvoeringstaken in de knel)?
- Kun je leerlingen met leerachterstanden straks nog wel onderscheiden van leerlingen met een zorgbehoefte en hoe wordt daar dan onderscheid in gemaakt?
- Als van toepassing: hoe werken de nieuwe criteria?
- Als van toepassing: hoe ervaart u het werken zonder criteria? Leidt dit tot een vermindering van werkzaamheden?

Procedure schoolniveau

- Is er binnen de scholen een speciale intakeprocedure voor (voormalig) lwoo-leerlingen?
- Hoe ziet de intakeprocedure voor (voormalig) lwoo-leerlingen er uit? Waaruit bestaat deze intake?
- Vindt er bij de intake een overdracht van informatie plaats vanuit de voorgaande school? Hoe vindt deze overdracht plaats? Wat doet de VO-school met de informatie?

- Is er binnen de scholen een speciale procedure voor ondersteuningstoewijzing voor (voormalig) lwoo-leerlingen?
- Zijn er binnen de scholen vaste criteria waarmee de ondersteuning voor (voormalig) lwoo-leerlingen wordt bepaald?
- Hoe ziet de procedure voor ondersteuningstoewijzing voor (voormalig) lwoo-leerlingen eruit?
- Zijn er knelpunten in de procedure voor intake en ondersteuningstoewijzing?

Ondersteuningsaanbod

- Zijn er veranderingen opgetreden in de ondersteuning door de wijzigingen in het lwoo-beleid?
- Welke veranderingen zijn opgetreden in de ondersteuning (inhoud, niveau, financiële middelen, organisatie)?
- Zijn er nu nieuwe vormen van ondersteuning of blijft de bestaande ondersteuningsstructuur gehandhaafd?
- Worden (voormalig) lwoo-leerlingen voornamelijk geholpen binnen de basisondersteuning of extra ondersteuning? Hoe is de basis- en extra ondersteuning ingevuld?
- Wanneer (voormalig) lwoo-leerlingen geholpen worden binnen de basisondersteuning; hoe onderscheid de basisondersteuning in vmbo zich dan van havo/vwo?
- Maken de scholen gebruik van arrangementen voor de ondersteuning van (voormalige) lwoo-leerlingen? Individuele en/of groepsarrangementen? Maken de scholen binnen het samenwerkingsverband gebruik van elkaars voorzieningen (bijvoorbeeld groepsarrangementen)?
- Zijn er binnen de scholen 'lwoo'-klassen of structuurklassen met een kerndocent? Is dat een houdbare manier van organiseren gezien de veranderingen die gaande zijn? Waarom wel/niet?
- Wat zijn de meest voorkomende vormen van ondersteuning voor (voormalig) lwoo-leerlingen?
- Verwacht u dat de school de (voormalig) lwoo-leerlingen de ondersteuning kan blijven bieden die benodigd is voor deze doelgroep? Ook in de toekomst?
- Hoe houdt de school de ondersteuning voor de (voormalig) lwoo-leerlingen op niveau, zodanig dat de veranderingen niet leiden tot bijvoorbeeld vermindering van de onderwijskwaliteit, tot uitval of tot thuiszitters?

Financiering

- Kunnen de scholen zich vinden in de verdeling van de budgetten?
- Specifiek voor SWV'en waar middelenverdeling nog niet bekend is: waarom zetten schoolbesturen hun handtekening onder Opting Out als middelenverdeling nog niet bekend is (mogelijk gaan ze er op achteruit)?
- Op welke wijze worden de middelen voor lwoo ingezet in de school? Gaan de scholen iets anders doen met de middelen dan ze nu al doen?

- Zijn de beschikbare middelen toereikend voor de uitvoering van het ingezette lwoo-beleid?
- Wat zijn de financiële gevolgen van het ingezette beleid (met opting out) voor de scholen? Heeft het ingezette beleid nadelen voor de scholen (bijvoorbeeld dat ze minder geld krijgen dan voorheen)? Hoe gaan de scholen om met de nadelen, wat zijn hun ervaringen?

Communicatie

- Hoe is de communicatie verlopen met: a) voortgezet onderwijs (zorgcoördinatoren, docenten), b) primair onderwijs (directeuren, ib-ers, docenten), c) gemeenten, d) aanpalende SWV'en, e) ouders?
- Zijn de hierboven genoemde groepen voldoende geïnformeerd en betrokken?
- Wat zijn knelpunten/aandachtspunten in de communicatie met de genoemde groepen?

Verantwoording

- Welke afspraken zijn er gemaakt over de verantwoording door scholen van het lwoo-budget?
- Welke afspraken zijn er in de scholen gemaakt over het monitoren/evalueren van het proces?
- Zijn er afspraken gemaakt over indicatoren, die ervoor moeten zorgen dat de ondersteuning voor de (voormalig) lwoo-leerlingen op niveau blijft? Welke indicatoren? Hoe 'meet' je of de (voormalig) lwoo-leerlingen nu ook nog goed bediend worden?
- Ervaren de scholen (de afspraken over) de verantwoording als bureaucratie?

Knelpunten in wet- en regelgeving

- In hoeverre leiden de beleidsveranderingen ten aanzien van lwoo tot onbedoelde/onwenselijke richtingen en effecten (niet in de zin van opstart-/implementatieproblemen, maar nadelen van de veranderingen/ontwikkelingen)?
- In hoeverre leiden de beleidsveranderingen ten aanzien van lwoo tot perverse prikkels (ongewenste neveneffecten) in de uitvoeringspraktijk?

Bijlage 3. Deelnemers groepsinterviews en telefonische interviews fase 2

SWV	Respondenten
1	<p>4 Intern begeleider2 sbo 2 Teamleiders vmbo 3 Medewerkers SWV vo Medewerker SWV po Medewerker Brede School Zorgcoördinator brede scholengemeenschap Onderwijsadviseur</p>
2	<p>7 Schoolleiders en teamleiders vmbo en pro 7 Gz psychologen en orthopedagogen 5 Medewerkers SWV vo</p>
3	<p>Directeur SWV Orthopedagoog SWV Docent en onderbouwcoördinator vo</p>
4	<p>Directeur SWV Zorgcoördinator vmbo Psycholoog Steunpunt Onderwijs Coach/decaan/mentor vmbo specifieke zorg Zorgcoördinator vmbo lwoo en specifieke zorg Bureaucoördinator Steunpunt Onderwijs Afdelingsleider onderbouw vo Adjunct directeur pro Zorgcoördinator IKC (po)</p>
5	<p>Directeur SWV VO Coördinator SWV primair onderwijs Intern Begeleider Primair Onderwijs, lid cie 10-14 deelregio Hengelo Voorzitter cie 10-14 SWV Hengelo, zorgcoördinator Carmel Hengelo Voorzitter cie 10-14 deelregio Noordoost Twente, directeur SBO Oldenzaal, directeur OOC (onderwijs ondersteunings centrum PO NO Twente Coördinator/docent afdeling LWOO, Werkgroep doorstroom PO-VO, lid OPR VO Onderwijskundig coach vmbo scholen Stichting Consent Enschede, cie 10-14 deelregio Enschede</p>
6	<p>Schoolleider vmbo en pro, Zorgcoördinator (vmbo basis en kader, tevens vakcollege) Teamleider AVO bovenbouw/leerjaar 4 (vmbo)</p>
7	<p>Directeur SWV 2 schoolleiders docent, onderbouw vmbo</p>
8	<p>Voorzitter College van Bestuur Voorzitter College van Bestuur tevens rector</p>

9	Adjunct directeur SWV Orthopedagoog Projectleider passend onderwijs & locatieleider praktijkonderwijs, & teamleider OPDC
10	Directeur SWV Ondersteuningscoördinator 2x Zorgcoördinator
11	Consulent passend onderwijs & voorzitter commissie van toewijzing Directielid vo school Zorgcoördinator vmbo (lid werkgroep lwoo en pro implementatie) Directeur vmbo school (lid werkgroep lwoo en pro implementatie)
12	Directeur swv Ouderconsulent van swv po Zorgcoördinator vmbo Teamleider vmbo-school



Oberon
onderzoek | advies


KBA Nijmegen

KOHNSTAMM
INSTITUUT
Kohnstamm