

Passend en zeker

Onderzoek naar het mogelijk loslaten van
landelijke criteria en duur voor Iwoo en
praktijkonderwijs en de licenties voor Iwoo

Uitgebreide versie



Passend en zeker

Onderzoek naar het mogelijk loslaten van landelijke criteria en duur voor lwoo en praktijkonderwijs en de licenties voor lwoo

Uitgebreide versie

27 augustus 2014

KBA Nijmegen | Bureau Turf | Kohnstamm Instituut UvA BV
T. Eimers | R. Kennis | E. Kuiper | G. Ledoux | E. Voncken

ISBN 978-90-77202-73-9
NUR 840

© 2014 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	7
1.1 De onderzoeksvragen	8
1.2 De onderdelen van het onderzoek	9
2 Beleidshistorie	11
2.1 Ontstaansgeschiedenis: nieuwe zorgstructuur (commissie van Veen)	11
2.2 Bekostiging zorgstructuur	14
2.3 Criteria	15
2.4 Indicatiestelling	17
2.5 Licentiesysteem	18
2.6 Naar passend onderwijs	20
2.7 Toekomst lwoo en praktijkonderwijs	22
3 Betrokkenen aan het woord	25
3.1 Toelichting werkwijze interviews	25
3.2 Opvattingen van scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs	27
3.2.1 De context van het samenwerkingsverband?	28
3.2.2 Discussies of kwesties rond praktijkonderwijs	29
3.2.3 Toekomst van het praktijkonderwijs binnen passend onderwijs	30
3.2.4 Het loslaten van de landelijke criteria	31
3.2.5 Duur van de beschikking pro	33
3.2.6 Voorwaarden voor loslaten van de landelijke criteria of de duur van de beschikking	33
3.2.7 Mogelijke rol van ouders in de indicatieprocedure	34
3.2.8 Praktijkonderwijs over lwoo	34
3.3 Opvattingen van vmbo-scholen met lwoo	34
3.3.1 De context van het samenwerkingsverband?	35
3.3.2 Inzet van lwoo-middelen in de scholen	35
3.3.3 Het loslaten van de landelijke criteria voor lwoo	36
3.3.4 Het loslaten van de duur van de indicatiestelling voor lwoo	40
3.3.5 Het loslaten van de licenties voor lwoo	40
3.3.6 Voorwaarden voor loslaten van de criteria	41
3.3.7 Mogelijke rol van ouders in de indicatieprocedure	42
3.3.8 Vmbo-scholen over praktijkonderwijs	42

3.4	Opvattingen van schoolbesturen	43
3.4.1	Het loslaten van vaste criteria voor lwoo en pro	44
3.4.2	Het loslaten van vaste duur voor de ondersteuningstoewijzing van lwoo en pro	47
3.4.3	Het loslaten van lwoo-licenties	48
3.4.4	Voorwaarden voor loslaten van criteria, duur en licenties lwoo	49
3.5	Opvattingen van coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden	52
3.5.1	Ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband	53
3.5.2	Nadenken over de toekomst	54
3.5.3	Opvattingen over het loslaten van criteria	55
3.5.4	De duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo en pro en lwoo-licenties	57
3.5.5	Voorwaarden voor loslaten van de criteria	57
3.5.6	Mogelijke rol van ouders in de indicatieprocedure	57
3.6	Tussenstand na de interviewronde	58
3.6.1	Rol van de context van het samenwerkingsverband	59
3.6.2	Andere invloeden op de opvattingen	59
3.6.3	Invloed van ervaringen met de huidige criteria	60
3.6.4	Nadelen van het loslaten van de criteria	60
3.6.5	Voordelen van het loslaten van de criteria	62
3.6.6	Voor- en nadelen van loslaten van de duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo en pro	64
3.6.7	Voor- en nadelen van loslaten van lwoo-licenties	64
3.6.8	Voorwaarden voor loslaten van de criteria	65
3.6.9	Mogelijke rol van ouders in de indicatieprocedure	66
3.6.10	Beschouwing	66
3.7	Intermezzo: Bevindingen uit de focusgroepbijeenkomst	67
4	Hoofdstuk enquêtes	71
4.1	Enquête vmbo-scholen	71
4.1.1	Vmbo-locaties	71
4.1.2	Zorgstructuur en inzet van lwoo-middelen	72
4.1.3	Bestaande indicatieprocedure en lwoo-licenties	78
4.1.4	Loslaten van criteria, duur en licenties: verwachtingen	80
4.1.5	Standpunt criteria en duur	86
4.2	Enquête praktijkonderwijsscholen	88
4.2.1	Praktijkonderwijsscholen	88
4.2.2	Bestaande indicatieprocedure	89
4.2.3	Loslaten van criteria en duur: verwachtingen	90
4.2.4	Standpunt criteria en duur	94

4.3	Enquête coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden	96
4.3.1	Kenmerken en ontwikkelingen samenwerkingsverband	96
4.3.2	Bestaande indicatieprocedures	99
4.3.3	Loslaten van criteria, duur en licenties: verwachtingen	100
4.3.4	Standpunt criteria en duur	103
4.4	Onderzoeksvragen Iwoo-middelen en –licenties	105
5	Conclusies	107
5.1	Voor- en nadelen	107
5.2	Nadelen ondervangen	111
5.3	Randvoorwaarden	114
5.4	Wat betekent een eventuele verandering voor ouders?	116
5.5	Borging van expertise	116
	Bijlagen – Gebruikte literatuur	119

Samenvatting

Het onderzoek

Op 1 augustus 2014 is de Wet passend Onderwijs in werking getreden. In het schooljaar 2014-2015 verandert daardoor het beleid voor toegang tot speciaal onderwijs en de 'rugzakjes' in het regulier onderwijs, ook wel de 'zware ondersteuning' genoemd. Twee andere voorzieningen die toegang geven tot extra ondersteuning, namelijk het praktijkonderwijs (pro) en leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het vmbo, worden per 1 januari 2016 geïntegreerd in passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden gaan dan zelf de toewijzing voor pro en lwoo ter hand nemen. Voorlopig blijven daarbij de daarvoor geldende landelijke criteria van kracht. Alvorens eventueel de landelijke toewijzingscriteria los te laten, wil de staatssecretaris eerst meer inzicht hebben in de mogelijke consequenties daarvan. Daarom is in opdracht van het Ministerie van OCW in 2013-2014 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke voor- en nadelen van het loslaten van deze criteria en van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing. In dit onderzoek is meegenomen de vraag wat de voor- en nadelen zouden zijn van het loslaten van het nu nog geldende licentiesysteem voor vmbo-scholen die lwoo aanbieden.

Dit is uitgewerkt in drie hoofdvragen:

- Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het loslaten van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing en van de landelijke criteria voor respectievelijk praktijkonderwijs en lwoo?
- Welke voor- en nadelen zijn er verbonden aan het loslaten van de lwoo-licenties?
- Hoe geven lwoo-scholen invulling aan lwoo? Kunnen scholen die op dit moment geen lwoo-licentie hebben lwoo-leerlingen passende ondersteuning bieden?

Het zal duidelijk zijn dat onderzoek naar voor- en nadelen van iets dat in de toekomst eventueel zal plaatsvinden niet hetzelfde is als het onderzoeken van een actuele situatie. We spreken in dit rapport steeds over voor- en nadelen, maar het is goed om in gedachten te houden dat het steeds om *verwachte* voor- en nadelen gaat.

Voor- en nadelen loslaten criteria en toewijzingsduur lwoo en pro

Nadelen van het loslaten van de landelijke criteria:

- Scholen zouden niet meer kunnen rekenen op een vaste en redelijke voorspelbare hoeveelheid financiële middelen. Dat is problematisch voor hun planning (personeel, huisvesting) op lange en middellange termijn. Dit argument wordt vooral door de scholen genoemd.
- Loslaten van de criteria zou er toe zou kunnen leiden dat leerlingen niet meer op de juiste plek terechtkomen en/of niet meer de juiste ondersteuning zouden kunnen krijgen. Ook dit argument komt vooral uit de scholen.

- Loslaten van de criteria zou kunnen leiden tot debat tussen besturen over de middelenverdeling en daardoor tot verslechteren van de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband. Dit argument wordt vooral door besturen en coördinatoren van samenwerkingsverbanden genoemd.
- Loslaten van de criteria zou kunnen betekenen dat verwijzingsprocedures minder helder worden, of niet meer allemaal uniform zijn. Dit vindt men schadelijk voor de rechtsgelijkheid of zou kunnen leiden tot shopgedrag van ouders.
- Loslaten van de criteria zou kunnen leiden tot toename van bureaucratie en verantwoordingsdruk en daarmee tot nieuwe lasten voor scholen en extra overheadkosten. Dit argument wordt door scholen, bestuurders en (sommige) coördinatoren van samenwerkingsverbanden genoemd.
- Loslaten van de criteria vraagt (nu) te veel van de samenwerkingscapaciteit. passend onderwijs is nog maar net in de steigers gezet. Ook is er twijfel bij sommigen of de samenwerkingsverbanden de taak wel aan kunnen, qua expertise en/of beleidsvoerend vermogen. Dit argument komt vooral van bestuurders.
- Loslaten van de criteria is onnodig, want voor toewijzing van ondersteuning is het onontbeerlijk om criteria te hebben en dat kan heel goed met de huidige criteria. Dit argument wordt door alle groepen respondenten genoemd, specifiek voor het praktijkonderwijs.

Nadeel van het loslaten van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing:

- De huidige duur is wat leerlingen nodig hebben, want specifieke onderwijsbehoeften zijn niet tijdelijk. Ook biedt het scholen zekerheid. Dit argument is vooral afkomstig van scholen en bestuurders, het leeft vooral sterk in het praktijkonderwijs.

Voordelen van het loslaten van de landelijke criteria:

- Loslaten zou tot meer maatwerk kunnen leiden. Er ontstaat ruimte om meer te kijken naar wat een leerling nodig heeft, de ondersteuning hierop aan te passen en flexibel in te zetten. Dit spoort met de ontwikkeling naar handelingsgericht werken en past binnen de ontwikkeling naar passend onderwijs. Dit is het meest genoemde argument vóór loslaten van de criteria, zowel bij scholen, besturen als coördinatoren.
- Loslaten van de criteria betekent minder bureaucratie. Deze verwachting leeft vooral bij besturen en coördinatoren van samenwerkingsverbanden, die de huidige procedures bureaucratisch vinden en denken dat het eenvoudiger en scholenvriendelijker kan.
- Loslaten van de criteria is logisch, gezien het passend onderwijs beleid. De keuzes die zijn gemaakt voor de zware ondersteuning, zouden ook moeten gelden voor de lichte ondersteuning. Ook dit argument wordt vooral door bestuurders en coördinatoren genoemd.
- Incidenteel is naar voren gebracht dat loslaten beter zou zijn voor ouders. Enerzijds omdat de huidige criteria etiketterend zouden werken, anderzijds omdat het scholen dwingt om beter met ouders in gesprek te gaan.
- Loslaten van de criteria zou perverse prikkels weghalen en de inzet van middelen inzichtelijker maken. De huidige indicatieprocedures stimuleren (vooral) vmbo-scholen om zoveel mogelijk leerlingen te laten indiceren, omdat dat budget oplevert. Het loslaten van de criteria neemt deze prikkel weg en vestigt de aandacht weer meer op wat nodig

is voor welke leerling. Dit argument is vooral genoemd door besturen en coördinatoren van samenwerkingsverbanden.

Voordeel van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing:

- Het kan flexibeler. Er zou wat betreft de duur van de ondersteuning nog meer op maat kunnen worden gewerkt. Vooral bestuurders en coördinatoren noemen dit argument. Voor het praktijkonderwijs ziet men hier minder flexibiliseringsmogelijkheden dan voor het lwoo.

Gebleken is dat er door scholen, bestuurders en coördinatoren van samenwerkingsverbanden verschillend gedacht wordt over de voor- en nadelen van loslaten, zowel wat betreft criteria, duur als licenties. Hoewel de aard van de argumenten voor lwoo en pro grotendeels gelijk zijn, maken de meeste respondenten wel een onderscheid tussen lwoo en pro: voor praktijkonderwijs neigt men sterker naar vasthouden van de huidige regels en voor lwoo wat meer naar loslaten. En binnen het vmbo doen zich ook verschillen voor: scholen zonder licentie staan positiever tegenover loslaten dan scholen met licentie.

Nadelen ondervangen

Scholen zien als mogelijk nadeel van loslaten dat ze verworvenheden en middelen kunnen kwijtraken. Dit argument moet niet alleen gezien worden als een behoefte om het belang van eigen de school te beschermen, maar ook als oprechte zorg om mogelijke verlies van voorzieningen die men essentieel acht voor de leerlingen. De zorg bij vmbo-scholen over verlies van lwoo-middelen ontstaat ten dele omdat zij 'loslaten' associëren met de mogelijkheid dat ook havo/vwo scholen zouden kunnen meedelen in die middelen. Wettelijk is vastgelegd dat de lwoo-middelen bedoeld zijn voor het vmbo en er zijn geen plannen om dit te wijzigen. Toch leeft de zorg dat dit zou kunnen gebeuren.

Het vasthouden aan het bestaande is ook het gevolg van gebrek aan duidelijkheid over een eventueel nieuw model. Er is nog nauwelijks onderling gesproken over consequenties van loslaten. Verwacht mag worden dat als het gesprek daarover wordt gevoerd, de onzekerheid bij de scholen zal verminderen. Het onderzoek laat namelijk zien dat er vaak geen concrete aanleiding is voor de bezorgdheid van de scholen: over het algemeen is de onderlinge samenwerking in het samenwerkingsverband goed, het praktijkonderwijs wordt een warm hart toegedragen en in de meeste verbanden kiest men de weg van geleidelijkheid.

Een ander nadeel, dat vooral scholen zien, is dat bij loslaten van criteria en duur leerlingen in het praktijkonderwijs niet meer op de juiste plek terechtkomen en lwoo-leerlingen niet meer de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Of dit zal optreden, kan niet goed voorspeld worden. Voor het praktijkonderwijs lijkt dat niet aannemelijk: de meeste coördinatoren en bestuurders willen voor het pro de bestaande situatie behouden. Voor het lwoo zijn zeker scenario's denkbaar waarin men de toewijzing van lichte ondersteuning anders zal willen organiseren. Of dat zal betekenen dat leerlingen die nu als lwoo-leerling geïndiceerd worden ook minder steun zullen krijgen is echter de vraag, want ook in de huidige

situatie worden de lwoo-middelen al breder ingezet dan voor alleen leerlingen met een lwoo-indicatie

Andere nadelen die genoemd zijn liggen op het vlak van transparantie en rechtsongelijkheid. Inderdaad zal rechtsgelijkheid waarschijnlijk afnemen. Dat is inherent aan het principe van passend onderwijs. Over de vraag of dat in de praktijk een belangrijk bezwaar zou zijn, wordt verschillend gedacht. In een eerder onderzoek kwam naar voren dat voor ouders transparantie meer bepaald wordt door de heldere communicatie dan door standaard criteria. Als procedures maar inzichtelijk zijn en goed besproken worden met ouders, is transparantie gewaarborgd.

Leidt het loslaten van criteria (en duur) tot nieuwe bureaucratie in de samenwerkingsverbanden? De kans hierop lijkt niet groot, gezien de vrij voorzichtige benadering die coördinatoren kiezen als het gaat om verandering van procedures en hun wens tot vermindering van bureaucratie. Maar ook al zijn er kansen om procedures lichter en makkelijker te maken, in verband met zorgvuldige besluitvorming en verantwoording zal enige bureaucratie altijd onvermijdelijk zijn.

Het argument 'je hebt nu eenmaal criteria nodig' wordt vooral genoemd voor het praktijkonderwijs. Samenwerkingsverbanden zullen naar verwachting in ieder geval criteria blijven hanteren bij toelating tot het pro. Voor het lwoo ligt de situatie anders. In de basisberoepsgerichte leerweg heeft tweederde van de leerlingen een lwoo-toewijzing. Dat roept vragen op over de werking van de criteria; blijkbaar zijn deze zo gekozen dat de meeste vmbo-b leerlingen er aan voldoen. Opnieuw doordenken, ook in de samenwerkingsverbanden, of dit een juiste en/of wenselijke situatie is, lijkt in ieder geval nuttig.

Randvoorwaarden

Of bepaalde voor- of nadelen optreden hangt sterk samen met de randvoorwaarden waaronder de landelijke criteria (en duur) worden losgelaten. Een belangrijke conditie voor loslaten van de criteria is dat er in het samenwerkingsverband een goede sfeer heerst waarin men elkaars positie begrijpt en erkent en elkaar wat gunt. Dit tot stand brengen vergt tact, empathie, strategisch vermogen en een zeker gezag van de coördinator van het samenwerkingsverband. Op dit moment stellen de veranderingen vanwege passend onderwijs al hoge eisen aan de coördinatoren. In dit licht is fasering een aandachtspunt. Snelle nieuwe stappen voor de lichte ondersteuning in de fase waarin veel samenwerkingsverbanden zich nu bevinden kan riskant zijn. De huidige invoering van passend Onderwijs legt een grote druk bij de scholen en samenwerkingsverbanden. Het is de vraag of men overal al in staat zou zijn om in dit stadium nieuwe beleidsstappen te zetten voor lwoo en praktijkonderwijs. Neem de tijd, is dan ook het advies dat in het onderzoekdoor verschillende betrokkenen gegeven is.

De randvoorwaarden voor het succesvol loslaten van de landelijke criteria (en duur), die uit het onderzoek naar voren komen, hebben vooral betrekking op de volgende punten:

- Goede samenwerking en afspraken binnen het samenwerkingsverband (besturen, scholen, management)
- Goede, transparante procedure en een sluitend ondersteuningsaanbod
- Duidelijkheid over financiën en verantwoordingsplichten
- Behoud en doorontwikkeling en expertise en professionalisering van docenten

Vrijwel al deze voorwaarden moeten door de besturen in het samenwerkingsverband zelf gerealiseerd worden. Daarvoor is in de eerste plaats tijd en ervaring nodig. De landelijke overheid kan ook bijdragen aan het realiseren van condities:

- a. Het is belangrijk om de tijd te geven voor het proces van loslaten. Betrokken partijen hebben tijd nodig om het gesprek te voeren, vertrouwen op te bouwen, visies uit te wisselen, eventueel nieuwe vormen uit te proberen. Weerstand zal verminderen als het gesprek op gang komt.
- b. Om dat gesprek helder te kunnen voeren, is duidelijkheid nodig over het tijdstip waarop loslaten eventueel aan de orde zal zijn. Men moet weten waar naar toe gewerkt moet worden. Verder moeten beleidsvoornemens goed gecommuniceerd en uitgelegd worden, opdat het veld goed geïnformeerd is en niet handelt op basis van zorgen of veronderstellingen.
- c. 'Werkende weg' ontwikkelen betekent dat er ruimte moet zijn om te leren. Daarbij is ook leren van elkaar een belangrijk aandachtspunt. Stimuleren van kennisuitwisseling, opzetten van pilots en ruimte creëren voor 'opting out' zijn daarbij stappen die de overheid kan zetten.
- d. Monitoring van ontwikkelingen, zowel op procesniveau, als op het niveau van de ondersteuning en effecten voor leerlingen, is belangrijk om het proces en de gevolgen te kunnen overzien. Dat is relevant voor eventueel bijsturen op zowel op het niveau van het landelijk beleid als op het niveau van de samenwerkingsverbanden.
- e. Duidelijkheid scheppen over budgetten en geen bezuinigingen doorvoeren; de ervaringen met Passend onderwijs hebben geleerd dat deze een zwaar negatief stempel zetten op de bereidheid in het onderwijsveld om te vernieuwen.

Voor- en nadelen loslaten licenties lwoo

Het belangrijkste argument voor het loslaten van het licentiesysteem is dat de lwoo-licentie tegenwoordig weinig of geen praktische betekenis meer heeft. In het vmbo-basis/kader is de licentie nauwelijks onderscheidend omdat bijna alle scholen een licentie hebben. Voor vmbo-t geldt dat ongeveer een kwart geen licentie heeft. De licentie legt ook geen verplichtingen op: scholen zijn vrij om de lwoo-middelen naar eigen inzicht in te zetten, er is weinig verantwoordingsplicht voor de inzet van middelen en er is geen controle op de licentie. In het verleden had een licentie wel een functie, namelijk om de expertise en het aanbod van gespecialiseerde 'zorgscholen' te behouden, maar die functie wordt niet meer vervuld nu zo veel scholen een licentie hebben.

Het voornaamste argument tegen het loslaten is dat de lwoo-licentie beschermend werkt voor de inkomsten die scholen nu uit het lwoo hebben. Het afschaffen van de licentiesystematiek wordt geassocieerd met het verruimen van de inzet van de beschikbare middelen naar anderen: lwoo-geld naar havo/vwo (hoewel wettelijk nu niet mogelijk) of, voor het vmbo-t, lwoo-geld naar scholen die nu geen licentie hebben. Die verruiming zou, zo vreest men, ten koste gaan van de locaties die nu lwoo-geld ontvangen. De belangrijkste voorwaarde die veel scholen met een licentie dan ook aan eventueel afschaffen zou willen verbinden, is dat de lwoo-middelen wel behouden moeten blijven voor het vmbo.

De invulling van de lwoo-middelen

Basis/kader-locaties met licentie hebben bijna allemaal klassenverkleining in de onderbouw en in ruime meerderheid ook in de bovenbouw. Voor de vmbo-t locaties met licentie geldt dat in mindere mate, met name in de bovenbouw wordt weinig meer met klassenverkleining gewerkt. Verder hebben de locaties met licentie vaker onderwijsassistenten, extra uren voor mentoren, extra uren voor zorgcoördinatie en aanschaf van leermiddelen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de lwoo-middelen niet uitsluitend voor lwoo-leerlingen worden ingezet. Bij een klein deel van de onderzochte scholen gaat lwoo-geld ook naar havo/vwo-leerlingen of naar andere doelen dan de leerlingenzorg. Bij veruit de meeste locaties komen de lwoo-middelen wel uitsluitend terecht in het vmbo, maar worden daar ook benut voor niet lwoo-leerlingen.

Scholen zonder licentie hebben qua inhoud grotendeels dezelfde ondersteuningsstructuur als de scholen met licentie. Zij krijgen geen lwoo-middelen en bekostigen hun zorgstructuur uit de lumpsum, het regionaal zorgbudget en de rugzakmiddelen. Dat stelt hen in staat om grotendeels dezelfde maatregelen te nemen als de scholen met licentie, met uitzondering van klassenverkleining. Veruit de meeste locaties kunnen in de meeste of (bijna) alle gevallen aan zorgleerlingen de ondersteuning bieden die nodig is.

1 Inleiding

Op 1 augustus 2014 treedt de Wet passend Onderwijs in werking.¹ Deze wet legt de plicht voor het bieden van extra ondersteuning en een passende onderwijsplek voor leerlingen die ondersteuning nodig hebben bij de individuele en samenwerkende scholen voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Samenwerkingsverbanden van scholen wijzen de ondersteuning toe en beslissen over de inzet van beschikbare middelen.

In het schooljaar 2014-2015 vervangt het passend onderwijs al het tot nu toe geldende beleid voor toegang tot speciaal onderwijs en de 'rugzakjes' in het regulier onderwijs, ook wel de 'zware ondersteuning' genoemd. Landelijke procedures en criteria, die in dit beleid een belangrijke rol speelden, verdwijnen en worden vervangen door eigen toewijzingsbeleid van samenwerkingsverbanden, die daarvoor de beschikking krijgen over eigen middelen.

Twee andere voorzieningen die toegang geven tot extra ondersteuning, namelijk het praktijkonderwijs (pro) en leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het vmbo, worden per 1 januari 2016 geïntegreerd in Passend onderwijs. Daarmee komt de verantwoordelijkheid voor de budgetten en ondersteuningstoewijzing voor pro en lwoo eveneens bij de samenwerkingsverbanden te liggen.² De samenwerkingsverbanden gaan per januari 2016 zelf de toewijzing voor pro en lwoo ter hand nemen, de regionale organen die tot nu toe de indicaties voor lwoo en pro afgeven en de toepassing van deze criteria bewaken (de RVC's) verdwijnen. Voorlopig blijven daarbij de daarvoor geldende landelijke criteria van kracht. De samenwerkingsverbanden moeten deze dus vooralsnog blijven hanteren. De budgetten die de samenwerkingsverbanden daarvoor krijgen worden gemaximeerd, dat wil zeggen 'bevroren' op het niveau dat in 2012 aan deze voorzieningen werd uitgegeven. Deze maximering is al in 2014 ingegaan. Anders dan bij de LGF-gelden worden deze budgetten voorlopig niet verevend.³ Nadere besluitvorming over verevening is pas in 2016 aan de orde.

Omdat de landelijke criteria voor de zware ondersteuning onder onderwijs zijn vervallen, vanuit de gedachte dat samenwerkingsverbanden zelf moeten kunnen bepalen hoe zij hun middelen willen inzetten, zou het - gezien de principes in het passend onderwijs beleid -

1 De Wet passend Onderwijs is een gebruiksterm. Officieel gaat het om *de Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 533, jaargang 2012.

2 Ministerie van OCW (2013). *Hoofdlijnenbrief lwoo en pro*. Den Haag: Ministerie van OCW (referentie 489615; 5 april 2013).

3 Verevening wil zeggen dat alle samenwerkingsverbanden middelen krijgen op basis van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband en dat geen rekening wordt gehouden met eventuele in het verleden ontstane verschillen in deelname van leerlingen aan speciale voorzieningen.

een logische stap zijn om ook de landelijke criteria voor de toewijzing van pro- en lwoo-leerlingen af te schaffen. Alvorens daar eventueel toe over te gaan, wilde de staatssecretaris eerst meer inzicht hebben in de mogelijke consequenties daarvan. Daarom is in opdracht van het Ministerie van OCW in 2013-2014 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke voor- en nadelen van het loslaten van deze criteria en van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing.⁴In dit onderzoek is tevens gekeken naar de voor- en nadelen van het mogelijk loslaten van het nu nog geldende licentiesysteem voor vmbo-scholen die lwoo aanbieden. Alleen scholen met een lwoo-licentie kunnen de extra middelen die beschikbaar zijn voor leerlingen met een lwoo-indicatie ontvangen. Driekwart van de VO-scholen met vmbo beschikt momenteel over zo'n licentie. Ook scholen zonder licentie mogen onderwijs aan leerlingen met een lwoo-indicatie bieden, maar krijgen daar geen aanvullende bekostiging voor. Tegen deze achtergrond was er ook behoefte aan inzicht in welke ondersteuning vmbo-scholen feitelijk bieden en welke verschillen zich daarin voordoen tussen scholen met en zonder licentie.

Dit onderzoek is uitgevoerd door drie onderzoeksbureaus gezamenlijk, het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) in Nijmegen, Bureau Turf gevestigd in Utrecht en het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Alle resultaten staan beschreven en verantwoord in een uitgebreide versie van het rapport.⁵ Om de toegang tot deze resultaten te vergemakkelijken voor een breed publiek, is tevens de voorliggende publieksversie gemaakt. Deze biedt een handzame versie van opzet en resultaten van het onderzoek.

1.1 De onderzoeksvragen

Zoals vermeld gaat het in het onderzoek om drie onderwerpen: het eventueel loslaten van de landelijke criteria voor een indicatie lwoo en pro en voor de duur van de ondersteuningstoewijzing, het eventueel loslaten van het licentiesysteem, en de wijze waarop de lwoo-middelen gebruikt worden in het vmbo. Dit is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1 Voor- en nadelen loslaten criteria en duur lwoo en pro

- Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het loslaten van de landelijke lwoo-criteria?
- Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het loslaten van de landelijke pro-criteria?

4 Een leerling krijgt in het huidige systeem op basis van een indicatie lwoo of pro een beschikking voor de hele verblijfsduur in het pro of vmbo. Deze duur staat vast en daarop worden de middelen gebaseerd die de school voor de leerling ontvangt.

5 Eimers, T., Kennis, R., Kuiper, E., Ledoux, G., & Voncken, E. (2014). *passend en zeker. Onderzoek naar het mogelijk loslaten van landelijke criteria en duur voor lwoo en praktijkonderwijs en de licenties voor lwoo*. Uitgebreide versie. Nijmegen: KBA. Tevens downloadbaar op www.kbanijmegen.nl en www.kohnstammstituut.nl.

- Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het loslaten van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo?
- Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het loslaten van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing voor pro?
- Hoe kunnen de nadelen worden ondervangen?
- Aan welke randvoorwaarden moet binnen een samenwerkingsverband zijn voldaan voordat landelijke indicatiecriteria kunnen worden losgelaten?
- Welke expertise (kennis en kundigheid) over ondersteuningstoewijzing aan lwoo- en pro-leerlingen moet worden geborgd als de landelijke indicatiecriteria worden losgelaten?
- Wat betekent een eventuele verandering voor de ouders?

2 *Voor- en nadelen loslaten licenties lwoo*

- Welke voor- en nadelen zijn er verbonden aan het loslaten van de lwoo-licenties?
- Wat zijn de daarvan mogelijke gevolgen voor (de financiële positie van) scholen met veel lwoo-leerlingen (zoals AOC's)?
- In hoeverre is de historische context (het waarom van het ontstaan van de lwoo-licentie) in de huidige situatie nog relevant?
- Hoe kunnen de nadelen worden ondervangen?
- Aan welke randvoorwaarden moet binnen een samenwerkingsverband zijn voldaan voordat lwoo-licenties losgelaten kunnen worden?

3 *Invulling lwoo-middelen*

- Hoe geven lwoo-scholen invulling aan lwoo?
- Kunnen scholen die op dit moment geen lwoo-licentie hebben lwoo-leerlingen passende ondersteuning bieden? Zo ja, hoe doen zij dat? Zo nee, hoe is dit te ondervangen?

1.2 **De onderdelen van het onderzoek**

Het onderzoek kende verschillende onderdelen.

Allereerst is de beleidshistorie beschreven: hoe zijn de criteria en het licentiesysteem ontstaan, wat waren daarbij de overwegingen? Ten tweede zijn uitgebreide interviews gehouden met verschillende groepen betrokkenen. Het gaat om coördinatoren/directeuren van VO-samenwerkingsverbanden passend onderwijs, schoolleiders en zorgcoördinatoren van vmbo-scholen of –afdelingen en van scholen voor praktijkonderwijs, en schoolbestuurders. Daarin is gevraagd hoe men denkt over het loslaten van de landelijke criteria, duur en licenties. Is dat wenselijk? Is dat haalbaar? Wat zijn de voor- en nadelen? Wat zijn mogelijke gevolgen, voor leerlingen, scholen, ouders, het onderwijsstelsel? Stel dat er voor loslaten wordt gekozen, aan welke voorwaarden moet dan worden voldaan, door wie? Bij de beantwoording van deze vragen is steeds onderscheid gemaakt tussen lwoo en pro.

In totaal zijn er 49 gesprekken gevoerd, met coördinatoren/directeuren van 8 samenwerkingsverbanden, met vertegenwoordigers van 12 scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs en van 15 vmbo-scholen (waaronder 3 vmbo-groen scholen en 2 OPDC's), en met 14 bestuurders. Bij de keuze van de samenwerkingsverbanden is gezorgd voor variatie in het percentage lwoo- en pro-leerlingen, regio, stedelijkheid en aanwezigheid van vmbo-groen scholen. Dat laatste is van belang omdat vmbo-groen scholen van oudsher veel leerlingen tellen die extra ondersteuning krijgen en sinds de invoering van het lwoo ook veel leerlingen met een lwoo-indicatie opnemen. Ook bij de selectie van de scholen (gelezen binnen de 8 samenwerkingsverbanden) is gelet op een goede spreiding, bijvoorbeeld wat betreft percentage lwoo-leerlingen, grootte en zelfstandige school of afdeling. De bestuurders zijn gekozen in overleg met de coördinatoren/directeuren van de samenwerkingsverbanden. De belangrijkste criteria hierbij waren verantwoordelijkheid voor respectievelijk lwoo of pro en een goed overzicht over ontwikkelingen in het samenwerkingsverband.

Daarnaast is een enquête gehouden onder schoolleiders van vmbo-scholen met en zonder licentie, schoolleiders van scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs en coördinatoren van samenwerkingsverbanden. In de enquête is gevraagd naar opvattingen over het huidige systeem en naar verwachtingen van een situatie zonder vaste regels voor criteria, duur of licenties. Bij de vmbo-scholen met lwoo-licenties is verder specifiek geïnformeerd naar de maatregelen en voorzieningen die zij treffen voor leerlingen die extra steun nodig hebben en naar de inzet van de lwoo-middelen.

De enquête is uitgezet bij representatieve steekproeven en ingevuld door 99 schoolleiders uit het vmbo en 54 uit het praktijkonderwijs. Binnen het vmbo is onderscheid gemaakt tussen vier typen, namelijk basis/kader en theoretisch, met en zonder licentie.

Tenslotte is een focusgroepbijeenkomst gehouden, met vertegenwoordigers van belanghebbende organisaties en experts. Deze hebben gesproken over de onderzoeksuitkomsten en de onderzoekers van feedback en suggesties voorzien.

Het onderzoeken van een toekomstige situatie

Het zal duidelijk zijn dat onderzoek naar voor- en nadelen van iets dat in de toekomst eventueel zal plaatsvinden niet hetzelfde is als het onderzoeken van een actuele situatie. Over een actuele situatie kunnen mensen oordelen op basis van ervaring. Over een toekomstige situatie kunnen zij alleen verwachtingen uitspreken. De ervaring met de actuele situatie kleurt die verwachtingen. Soms zijn er voor de verwachtingen goede onderbouwingen te geven, maar het blijft natuurlijk gaan om subjectieve inschattingen, waarin naast reële ervaring ook zorgen, angsten of juist een optimistische inslag kunnen meespelen. De voor- en nadelen van loslaten van criteria, duur en licenties, waar het in dit onderzoek over gaat, kunnen dus niet strikt objectief bepaald worden. Voor de eenvoud van rapporteren spreken we hier wel steeds over voor- en nadelen, maar het is goed om in gedachten te houden dat het steeds om verwachte voor- en nadelen gaat. Het gaat hier immers grotendeels om een 'what if' onderzoek.

2 Beleidshistorie

In dit hoofdstuk worden de achtergrond en beleidsgeschiedenis van het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs, in het bijzonder de rol van de indicatieprocedure en licenties, beschreven.

2.1 Ontstaansgeschiedenis: nieuwe zorgstructuur (commissie van Veen)

De geschiedenis van het praktijkonderwijs en lwoo begint bij de invoering van het vmbo in 1999. De notitie *Recht doen aan verscheidenheid* (1994), ook wel de *notitie Van Veen* genoemd, legde de basis voor het vmbo zoals dat vanaf 1999 werd ingevoerd. De Commissie Van Veen bracht in 1994 advies uit over aansluiting van het (toenmalige) vbo en mavo op verschillende vormen van vervolgonderwijs. De opdracht van deze commissie was een gevolg van voortdurende discussies over de basisvorming in het vbo en het beroepsoriënterende (in plaats van beroepsvoorbereidende) karakter van het vbo. In de notitie *Recht doen aan verscheidenheid* constateerde de Commissie onder meer dat de niveaudifferentiatie in het vbo zijn doel voorbij geschoten was. Als gevolg daarvan was volgens de Commissie een aantasting van het civiel effect van diploma's ontstaan, schoot de aansluiting met vervolgonderwijs ernstig tekort en was de infrastructuur te versnipperd, waardoor pedagogisch-didactische differentiatie vaak niet mogelijk was. Het was nodig het imago en de status van het vbo te verbeteren.

Naar het oordeel van de Commissie was verbetering van het vbo alleen mogelijk door beter te differentiëren in het onderwijs, onder meer in de vorm van verschillende leerwegen. Alleen op deze manier zou recht worden gedaan aan de verscheidenheid van leerlingen in het vbo. De Commissie kwam met het voorstel om het vbo op te splitsen in vijf leerwegen: een theoretische leerweg, een beroepsgerichte leerweg, een gemengde leerweg, een individuele beroepsgerichte leerweg en een arbeidsmarktgerichte leerweg.

De individuele beroepsgerichte leerweg was bedoeld voor leerlingen die de leerwegen niet volledig of binnen de reguliere studieduur zouden kunnen voltooien. Toelating zou moeten plaatsvinden via een procedure, bijvoorbeeld via een test. De arbeidsmarktgerichte leerweg was bedoeld voor leerlingen voor wie de andere leerwegen te hoog gegrepen zouden zijn. Deze leerweg leidde daarom direct toe naar de arbeidsmarkt. Ook hier zou sprake moeten zijn van een toelatingsprocedure, zodat oneigenlijk gebruik (bijvoorbeeld vanwege bekostiging) voorkomen zou worden. In het voorstel van de Commissie zouden delen van het VSO-lom kunnen opgaan in de individuele leerweg en delen van VSO-mlk⁶ in de arbeidsmarktgerichte leerweg. Onder andere vanwege deze integratie van het VSO in het

6 Vso-lom: voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden.
Vso-mlk: voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen.

vbo zouden beide leerwegen binnen redelijke afstand van de leerling bereikbaar moeten zijn. Deze voorstellen vormen de basis van wat nu lwoo en praktijkonderwijs heet.

In het algemeen werd positief op de notitie gereageerd, maar het voorstel van de Commissie om een individuele beroepsgerichte leerweg in te voeren werd in de beleidsreactie van het Kabinet niet gedeeld. In plaats van een aparte leerweg werd ervoor gekozen deze leerweg als hulpstructuur te beschouwen. Deze hulpstructuur moest functioneren als andere, (ortho)didactische aanpak voor leerlingen in de theoretische, gemengde en beroepsgerichte leerweg, om er voor te zorgen dat elke leerling in het vmbo via een 'continuum aan zorg' het diploma vmbo zou kunnen halen. Het idee van integratie van het VSO in de hulpstructuur en arbeidsmarktgerichte leerweg werd daarbij ondersteund. Het zou leerlingen uit (met name) het VSO-lom meer uitdaging kunnen bieden. Voor de arbeidsmarktgerichte leerweg werd gedacht dat 60% van de VSO-mlk leerlingen en 15% van de ivbo-leerlingen⁷ hiervoor in aanmerking zou komen. Om de hulpstructuur mogelijk te maken werd een landelijk zorgbudget ingesteld.

Om de eenheid van het vmbo-diploma (en daarmee het civiel effect) overeind te houden, besloot men om de arbeidsmarktgerichte leerweg buiten het vmbo te positioneren in de vorm van een nieuwe onderwijssoort, het praktijkonderwijs.

Het advies van de Commissie richtte zich door de aanpassing van de hulpstructuur niet meer alleen op de herinrichting en herstructurering van de bovenbouw van het vbo, maar werd op deze manier ook aanleiding om de problemen rondom kwetsbare leerlingen aan te pakken. Het regulier onderwijs zou door de komst van de hulpstructuur en de arbeidsmarktgerichte leerweg beter in staat moeten zijn om onderwijs aan kwetsbare leerlingen te verzorgen. Bovendien zou het kostendrukkend werken als minder leerlingen in het VSO terecht kwamen.

In 1999 is het vmbo, inclusief lwoo, van start gegaan. De Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) vormde de wettelijke basis voor het nieuwe vmbo, dat bestond uit de introductie van vier leerwegen en een zorgstructuur: de bestaande voorzieningen voor VSO-lom, ivbo en VSO-mlk zijn omgezet in leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Sinds januari 1999 is er sprake van een landelijk dekkend net van samenwerkingsverbanden van scholen voor VO en VSO. Voor het onderdeel zorg vormt het samenwerkingsverband als werkgebied een natuurlijk gegeven: de ontwikkeling van de zorgstructuur krijgt immers op dat niveau z'n beslag (Voncken & Koopman, 2000; OCW, juli 2000).

De WVO regelt het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs als volgt:

- (artikel 10 lid 3) Leerwegondersteunend onderwijs wordt verzorgd ter voorbereiding op of gedurende het volgen van onderwijs in een van de leerwegen (..) ten behoeve van de leerling voor wie vaststaat dat een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden met het oog op het afsluiten van het onderwijs in een van deze leerwegen.

⁷ ivbo was een variant van het toenmalige vbo (de i staat voor individueel), bedoeld voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hadden om het vbo te kunnen volgen. Meestal gegeven in kleine groepen en toeleidend naar het laagste vbo-diplomaniveau uit die tijd.

Leerwegondersteunend onderwijs wordt zodanig in het onderwijs geïntegreerd en ingericht dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces, gericht op het afsluiten als bedoeld in de eerste volzin, kan volgen.

- (artikel 10 lid f) Praktijkonderwijs wordt gegeven aan scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs. Praktijkonderwijs is onderwijs voor leerlingen voor wie vaststaat dat a. overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden, en b. het volgen van het onderwijs in een van de leerwegen (..) al dan niet in combinatie met het volgen van leerwegondersteunend onderwijs, bedoeld in artikel 10e, niet leidt tot het behalen van een diploma of een getuigschrift voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (..).

Het praktijkonderwijs is een zelfstandige schoolsoort, terwijl het lwoo alleen een hulpaanbod aan een leerling betreft die aan het onderwijs kan deelnemen van één van de bestaande schoolsoorten van voortgezet onderwijs (vmbo). Daarbij kan een samenwerkingsverband zelfstandig besluiten dat de opvang van (een deel van) de lwoo-geïndiceerde leerlingen plaatsvindt in een afzonderlijke voorziening, een orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC), waarvan de inrichting van dat centrum aan het samenwerkingsverband is (Keizer, 2012).

Samengevat lagen er verschillende doelen ten grondslag aan de vorming van het praktijkonderwijs en lwoo:

- Afremmen van de groei van het speciaal onderwijs. Net als nu bestond destijds ook de behoefte om meer leerlingen binnen het reguliere onderwijs te bedienen en de toestroom naar het relatief dure speciaal onderwijs in te perken.
- Meer leerlingen in staat stellen een diploma of certificaat te behalen (via lwoo), dan wel voldoende kwalificaties mee te geven voor een plek op de arbeidsmarkt (pro).
- Vermindering van de versnippering van expertise, toen nog in verschillende onderwijsvormen (VSO-mlk, VSO-lom, ivbo, vbo).
- Meer en beter recht doen aan de verscheidenheid van leerlingen en meer leerlingen uitdagen om het vmbo-diploma te halen.
- Verbetering van het imago van het vbo en versterking van het civiel effect van het diploma. Na de invoering van de startkwalificatie gold het vmbo-diploma niet langer als toereikend en was het diploma nodig om de doorstroom naar het mbo te realiseren.
- Samenwerking van het VSO-lom/mlk, ivbo, vbo en mavo om een continuüm van zorg te kunnen bieden.

De destijds bestaande behoefte om de toestroom naar het speciaal onderwijs en naar niet diplomerende trajecten af te remmen heeft bij de totstandkoming van het praktijkonderwijs en het lwoo een grote invloed gehad. Het was mede de reden dat men er voor koos om zowel praktijkonderwijs als lwoo te binden aan een indicatieprocedure en aan een licentiesysteem. Dat laatste was voor het praktijkonderwijs, omdat het een aparte schoolsoort werd, direct geregeld. Voor het lwoo kwam er een apart licentiesysteem. In de jaren na het rapport van de commissie Van Veen werd niet alleen het vmbo, maar ook de systematiek van toelating verder ontwikkeld.

2.2 Bekostiging zorgstructuur

Vanaf 2002 wordt een nieuw bekostigingsmodel voor de zorgstructuur in het VO geïntroduceerd, dat uitgaat van:

- een bekostiging van scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs op basis van door Regionale Verwijzingscommissies (RVC) geïndiceerde leerlingen;
- een extra bekostiging voor scholen voor voortgezet onderwijs op basis van door Regionale Verwijzingscommissies geïndiceerde leerlingen;
- een decentraal (bovenschools) regionaal zorgbudget per samenwerkingsverband.⁸

Het wordt ook wel het gemengde model genoemd, bestaande uit een leerlinggebonden en een regionale component. Omdat het aantal leerlingen dat geïndiceerd kan worden niet vast ligt, is er voor het leerlinggebonden deel sprake van een openeinde financiering. Daarnaast ontvangen de samenwerkingsverbanden via een kassierschool een regionaal zorgbudget dat zij naar eigen beslissing kunnen inzetten voor leerlingen die buiten de indicatiecriteria vallen, maar wel extra zorg nodig hebben. Dat geeft 'psychologische ruimte', zowel voor de scholen als voor de RVC.

Voor praktijkonderwijs is het voldoen aan de criteria (een beschikking) een bekostigingsvoorwaarde. Voor het lwoo geldt dat een school zelf mag bepalen of en hoe lang een leerling een geïndiceerde leerling al dan niet lwoo ontvangt. De argumenten voor het onderscheid tussen lwoo en pro hebben betrekking op de doelgroep en de aard van het te nemen besluit. De groep die voor praktijkonderwijs in aanmerking komt, is goed identificeerbaar op grond van landelijk toe te passen criteria. De beslissing over toelaatbaarheid tot het pro heeft bovendien verstrekkende gevolgen, want de leerling wordt vrijgesteld van de plicht om een vmbo-diploma te halen (de latere kwalificatieplicht). Om die reden moest er een onafhankelijk oordeel aan de toelating tot praktijkonderwijs ten grondslag liggen.

De Onderwijsraad stelde in 2011 een advies op in het kader van passend onderwijs. De Onderwijsraad was van mening dat lwoo en pro meteen meegenomen moest worden in passend onderwijs en niet buiten beschouwing gelaten moest worden. De Onderwijsraad was het destijds oneens met (toen nog) het voorstel voor de bekostiging van het lwoo en had liever een budgetteringsmodel gezien. Het lwoo-budget zou volgens de Onderwijsraad verdeeld moeten worden over de samenwerkingsverbanden op basis van het aantal leerlingen in het vmbo (met correctie voor de sociaaleconomische status van de leerlingen). Op die manier zou het integreren en ontwikkelen van zorgvoorzieningen binnen het regulier VO gestimuleerd worden. Zogenaamd strategisch gedrag, gericht op maximaliseren van bekostiging, werd dan niet beloond. Ook zou het model bijdragen aan de kostenbeheersing van de zorg, omdat de budgettering plaats zou vinden op grond van aantallen leerlingen. Het model van bekostiging zou, aldus de Onderwijsraad, bovendien de noodzaak vermijden van een landelijke indicatiestelling voor een groep leerlingen die zeer heterogeen is wat betreft leer- en opvoedingsmogelijkheden. Daardoor kon op landelijk niveau een mogelijk niet-valide selectie van leerlingen worden vermeden. Dit advies van de Onderwijsraad is echter niet opgevolgd.

⁸ Brief Adelmund, verslag van schriftelijk overleg zorgbudget, oktober 2001

2.3 Criteria

In 1998 worden de procedures en criteria voor de nieuwe zorgstructuur geformuleerd door Smets+ Hover+, in samenwerking met het Procesmanagement VMBO. De beoordeling of een leerling *toelaatbaar* is tot praktijkonderwijs of *aangewezen* is op leerwegondersteunend onderwijs gebeurt door de Regionale Verwijzingscommissies VO (RVC VO), op grond van landelijk geldende en uniforme criteria: de indicatiestelling. De zestien RVC's zijn in 1999 ingesteld. In de beginperiode gaven de RVC's nog geen beschikkingen maar adviezen af, waarvan het bevoegd gezag van de school 'beredeneerd' mocht afwijken. Die periode kenmerkte zich door veel knelpunten op het gebied van de samenstelling en kwaliteit van de dossiers, de overdracht van po naar VO, de keuze van de criteria (te star, niet dekkend en niet eenduidig), de diagnostiek en de wijze van testen en toetsen als bewijslast voor de beoordeling (RVC VO, 2009).

Vanaf najaar 1999 worden de criteria (die betrekking hebben op leerachterstand, IQ en sociaal-emotionele problematiek) verfijnd en wordt voor de RVC's beleidsruimte⁹ geformuleerd. Daarna volgt een overgangperiode van drie jaar, waarin proefgedraaid wordt door RVC's en het scholenveld samen. In die periode is het omgaan met criteria jaarlijks via een monitor gevolgd door het Kohnstamm Instituut (1999, 2000, 2000, 2002), aanvankelijk op basis van door elke RVC aangeleverde eigen databases, later op grond van een gemeenschappelijke RVC-database, die ook de werkprocessen van alle RVC's ondersteunt. In 2004 verschijnt het laatste monitorrapport ('technische analyse'), waarin wordt vastgesteld dat de RVC's de procedures en criteria vrijwel altijd op juiste wijze hanteren, behoudens enkele administratieve invoerfoutjes (Koopman & Voncken, 2004; RVC-VO, 2009).

Inhoud van de criteria

Het 'Besluit RVC's en het regionaal zorgbudget' uit 2003 regelt de werkwijze, criteria en bekostiging van de zorg. Deze zijn in dit besluit als volgt omschreven.

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

- a. een intelligentiequotiënt heeft binnen de bandbreedte van 55 tot en met 80
- b. b. een leerachterstand heeft op tenminste twee van de vier domeinen inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen, ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft en deze leerachterstand gelijk is aan of groter is dan 0,5¹⁰.

9 De beleidsruimte is de ruimte die de RVC's hebben om bij tegenstrijdigheid van de criteria (bijvoorbeeld: de leerachterstand wijst naar lwoo, het IQ naar pro) een beoordeling te maken, waarbij ze de motivering van de aanvragende school betrekken. In de loop van de tijd is het aandeel aanvragen dat valt binnen de beleidsruimte fors toegenomen van een derde van de aanvragen naar meer dan de helft.

10 De omvang van de leerachterstand wordt bepaald met de systematiek van de didactische leeftijdsequivalenten (DLE's); deze resulteert in een getal tussen 0 en 1. Hoe hoger het getal, hoe meer leerachterstand.

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

- a. een intelligentiequotiënt heeft binnen de bandbreedte 75 tot en met 90, en een leerachterstand heeft op tenminste twee van de vier domeinen inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen, ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft en deze leerachterstand is gelegen binnen de bandbreedte van 0,25 tot 0,5; of
- b. een intelligentiequotiënt heeft binnen de bandbreedte 91 tot en met 120, en een leerachterstand heeft op tenminste twee van de vier domeinen inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen, ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft en deze leerachterstand is gelegen binnen de bandbreedte van 0,25 tot 0,5, en een sociaal-emotionele problematiek heeft als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d.

Voor een leerling die wat intelligentiequotiënt of leerachterstand betreft voldoet aan de vereisten voor indicatiestelling voor praktijkonderwijs en die wat de overige vereisten betreft voldoet aan de vereisten voor indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs, kan een beschikking omtrent indicatiestelling voor praktijkonderwijs of voor leerwegondersteunend onderwijs worden afgegeven, afhankelijk van de door het bevoegd gezag gegeven motivering (...). De beleidsruimte van de RVC had rond 2005 jaarlijks betrekking op ongeveer een derde van de aanvragen; anno 2014 is dat toegenomen tot ongeveer de helft van de aanvragen (mondelijke mededeling RVC's).

De criteria worden in de loop der tijd steeds bekender bij de scholen. In de beginperiode is er veel commotie over 'leerlingen die door de testbatterij worden gehaald' en hele klassen die worden getest, immers een indicatie levert middelen op. Later vermindert dit (RVC VO, 2009). De RVC's betrekken conform de regeling in hun beoordeling niet alleen het voldoen aan de criteria, maar ook de motivering van de aanvragende VO-school waarom zorg nodig is en bij praktijkonderwijs de zienswijze van de ouders. In 2001 wordt de doorstroom van leerlingen uit praktijkonderwijs naar vmbo met lwoo geregeld. Het gaat hier om leerlingen die die zich in het praktijkonderwijs zodanig ontwikkelen dat ze over kunnen stappen naar een leerweg in het vmbo; en om leerlingen die volgens de criteria in aanmerking komen voor het praktijkonderwijs, maar van wie ouders en school samen vinden dat ze in het vmbo met lwoo kunnen starten. In die periode is doorstroom van vmbo met lwoo naar pro nog niet geregeld. In samenspraak met het veld wordt enkele jaren later het 'kattenluikje', zoals de mogelijkheid waarmee een leerling vanuit vmbo met lwoo kan doorstromen wordt aangeduid, eveneens onderdeel van de regeling. Dat betekent dat scholen in geval van twijfel voor een leerling met een indicatie voor praktijkonderwijs die ze op het vmbo met lwoo willen plaatsen, niet langer bij wijze van vangnet een pro-beschikking hoeven aan te vragen. Er wordt dan een mogelijkheid gecreëerd om voor leerlingen met een lwoo-indicatie in een latere fase alsnog een pro-indicatie aan te vragen.

2.4 Indicatiestelling

In de onderzoeksliteratuur zijn in de loop der jaren verschillende argumenten aangevoerd voor de systematiek van indicatiestelling:

- oneigenlijk gebruik voorkomen (bv. gunstigere bekostiging);
- groei in aantallen voorkomen (beheersen);
- voor de arbeidsmarktgerichte leerweg: afbakening aan de bovenkant en de onderkant; iedereen voor wie regulier diploma haalbaar is naar een andere leerweg, ondergrens voor diegenen die op opvangvoorzieningen aangewezen zijn en voor wie educatieve voorziening gericht op arbeidsmarkt niet tot de mogelijkheden behoort;
- afgrenzing is nodig om recht te doen aan doelgroep voor wie voorziening bedoeld is;
- financiële afweging: zorg is duur, zorgen voor doelmatige besteding.

Voor de hulpstructuur in het vmbo (lwoo) werd in eerste instantie gesproken over 'samenwerkende scholen' die zouden moeten vaststellen welke leerlingen in aanmerking komen voor een apart georganiseerde vorm van ondersteuning. Er zouden methodes en procedures moeten worden ontwikkeld voor de indicatie en plaatsing van deze leerlingen. Om dit proces goed te laten verlopen moesten de samenwerkingsverbanden een commissie leerlingenzorg instellen, met duidelijke bevoegdheden. Er werd gesteld dat kon worden aangesloten bij wat in dit opzicht in VSO en ivbo al was ontwikkeld. Voor de indicatiestelling was het belangrijk dat er objectiveerbare componenten en uniforme procedures werden gehanteerd, zo mogelijk ook voor het vaststellen van gedragsproblemen en sociaal-emotionele problemen. Daarmee moesten regionale verschillen in verwijzing worden voorkomen (Ministerie van OCW, 1996).

De beoordeling van wie voor extra zorg in aanmerking komt gebeurt 'aan de poort', de beoordeling is als het ware een slagboom. Eigenschappen van de indicatiestelling aan de hand van de criteria zijn vermeld in de brochure "*Indiceren...een vak*" (RVC VO, 2009), gemaakt naar aanleiding van tien jaar ervaring met indicatiestelling en samengevat in een aantal kernbegrippen: objectief, op basis van eenduidige criteria, landelijk uniform, transparant, controleerbaar en onafhankelijk. De indicatiestelling is proportioneel: de criteria verhouden zich tot wat wordt aangevraagd. Ter beoordeling van de vraag of een leerling aan een beschikking voldoet zijn volledige, betrouwbare, recente en zo hard mogelijke test- en toetsgegevens nodig. De screenings- en testinstrumenten zijn jaarlijks bij regeling vastgesteld.

De brochure laat ook zien dat zowel het ontwerpen van criteria als het operationeel goed laten functioneren van de indicatiestelling heel wat voeten in aarde heeft. Het vraagt gewenningstijd en 'oefening', zowel van de toepasser als van de aanvrager. Voor de RVC's nam dat met de geformuleerde criteria ongeveer een jaar of vier in beslag. Een vergelijkbare periode bleek nodig in een pilot –uitgevoerd tussen 2007 en 2010- waarin samenwerkingsverbanden zelf de lwoo-indicering (aan de hand van de bestaande landelijke lwoo-criteria) ter hand konden nemen. De resultaten daarvan zijn beschreven door bureau Ortho Consult (Den Dulk, 2010). De evaluatie laat zien dat zes samenwerkingsverbanden bereid en in staat waren om in een driejarig leertraject een betrouwbare indiceringsprocedure

voor lwoo te ontwikkelen; waarbij gedurende die drie jaar (intensieve) controle nodig bleek. De periode bleek ook nodig om het vertrouwen op te vatten dat men in staat is met elkaar zelf criteria te formuleren.

Kritiek op indicaties

Behalve instemming met de (noodzaak van) indicatiestelling kwam er ook kritiek:

- De indicatiesystematiek die bedoeld was om de groei van het aantal zorgleerlingen enigszins te beperken, lijkt in de praktijk juist tot een groei van het aantal zorgleerlingen te hebben geleid (Bronneman-Helmers, 2011).
- Kritiek is dat bij indicatie alleen wordt aangegeven dat leerling bekostigingswaardig is en niet duidelijk wordt wat er met de leerling dient te gebeuren. De indicatie is dus niet handelingsgericht opgesteld, maar vooral een administratieve procedure (Algemene Rekenkamer, 2005).

2.5 Licentiesysteem

Ontstaan van lwoo en licentiesysteem

Het systeem van lwoo-licenties is, zoals hiervoor omschreven, ontstaan bij de invoering van het vmbo en in het bijzonder de leerwegen binnen het vmbo. De toenmalige adviescommissie Van Veen adviseerde om binnen het vmbo een vijfde leerweg aan te bieden, bedoeld voor leerlingen voor wie het vmbo-diploma niet haalbaar leek. Deze arbeidsmarktgerichte leerweg zou de functie moeten vervullen die eerder bij het zogenaamde individueel onderwijs en het vbo-diploma op a-niveau lag. Nadrukkelijk is er toen echter voor gekozen om binnen het vmbo wel een leerwegdifferentiatie aan te brengen, maar niet het principe los te laten dat elke vmbo-leerling het diploma zou moeten halen. Dat laatste werd met name van belang geacht, omdat het diploma de aansluitende doorstroom naar het mbo moest borgen. Dus werd er gekozen voor vier leerwegen en werd de niet-diplomerende route ondergebracht in een nieuwe onderwijsvorm, het praktijkonderwijs.

Tegelijk met de invoering van het vmbo was er de wens om het stelsel van voortgezet speciaal onderwijs (VSO) te herzien. Een groot deel van de VSO-leerlingen zou een plek moeten krijgen binnen het nieuwe vmbo en praktijkonderwijs. In de praktijk betekende dat het einde van twee vormen van VSO, namelijk het VSO-mlk (voor moeilijk lerende kinderen) en VSO-lom (voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden). Het VSO-mlk ging uiteindelijk over in het praktijkonderwijs, terwijl het VSO-lom feitelijk werd opgeheven. Hetzelfde gold voor de vbo-scholen die individueel onderwijs aanboden (ivbo). Een leerling die geacht werd geen vmbo-diploma te kunnen behalen, vanwege beperkte cognitieve capaciteiten, kon naar het praktijkonderwijs. De overige leerlingen gingen (voor zover van toepassing) naar het vmbo. Aldaar moest de leerling met leerproblemen extra ondersteuning krijgen om toch het diploma te kunnen behalen. Het idee was om leerlingen met problemen individueel te ondersteunen, ongeacht de leerweg die ze volgden. Deze leerwegondersteuning moest de rol overnemen van het eerdere speciaal onderwijs en bovendien de ondersteuning spreiden over een bredere groep leerlingen.

In het memorie van toelichting op de toen doorgevoerde wetswijziging VO¹¹ is beschreven hoe scholen voor lwoo en praktijkonderwijs gevormd worden:

- De VSO-lom scholen konden kiezen om een afdeling lwoo van een VO-school, een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) of een school voor praktijkonderwijs te worden.
- Het ivbo werd een school of afdeling lwoo van een vmbo-school, maar kon ook de keuze voor praktijkonderwijs maken na een verzoek van de minister.
- Het VSO-mlk werd speciaal voortgezet onderwijs, met de optie om zich te ontwikkelen tot praktijkonderwijs.
- Het VSO-zmok werd speciaal voortgezet onderwijs met de optie om zich te positioneren als lwoo of praktijkonderwijs.

Praktijkonderwijs en lwoo was voorbehouden aan die scholen in het voortgezet onderwijs die daarvoor de licentie hadden verworven (OCW, 2000).

Hoewel het uitgangspunt dat van individuele ondersteuning was, had men tegelijkertijd te maken met de bestaande infrastructuur van scholen en afdelingen waar leerlingen met leerproblemen geconcentreerd waren en waar - minstens zo belangrijk - ook de expertise en menskracht geconcentreerd was om adequaat met deze leerlingen te werken. Het radicaal loslaten van de op scholen gerichte extra bekostiging (VSO-lom, ivbo) bedreigde de bestaande infrastructuur. Door middel van een licentiesysteem werd een tussenweg gecreëerd: het aanvullende ondersteuningsbudget werd op basis van individuele indicatiestelling toegekend, maar verdeeld over de scholen met een lwoo-licentie. Daarmee werd de kwetsbare status van de voormalige VSO-lom en ivbo-scholen beschermd. Aanvankelijk bestond er voor beide voormalige onderwijstypen nog een verschillende soort lwoo, maar later zijn de oude structuren steeds meer vervaagd. Nog altijd bestaan er zogenaamde zorglocaties of nevenlocaties zorg, die overblijfselen zijn uit de tijd van de voormalige VSO-lom-scholen. En nog altijd staan bepaalde vmbo-scholen in de traditie van zorg en onderwijs voor zwakke leerlingengroepen.

Tegenwoordig beschikt, zoals gezegd, ongeveer driekwart van de VO-scholen met vmbo over een lwoo-licentie en heeft een kwart van alle vmbo-leerlingen een lwoo-indicatie. Ongeveer zestig procent van de lwoo-leerlingen volgt de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo (Hoofdlijnenbrief lwoo en pro, 5 april 2013). Na verloop van jaren is het aantal scholen met een lwoo-licentie en het aantal leerlingen met een lwoo-indicatie sterk toegenomen en is het stelsel van lwoo veel meer dan de optelsom van de oude, voormalige structuren. Wat is gebleven is de kenmerkende combinatie van een systeem van indicatiestelling op individueel leerlingniveau en een systeem van schoolgebonden licenties.

¹¹ Ministerie van OCW (1997). Memorie van Toelichting Wijziging wet VO kst-25410-1. Den Haag: Ministerie van OCW

2.6 Naar passend onderwijs

Vanaf 1 augustus 2014 komt er een nieuw stelsel voor passend onderwijs. Dit verplicht scholen een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Met passend onderwijs kunnen zo veel mogelijk leerlingen regulier onderwijs volgen. Vanaf 1 augustus 2014 hebben scholen een zorgplicht. Voor een leerling die extra ondersteuning nodig heeft, moet de school een passende plek zoeken. Dit kan op:

- de eigen school, eventueel met extra ondersteuning in de klas;
- een andere reguliere school in de regio;
- het (voortgezet) speciaal onderwijs (www.rijksoverheid.nl/passendonderwijs).

Scholen in de regio werken samen om alle leerlingen de beste onderwijsplek te bieden. De samenwerkingsverbanden worden verantwoordelijk voor de toewijzing van ondersteuning en ontvangen hiertoe ook de middelen. Voor de zware ondersteuning (leerlingen die in het eerdere beleid vielen onder de leerlinggebonden financiering) krijgen de samenwerkingsverbanden deze taak vanaf augustus 2014, voor de lichte ondersteuning (lwoo en pro) gaat deze verantwoordelijkheid in per januari 2016.

Tot de beleidsmotiveringen van passend onderwijs hoort ook de wens om verandering aan te brengen in de indicatiestellingen zoals die tot voor kort bestonden. Die motivering is dat teveel leerlingen een stempel krijgen, dat de indicatiestelling te veel bureaucratie met zich mee brengt en dat er verschillende systemen zijn, waardoor ouders van het kastje naar de muur worden gestuurd. Deze kritiek op de bestaande indicatiestelling is met name geuit op de indicering die hoorde bij het systeem van de leerlinggebonden financiering (zware ondersteuning). Dit systeem wordt per 1 augustus 2014 verlaten. De indicering voor lwoo en pro bleef daarbij aanvankelijk buiten beschouwing. Dat wekte verbazing bij adviesorganen als de Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO), de Onderwijsraad en de Raad van State en leidde tot aanbevelingen om, voor de consistentie van beleid, ook deze vorm van ondersteuning onder het regime van passend onderwijs te brengen en de samenwerkingsverbanden ook hiervoor eigen verantwoordelijkheid te geven voor procedures voor toewijzing en middelenverdeling. In het regeerakkoord van Rutte II en de Hoofdlijnenbrief van april 2013 die daarop volgde, heeft de staatssecretaris hierin een eerste stap gezet. Vanaf 2016 vervalt het systeem met indicering en beschikkingen via de RVC's en gaan de samenwerkingsverbanden de verwijzing naar lwoo en pro zelf ter hand nemen. De samenwerkingsverbanden krijgen daarvoor het budget dat nodig is voor de bestaande percentage lwoo- en pro-beschikkingen in het samenwerkingsverband, gemaximeerd op het niveau van oktober 2012. De landelijke criteria blijven echter nog van kracht, samenwerkingsverbanden worden dus geacht deze zelf te gaan toepassen.

Ervaringen met en voorbereidingen op zelf toewijzen van extra ondersteuning

In de aanloop naar passend onderwijs zijn er enkele pilots geweest (veldinitiatieven) van regionale netwerken po en VO die onderdelen van passend onderwijs wilden beproeven. Eén van deze pilots, de regio Eemland, heeft zelfs de status van experiment gekregen en is vanaf 2008 bezig geweest met pionieren met nieuwe organisatievormen van onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Onderdeel daarvan was het zelf regelen van de toewijzing van lwoo en pro. Op verzoek van de ECPO zijn hun ervaringen in een

onderzoek in kaart gebracht. Het rapport (Naar nieuw vertrouwen, Ledoux e.a., 2013) laat zien dat in Eemland het samenwerkingsverband zelf de indicatiestelling voor lwoo en pro uitvoert en de beschikking aanvraagt. Dit gebeurt door de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) van het samenwerkingsverband, die daarbij de landelijke criteria toepast. Aanpassingen zijn er vooral gedaan in de procedure: de indicatiestelling vindt vroeger plaats (in het laatste leerjaar van de basisschool) en wordt daarmee onderdeel van het VO-keuzeproces. Als voordelen daarvan worden genoemd: geringere administratieve belasting van scholen, overzichtelijkheid, een advies dat aanwijzingen bevat voor handelen van VO-scholen (niet alleen slagboom), schoolnabijheid. Daarnaast heeft Eemland een nieuw systeem voor toewijzing van ondersteuning ontwikkeld als alternatief voor de LGF-indicaties. Dit werkt op basis van het uitschrijven van arrangementen. Een arrangement wordt getypeerd als 'een verzameling interventies die een passend onderwijs zorgaanbod moeten creëren van een individuele leerling of een school'. Arrangementen worden gezien als tijdelijke investering. Kenmerken zijn verder resultaatgerichtheid, gerichtheid op professionalisering van de leerkrachten/de school en een zodanige vorm dat de extra ondersteuning door de school kan worden voortgezet, ook als het arrangement weer is afgelopen. In het Eemlandse is duidelijk dat een dergelijke nieuwe manier van toewijzing voordelen, maar ook nieuwe vragen en aandachtspunten met zich meebrengt. Voordelen van het werken met arrangementen binnen een gebudgetteerde context zijn: meer flexibiliteit in systeem en aanbod (in plaats van beschikkingen met standaardduur en inhoud); kortdurend (daardoor meer leerlingen bedienend), tijdelijk, reëel, op maat, vroegtijdig, sneller en resultaatgericht (Ledoux, e.a. 2013). In een follow-up onderzoek naar het functioneren en de opbrengsten van het werken met arrangementen in Eemland (Voncken, e.a. 2013) wordt daaraan toegevoegd: stimuleert een actieve houding (er zijn mogelijkheden) en ondernemerschap, eigenaarschap, eigen verantwoordelijkheid en meer kritisch consumentenschap. Nieuwe vragen en aandachtspunten zijn er echter ook, deze liggen op het terrein van transparantie, afleggen van verantwoording, het gebruik van de expertise van de toewijzers, een speelveld waarin scholen elkaar wat gunnen, vertrouwen in elkaars professionaliteit, en vooral het leren articuleren van de ondersteuningsbehoefte. Er vindt in de nieuwe manier van toewijzen een ontwikkeling plaats 'van bewijzen naar beschrijven'; hiermee wordt aangeduid dat het slagboomprincipe is verlaten en dat het gaat om het goed in kaart brengen en onderbouwen van wat voor een leerling, een leerkracht of een school nodig is.

Deze werkwijze met arrangementen wordt nog niet toegepast voor lwoo en pro (de lichte ondersteuning), maar de coördinatoren in het samenwerkingsverband achten dat wel mogelijk.

In een ander onderzoek (Ledoux e.a., 2013) is, eveneens op verzoek van de ECPO, nagegaan wat gevolgen kunnen zijn van de veranderingen van de huidige situatie in toewijzing van extra ondersteuning (met een grote diversiteit aan toelatings- en toewijzingsprocedures) naar de nieuwe situatie volgens de principes van passend onderwijs. Tevens is nagegaan hoe de samenwerkingsverbanden passend onderwijs zich voorbereiden op die nieuwe situatie. Daarbij is de blik gericht op de veranderingen in de zware ondersteuning, veranderingen voor lwoo en pro waren op dat moment nog niet aan de orde. In het onderzoek is aan verschillende groepen respondenten (coördinatoren van samenwer-

kingsverbanden, personen werkzaam voor indicatieorganen en interne begeleiders en zorgcoördinatoren in scholen) gevraagd hoe zij denken over de oude en de nieuwe toewijzingsprocedures. Daarbij is een model gehanteerd met mogelijke voor- en nadelen van beide systemen. Elementen in dit model zijn onder meer bureaucratie, flexibiliteit, 'labeling', transparantie, rechtsgelijkheid en deskundigheid. De mogelijke nadelen van het huidige systeem (bureaucratisch, stigmatiserend, star) worden hier en daar wel bevestigd, maar zeker niet allemaal en niet door iedereen. Veronderstellingen die in het beleid leven over de knelpunten in het huidige systeem blijken dus in de praktijk niet allemaal zo sterk beleefd te worden. Toch blijken de verwachtingen over de toekomst overwegend positief. Vooral op het gebied van flexibiliteit ziet men veel voordelen in het nieuwe systeem. Mogelijke nadelen van het nieuwe systeem (zoals minder rechtsgelijkheid en transparantie) ziet men niet of weinig. Uit interviews met coördinatoren en andere sleutelpersonen in de samenwerkingsverbanden blijkt dat deze over het algemeen optimistisch zijn over verbeteringen die met het nieuwe systeem in gang gezet kunnen worden. Wat men hoopt te bereiken is meer accent op preventie, hulp dicht bij school en huis, flexibiliteit verhogen en de omslag maken naar handelingsgericht werken. Zorgen zijn er ook nog wel, bijvoorbeeld over de solidariteit tussen besturen en over de toereikendheid van de financiën. Zoals vermeld heeft dit onderzoek zich niet gericht op toewijzingsprocedures voor lwoo en pro.

Het ligt echter voor de hand te veronderstellen dat wat men verwacht en ambieert voor de zware ondersteuning ook zou kunnen opgaan voor de lichte ondersteuning.

2.7 Toekomst lwoo en praktijkonderwijs

Zoals vermeld heeft op 5 april 2013 de staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd over de toekomst van lwoo en praktijkonderwijs in de Hoofdlijnenbrief lwoo en pro (Tweede Kamer 30 079, nr. 39). Hierin staat vermeld dat praktijkonderwijs en lwoo net als voortgezet speciaal onderwijs zullen indalen in passend onderwijs. Vanaf het schooljaar 2015-2016 moet alle onderwijsondersteuning gedecentraliseerd zijn en zullen de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn voor lwoo en pro: zowel in het toewijzen van indicatie als voor het ondersteuningsbudget. De zestien RVC's worden afgeschaft. Voor scholen verandert daarmee dus het loket waar ondersteuning voor een leerling wordt aangevraagd. Per 1 januari 2014 wordt het bedrag dat scholen ontvangen voor lwoo- en pro-leerlingen opgesplitst in een budget voor basisbekostiging en een budget voor ondersteuningsbekostiging. De basisbekostiging is gelijk aan de bekostiging van een gemiddelde vmbo-leerling. De rest bestaat uit het ondersteuningsbudget. Onder lichte ondersteuning valt zowel ondersteuning op scholen die lwoo en/of pro aanbieden als het onderwijs in de opdc's. Ook het regionaal zorgbudget en de gelden die voorheen werden verstrekt voor voorzieningen als Rebound, Herstart en Op de Rails¹² behoren bij het ondersteuningsbudget voor de lichte ondersteuning.

12 Dit zijn regionale voorzieningen voor leerlingen die tijdelijk niet in het regulier voortgezet onderwijs terecht kunnen, meestal vanwege gedragsproblemen. Ook schooluitvallers worden hier soms opgevangen.

Als lwoo en pro in schooljaar 2015-2016 zijn ondergebracht in passend onderwijs heeft een samenwerkingsverband dus de verantwoordelijkheid over een budget voor lwoo en pro. Het gaat dan alleen om de ondersteuningsbekostiging. De basisbekostiging wordt (net als voor de rest van de scholen) rechtstreeks naar het bevoegd gezag overgemaakt. Het ondersteuningsbudget voor lwoo en het ondersteuningsbudget voor pro worden vastgesteld op basis van de leerlingtelling van 1 oktober 2012. Elke school krijgt vanuit DUO het basis- en ondersteuningsbedrag uitbetaald. Voor de pro-school blijft gelden, dat de school pas nadat een toelaatbaarheidsverklaring voor de leerling is afgegeven, vanuit DUO de bekostiging ontvangt. Voor lwoo geldt dat de ondersteuningsbekostiging vanuit DUO naar de (vmbo-)school gaat nadat het samenwerkingsverband heeft bepaald dat de leerling op lwoo is aangewezen. Die middelen worden in mindering gebracht op het budget van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband krijgt de (vrije) beschikking over het budget lichte ondersteuning (inclusief regionaal zorgbudget) dat resteert nadat de verwijzingen naar lwoo en pro met bijbehorende bekostigingsbedragen naar de scholen zijn overgemaakt (OCW, brief 22 augustus 2013).

Bij overschrijding van deze budgetten wordt dezelfde systematiek gehanteerd als met het budget voor de zware ondersteuning: het bedrag waarmee is overschreden wordt verhaald op de lumpsum van alle besturen die zijn aangesloten bij het samenwerkingsverband. Het is, vanaf 2015-2016, dus niet zo dat het bedrag per leerling lager wordt, of dat het samenwerkingsverband verplicht is om te stoppen met verwijzen van leerlingen naar lwoo of pro als er sprake is van budgetoverschrijding.

De aanvankelijk aangekondigde bezuiniging op de inpassing van lwoo en pro bedroeg 50 miljoen euro. Die bezuiniging is inmiddels ongedaan gemaakt. Het ging daarbij om een bedrag van in totaal 21 miljoen vanaf 2015 op de samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs dat ongedaan is gemaakt. Tegelijk met het schrappen van deze beoogde korting is besloten dat, wanneer de samenwerkingsverbanden de toewijzingstaak van de RVC's overnemen, ook het daarbij behorende budget overgaat naar de samenwerkingsverbanden (OCW, 2014).

Aparte positie praktijkonderwijs?

In antwoord op vragen tijdens het Algemeen Overleg van 3 juli 2013 licht staatssecretaris Dekker in een brief over de specifieke positie en bekostiging van het praktijkonderwijs (22 augustus) toe waarom hij het niet verstandig acht praktijkonderwijs in het toekomstige model een aparte positie te geven, zoals door sommigen is gevraagd. Met het onderbrengen van lwoo en pro is het stelsel van passend onderwijs per augustus 2015 compleet, zo stelt hij. Een aparte status voor pro is niet wenselijk omdat "praktijkonderwijs vanwege het specifieke aanbod een onmisbare sleutel vormt in de arbeidstoeleiding en een noodzakelijke schakel in het geheel van onderwijsondersteuning". De kracht van passend onderwijs zit in maatwerk voor alle leerlingen en daarom moet bepalen en betalen in één hand komen. Als praktijkonderwijs daarvan uitgezonderd zou zijn heeft dat negatieve gevolgen voor ouders en leerlingen: moeten ze nu bij een pro-school of bij het samenwerkingsverband aankloppen? Ook heeft het negatieve gevolgen voor het systeem: samenwerkingsverbanden hebben dan geen integrale verantwoordelijkheid voor onderwijsondersteuning, kunnen minder goed maatwerk bieden of garanderen dat een leerling op een passende plek komt. Bovendien zou er een financiële prikkel kunnen ontstaan om de leerling naar

het pro (dat dan buiten de financiële verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband valt) te sturen. Andere bezwaren zijn dat het onderwijsstelsel onoverzichtelijker wordt en praktijkonderwijsscholen geen invloed meer zouden hebben in het samenwerkingsverband. Dat alles zou nadelig zijn voor praktijkonderwijs.

Opting out

Als lwoo en praktijkonderwijs worden ingepast in passend onderwijs, bestaat er voor samenwerkingsverbanden een opting out-mogelijkheid om af te wijken van de regels voor de vaste indicatiecriteria en de lwoo-licenties. Dat kan, als alle besturen in het samenwerkingsverband akkoord gaan met de opting out. Er zijn drie vormen van opting out:

1. opting out bij de landelijke criteria en de duur van de ondersteuningstoewijzing voor pro;
2. opting out bij de landelijke criteria en de duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo
3. opting out van de licenties (<http://www.passendonderwijs.nl>).

De plaats van dit onderzoek in de beleidsontwikkeling

In de voorgaande paragrafen is beschreven in welk beleidsstadium de inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs zich bevindt ten tijde van het schrijven van dit onderzoeksverslag (voorjaar 2014). Het vervolg van dit rapport gaat over een mogelijke volgende stap: het eventueel loslaten van de landelijke criteria voor lwoo en pro en van het licentiesysteem voor lwoo. Daar heeft het onderhavige onderzoek zich op gericht.

3 Betrokkenen aan het woord

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de interviews die zijn gehouden met vertegenwoordigers van scholen, schoolbesturen, en coördinatoren van samenwerkingsverbanden.

3.1 Toelichting werkwijze interviews

De volgende stap in het onderzoek omvatte het uitvoeren van interviews bij vier respondentgroepen: coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden, scholen voor vmbo met lwoo, praktijkonderwijsscholen en – afdelingen en schoolbesturen. Met vertegenwoordigers van deze vier groepen zijn mondelinge – met de bestuurders telefonische gesprekken gevoerd van ongeveer een uur tot anderhalf uur om toekomstige keuzes, achterliggende motieven en mogelijke voor- en nadelen goed door te spreken en toe te lichten. De interviews hebben de functie om per respondentgroep in beeld te krijgen wat voor soorten argumenten gehanteerd worden en wat belangrijk gevonden wordt door de betreffende groep respondenten. Het gaat dus veeleer om een kwalitatief dan om een kwantitatief beeld. Dat betekent dat in dit hoofdstuk weinig exacte aanduidingen/aantallen opgenomen zijn. Waar we spreken van ‘de meeste’ respondenten of ‘meest genoemde’ argumenten bedoelen we (genoemd door) meer dan de helft van de respondenten.

Selectie samenwerkingsverbanden en respondenten

Uitgangspunt voor de keuze van respondenten was de selectie van samenwerkingsverbanden passend onderwijs VO. Daarbinnen is vervolgens een aantal scholen/afdelingen en schoolbesturen geselecteerd. Om praktische redenen is ervoor gekozen om scholen te benaderen in de regio van de geselecteerde samenwerkingsverbanden; het was echter nadrukkelijk niet de bedoeling om casestudies uit te voeren op basis van het geheel aan geïnterviewde respondenten binnen een samenwerkingsverband. Uit een longlist van ongeveer 30 mogelijk interessante samenwerkingsverbanden op basis van data van DUO en kengetallen passend onderwijs zijn – rekening houdend met eerdere/gelijktijdige belasting in nulmeting en monitoronderzoek – , acht samenwerkingsverbanden geselecteerd, die voldoen aan spreiding op de volgende criteria:

- grootte van het samenwerkingsverband (aantal scholen, leerlingen);
- regio en stedelijkheid (grote stad, middelgrote stad, plattelandsregio);
- percentage leerlingen met lwoo- en pro-beschikking (boven of beneden het landelijk gemiddelde) ;
- aanwezigheid van agrarische opleidingscentra (bij voorkeur aanwezig).

De selectie van samenwerkingsverbanden en scholen beoogt een landelijk representatief beeld.

In onderstaande tabel staat dit samengevat weergegeven.

SWV	Totaal aantal lIn. in VO	% LWOO	% PRO	% LGF	AOC	Landsdeel	Stad
1	17.000	5,5	2,9	3,5	geen	Noord	G32
2	18.000	15,7	5,2	1,9	AOC	Noord	Overig
3	28.000	12,5	1,8	2,1	AOC	Oost	G32
4	16.000	7,2	2,2	1,7	AOC	West	G4
5	39.000	15,6	3,5	2,3	AOC	West	G4
6	10.000	8,3	2,1	1,2	AOC	West	Overig
7	19.000	7,7	3,3	2,8	AOC	Zuid	G32
8	9.000	4,6	2,1	1,6	geen	Zuid	G32

Met alle coördinatoren/directeuren van de acht geselecteerde samenwerkingsverbanden is contact gelegd en hen is de beoogde selectie van scholen voorgelegd om in overleg een definitieve keuze te bepalen. Bij de vmbo-scholen ging het om scholen met lwoo, groene scholen, nevenvestigingen zorg of OPDC's; bij het praktijkonderwijs om zowel scholen als afdelingen die een onderdeel vormen van een vmbo-school. Verder is de coördinatoren gevraagd om namen van twee bestuurders te leveren. De voorkeur ging daarbij uit naar besturen die over meerdere scholen het bevoegd gezag vormen en die een belangrijke rol vervullen in het samenwerkingsverband, omdat bij hen een goed overzicht van toekomstige ontwikkelingen passend onderwijs verwacht zou kunnen worden. Dat betekent dat de respondentgroep bestuurders niet willekeurig is samengesteld. Dat komt ook tot uitdrukking in de resultaten van de interviews met deze groep: die laten zien dat de bestuurders over het algemeen al wat verder zijn in het denken over gevolgen van eventueel loslaten van de bestaande landelijke criteria. De bevindingen uit de gesprekken zijn anoniem verwerkt.

In totaal zijn er zo'n 50 gesprekken gevoerd met coördinatoren/directeuren van 8 samenwerkingsverbanden; vertegenwoordigers van 12 scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs, vertegenwoordigers van 15 vmbo-scholen, waaronder 3 groene scholen en 2 OPDC's en met 14 bestuurders. De volgende paragrafen geven een beeld van de resultaten van de gesprekken bij de afzonderlijke groepen. Daaraan voorafgaand wordt in elke paragraaf een nadere aanduiding van de respondenten gegeven.

Uitvoering van de interviews

Alle respondenten hebben via de onderzoekers een begeleidende brief van het Ministerie van OCW ontvangen met toelichting op de context van het onderzoek. Ook is aan alle respondenten van te voren de topiclijst voor het gesprek toegezonden. De lijst ging vergezeld van een uitgebreide toelichting, zowel op de beleidscontext als op de opzet van het interview. De topiclijst omvatte drie onderdelen:

1. Een aantal korte vragen naar de context van het samenwerkingsverband (zoals: wat zijn de principes voor de organisatie van de onderwijszorg, hoe ziet het financiële verdeelmodel eruit, welke rol heeft het samenwerkingsverband, welke ontwikkelingen spelen er die relevant zijn voor het denken over pro/lwoo?).

2. Vragen rond leerwegondersteunend onderwijs (zoals: voor- en nadelen van loslaten criteria, duur, licenties, gevolgen, randvoorwaarden, betekenis voor ouders).
3. Vragen rond praktijkonderwijs (zoals: voor- en nadelen van loslaten criteria, duur, gevolgen, randvoorwaarden, betekenis voor ouders).

Typering van de gesprekken

De centrale vraag in dit onderzoek is de vraag naar voor- en nadelen van het loslaten van de landelijke indicatiecriteria, duur en/of lwoo-licenties. Er zijn nog geen bestaande praktijken op dat gebied. Sterker nog, de setting waarin eventueel loslaten aan de orde zou zijn – wanneer de samenwerkingsverbanden zelf de toewijzing van onderwijsondersteuning en de verdeling van middelen ter hand gaan nemen- is nog niet gerealiseerd. De onderzoeksvragen hebben daarmee voor de betrokkenen een hoog 'what-if?'-karakter: men moet zich een situatie in een toekomstige context voorstellen. Dat werd wel uitgedrukt als "*de situatie van overmorgen, terwijl morgen eerst nog moet komen*". Doorgaans staat het loslaten van criteria, licenties en/of duur in de samenwerkingsverbanden amper of nog helemaal niet op de agenda. Als gespreksonderwerp is het op sommige plaatsen pas recent in een eerste stadium van discussie beland en nog allesbehalve diep doordacht. Dat maakt dat het gesprek voor een deel van de respondenten het karakter droeg van 'hardop nadenken'. Dat werd nog versterkt doordat er geen hoge urgentie gevoeld wordt om snel verandering te brengen in de huidige situatie. Daarnaast bleek ook de vraag naar 'loslaten' voor verwarring te zorgen: wat betekent loslaten? Betekent dat helemaal geen (landelijke) criteria? Betekent het eigen/nieuwe/andere of toch dezelfde criteria? Door de functie die de huidige indicatiestelling vervult in relatie tot de verdeling van zorgmiddelen lag er in de gesprekken nogal wat nadruk op mogelijke financiële gevolgen van loslaten/verandering van de criteria. Desalniettemin - of misschien wel daardoor - was de bereidheid om mee te werken aan de interviews heel groot. De genoemde elementen samen kleuren de bevindingen uit de interviews, die daarmee gezien kunnen worden als opvattingen, indicatief voor een (onze-ker) beginstadium.

3.2 Opvattingen van scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs

In totaal zijn tien scholen en twee afdelingen voor praktijkonderwijs geïnterviewd, afkomstig uit acht samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden tellen doorgaans één of twee scholen voor praktijkonderwijs, twee samenwerkingsverbanden tellen vier of meer locaties voor praktijkonderwijs. De interviews zijn gehouden met de schoolleider, vaak in combinatie met een zorgcoördinator of orthopedagoog. In geval van afdelingen praktijkonderwijs aan een vmbo-school ging het om de combinatie van de locatieleider vmbo met de afdelingsleider van het praktijkonderwijs.

De opbouw van deze paragraaf volgt de topiclijst: Om te beginnen wordt de positie van het praktijkonderwijs in de samenwerkingsverbanden geschetst (3.2.1). Vervolgens komen kwesties en discussies die spelen rond praktijkonderwijs aan de orde (3.2.2). In de volgende paragraaf staat de gedachtevorming over de toekomst van pro binnen passend onderwijs centraal. De daaropvolgende paragrafen beschrijven voor- en nadelen die praktijkon-

derwijsscholen en –afdelingen zien aan het loslaten van criteria en duur, voorwaarden voor het loslaten en de betekenis voor ouders. Tenslotte wordt kort ingegaan op hoe praktijkonderwijs kijkt naar eventueel loslaten van de criteria, duur en licenties voor lwoo.

3.2.1 De context van het samenwerkingsverband?

De positie van het praktijkonderwijs in het samenwerkingsverband wordt door de scholen verschillend beleefd. Binnen de helft van de samenwerkingsverbanden wordt melding gemaakt van een goede bestuurlijke vertegenwoordiging, van goede overlegstructuren bijvoorbeeld met aanpalende sectoren (vmbo, VSO), met directies, zorgcoördinatoren en soms van praktijkonderwijs onderling. Praktijkonderwijs voelt zich op die plekken (h)erkend en gehoord, al kan dat nog inhouden dat het praktijkonderwijs wel proactief zorgt dat men geïnformeerd is en/of deelneemt aan commissies. *“We hoeven niet meer uit te leggen wat praktijkonderwijs is”*, stelt een schoolleider praktijkonderwijs. Er is vertrouwen in het functioneren van het samenwerkingsverband en de positie van het praktijkonderwijs daarbinnen. In de andere helft van de samenwerkingsverbanden voelt het praktijkonderwijs zich onzekerder van de positie in het samenwerkingsverband en afhankelijk van het samenwerkingsverband. Dat heeft te maken met verschillende zaken: financiële onzekerheid, onzekerheid over onderwijsontwikkelingen op den duur en met stemverhoudingen binnen het bestuur van het samenwerkingsverband.

Er zit met name zorg bij een aantal scholen in de middelenverdeling wanneer het samenwerkingsverband die ter hand gaat nemen, in bestuurlijke verhoudingen en in de kwetsbaarheid van het praktijkonderwijs door het kleine aantal leerlingen (ook omdat men in tegenstelling tot sommige clusters in het VSO geen sterke ouderachterban heeft). De angst bestaat dat instituutbelangen een grotere rol zullen gaan spelen, terwijl het praktijkonderwijs een kleine speler is binnen het samenwerkingsverband. Het praktijkonderwijs is overtuigd van de noodzaak van zijn bestaan: *“Wat er ook gebeurt, deze leerlingen verdwijnen niet”*. Tegelijkertijd uit men de vrees, dat in een context van mogelijke bezuinigingen, verevening speciaal onderwijs, krimp, strijd om de leerlingen en mogelijk andere financiële verdelingen, het bestaansrecht van het praktijkonderwijs bedreigd wordt. Scholen die zich zeker voelen over hun positie in het samenwerkingsverband staan daar iets anders in: *“Praktijkonderwijs is trots op wat het doet voor de leerlingen. Waarom denkt men dan dat dat weggevaagd zou worden? Als de gemeente zo meteen verantwoordelijk wordt voor jeugdwerkeloosheid zouden ze wel heel erg van het padje zijn als ze het praktijkonderwijs niet serieus zouden nemen!”*.

Een onderwerp dat sterk leeft bij veel praktijkonderwijsscholen is de financiering van praktijkonderwijs door middel van een basisbekostiging per leerling en een budget voor ondersteuningsbekostiging. De meeste scholen beschouwen deze ‘knip’ die er is sinds januari 2014 als een signaal dat er voor de verdeling van het ondersteuningsdeel straks andere keuzes gemaakt zouden kunnen worden. Nog sterker speelt het gevoel dat een knip tussen basis- en ondersteuningsdeel het praktijkonderwijs als ‘schoolsoort’ miskent. De meeste praktijkonderwijsscholen zeggen: *“Dat doe je bij het havo en vwo toch ook niet.”*

Er moet gewoon één ongedeelde basisbekostiging zijn voor het praktijkonderwijs". Men geeft aan dat het lastig is beleid te maken als de financiën onderwerp van discussie gaan worden binnen het samenwerkingsverband. Er is helderheid nodig ten aanzien van formatie en huisvesting, zo stelt men. Voor een pro-leerling zijn allerhande voorzieningen nodig: met praktijklokalen, materialen, groepen van 8 leerlingen, stagebegeleiding, nazorg. Daarvoor zijn middelen nodig en daarop wordt de school georganiseerd. *"Het zou raar zijn als dat van jaar tot jaar erg wisselt"*. De onrust hierover heeft geleid tot een bezoek aan de staatssecretaris door het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs¹³. Voor praktijkonderwijs vormt het 'schoolsoort-argument' ook de reden waarom men vindt dat praktijkonderwijs los gezien moet worden van leerwegondersteuning en waarom er dus geen knip in de bekostiging moet zijn. Een praktijkonderwijsschool heeft daar minder moeite mee en geeft aan: *"Als je goed onderwijs neerzet, kun je in alle omstandigheden - ook als er basis- en plusdeel is- aanspraak maken op dat plusdeel. Het is goed dat je moet motiveren waarom je een plusarrangement nodig hebt, dat geeft een prikkel."* Afdelingen voor praktijkonderwijs geven aan dat er verdunning van hun middelen optreedt, doordat ze elders in de scholengemeenschap worden ingezet.

In een enkel samenwerkingsverband worden al dwarsverbanden tussen scholen gemaakt en initiatieven genomen om beter zicht te krijgen op bepaalde doelgroepen om zo passend(er) onderwijs te realiseren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de groep vmbo-ers in leerwerktrajecten die feitelijk kunnen doorstromen naar mbo-niveau 2, maar dat naar verwachting niet zullen halen en ook geen doelgroep van de entreeopleiding vormen. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor 16- tot 18-jarigen die vanwege de leerplicht nog niet mogen gaan werken. En het geldt voor leerlingen die tot het grensgebied van praktijkonderwijs en lwoo behoren (zie verder).

Voor wat betreft de context van de samenwerkingsverbanden zijn voor het praktijkonderwijs de belangrijkste onderwerpen de invloed en positie van het praktijkonderwijs in het samenwerkingsverband en de onzekerheid over de (toekomstige) verdeling van de middelen.

3.2.2 Discussies of kwesties rond praktijkonderwijs

Op het niveau van het samenwerkingsverband spelen er doorgaans geen grote kwesties rond het praktijkonderwijs. Door vrijwel alle scholen wordt wel het 'grensgebied' tussen pro en vmbo -scholen met lwoo benoemd. Bij de huidige landelijke criteria kan het vmbo wel pro-geïndiceerde leerlingen aannemen, maar mag het praktijkonderwijs alleen maar leerlingen toelaten die voldoen aan de criteria voor praktijkonderwijs. Nogal eens bestaat bij het praktijkonderwijs de indruk dat vmbo-scholen om verschillende redenen (druk van

¹³ In een toelichting op het Ondersteuningsbudget voor lichte ondersteuning per samenwerkingsverband geeft het Ministerie aan: "Een pro-school krijgt voor elke leerling die toelaatbaar is verklaard voor pro altijd de basisbekostiging en de ondersteuningsbekostiging rechtstreeks van DUO. Het samenwerkingsverband zit daar niet tussen."

ouders, kansen bieden) leerlingen aannemen die eigenlijk op het praktijkonderwijs zouden thuishoren. Afstroom naar praktijkonderwijs in een later stadium is – zeker ook voor de leerling – niet wenselijk, zeggen de scholen. Ook bestaat er bij het praktijkonderwijs soms de indruk dat het aannemen van pro-geïndiceerde leerlingen door het vmbo is ingegeven door teruglopende leerlingenaantallen/formatie. Krimp speelt daarin een rol. Er zijn ook scholen die de ervaring hebben dat *“er weliswaar wel eens een emotioneel argument is bij afstroom naar praktijkonderwijs (‘had dat niet eerder gekund’) maar dat er vaak toch zeer zorgvuldig gehandeld blijkt bij verwijzing naar vmbo met lwoo”*. Een samenwerkingsverband maakt expliciet melding van initiatieven om beter te determineren, aanbod te formuleren en deze leerlingen te blijven volgen om zo een eventuele discussie over criteria beter te kunnen voeren. Waar nu de criteria een financiële insteek hebben, en daardoor een schot plaatsen tussen lwoo en praktijkonderwijs, ziet men op sommige plekken mogelijkheden voor een aanbod waarin lwoo en pro meer gecombineerd worden.

Een aantal praktijkonderwijsscholen signaleert een recente toename van het aantal leerlingen op hun school¹⁴. Men benoemt een aantal oorzaken daarvan: meer zijinstroom vanuit het vmbo; meer onder-instream door lossere interpretatie van de criteria in het grensgebied met lwoo door de RVC en door goede reputatie van scholen; een langere verblijfsduur door de geringe werkgelegenheid. Soms wordt ook melding gemaakt van een verzwaring van de populatie, bijvoorbeeld door de komst van leerlingen met gedragsproblematiek. Een paar scholen signaleren als tendens dat er in het onderwijs over de hele linie te hoge adviezen worden gegeven (‘opwaartse druk’). Men heeft de verwachting dat dit met de aanscherping van de cito-normen meer ‘genormaliseerd’ zal worden en zou kunnen leiden tot meer leerlingen in het praktijkonderwijs. Ook is de verwachting dat strengere toelatingscriteria bij het mbo zullen zorgen dat er in het vmbo beter gekeken wordt naar leerlingen die nu nog soms *“een ‘escape’ hebben in de leerwerktrajecten”*.

Voor meer dan de helft van de acht samenwerkingsverbanden waar de geïnterviewde pro-scholen en –afdelingen toe behoren geldt, dat ze een *lager* percentage pro en lwoo hebben dan landelijk gemiddeld. Vanuit dat gegeven wordt met regelmaat aangegeven dat verevening van de lichte ondersteuning wenselijk zou zijn, omdat die samenwerkingsverbanden er dan op vooruit gaan in middelen voor de lichte ondersteuning.

3.2.3 Toekomst van het praktijkonderwijs binnen passend onderwijs

In het algemeen is de teneur: *‘We hebben nog wel even tot en met 2015.’* In een enkel samenwerkingsverband zijn er binnen het samenwerkingsverband gesprekken gevoerd over de toekomst van de lichte ondersteuning. In een ander samenwerkingsverband is er een commissie opgericht die zich daarover gaat buigen. Binnen de overige samenwerkingsverbanden is het onderwerp nog geen thema, soms ook doordat er andere issues spelen die met voorrang om aandacht vragen. Vanwege de discussie die het Landelijk Werkverband praktijkonderwijs voert zijn scholen op de hoogte van een aantal toekomstige

14 Over de hele linie/landelijk is dat niet zo (cijfers RVC, 2013).

'risico's'. Sinds een paar maanden kennen de samenwerkingsverbanden besturen, statuten en zijn ondersteuningsplannen in de maak. Op de meeste plaatsen is dit nog vooral een papieren werkelijkheid en bestaat er nog weinig idee hoe het in de praktijk zal gaan functioneren. Op enkele plekken is men verder in de ontwikkeling van passend onderwijs en worden meer fundamentele discussies gevoerd over hoe passend onderwijs voor alle leerlingen te organiseren en de rol van praktijkonderwijs daarin. De gedachtevorming over de toekomst van praktijkonderwijs in passend onderwijs moet op veel plekken nog op gang komen. Opting out, voor zover daar al over gesproken wordt, beschouwen de scholen op dit moment als geen issue; het is geen onderwerp van gesprek omdat men het vanwege de heersende opvattingen niet aan de orde vindt. Men verwijst in dat verband af en toe naar gesprekken op bestuurlijk niveau.

3.2.4 Het loslaten van de landelijke criteria

De vraag naar 'loslaten van de criteria' behoeft bij een aantal scholen enige toelichting, om aan te geven dat achter 'loslaten' meerdere invullingen schuil kunnen gaan, die kunnen lopen van vasthouden aan de bestaande landelijke criteria, kleine aanpassingen, het ontwerpen van eigen criteria tot aan geheel andere invullingen zoals arrangementen. Bij sommige scholen ontstaan snel beelden als: terug naar de oude situatie van 'intuïtief verwijzen' of dat loslaten van criteria niet per se *geen criteria* betekent.

De landelijke criteria en indicatiestelling van dit moment fungeren als een verdeelmechanisme van de middelen. In de vorige paragrafen is de zorg beschreven van het praktijkonderwijs dat door loslaten van de criteria een andere middelenverdeling zal ontstaan, die aan het fundament van het praktijkonderwijs raakt. Deze zorg is op het moment dominant in de eerste gedachten van de scholen rond het loslaten van de landelijke criteria. De argumenten die bij veel scholen naar voren worden gebracht luiden: 'niet praktijkonderwijs en lwoo over een kam scheren', 'praktijkonderwijs is een schoolsoort'. Deze gedachtegang is ingegeven door de verwachting dat als criteria los zouden worden gelaten, er binnen het samenwerkingsverband andere keuzes gemaakt zouden worden en er minder leerlingen/middelen naar het praktijkonderwijs zouden gaan. De huidige criteria beschermen het praktijkonderwijs in deze optiek.

Op één school na zijn alle scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs vóór vasthouden aan de bestaande landelijke criteria voor praktijkonderwijs, met daarbij van vijf scholen de onmiddellijke toevoeging dat ze meer marge zouden willen hebben in het grensgebied, wat minder 'slagboomdiagnostiek', wat minder harde grenzen tussen pro en lwoo en betere samenwerking rond het grensgebied. Eén school betoont zich voorstander van loslaten van de criteria vanuit het argument van maatwerk: *"Het gaat er niet om praktijkonderwijs als instituut in stand te houden, maar goed onderwijs te verzorgen voor doelgroepen."* Zes scholen zijn van mening dat er niet aan de landelijke criteria getornd moet worden. Dominant in hun zienswijze is dat loslaten van landelijke criteria zou betekenen dat er geen garantie meer is dat de pro-leerling op de goede plek (in het praktijkonderwijs) komt. De criteria hebben gezorgd voor een specifiek aanbod voor een specifieke, kwetsbare doel-

groep, stelt men. Een van de scholen pleit voor het strikter toepassen van de landelijke criteria in de zin dat andere scholen geen leerlingen mogen aannemen die voldoen aan pro-criteria.

Nadelen van het loslaten van de criteria

Als nadelen van het loslaten van de landelijke criteria voor praktijkonderwijs worden genoemd (in volgorde van meest genoemd):

- Loslaten kan tot gevolg hebben dat de pro-leerling niet meer op de juiste plek terecht komt, omdat andere belangen binnen een samenwerkingsverband een rol gaan spelen (bv 'strijd om de leerling', ouders willen zo hoog mogelijk).
- Landelijke criteria bieden transparantie voor ouders en basisschool.
- De huidige landelijke criteria hebben pro in staat gesteld een toegesneden aanbod te maken voor de pro-doelgroep.
- Loslaten geeft risico van regionale verschillen en willekeur, shoppen door ouders.
- Er blijven criteria nodig voor schoolkeuze/plaatsing op de juiste school en die zullen erg lijken op de huidige criteria (anders gezegd: de huidige criteria voldoen).
- Criteria beschermen het praktijkonderwijs en schermen af naar de ene en de andere kant; Loslaten van criteria betekent ook kans op toename van andere doelgroepen in het pro. Binnen de gebudgetteerde bekostiging zou het pro dan een deel van de huidige doelgroep al niet meer kunnen bedienen, zo redeneert men¹⁵.
- Loslaten betekent verlies van specifieke expertise over de doelgroep.
- Er ontstaan veel bureaucratie en overhead als het samenwerkingsverband zelf criteria gaat toepassen.
- Er is een onafhankelijke partij nodig voor toewijzing/RVC.
- Voor deze groep moet je landelijk verantwoordelijkheid nemen, niet afhankelijk maken van belangen in een samenwerkingsverband.
- Criteria geven de grenzen aan van wat je kan als school/wie je kan bedienen.

Scholen in krimpregio's zijn sterker geneigd te denken dat loslaten van de landelijke criteria tot strijd om de leerling gaat leiden en daarmee wellicht tot minder leerlingen in het praktijkonderwijs. De andere scholen verwachten dat loslaten van de landelijke criteria juist een toestroom van andere leerlingen naar het praktijkonderwijs zou kunnen inhouden.

Sommige scholen benadrukken de samenhang met lwoo: *"Stel dat in het lwoo de landelijke criteria worden losgelaten, dan moet je voor pro controle op de toegangspoort hebben"*.

Voordelen van het loslaten van de criteria

Voordelen die men ziet van het loslaten van de landelijke criteria komen vrijwel steeds neer op de mogelijkheid om zonder de landelijke criteria jongeren beter, flexibeler en meer op maat te kunnen bedienen. Zoals een schoolleider het uitdrukt: *"Het denken in arrangementen en maatwerk pleit ervoor om minder met vaste criteria te gaan werken. Het gaat*

¹⁵ In de notitie 'Bekostiging lwoo en pro na inpassing in passend onderwijs' wordt toegelicht dat de middelen met elke pro-leerling naar de school gaan en dat gebudgetteerd niet betekent dat er bij meer leerlingen geen extra geld naar de pro-school gaat.

erom dat leerlingen passend bij hun mogelijkheden de kans krijgen het beste uit zichzelf te halen". *"In de huidige systematiek worden schotten en hokjes benadrukt, het is of òf. In het avo zie je ook de discussie dat een leerling voor een vak misschien wel op een hoger niveau examen zou kunnen doen dan het niveau waar de leerling op zit. De insteek is anders: 'wie komt in aanmerking voor praktijkonderwijs' of 'wie heeft baat bij de aanpak die het praktijkonderwijs heeft ontwikkeld'. Gezien de overlap in doelgroepen met vmbo en VSO zouden er meer mengvormen kunnen ontstaan".* Ook wordt de arbeidstoeleiding genoemd in samenwerking met het ROC/de entreeopleiding. Een ander voordeel dat genoemd is: *"Zonder criteria moet je beter aan ouders uitleggen waarom het goed is dat een kind naar praktijkonderwijs gaat".* De scholen die aangeven dat ze met name in het grensgebied meer ruimte zouden willen hebben, geven aan dat de criteria voor de meerderheid van de leerlingen helder en werkbaar zijn. *"Voor een klein deel van de leerlingen zou je binnen het samenwerkingsverband open het gesprek kunnen voeren waar de leerling het beste past (...). Globaal zullen de criteria overeind blijven want het type leerling in praktijkonderwijs zal toch niet veranderen. Maar bij de samenwerkingsverbanden die in het rood staan, zal de druk van de leerlingen die moeten worden opgevangen vooral bij pro en vmbo terecht komen. De pijn zit niet in de criteria. Praktijkonderwijs zelf wil ook niet groeien".*

3.2.5 Duur van de beschikking pro

Ten aanzien van het loslaten van de duur van de beschikking pro lopen de meningen uiteen. Er is een groep die aangeeft: 'zo houden als het is', een enkeling zegt: 'na 4 jaar zou je kunnen vragen om aan te tonen dat het nog nodig is'. Men koppelt de gewenste duur van de indicatie direct aan de verblijfsduur in het pro. De verblijfsduur van leerlingen in praktijkonderwijs varieert. Veel scholen geven aan zeker in de eerste fase actief en waar mogelijk, doorstroom naar het vmbo met lwoo te bevorderen. Een paar scholen geven aan dat de verblijfsduur de laatste jaren is toegenomen: *"De verblijfsduur is per regio verschillend en de laatste jaren onder invloed van dalende werkgelegenheid toegenomen. In het verleden bestond ook de situatie dat leerlingen met 15 tegelijk uit de schoolbanken geplukt werden door bedrijven. Dat maakt de situatie van bevrozen van de groei wonderlijk. Het is beter dat leerlingen op school blijven dan dat ze kwijt raken in een kaartenbak."* Een minderheid van de scholen heeft geen uitgesproken opvatting over de duur.

3.2.6 Voorwaarden voor loslaten van de landelijke criteria of de duur van de beschikking

Door een klein deel van de scholen is deze vraag niet beantwoord, voornamelijk omdat men vindt dat de criteria gehandhaafd moeten worden. De scholen die wel randvoorwaarden formuleren noemen in de eerste plaats financiële helderheid, soms ook als randvoorwaarde die hun bestuur zou stellen. Verder geeft men aan dat het niet over economische argumenten zou moeten gaan, maar over pedagogische en didactische argumenten *"die zouden uit elkaar gehaald moeten worden"*. Verevening van de lichte ondersteuning wordt

als randvoorwaarde genoemd door een aantal scholen. Verder noemt een aantal scholen als randvoorwaarde deskundigheid op het gebied van het inrichten van een indicatieprocedure: *“Als je zelf gaat toewijzen heb je ook criteria, testen en toetsen nodig, afspraken over hoe je omgaat met bijvoorbeeld per formaal en verbaal IQ. Er is een toetsende organisatie nodig met kundige en geschoolde beoordelaars. Dat vraagt nogal wat”*. Een school oppert om die reden het idee om een landelijke discussie te organiseren over nieuwe landelijke criteria. Een andere school geeft aan dat loslaten van de landelijke criteria zou moeten leiden tot nieuwe landelijke criteria, *“waarbij gezorgd moet worden dat de afstroom naar praktijkonderwijs niet te makkelijk wordt.”*

3.2.7 Mogelijke rol van ouders in de indicatieprocedure

Een aantal scholen is van mening dat de huidige landelijke criteria transparantie en duidelijkheid bieden aan ouders: ‘omdat je voldoet aan de criteria, heb je recht op ondersteuning.’ Waar men van mening is dat de ‘opwaartse druk’ (de druk om zo hoog mogelijk te kiezen) hoog is, geeft men aan dat criteria ook houvast bieden om ouders te overtuigen en shoppen tegen kunnen gaan. Andere scholen denken dat het in de toekomst niet zoveel anders zal worden voor ouders: *“Ouders moeten vanaf het begin meegenomen worden in het proces. Dat betekent veel communicatie. Dat is niet afhankelijk van landelijke criteria.”* Een school signaleert een tendens naar efficiëntie binnen het samenwerkingsverband die tot uitdrukking komt in het hanteren van termijnen en digitale aanmelding. Deze school vindt dat ten koste gaan van de bestaande situatie van veel communicatie en contact met ouders.

3.2.8 Praktijkonderwijs over lwoo

De meeste pro-scholen hebben geen opvattingen over voor- of nadelen van het loslaten van de criteria voor lwoo. De scholen die zich wel over lwoo uitspreken, geven doorgaans aan het gevoel te hebben dat de criteria voor lwoo eerder los te laten zijn dan die voor praktijkonderwijs. Het beeld dat van lwoo bestaat is: *“De dominante vorm is klassenverkleining, dat is niet een leerlinggebonden aanpak”* en *“in de bovenbouw verdamppt lwoo”*.

3.3 Opvattingen van vmbo-scholen met lwoo

In totaal zijn vijftien vmbo-scholen met lwoo geïnterviewd, waaronder drie groene vmbo-scholen en twee opdc's. De gesprekken zijn gehouden met de schoolleider, doorgaans in combinatie met de zorgcoördinator. In paragraaf 3.3.1 wordt wederom de context van het samenwerkingsverband, vanuit de vmbo-scholen gezien, geschetst. De tweede paragraaf beschrijft de inzet van lwoo-middelen in de scholen. In paragraaf 3.3.3 staan de overwegingen van de vmbo-scholen ten aanzien van loslaten van de criteria centraal, in de daarop volgende twee paragrafen de voor- en nadelen die zij zien ten aanzien van loslaten, de duur en de licenties. Paragraaf 3.3.5 beschrijft de randvoorwaarden voor loslaten van de

criteria. In 3.3.6 staat de betekenis voor ouders centraal en tot slot in paragraaf 3.3.7 komt aan de orde hoe vmbo-scholen denken over loslaten van criteria en duur van de beschikking praktijkonderwijs.

3.3.1 De context van het samenwerkingsverband?

Er zijn grote verschillen tussen de samenwerkingsverbanden. Tot op zekere hoogte zijn die verschillen mede bepalend voor de opvattingen van vmbo-scholen over het loslaten van de landelijke criteria, duur en licenties voor lwoo. Het belangrijkste verschil tussen samenwerkingsverbanden is de aard en mate van samenwerking in de regio. Die kan uiteenlopen van zeer hecht tot zeer moeizaam. Daarvoor zijn verschillende redenen aanwijsbaar: traditie (jarenlange samenwerking), opstelling van schoolbesturen en individuele bestuurders, invloed van de coördinator en incidenten. In sommige gevallen is de mate van samenwerking ook een bewuste keuze: in de ene regio kiezen scholen ervoor om samen op te trekken en een sterk samenwerkingsverband in te richten, in de andere regio verdeelt men het geld over de scholen en wil men het samenwerkingsverband zo beperkt mogelijk houden. Het is duidelijk dat de mate waarin scholen (schoolleiders, management) op de hoogte zijn van ontwikkelingen, daarover al gesproken hebben, vertrouwen hebben in bestuurders en in het samenwerkingsverband sterk wordt bepaald door de aard van het samenwerkingsverband. Tegelijkertijd blijkt ook dat de context van het samenwerkingsverband niet alleen bepalend is voor de opvattingen van de school. Binnen één samenwerkingsverband hebben scholen soms een geheel andere ervaring en visie op de criteria, duur en licenties. Ook daarvoor geldt dat de verschillen deels te verklaren zijn uit de achtergrond van de school: een vmbo-school met alleen lwoo heeft een andere kijk dan een groenschool met een kleine invloed in het samenwerkingsverband-bestuur, die weer een andere kijk heeft dan een vmbo-school uit een groot VO-bestuur. Een school met grote (financiële) belangen bij het lwoo kijkt vaak met meer zorg naar de ontwikkelingen. Toch is het goed om ook te wijzen op de uitzonderingen, namelijk scholen die, ondanks een groot belang, niet vanuit zorgen redeneren, maar bewust en positief kiezen voor een andere werkwijze dan de bestaande. De context van het samenwerkingsverband drukt wel een stempel op de positie die scholen innemen in het debat over het loslaten van de criteria, duur en licenties, maar de context is niet alleen bepalend en hoeft dat ook niet te zijn.

3.3.2 Inzet van lwoo-middelen in de scholen

Scholen hebben zelf een duidelijk beeld wat er met de lwoo-middelen gebeurt en waarvoor die het beste ingezet moeten worden. Het accent ligt bij het vmbo-basis, in (veel) mindere mate bij vmbo-kader en nog minder bij vmbo-t. De geïnterviewde schoolleiders en zorgcoördinatoren maken ook een duidelijk onderscheid tussen vmbo-basis en het overige vmbo, waarbij vmbo-kader een overgangsgebied met vmbo-basis heeft. De aantallen lwooleerlingen in vmbo-basis zijn hoog, vaak zo hoog dat men speciale lwoo-klassen inricht en er sprake is van een collectieve benadering van de ondersteuningsbehoeften. Er wordt vooral ingezet op kleine klassen of groepen, waarbij de groepsgrootte tussen scholen nog

sterk kan wisselen (13-20 leerlingen per klas). Naast kleine klassen wordt lwoo ingezet in de vorm van extra (specialistische) ondersteuning en in de vorm van extra lessen (taal en rekenen). Voor de bovenbouw is het beeld wat meer diffuus: sommige scholen trekken de aanpak met kleinere groepen door, maar door de afdelingenstructuur in de bovenbouw spelen ook andere criteria voor groepsindeling mee. De groeps grootte wordt ook mee bepaald door de noodzaak om 'betaalbare' groepen te vormen in de bovenbouw.

Scholen zelf hebben geen twijfel bij het nut en de noodzaak van de leerwegondersteuning in het vmbo-basis. Zij achten de extra middelen noodzakelijk om leerlingen de ondersteuning en aandacht te kunnen bieden die ze, gezien hun leerachterstand (en problematiek) nodig hebben. Het eventueel wegvallen of verminderen van de middelen voor lwoo zien zij dan ook als de grootste bedreiging, omdat dan het niveau van zorg voor de leerlingen niet meer geboden kan worden. Daarbij wijzen zij op de vervlechting van de leerwegondersteuning met het onderwijs en de organisatie van de school. Het gaat niet om 'wat extra's', maar om vaste personeelskrachten, indeling en benutting van ruimtes en faciliteiten. Sommige scholen komen uit een traditie waarin zij al tientallen jaren een groot aandeel zorgleerlingen opvangen en waarin de hele structuur en werkwijze van de school daarop is afgestemd. Dat geldt bijvoorbeeld voor voormalige ivbo-scholen en voor veel groenscholen. Het wegvallen of substantieel verminderen van het lwoo-geld zou diep insnijden op de school. Daarbij gaat het, nogmaals gezegd, vooral om vmbo-basis. Voor kader en theoretisch heeft de lwoo meer het karakter van individuele ondersteuning, aldus de respondenten.

Sommige respondenten geven duidelijk aan dat niet al het geld dat op basis van een lwoo-indicatie aan een leerling wordt toegekend ook terecht komt bij de geïndiceerde leerlingen. Een deel van het geld komt terecht in de overhead van de schoollocatie, een deel in de overhead van de school/scholengroep waartoe de schoollocatie behoort en soms wordt het lwoo-geld ook ingezet voor leerlinggroepen buiten het vmbo. Incidenteel werd ook gemeld dat het geld voor geheel andere doeleinden dan leerwegondersteuning wordt ingezet. Lwoo is - conform de regelgeving - bedoeld voor ondersteuning van leerlingen in het vmbo. Het geld wordt toegevoegd aan de lumpsum en de school is vrij om de lumpsum in te zetten naar eigen inzicht.

3.3.3 Het loslaten van de landelijke criteria voor lwoo

Ongeveer de helft van de schoolleiders is tegen het loslaten van de criteria, een paar anderen twijfelen tussen de voor- en nadelen. Onder de tegenstanders zijn schoolleiders die pertinent tegen zijn, vanwege de verwachte nadelige gevolgen. Anderen zijn tegen, omdat ze geen urgentie voor verandering zien en geen grote voordelen. Weinig scholen zijn echt voorstander van het loslaten van de landelijke criteria. De voorstanders pleiten voor een aanpak die aansluit bij passend onderwijs.

Enkele schoolleiders in het onderzoek vragen zich af of het wel zinvol is om de lwoo-middelen via een systeem van individuele indicaties op leerlingniveau toe te kennen. Scholen zetten de middelen nu immers vaak collectief in. Aanpassing van de bekostigings-systematiek, bijvoorbeeld door toevoeging van de lwoo-middelen aan de lumpsum, zou

buiten het kader van passend Onderwijs vallen. Maar binnen dat kader/decentraal zou de toekenning van lwoo-middelen wel de vorm van collectieve of schoolarrangementen kunnen krijgen, wanneer de criteria los gelaten worden en een samenwerkingsverband die keuze maakt.

Nadelen van het loslaten van de criteria lwoo

Over het algemeen zijn de geïnterviewde scholen van mening dat de landelijke criteria beter niet losgelaten kunnen worden. Zij noemen daarvoor verschillende argumenten:

- Het belangrijkste argument is dat het loslaten op de een of andere wijze zou kunnen leiden tot minder geld voor de ondersteuning van leerlingen, vooral de meest kwetsbare groep in het vmbo-basis. Voor de wijze waarop het loslaten van de criteria tot minder geld zou kunnen leiden worden verschillende scenario's genoemd, zowel op landelijke niveau (verkapte bezuinigingen) als op het niveau van het eigen SAMENWERKINGS-VERBAND (bestuurders die kijken naar geld en niet naar leerlingen).
- Een specifiek argument dat daarbij aansluit is de zorg dat het loslaten van de criteria (en licenties) ertoe zou kunnen leiden dat het beschikbare lwoo-geld ingezet wordt voor een bredere groep leerlingen dan alleen die in het vmbo, namelijk ook in havo en vwo. Hoewel men onderkent dat ook daar leerlingen zijn met extra ondersteuningsbehoeften is men resoluut van mening dat dat niet ten koste mag gaan van de vmbo-leerlingen.
- Over het algemeen is men tevreden met de bestaande, landelijke criteria. Hoewel er ook kritiek is (zie later in de tekst), noemt men de criteria nuttig, vertrouwd, betrouwbaar en ook noodzakelijk. Met de criteria wordt al jaren gewerkt, waardoor scholen, ook basisscholen en ouders weten waar ze aan toe zijn. Leerlingen krijgen nu de zorg die ze nodig hebben en de bestaande criteria hebben daarmee hun nut en waarde bewezen. Er is dus geen reden om daarvoor iets nieuws te bedenken. Benadrukt wordt vooral ook dat er geen urgentie is om de criteria te vervangen, om iets nieuws op regionaal niveau te bedenken.
- Het loslaten van de landelijke criteria zou ertoe leiden dat samenwerkingsverbanden zelf criteria kunnen gaan vaststellen. Dat zou dan weer tot grote regionale verschillen kunnen leiden. Veel respondenten noemen dat als een belangrijk nadeel, waarbij zij wijzen op rechtsongelijkheid, willekeur, onduidelijkheid en vooral ook mogelijk shop-gedrag door ouders. Sommigen kennen dat laatste nu al in hun eigen regio en zien er van komen dat regionale verschillen het zoek- en shopgedrag verder zullen versterken.
- Heldere, eenduidige criteria zijn voor veel scholen ook belangrijk in de communicatie met ouders. Ouders hebben vaak moeite een bepaald besluit of advies te accepteren als dat betekent dat hun kind naar een bepaalde school moet (voor lwoo of pro). De criteria helpen om ouders duidelijk te maken waarom een advies of besluit is genomen en helpen daarmee de acceptatie bij ouders te vergroten. Het ontbreken van duidelijke criteria zou zeker bij ouders tot veel onduidelijkheid en ruis leiden.
- Als ander mogelijk risico van regionale criteria wordt genoemd dat samenwerkingsverbanden een omvangrijk en kostbaar apparaat moeten gaan opzetten, met hoge overheadkosten en gevaar van bureaucratische rompslomp. De meeste scholen pleiten voor een beperkt samenwerkingsverband met juist geringe overhead.
- Als samenwerkingsverbanden over de middelen voor lwoo mogen beschikken, ook over de aard en de duur van de inzet, dan zal de verantwoordingslast voor de scholen alleen

maar toenemen. Hoe meer de inzet van middelen wordt gekoppeld aan individuele, tijdelijke plannen, hoe groter de rompslomp en bureaucratie wordt.

- In het eerste argument werd het financiële risico al aangeduid. De landelijke criteria worden, naast de andere meer inhoudelijke argumenten, vooral als een borging van de bestaande verdeling van middelen gezien. Het loslaten van de criteria betekent omgekeerd dat de verdeling afhankelijk wordt gemaakt van de context van het samenwerkingsverband en de mechanismen die daarin werkzaam zijn. Daarbij verwijst men naar het eigen belang van schoolbesturen, onbekendheid met de specifieke doelgroepen, mogelijk verstoorde onderlinge relaties en vooral de onvermijdelijkheid dat uiteindelijk geldvragen zwaarder zullen wegen dan de belangen van de zorgleerlingen. In dat verband noemde één van de respondenten het willen loslaten van landelijke criteria en overhevelen van de lwoo-middelen naar de samenwerkingsverbanden een 'typische bestuurdersredenering'. Bestuurders willen het liefst lumpsumbekostiging met zo min mogelijk geoordeelde gelden en maximale beleidsruimte, maar voor schooldirecteuren met een verantwoordelijkheid voor een specifieke leerlingenpopulatie gelden andere afwegingen.

Ondanks het feit dat de scholen in ruime meerderheid pleiten voor het behouden van de landelijke criteria is er ook kritiek op de criteria en zien ze ruimte voor verbetering van de bestaande situatie. Om die reden plaatsen we de in dit kader genoemde argumenten op deze plek, tussen de nadelen en voordelen in.

- De voornaamste kritiek richt zich op de te rigide scheiding tussen lwoo en praktijkonderwijs en tussen wel of niet lwoo. In de praktijk zijn er veel leerlingen die in het grensgebied vallen en voor wie een strikte keuze moeilijk en contraproductief is. Scholen lossen dat vaak nu zelf of onderling op door leerlingen, ook zonder passende indicatie, toch daar te plaatsen waar dat het beste is. Van praktijkonderwijs naar vmbo is dan ook oplosbaar, maar de omgekeerde weg is lastig en omslachtig. Er zou daarom meer ruimte in de criteria – feitelijk in de regelgeving – moeten komen om met deze grensgevallen om te gaan.
- Er is ook kritiek op de wijze van meten. Er zou te weinig ruimte zijn om met name sociaal-emotionele en gedragsproblemen mee te wegen in de indicatiestelling. In de praktijk zien de scholen leerachterstand en gedragsproblematiek vaak door elkaar lopen en elkaar versterken. De meting zou ook te zeer een momentopname zijn. Men zou minder slagboomdiagnostiek willen en meer ruimte om wat langer te kijken. Er zijn dan ook respondenten die ervoor pleiten andere informatiebronnen zwaarder mee te laten wegen in de diagnostiek, in het bijzonder de kennis en ervaring die is opgeslagen in het leerlingvolgsysteem.

Uit de interviews komt naar voren dat scholen aan de ene kant wel meer behoefte hebben aan ruimte om vooral voor grensgevallen maatwerkoplossingen te realiseren, maar dat zij aan de andere kant daarvoor niet de landelijke criteria willen loslaten. Deels vanwege de financiële risico's die zij zien en deels ook vanwege de voorkeur voor een duidelijk landelijk kader van criteria.

Voordelen van loslaten van de criteria lwoo

In de interviews komen ook mogelijke voordelen van het loslaten van de criteria naar voren. Enkele scholen zijn uitgesproken voorstander van het loslaten en het door samenwerkingsverbanden zelf laten bepalen van de inzet van lwoo-middelen. Deze scholen benadrukken de voordelen. Maar ook scholen die tegen het loslaten zijn van de landelijk vastgestelde criteria zijn, benoemen wel voordelen. Een overzicht van de mogelijke voordelen van het loslaten van de criteria:

- Het belangrijkste voordeel van het door samenwerkingsverbanden zelf laten bepalen van criteria is de kans om dan meer en beter maatwerk te kunnen leveren, vooral voor leerlingen die niet eenduidig in het een of andere hokje passen. Geen 'rare' deadlines voor aanvragen meer, geen rigide scheiding tussen wel of niet een indicatie. Er wordt op gewezen dat leerlingen zich vaak ontwikkelen en dat het in veel gevallen moeilijk is om in één slag een besluit voor jaren te nemen.
- Het hele systeem van criteria zou losgelaten kunnen worden, of tenminste worden afgezwakt. Laat deskundige betrokkenen, samen met toeleverende en opnemende scholen, en samen met ouders en leerling, zelf bepalen wat het beste voor de leerling is. Criteria kunnen daarbij hooguit nuttige richtlijnen zijn.
- Een andere benadering, waarbij de criteria niet meer voorop staan, biedt de ruimte om meer vanuit behoeften en arrangementen te denken. Geld voor ondersteuning wordt dan toegewezen in de vorm van arrangementen. Dat kunnen ook groepsarrangementen zijn. Het concept van groepsarrangementen wordt belangrijk genoemd omdat het scholen meer zekerheid biedt en ook aansluit bij de bestaande situatie waarin sommige scholen veel zorgregelingen en veel expertise en ondersteuningsmogelijkheden hebben.
- In het verlengde daarvan kan op samenwerkingsverband-niveau dan ook gestuurd worden op een betere verdeling van zorgleerlingen over de scholen. Nu is er vaak sprake van een concentratie bij enkele scholen. Door arrangementen in te zetten kan er meer expertise naar andere scholen en kunnen zorgleerlingen ook daar beter bediend worden. Per schoollocatie kunnen dan zelfs specifieke ondersteuningsarrangementen worden ontwikkeld.
- Het loslaten van de criteria voor lwoo zou, in deze visie, samen moeten gaan met het loslaten van zowel de duur als de licenties. Bovendien zouden lwoo en praktijkonderwijs in samenhang bekeken moeten worden.

De voordelen die worden genoemd voor het loslaten van de criteria sluiten in feite aan bij de kritiek die er is op de landelijke criteria, ook bij de tegenstanders van het loslaten van criteria: het grootste voordeel is het meer en beter kunnen bieden van maatwerk, niet alleen gericht op de individuele leerling, maar ook op groepen leerlingen en op scholen. In dat opzicht verschillen voor- en tegenstanders van het loslaten van de criteria niet wezenlijk van elkaar. Het grote verschil is de inschatting wat de gevolgen kunnen of zullen zijn van het loslaten. De meeste scholen zien het als een potentiële bedreiging voor het niveau van onderwijs en ondersteuning dat zij leerlingen nu kunnen bieden. Andere scholen baseren hun keuze op het vertrouwen dat hun samenwerkingsverband de 'goede keuzes' zal maken en dat het niveau van onderwijs en ondersteuning juist gebaat is bij meer beslissingsrecht voor het samenwerkingsverband.

Groen vmbo

De groenscholen¹⁶ in het onderzoek zijn voor het vasthouden van de landelijke criteria. De belangrijkste reden is de financiële onzekerheid die ontstaat bij loslaten. De groenscholen hebben vaak van oudsher een rol in het opvangen van zorgleerlingen en dus vaak hoge lwoo-percentages. Eén van de schoolleiders legt uit hoezeer het lwoo vervlochten is met de school: lwoo betekent kleinere klassen, daarop ingerichte lokalen en werkruimtes, personeel met kwaliteiten gericht op de doelgroep. Het wegvallen van de lwoo-middelen zou niet slechts een deel van de zorg/ondersteuning wegnemen, maar de hele school in voortbestaan bedreigen.

Hoewel de groene vmbo-scholen in het onderzoek behoren tot grote AOC's, vormen ze binnen hun samenwerkingsverband slechts een kleine 'éénpitter'. Toch zijn de schoolleiders positief over de samenwerking binnen hun samenwerkingsverband.

Hoewel de schoolleiders van de groenscholen dus pleiten voor het vasthouden van de landelijke criteria, voegen ze daar aan toe dat de criteria en de wijze van toepassing wel anders zouden moeten, met name minder rigide en meer gericht op maatwerk.

3.3.4 Het loslaten van de duur van de indicatiestelling voor lwoo

Voor de duur van de indicatiestelling voor lwoo (die in de huidige situatie de duur van de schoolloopbaan in het VO bestrijkt) geldt grofweg dezelfde redenering als voor de criteria: handhaven is beter, maar meer oog en ruimte voor differentiatie zou goed zijn. De scherpe discussie over mogelijke financiële gevolgen (zie paragraaf 3.3.3; met name de vrees dat loslaten van lwoo-criteria zou kunnen leiden tot minder middelen voor vooral leerlingen in vmbo-basisberoepsgerichte leerweg) van het loslaten is meer aan de criteria en minder aan de duur verbonden.

In het algemeen wordt de duur van de lwoo-indicatie als terecht ervaren. Veruit de meeste leerlingen hebben, zo vindt men, gedurende de hele vmbo-tijd lwoo nodig. In bepaalde gevallen neemt de ondersteuningsbehoefte wel af, maar dat gaat om een minderheid (tien procent wordt wel genoemd). Vaak redt de leerling het op een hoger niveau, of in een grotere klas dan toch niet.

Ook voor de duur geldt dat meer maatwerk voordelen kan hebben, niet alleen voor de leerling in kwestie, maar ook vanuit bestedingsoogpunt: als sommige leerlingen op den duur met minder ondersteuning toe kunnen, kunnen andere leerlingen juist wat extra hulp krijgen.

3.3.5 Het loslaten van de licenties voor lwoo

Eén van de respondenten in het onderzoek gaf de opvatting met betrekking tot de licenties misschien het meest kernachtig weer: *"Tja, die licenties stellen helemaal niets voor en mogen wel worden afgeschaft. Als het maar geen financiële gevolgen heeft!"* Voor de

16 Vmbo-groen wordt meestal gegeven op AOC's en op een aantal scholengemeenschappen.

meeste scholen heeft het licentiesysteem geen praktische of inhoudelijke betekenis. Slechts weinig scholen hebben geen licentie (die dat wel zouden willen) en de andere scholen merken er feitelijk nauwelijks iets van. Over het loslaten van de criteria voor lwoo kan men zich veel voorstellingen maken, over de licenties nauwelijks, omdat de licentie voor de scholen geen issue vormt en ze er geen zwaarwegende voor- of nadelen aan onderkennen. Argumenten die desgevraagd dan toch worden genoemd zijn:

- Licenties zijn destijds breed verspreid, de meeste scholen hebben een licentie en daarom is de oorspronkelijke functie verdwenen, namelijk het beschermen en bevorderen van scholen met extra veel ondersteuning en expertise. Als iedereen een licentie heeft, is de waarde gering.
- Er zijn geen voorwaarden aan de licentie verbonden die inhoudelijke betekenis hebben. Scholen worden niet getoetst op het feit dat ze een licentie hebben en op wat ze er mee doen.
- Als het afschaffen van de licenties ertoe zou leiden dat lwoo niet langer voor vmbo geoormerkt blijft, dan hebben licenties wel die betekenis en zouden beter gehandhaafd kunnen blijven.

De bezorgdheid om de lwoo-bekostiging, die ook in het laatste argument doorklinkt, neemt niet weg dat veel scholen wel bereid zijn tot een zekere herverdeling van lwoo-middelen. Voorwaarde is wel dat het geld bestemd blijft voor de groep van leerlingen die daar het meest behoefte aan hebben. Voor de ene school betekent dat alleen vmbo-basis, de andere ziet ook bij vmbo-k en -t (en soms zelfs bij havo/vwo) wel reden om lwoo-middelen in te zetten. Terwijl de scholen aan de ene kant sterk benadrukken dat het wegvallen van lwoo-middelen onaanvaardbare risico's zou meebrengen, gaan zij een gesprek over de bestemming van het geld niet uit de weg. Voor een deel lijkt dat ingegeven door het feit dat nu, binnen schoolbesturen, ook al een zekere herverdeling van de lwoo-middelen optreedt.

3.3.6 Voorwaarden voor loslaten van de criteria

Het loslaten van criteria vraagt het nodige van samenwerkingsverbanden, althans wanneer zij zelf de toewijzing en toewijzingsgrondslag willen gaan bepalen. In de interviews noemen de scholen verschillende randvoorwaarden waaraan voldaan zou moeten worden:

- Er moet voldoende deskundigheid aanwezig zijn om de toewijzing van ondersteuning uit te kunnen voeren. Dat geldt voor het toepassen van (bestaande) criteria en zeker als ook nog eigen criteria of alternatieve werkwijzen worden ontwikkeld.
- De wijze van werken moet transparant en toetsbaar zijn. Er moet vooraf vertrouwen en ruimte worden gegeven, maar achteraf verantwoording kunnen worden afgelegd.
- Er zijn korte lijnen tussen samenwerkingsverband en scholen nodig. Het samenwerkingsverband moet kunnen vertrouwen op de scholen. Scholen moeten kunnen rekenen op ondersteuning van het samenwerkingsverband.
- Het bureau van het samenwerkingsverband moet klein blijven, zo klein als mogelijk gegeven de taken. Hoe minder overhead, hoe meer geld naar de ondersteuning van leerlingen kan. Het samenwerkingsverband moet daarom de voorzieningen en kennis die scholen hebben optimaal benutten.

- Scholen moeten het samen eens zijn en bereid zijn samen op te trekken. Er moet helderheid zijn over de verdeling van middelen binnen het samenwerkingsverband.
- Er is een goed samenwerkingsverband-bestuur nodig dat compact is en slagvaardig. Er zijn goede afspraken nodig over stemverhoudingen in het bestuur en de wijze waarop besluiten genomen worden.

Naast deze randvoorwaarden met betrekking tot het samenwerkingsverband wordt ook de noodzaak genoemd om de veranderingen zeer goed te monitoren. Het moet duidelijk zijn tot welke verschuivingen de gekozen aanpak leidt, zowel wat betreft leerlingenstromen en geldstromen, als wat betreft resultaten (doorstroom, diplomering, werk).

3.3.7 Mogelijke rol van ouders in de indicatieprocedure

Zoals hiervoor al is aangegeven, gebruiken scholen de criteria in gesprekken met ouders. Het helpt hen om ouders duidelijk te maken waarop een advies of besluit voor hun kind gebaseerd is. Scholen ervaren dat ouders soms zeer veel moeite hebben om te aanvaarden dat hun kind naar praktijkonderwijs, of speciaal onderwijs, of naar vmbo met lwoo moet. Het past, zoals een respondent opmerkte, bij deze tijd dat ouders zich niet bij een hen onwelgevallig besluit neerleggen en de discussie aangaan, of op zoek gaan naar alternatieven. Volgens een aantal scholen zijn ouders daarom het meest gebaat bij duidelijke, eenduidige en liefst landelijke criteria en regels. Daar tegenover staat de opvatting van scholen die juist meer zien in een nauwere samenwerking met ouders en geen heil zien in vaste criteria.

3.3.8 Vmbo-scholen over praktijkonderwijs

De vmbo-scholen is ook gevraagd hoe zij aankijken tegen het loslaten van de criteria en duur van de beschikking praktijkonderwijs. Vrijwel unaniem zijn de geïnterviewde schoolleiders het eens dat de landelijke criteria voor praktijkonderwijs moeten blijven bestaan. Als doorslaggevend argument wordt het bijzondere en kwetsbare karakter van de prodoelgroep genoemd. De pro-leerlingen zijn aangewezen op een beschermde onderwijssetting. Het lot van praktijkonderwijs en de leerlingen moet en mag niet op het niveau van het samenwerkingsverband worden neergelegd. Die elementaire zorg is bepalend. Meer inhoudelijk wijst men erop dat het onderscheid tussen praktijkonderwijs en vmbo-lwoo heel wezenlijk is, want het praktijkonderwijs is niet diplomagericht en het vmbo wel. Het is daarom nodig een goed instrumentarium (criteria!) te hebben om te bepalen wie aan de ene en wie aan de andere kant van die grens staat.

Opvallend is dat, hoezeer de vmbo-scholen ook pleiten voor het handhaven van het praktijkonderwijs als aparte schoolsoort, zij ook telkens een 'maar' toevoegen. Maar, zeggen zij, het praktijkonderwijs heeft wel een overlapgebied met lwoo en dat zou beter gezien en benut moeten worden. De scheiding zou minder rigide moeten zijn. Het praktijkonderwijs zou veel dichterbij het vmbo moeten staan. De overstapmogelijkheden zouden groter en

beter moeten zijn. En, zo wordt gezegd, het is verstandig dat het praktijkonderwijs wordt ondergebracht in passend onderwijs, althans financieel wordt ondergebracht bij de samenwerkingsverbanden, omdat anders een ongewenste groei van het praktijkonderwijs zou kunnen ontstaan. De druk op het speciaal onderwijs en vmbo zou kunnen leiden tot een 'weglek' naar het praktijkonderwijs en dat zou onwenselijk zijn.

Eenzijds benadrukt men dus de eigenstandige en waardevolle rol van het praktijkonderwijs, anderzijds wil men de verbinding en samenwerking met van vmbo-lwoo en praktijkonderwijs groter en beter zien.

3.4 Opvattingen van schoolbesturen

In totaal zijn veertien bestuurders bij het onderzoek betrokken, verdeeld over de acht deelnemende samenwerkingsverbanden. Acht besturen hebben alleen te maken met lwoo, drie besturen hebben alleen praktijkonderwijs en eveneens drie besturen hebben zowel lwoo als praktijkonderwijs.

De besturen nemen een verschillende positie in binnen de samenwerkingsverbanden, die deels ook gerelateerd is aan de samenstelling van het samenwerkingsverband:

- (zeer) grote besturen die bijna het gehele samenwerkingsverband omvatten;
- grote besturen die deel uitmaken van een samenwerkingsverband waarin veel andere (kleine) besturen zitten;
- kleine besturen (bijvoorbeeld 'éénpitters') in een samenwerkingsverband met vooral grotere besturen of in een samenwerkingsverband met veel kleine besturen.

Een deel van de besturen heeft zitting in meerdere samenwerkingsverbanden. Een van die besturen is landelijk gezien groot, maar zeer verspreid over veel samenwerkingsverbanden waarbinnen men een 'kleine speler' is. De andere besturen maken deel uit van een samenwerkingsverband.

In de interviews met de bestuurders is uitgegaan van de bestuurscontext (lwoo of pro of beiden). Bestuurders die geen ervaring hadden met lwoo danwel pro is gevraagd naar hun mening; niet alle bestuurders hadden duidelijke opvattingen over ondersteuning waar men zelf geen ervaring mee had. Eén van de betrokken bestuurders (met alleen lwoo) had alleen vmbo-t (en havo/vwo) binnen het bestuur, bij alle andere besturen was sprake van alle vmbo-niveaus.

Binnen de meeste besturen is het eventueel loslaten van de vaste criteria en duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo en pro en loslaten van de lwoo-licenties nog geen onderwerp van gesprek. Men praat dus in het algemeen op persoonlijke titel. In meer algemene zin wordt wel in een aantal besturen over de toekomst van lwoo en pro gesproken, omdat men weet of vermoedt dat er in het kader van passend onderwijs veranderingen aankomen voor lwoo en pro. Twee bestuurders hebben aangegeven namens het gehele bestuur te spreken.

We gaan eerst in op de opvattingen van de bestuurders over het loslaten van vaste criteria en vaste duur, en het loslaten van de lwoo-licenties. In het algemeen is in de gesprekken de meeste aandacht gegaan naar het loslaten van de criteria. Vervolgens komen de voorwaarden aan de orde voor loslaten van criteria, duur en licenties die de bestuurders hebben genoemd, op niveau van de school, het samenwerkingsverband en het landelijk beleid.

3.4.1 Het loslaten van vaste criteria voor lwoo en pro

De bestuurders denken verschillend over het loslaten van uniforme, landelijke criteria voor lwoo en pro:

- Vijf bestuurders zijn van mening dat de huidige systematiek van landelijke, uniforme criteria moet worden gehandhaafd, met de bestaande criteria.
- Drie bestuurders nemen een tussenpositie in. Twee van hen zijn voorstander van andere criteria, maar dan wel landelijk uniform, dus overal dezelfde criteria. Eén bestuurder opteert voor een andere tussenweg: een zeer beperkt landelijk uniform kader waarbinnen de samenwerkingsverbanden vervolgens eigen keuzes kunnen maken.
- Zes bestuurders zijn van mening dat zowel de huidige uniformiteit als de bestaande criteria kunnen worden losgelaten en dat het positief is als samenwerkingsverbanden zelf de criteria gaan bepalen. Binnen deze groep denkt men wel verschillend over tijdpad en concrete invulling: volgens drie van deze zes bestuurders zou dat in de zeer nabije toekomst kunnen, de drie andere bestuurders zien die mogelijkheid alleen op de wat langere termijn. Twee van de zes bestuurders zijn van mening dat in dat geval het eigen samenwerkingsverband de huidige criteria moet handhaven, de overige vier bestuurders zijn voorstander van andere criteria.

Zeven bestuurders hebben een duidelijke opvatting over eventueel *onderscheid tussen lwoo en pro*, met betrekking tot het loslaten van de criteria. Vijf van hen (waaronder twee bestuurders binnen het praktijkonderwijs) zijn van mening dat vaste criteria in ieder geval moeten worden gehandhaafd voor het praktijkonderwijs, omdat dit een apart onderwijstype is (*"je morrelt ook niet aan de criteria voor toelating tot de havo"*) en omdat het praktijkonderwijs een echt aparte doelgroep heeft die extra bescherming nodig heeft. Ook de scholen hebben die bescherming nodig, omdat ze in het algemeen klein zijn en relatief duur onderwijs verzorgen. Twee bestuurders zien met betrekking tot de discussie rond loslaten van de criteria geen enkel verschil tussen lwoo en pro.

In de interviews is door de bestuurders vaak uitgebreid ingegaan op de argumenten die zij hebben voor dan wel tegen loslaten van de huidige systematiek met betrekking tot de criteria voor lwoo en pro. Sommige bestuurders hebben een eenduidige mening, anderen wegen verschillende argumenten tegen elkaar af.

Voordelen van het loslaten van criteria

De bestuurders noemen een aantal *pragmatische en procedurele argumenten* voor handhaven van de huidige situatie en tegen loslaten van vaste, uniforme criteria. Daarbij legt

men het accent ofwel op negatieve aspecten van de huidige systematiek, ofwel op de positieve aspecten van zelf vaststellen van criteria.

- De huidige procedure is erg bureaucratisch, dat kan beter als men binnen het eigen samenwerkingsverband kan bepalen hoe men te werk gaat. Men voorziet dat procedures dan sneller kunnen verlopen. Dat is niet alleen wenselijk voor de scholen, maar ook in het belang van leerlingen en ouders: die krijgen eerder duidelijkheid. Ook vindt men het principieel een goede zaak dat de samenwerkingsverbanden meer beleidsvrijheid en eigen verantwoordelijkheid krijgen.
- De huidige criteria worden niet altijd zo strikt gehanteerd en ook niet altijd goed gecontroleerd. Dat betekent dat er ook nu al niet echt sprake is van uniformiteit.
- De huidige systematiek leidt tot 'perverse prikkels': scholen hebben belang bij méér lwoo-leerlingen.
- Er is op dit moment al veel aan het veranderen, rond passend onderwijs en (in enkele samenwerkingsverbanden) door factoren als krimp. Scholen zijn dus al met een verandering bezig, dan is het goed om dit gelijk mee te nemen.
- Als schoolbesturen samen zelf nieuwe criteria vaststellen en een nieuw systeem van verantwoording, is daarvoor meer draagvlak dan wanneer het van boven wordt opgelegd. Ook is er behoefte aan meer mogelijkheden om rekening te kunnen houden met de eigen regionale context.

Bij de *inhoudelijke argumenten* vóór loslaten van de criteria is een vergelijkbare verdeling te zien, met een grote nadruk op ontevredenheid met de inhoud van de huidige criteria:

- Die criteria voldoen niet meer: ze zijn achterhaald en te star, en leiden tot slagboomdiagnostiek. De bestuurders willen graag meer ruimte om rekening te houden met de brede ontwikkeling van leerlingen, met name de sociaal-emotionele aspecten mist men nu. Men wil meer erkenning van de complexiteit van de problemen van leerlingen.
- Met criteria of indicatoren die meer recht doen aan die brede ontwikkeling en complexiteit, is het beter mogelijk om 'maatwerk' te bieden en een flexibeler, breder zorgaanbod te creëren. Kortom: het wordt mogelijk om de zorg echt op leerlingniveau te regelen. Dat maakt het gesprek met ouders voor scholen ook makkelijker.
- Door de huidige systematiek is een gevecht ontstaan om binnenhalen van lwoo-leerlingen (want die brengen geld mee), in plaats van een inhoudelijke discussie over de inhoud van de zorg. Die perverse prikkel moet verdwijnen.
- De verantwoordelijkheid voor de zorg moet bij de school gaan liggen: scholen hebben zorgplicht, dan is het goed als zij meer ruimte krijgen om zelf te beslissen hoe ze die zorg inrichten. Scholen kunnen dat ook prima, zij hebben de expertise in huis.
- Lwoo zou niet beperkt moeten worden tot het vmbo: overal zitten leerlingen die extra zorg nodig hebben. Dan verdwijnt vanzelf ook het negatieve 'etiket' lwoo. Dat is positief voor leerlingen én ouders; voor ouders die moeite hebben met dat etiket wordt het makkelijker om in te zien dat hun kind gebaat is bij extra ondersteuning.

Nadelen van het loslaten van criteria

Ook bij de argumenten van bestuurders tégen loslaten van de criteria is onderscheid te maken tussen pragmatische/procedurele en inhoudelijke argumenten. Bij de *pragmati-*

sche/procedurele argumenten staat het belang van uniformiteit centraal: een vast, opgelegd en voor iedereen identiek (landelijk) kader.

- Loslaten van de huidige systematiek kan leiden tot veel onrust in de samenwerkingsverbanden en kan de verhoudingen tussen de scholen en schoolbesturen op scherp zetten. Als min of meer open ligt hoe de beschikbare middelen verdeeld gaan worden, worden scholen elkaars concurrent. Dat speelt nog sterker als er sprake is van bezuinigingen.
- Loslaten brengt een grote bestuurlijke inspanning met zich mee. De kosten van ontwerpen en in stand houden van een nieuwe infrastructuur zijn te hoog (in termen van geld, tijd en energie). Men verwacht dat de bureaucratie en regelzucht alleen maar zullen toenemen: als elk samenwerkingsverband zelf weer het wiel gaat uitvinden, kost dat veel tijd die niet naar het primaire proces gaat. Ook nieuwe criteria zullen weer getoetst moeten worden. Een toename van bureaucratie is bovendien niet in het belang van leerlingen en ouders: er gaat geld verloren dat aan leerlingzorg besteed moet worden en het kan langer duren voordat er duidelijkheid is over het ondersteuningsaanbod van leerlingen.
- Procedures worden minder transparant voor ouders. De huidige criteria zijn 'hard' en uniform, en daarmee duidelijk uit te leggen. Het gesprek tussen ouders en school wordt veel moeilijker als bijvoorbeeld naast leerachterstanden ook sociaal-emotionele problematiek¹⁷ en gedragsproblemen worden meegenomen. Als de thuissituatie van de leerlingen ook een rol gaat spelen kan dat voor ouders bovendien bedreigend zijn. Ook wordt opgemerkt dat het relatief vaak gaat om een groep kwetsbare, laag opgeleide ouders. Voor hen moeten zowel procedures als criteria niet te complex worden.
- Ouders kunnen gaan 'shoppen' als ze de indruk krijgen dat hun kind in een ander samenwerkingsverband meer of betere ondersteuning krijgt, of wél een lwoo-indicatie. Ook kunnen er problemen ontstaan bij verhuizing van leerlingen.
- Meer beleidsvrijheid kan betekenen dat de machtsverhoudingen binnen de samenwerkingsverbanden een grotere rol gaat spelen. Dat vindt men niet wenselijk. De verschillen tussen scholen/schoolbesturen binnen een samenwerkingsverband zijn te groot om de discussie goed en eerlijk te kunnen voeren. Dat geldt ook voor samenwerkingsverbanden waar de onderlinge verhoudingen nu goed zijn. Een enkele bestuurder noemt dat de coördinatoren/directeuren van de samenwerkingsverbanden teveel macht krijgen, hun rol wordt te belangrijk.
- Met name voor samenwerkingsverbanden waaraan veel besturen deelnemen is het moeilijk en inefficiënt om samen nieuwe criteria te gaan bedenken. Dat geldt ook voor samenwerkingsverbanden die op dit moment niet goed zijn georganiseerd of waar een andere verdeling van middelen grote negatieve financiële consequenties gaat hebben. Ook voorziet men dat niet in alle samenwerkingsverbanden voldoende draagvlak en expertise aanwezig is om dit proces tot een goed einde te brengen. Regionale verschillen spelen eveneens een rol (bv. regio's waar sprake is van krimp).

17 Voor een deel van de lwoo-aanvragen is dat ook nu al het geval, zie par 2.3.

- Kleine scholen die lwoo aanbieden kunnen het moeilijk krijgen binnen samenwerkingsverbanden omdat men weinig 'stem' heeft; de weging van stemmen verschilt sterk per samenwerkingsverband.
- Loslaten van de huidige systematiek is op dit moment teveel gevraagd voor de scholen, die al in de overgang zitten naar passend onderwijs. Een grotere verantwoordelijkheid voor scholen brengt op korte termijn veel werk met zich mee, bijvoorbeeld omdat men de meerjarenbegroting moet gaan bijstellen.
- Eén bestuurder geeft uitdrukking aan de vrees dat er onvoldoende expertise is en dat voorwaarden en mogelijke gevolgen op dit moment nog onvoldoende in kaart zijn gebracht; om die reden is snelle invoering/verandering niet wenselijk.

Centraal in de *inhoudelijke argumenten* tegen loslaten van de huidige criteria staat dat men de huidige systematiek rechtvaardig vindt en goed vindt functioneren. Daarbij legt men verschillende accenten:

- In de huidige situatie is sprake van transparantie en rechtsgelijkheid: alle leerlingen worden op dezelfde manier behandeld, alle leerlingen hebben recht op dezelfde mate van ondersteuning. Met name aan die rechtsgelijkheid moet niet worden gemorreld.
- De huidige criteria voldoen goed en hebben zich bewezen; het is 'gestolde ervaringskennis'.
- Het gaat bij met name lwoo uiteindelijk om leerachterstanden en intelligentie: lwoo is geen zorg, maar onderwijs en dat moet centraal blijven staan bij de verdeling van de middelen.
- De problematiek van leerlingen in het vmbo is wezenlijk andere dan die in het havo/vwo. Dat wordt het beste gewaarborgd bij handhaven van de huidige systematiek.
- Er is geen sprake van zgn. slagboomdiagnostiek, want je kunt nu als school ook al schuiven met budgetten. Daarvoor hoef je dus niet de hele systematiek te gaan veranderen.

Eén bestuurder is voorstander van een middenweg waarbij intelligentie als criterium voor lwoo en pro landelijk uniform gehandhaafd blijft, en samenwerkingsverbanden daaraan zelf andere criteria kunnen toevoegen.

3.4.2 Het loslaten van vaste duur voor de ondersteuningstoewijzing van lwoo en pro

Met betrekking tot eventueel loslaten van de vaste duur voor de toewijzing van lwoo is een duidelijke tweedeling zichtbaar in de opvattingen van de bestuurders. Zeven bestuurders zijn van mening dat de huidige duur (feitelijk: de duur van de schoolloopbaan in het VO) gehandhaafd moet worden. Daarvoor noemt men twee soorten argumenten: een vooral pragmatisch argument is dat er weliswaar verschillen zijn in het aantal jaren dat leerlingen ondersteuning nodig hebben, maar dat dat 'uitmiddelt' met de leerlingen die geen lwoo-indicatie hebben maar wel ondersteuning nodig hebben. Een meer inhoudelijk argument wordt genoemd door één bestuurder, die vindt dat leerlingen niet zoveel verschillen in ontwikkelingstempo en dat het aantal jaren ondersteuningstoewijzing daarom voor alle

leerlingen gelijk kan zijn. Verschillen tussen leerlingen zijn meer terug te voeren tot de thuissituatie van leerlingen, waar het onderwijs niet veel aan kan doen. Eén bestuurder opteert voor een landelijk vaste duur, maar die hoeft niet per se gelijk aan de huidige duur te zijn.

Zeven bestuurders vinden dat het goed zou zijn om de huidige vaste duur van de lwoo-beschikking los te laten. De vaste duur ervaart men als een keurslijf dat geen recht doet aan de verschillen tussen leerlingen: sommige leerlingen hebben aan één of twee jaar ondersteuning genoeg, ze krijgen dan net het zetje dat nodig is om het verder zonder te doen. Voor andere leerlingen is juist wel structurele ondersteuning gedurende de hele schooltijd nodig. Loslaten van de vaste duur geeft dus mogelijkheden tot maatwerk – goed voor de leerling, maar vooral gunstig met oog op optimale verdeling van de middelen. Eén bestuurder pleit voor een vast herijkingsmoment gedurende de schoolloopbaan van de leerling.

Drie bestuurders (van zowel besturen met lwoo als met pro) maken met betrekking tot de duur expliciet onderscheid tussen lwoo en pro: men vindt loslaten van de vaste duur van de beschikking niet wenselijk voor het praktijkonderwijs. De pro-leerlingen ontwikkelen zich ook, en verschillen onderling, maar vormen een veel kwetsbaarder groep; deze leerlingen hebben sowieso veel ondersteuning nodig. Juist die structurele ondersteuning maakt dat scholen leerlingen optimaal kunnen begeleiden.

3.4.3 Het loslaten van lwoo-licenties

Met betrekking tot een eventueel loslaten van het *licentiesysteem* voor lwoo is eveneens een tweedeling zichtbaar: zes bestuurders zijn voorstander van loslaten van het licentiesysteem, drie bestuurders willen de licenties handhaven. Niet alle bestuurders hadden hierover een duidelijke mening; met name bestuurders met alleen praktijkonderwijs gaven aan hier niet voldoende kennis van te hebben. Eén bestuurder heeft niet een duidelijke mening omdat het binnen het eigen samenwerkingsverband niet uitmaakt of het licentiesysteem gehandhaafd of losgelaten wordt.

Als belangrijkste voordeel van loslaten noemt men dat ook scholen die nu geen licentie hebben, leerlingen hebben die ondersteuning nodig hebben. Dan vindt men het zuiverder als alle scholen ook daadwerkelijk in de gelegenheid worden gesteld lwoo aan te bieden. Voor sommigen is dit een principiële punt: alle scholen moeten goede zorg aanbieden en dus aan kunnen bieden. Daarbij verschilt men soms wel van mening of dat ook moet betekenen dat buiten het vmbo sprake moet zijn van lwoo. Eén bestuurder (van een bestuur met vmbo-t, havo en vwo) is van mening dat lwoo ook toegankelijk moet zijn voor havo- en vwo-leerlingen. Eén bestuurder tekent aan dat toch de meeste en 'zwaarste' lwoo-leerlingen in vmbo b/k zitten, en dat daar dus uiteindelijk ook de meeste middelen terecht moeten komen.

Bestuurders die het licentiesysteem willen handhaven, noemen als argument dat leerwegondersteuning echt 'hoort' bij het vmbo. Men vindt het belangrijk dat de lwoo-middelen voor het vmbo blijven. Men is bang dat zonder licentie de lwoo-middelen breder ingezet zullen/kunnen worden. Hier zij opgemerkt, dat met het loslaten van lwoo-licenties nog steeds alleen vmbo-scholen lwoo-middelen kunnen ontvangen, conform de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). Bestuurders geven aan dat ze de ondersteuning van leerlingen in havo/vwo van een andere orde vinden, die qua zwaarte en omvang niet op één lijn te stellen is met de problematiek in het vmbo

Dit lijkt vooral in de grote stad een rol te spelen, waar vaker sprake is van een stapeling van problemen en de gedragsproblemen van leerlingen in het vmbo een belangrijke factor zijn. Er worden echter ook meer pragmatische argumenten genoemd: men voorziet meer bureaucratie en bestuurlijke last (als er geen duidelijke richtlijnen worden opgesteld door het samenwerkingsverband), en een toename van onduidelijkheid en onzekerheid die de ondersteuning van leerlingen niet ten goede komt. Ook denkt men dat in zo'n situatie scholen die geen licentie hadden, lwoo gaan aanbieden terwijl ze daar niet de expertise voor hebben. Als zij daarmee leerlingen aantrekken, kan dat ten koste gaan van de scholen die al jaren hebben geïnvesteerd in goede lwoo. Eén bestuurder merkt op dat havo/vwo een ander type maatwerktrajecten vraagt die het samenwerkingsverband zelf kan regelen; het is niet nodig daarvoor de licenties los te laten.

3.4.4 Voorwaarden voor loslaten van criteria, duur en licenties lwoo

Alle geïnterviewde bestuurders hebben voorwaarden genoemd voor succesvol loslaten van criteria, duur en licenties. Ook hierbij heeft de nadruk in de gesprekken gelegen op de criteria, omdat men realisatie daarvan het meest complex vindt. We gaan achtereenvolgens in op voorwaarden op niveau van de scholen en schoolbesturen, op niveau van de samenwerkingsverbanden en op niveau van het landelijk beleid.

Voorwaarden op niveau van de scholen/schoolbesturen

Bestuurders noemen de volgende voorwaarden op niveau van de scholen en schoolbesturen:

- Scholen moeten hun eigen ondersteuningsprofiel heel duidelijk te formuleren, met oog op communicatie naar buiten. Men doelt dan vooral op communicatie met ouders: het 'verhaal' van de school moet duidelijk zijn, om bv. juridische procedures te voorkomen. Zo nodig moeten scholen hier hulp bij krijgen, binnen het samenwerkingsverband.
- Binnen scholen moet geïnvesteerd kunnen worden in een goed zorgteam met voldoende expertise; voorkomen moet worden dat bij herverdeling van middelen bepaalde expertise verdwijnt.
- De professionalisering van docenten moet binnen de scholen voldoende aandacht krijgen.
- Bovenstaande punten betekenen dat de schoolbesturen een goed integraal personeelsplan ontwikkelen, wat voorziet in goed geëquipeerd personeel binnen de scholen. Van belang is dat scholen de ruimte hebben om eerlijk aan te geven welke problematiek ze wel en niet denken aan te kunnen. Binnen één bestuur is met dit laatste al ervaring

opgedaan, naar aanleiding van de noodzaak tot herschikking van het onderwijs als gevolg van krimp.

Voorwaarden op niveau van de samenwerkingsverbanden

Bestuurders hebben de meeste zorgen op niveau van de samenwerkingsverbanden. Die zorg is soms ingegeven door eigen ervaringen: men ziet grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden, variërend van samenwerkingsverbanden die op dit moment heel goed functioneren tot samenwerkingsverbanden waar helemaal niet wordt samengewerkt of waar onderlinge ruzies zijn, en waar leiderschap ontbreekt. In die samenwerkingsverbanden is geen basis voor veranderingen omdat het risico bestaat dat die ten koste gaan van de zorg aan leerlingen. Men noemt daarom als belangrijkste voorwaarde dat samenwerkingsverbanden intern goed functioneren, voorafgaand aan deze overgang. Daarbij gaat het om drie aspecten waar volgens de meeste bestuurders aan voldoen móet worden om loslaten van criteria, duur en licenties een succes te maken:

- Allereerst moet er sprake zijn van goed leiderschap: de directeur/coördinator van het samenwerkingsverband moet in staat zijn mensen te 'binden', inhoudelijk zeer goed op de hoogte zijn, overzicht hebben, vernieuwingsprocessen kunnen begeleiden, etc.
- Daarnaast moet er een sfeer van samenwerking zijn: men moet goed met elkaar door één deur kunnen, en schoolbesturen moeten verder kunnen kijken dan hun eigen belang, men moet de lusten en lasten eerlijk verdelen. Iedereen moet het belang van de leerlingen voorop kunnen stellen.
- Er moet sprake zijn van een zekere 'rust': niet teveel andere ontwikkelingen die spelen. Daarbij speelt ook de omvang en complexiteit van het samenwerkingsverband een rol: in een groot, complex samengesteld samenwerkingsverband is het veel moeilijker rust en een eenduidige lijn te houden dan in minder complexe samenwerkingsverbanden.

Eén bestuurder merkt naar aanleiding van deze punten op dat samenwerkingsverbanden 'geaccrediteerd' zouden moeten worden door bv. de Inspectie, om misstanden op het spoor te komen.

Daarnaast noemen verschillende bestuurders nog andere voorwaarden, vaak wat meer ingegeven door de eigen positie/achtergrond:

- De coördinator/directeur moet ervoor zorgen dat een nieuwe verdeling van middelen niet door het vmbo wordt gezien als bedreigend voor de eigen scholen. Er moet binnen het samenwerkingsverband daarom oog zijn voor de specifieke positie van vmbo en praktijkonderwijs; havo/vwo scholen moeten bereid zijn zich in die scholen te verdiepen. Ook moet voorkomen worden dat scholen bij een herschikking teveel redeneren vanuit financiële belangen, en bv. kiezen om met die reden bepaalde leerlingen binnen te halen of juist buiten de deur te houden.
- De stemverhouding binnen een samenwerkingsverband moet zodanig zijn dat het niet mogelijk is dat één bestuur 'alles' kan bepalen.
- Binnen het samenwerkingsverband moet naar de lange termijn gekeken worden: men moet meerjarige afspraken maken om aan de schoolbesturen een duidelijk perspectief te bieden. Het budget van het samenwerkingsverband moet daarbij goed worden bewaakt.

- 'Beleidsrijke' keuzes maken als samenwerkingsverband: men moet een inhoudelijke discussie willen aangaan. Uiteindelijk moeten de middelen terecht komen bij leerlingen die het het meest nodig hebben. Er zouden prikkels moeten komen om samenwerkingsverbanden te 'dwingen' om zich te richten op de inhoud.
- De nieuwe criteria moeten in consensus worden vastgesteld, en inhoudelijke argumenten moeten daarbij leidend zijn. Bestaande expertise (van bv. RVC's) moet daarbij worden gebruikt. Nieuwe criteria moeten objectief zijn en niet multi-interpretabel. Zowel de criteria als de procedure moeten voor ouders en leerlingen helder zijn (en bv. op de website van het samenwerkingsverband staan beschreven).
- Een minimum aan complexe bestuurlijke regelingen, die bureaucratie in de hand werken en veel bestuurskracht vragen.
- De afzonderlijke scholen moeten vanaf het begin bij het proces worden betrokken, er moet dus niet alleen op bestuursniveau worden gepraat.
- De zeggenschap van ouders in het beleid moet worden gewaarborgd.
- Er moeten goede relaties zijn met het primair onderwijs, om samen met het PO echt te kunnen werken aan een doorgaande ontwikkelingslijn met oog voor de brede ontwikkeling van leerlingen.
- De kwaliteit en de expertise van het praktijkonderwijs moeten gewaarborgd blijven; nieuwe criteria moeten niet tot gevolg hebben dat praktijkleerlingen worden verdeeld over vmbo-scholen omdat ze daar niet de omgeving hebben die nodig is voor optimale individuele ontwikkeling.

Voorwaarden op niveau van het landelijk beleid

De bestuurders hebben een aantal voorwaarden genoemd richting de landelijke overheid. In het algemeen verwacht men van de overheid dat die oog heeft voor waar het onderwijsveld de laatste jaren al mee te maken krijgt, en voor de verschillende belangen die spelen. Ook verwacht men dat de overheid rekening houdt met de grote verschillen tussen de samenwerkingsverbanden, én (richting de schoolbesturen) met de zeer verschillende contexten waarbinnen de besturen opereren, binnen de samenwerkingsverbanden. Daarnaast noemt men de volgende voorwaarden:

- Men wil voldoende tijd, voor zowel samenwerkingsverbanden als scholen: géén overhaaste beleidswijzigingen, ook gezien de voorwaarden die men ziet op het niveau van de samenwerkingsverbanden. Men moet tijd hebben om eventueel eerst die voorwaarden op orde te hebben. Daarnaast moet er ruim tijd zijn voor inhoudelijke voorbereiding en invoering. Ook moet men rekening kunnen houden met de afhankelijkheid van scholen van lwoo-middelen, en met een overgangperiode. Dat geldt nog sterker voor het praktijkonderwijs.
- Drie bestuurders zijn bovendien van mening (deels verwijzend naar de Commissie Dijsselbloem) dat afgezien moet worden van een grootschalige landelijke invoering van loslaten van criteria, duur en licenties. Zij vinden dat 'vragen om problemen' gezien de grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Een geleidelijke invoering in tranches of aan de hand van (niet vrijblijvende) pilots heeft hun voorkeur. Dat kan op basis van vrijwilligheid of een andere verdeling, maar in beide gevallen moet een eerste tranche bestaan uit samenwerkingsverbanden die graag willen én waar aan de drie genoemde 'basisvoorwaarden' (op niveau van de samenwerkingsverbanden) voldaan is.

Die eerste tranche zou een paar jaar de tijd moeten krijgen en tussentijds goed gemonitord en geëvalueerd moeten worden.

- Voldoende financiële middelen en een 'fatsoenlijke verevening': als scholen voldoende middelen krijgen, kun je als schoolbestuur ook veel makkelijker bedrijfsmatige en planmatige eisen stellen. Ook is er dan meer draagvlak voor veranderingen. Op dit punt is men in het algemeen sceptisch en bevreesd dat er wellicht toch nog sprake zal zijn van een bezuiniging.
- Een aparte positie voor het praktijkonderwijs een deel van de bestuurders is van mening dat het praktijkonderwijs hier helemaal of gedeeltelijk buiten de discussie over loslaten van criteria en duur moet blijven; licenties zijn niet van toepassing op pro.
- Enkele bestuurders zouden graag zien dat de landelijke overheid zorg blijft dragen voor iets van uniformiteit. Voorkomen moet worden dat samenwerkingsverbanden beleid gaan ontwikkelen dat té regiogebonden is en waardoor te grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden ontstaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld één criterium dat voor iedereen geldt. Eén bestuurder noemt expliciet intelligentie als 'vast criterium', omdat men van mening is dat lwoo gebonden moet blijven aan het vmbo.

3.5 Opvattingen van coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden

Acht coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden zijn geïnterviewd, soms samen met degene die binnen het samenwerkingsverband een coördinerende functie heeft rond (aanmeldingen) lwoo/pro. Alle landsdelen waren vertegenwoordigd (zie ook paragraaf 3.1). Van vier samenwerkingsverbanden behoort de grootste stad tot de G32, van twee samenwerkingsverbanden tot de G4 en in twee gevallen gaat het om kleinere steden. Naar leerlingenaantallen bezien omvatten de verbanden tussen 8.000 en bijna 40.000 VO-leerlingen. De samenwerkingsverbanden variëren zowel naar percentage lwoo als naar percentage pro-leerlingen, van fors onder het landelijk gemiddelde tot daarboven. Van de acht samenwerkingsverbanden zijn er twee waar zowel het percentage lwoo- als het percentage pro-leerlingen boven het landelijk gemiddelde ligt, bij de overige ligt dat eronder. Alle samenwerkingsverbanden op twee na hebben groene vmbo-scholen binnen hun verband.

Op één na zijn alle coördinatoren al geruime tijd aan het samenwerkingsverband verbonden.

In paragraaf 3.6.1 komen de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband aan de orde. De tweede paragraaf staat in het teken van de gedachtevorming over de toekomst. Paragraaf 3.5.3 gaat over de opvattingen van coördinatoren over het loslaten van de criteria. De volgende paragraaf beschrijft de opvattingen over eventueel loslaten van de duur van de beschikkingen pro en lwoo en de lwoo-licenties. In paragraaf 3.5.5 staan de randvoorwaarden voor eventueel loslaten vermeld. Paragraaf 3.5.6 tot slot gaat in op de betekenis voor ouders.

3.5.1 Ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband

In de meeste samenwerkingsverbanden ligt men 'op schema' voor wat betreft de invoering van passend onderwijs. Dat gebeurt doorgaans via de weg van de geleidelijkheid, een geleidelijke transformatie. Dat uit zich bijvoorbeeld in veel aandacht voor draagvlak en het opbouwen van commitment, door bestuurders en schoolleiders 'mee te nemen'. Binnen de samenwerkingsverbanden worden overlegstructuren en werkgroepen opgericht. Die geleidelijkheid komt bijvoorbeeld ook tot uitdrukking in ervoor zorgen dat financiële consequenties van nieuwe verdelingen niet te groot en te abrupt zijn. De (concept-)ondersteuningsplannen, de ondersteuningsplanraad, modellen voor de inhoudelijke inrichting van de ondersteuning, financiële verdeelmodellen (waarbij alle combinaties voorkomen: van 'geld volgt leerlingen' tot 'zoveel mogelijk naar de scholen' tot een mix tussen school- en expertisemodel) en overleg met de gemeente zijn uitgedacht, gereed of in de maak. Daarin hebben op dit moment de samenwerkingsverbanden de regie, maar er zijn samenwerkingsverbanden die expliciet aangeven dat ze hun rol op termijn zien teruggaan naar een vorm van projectmanagement, waarbij de verantwoordelijkheid bij de scholen komt te liggen.

Doorgaans hebben alle scholen in een samenwerkingsverband hetzelfde – en nog vrij globaal geformuleerde – ondersteuningsprofiel en biedt men allemaal een hoog niveau van basisondersteuning. Er zijn in de samenwerkingsverbanden nog discussies over de wenselijkheid en mogelijkheid om tussenvoorzieningen als opdc's in stand te houden. Op de meeste plekken wordt het aanbod als (nagenoeg) dekkend bestempeld.

De focus van de samenwerkingsverbanden verschilt nogal, van volop gericht op de ontwikkeling van activiteiten op weg naar passend onderwijs, naar ontwikkelingen op onderwijsgebied die met voorrang om aandacht vragen. De verevening speelt – met name waar de verevening negatief is uitgekapt- in een aantal samenwerkingsverbanden een rol: hoe kunnen we het zo organiseren dat meer leerlingen op een reguliere plek kunnen blijven? De ruimte om zaken te organiseren is op sommige plaatsen niet of nauwelijks aanwezig.

Op een aantal plekken wordt vermeld dat leraren beter in de communicatie moeten worden meegenomen. Zij hebben soms weinig begrip voor passend onderwijs en zien de groeps-grootte toenemen, zo zegt men. Ook de omslag naar denken in 'wat is nodig voor de leerling' is lastig en vraagt een cultuuromslag.

Op de meeste plaatsen wordt de samenwerking tussen scholen als constructief bestempeld. Soms heeft het samenwerkingsverband daar al een geruime periode 'voorwerk' voor gedaan. Het helpt als er geen krimp is in een regio. Er zijn ook samenwerkingsverbanden die al jaren het regionaal zorgbudget ook voor havo/vwo-leerlingen inzetten. Op een aantal plekken zitten door de wol geverfde coördinatoren, die het vertrouwen van besturen en scholen hebben. Dat beïnvloedt de acceptatie van het samenwerkingsverband positief. Samenwerkingsverbanden zoeken elkaar ook op om te leren van good practices en uitgedachte aanpakken elders.

In de meeste samenwerkingsverbanden is er al behoorlijke ervaring met de indicatiestelling naar pro en lwoo, bijvoorbeeld bij de PCL, of een centrum/loket dat het voorwerk doet vanaf de basisschool, inclusief de onderzoeken en de voorbereiding van dossiers. “De RVC zet er alleen nog een stempel op”, zegt men. Maar er zijn ook regio's waar dat niet het geval is. Twee regio's vermelden expliciet dat de PCL geen rol had in de indicatieprocedure. Geen van de samenwerkingsverbanden verwacht dat de inrichting van een indicatieprocedure en de infrastructuur daarvoor moeilijkheden zal opleveren. Een enkele keer wordt een opmerking gemaakt over bureaucratie en over hoge kosten als het samenwerkingsverband zelf de landelijke criteria gaat toepassen.¹⁸ De ervaringen met de RVC lopen uiteen: in sommige regio's werd de RVC als te streng ervaren, in andere regio's is men tevreden over het werk van de RVC, maar vindt men een RVC niet meer zo passend voor deze tijd. De huidige criteria zijn bovendien bij iedereen bekend en men weet waar men aan moet voldoen.

3.5.2 Nadenken over de toekomst

Bij een paar samenwerkingsverbanden wordt het onderwerp 'loslaten van de criteria', en meer specifiek de mogelijkheid van *opting out*, ten tijde van de interviews verkend, bijvoorbeeld in een overleg met bestuurders, via een enquête onder schoolleiders of via een werkgroep die zich buigt over de toekomst van lwoo/pro. Op een paar van die plekken beschouwt men dit onderwerp – proactief - als de volgende stap die genomen kan worden in passend onderwijs. Er zijn ook een paar verbanden waar het onderwerp nog helemaal niet of alleen heel verkennend 'intern' is besproken, bijvoorbeeld omdat men de handen vol heeft aan andere zaken op het gebied van (passend) onderwijs of het functioneren van het samenwerkingsverband. Dat betekent dat de coördinatoren niet namens hun samenwerkingsverband spreken, maar veeleer op persoonlijke titel. Wel heeft men gedachten over hoe de besturen/schoolleiders er tegen aan zullen kijken. Doorgaans verwacht men dat de reacties in het samenwerkingsverband meer behoudend zullen zijn, omdat men niet precies weet wat loslaten dan betekent en 'je wel weet wat je hebt'. Voor samenwerkingsverbanden zou een eventuele verevening voor de lichte zorg financiële consequenties kunnen hebben. Bij de overweging tot *opting out* speelt dat een rol.

In het denken van de coördinatoren zelf speelt op een aantal plekken ook de wens tot eenvoudige, organiseerbare systemen mee, gecombineerd met veel verantwoordelijkheid bij de scholen. Moet indicering wel op kindniveau of zijn er alternatieve vormen denkbaar, die minder administratieve belasting met zich meebrengen, meer eigen verantwoordelijkheid van scholen en achteraf verantwoording van de inzet van de middelen door de scholen. Opmerkelijk is dat in deze fase in een aantal samenwerkingsverbanden de vraag ontstaat naar de inzet en het rendement van lwoo: wat wordt er 'geleverd' voor de lwoomiddelen; hoe worden ze ingezet en wat is het effect daarvan, hoe kunnen we dat zicht-

18 Overigens is besloten dat de middelen die voorheen voor de indicatieprocedure door de RVC's beschikbaar waren, na het stoppen van de RVC's overgaan naar de samenwerkingsverbanden.

baarder maken? Ook is een aantal samenwerkingsverbanden bezig met het monitoren van verwijsgedrag van scholen (zijn het bijvoorbeeld steeds dezelfde scholen die verwijzen?) en van leerlingstromen, bijvoorbeeld om beter zicht te krijgen op wanneer leerlingen met een pro-beschikking succesvol zijn in het vmbo, de doorstroom naar het mbo goed in kaart te brengen of om te onderzoeken waar hoge percentages lwoo of pro op gebaseerd zijn.

3.5.3 Opvattingen over het loslaten van criteria

De coördinatoren/directeuren tonen zich doorgaans voorstander van het loslaten van criteria, zo niet nu, dan toch wel op termijn. Dat sluit aan bij passend onderwijs, bevordert congruentie in de aanpak en biedt kansen om meer maatwerk te realiseren, zo luiden de overwegingen. Vijf coördinatoren geven aan dat de criteria wat hun betreft losgelaten kunnen worden. Daarbij is duidelijk dat men geen grote urgentie ziet en dat de coördinatoren niet verwachten dat loslaten zal leiden tot grote veranderingen, maar wel tot wat meer beleidsruimte. De andere drie coördinatoren hebben een wat meer neutrale houding. Men hanteert vergelijkbare argumenten, maar formuleert vanuit de huidige situatie in het samenwerkingsverband de zienswijze om voorlopig in ieder geval de bestaande criteria te blijven hanteren, in verband met financiële onrust, omdat er al grote veranderingen zijn en men grip wil houden (komen er bijvoorbeeld meer zorgvragen?) of om eerst de discussie te starten over de verhouding lwoo/pro in de regio ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Overigens zouden ook de voorstanders de weg van de geleidelijkheid bewandelen, en signaleren ook zij dat bestuurders en schooldirecteuren eerst willen weten waar ze (financieel) aan toe zijn en wat de risico's zijn. Onder de coördinatoren zijn geen principiële tegenstanders van loslaten van de criteria, wel principiële voorstanders. Daarbij bestaat er wel een verschil in zienswijze over lwoo en pro: voor wat betreft praktijkonderwijs kiezen coördinatoren vaker voor handhaven van de criteria.

Voordelen van het loslaten van de criteria: lwoo

Een aantal coördinatoren ziet loslaten van de criteria als een kans om de toekenning van lwoo op een alternatieve manier en eenvoudiger te regelen, door af te stappen van indicering per leerling en toe te gaan naar een robuuster systeem, door bijvoorbeeld vmbo-scholen met basis/kader wat hoger te bekostigen in de lumpsum 'om te zorgen dat alle lwoo-scholen beter worden'. Alle vmbo-scholen hebben leerlingen die zorg nodig hebben, stelt men. Een variant is een basisdeel aan de scholen te verstrekken en met daar bovenop een mogelijkheid tot het aanvragen van arrangementen. Men ziet bij een robuustere vorm ook een grotere mogelijkheid weggelegd voor het samenwerkingsverband om te sturen, door bijvoorbeeld voorwaarden te formuleren (bijvoorbeeld voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief opstellen) en scholen verantwoording te vragen over de inzet van middelen en de opbrengst. Ook de Inspectie kan daarop toezien. De coördinatoren die deze redenering volgen maken een onderscheid tussen de criteria als manier om leerachterstand van leerlingen in kaart te brengen (waarvan men opmerkt: "dat moet eigenlijk altijd gebeuren voor goed onderwijs") en de vraag of dit via een beschikking lwoo moet gebeuren.

Verder worden als voordelen genoemd:

- Flexibiliteit, meer maatwerk, kans om geld/ondersteuning meer bij de leerling terecht te laten komen.
- Beter kijken naar wat de leerling nodig heeft.
- Minder financiële prikkel.
- Meer transparantie (binnen en buiten de school), zichtbaarheid van de middelen en inzet daarvan.
- De mogelijkheid om ook zorgleerlingen in havo/vwo te kunnen bedienen, meer leerlingen bedienen.
- Minder bureaucratie.
- Minder strijd om leerlingen.

Nadelen van het loslaten van de criteria: lwoo

Als nadelen van loslaten van de criteria voor lwoo wordt vooral verwezen naar argumenten die binnen het samenwerkingsverband spelen. Dat gaat vooral om de onrust over financiële consequenties van een mogelijke andere verdeling over de scholen. “*Er zijn bij sommige scholen grote financiële belangen gemoeid met lwoo*”. Bestuurders en scholen zijn bang voor verdunning van de middelen en dat andere scholen aanspraak zullen maken op de middelen. Dat komt de relaties binnen het samenwerkingsverband niet ten goede, zo vreest men. Er wordt verwezen naar grensverkeer, dat (ook financieel) ingewikkelder wordt wanneer samenwerkingsverbanden verschillende criteria hanteren. Een enkele keer geeft men aan dat er toch criteria nodig zijn om te bepalen of een leerling naar lwoo dan wel praktijkonderwijs gaat. Ook geeft men aan dat er wel eens meer bureaucratie zou kunnen ontstaan op het niveau van het samenwerkingsverband.

Voordelen van het loslaten van de criteria: praktijkonderwijs

Als voornaamste voordeel van het loslaten van de criteria voor praktijkonderwijs zien de coördinatoren meer flexibiliteit, meer leerlingen kunnen bedienen en meer tussenvormen mogelijk (meer symbiose). Af en toe wordt daarbij verwezen naar praktijkonderwijs als vijfde leerweg (naar arbeid) in het vmbo. Een enkele maal geven coördinatoren aan dat opnieuw kijken naar criteria kan betekenen dat wellicht het grootste deel van de pro-leerlingen in het praktijkonderwijs zou blijven, maar er ook leerlingen zijn voor wie een andere optie wellicht passender is. Een paar coördinatoren noemen geen voordelen.

Nadelen van het loslaten van de criteria: praktijkonderwijs

De coördinatoren onderkennen beduidend meer nadelen dan voordelen aan het loslaten van criteria als het gaat om praktijkonderwijs. De huidige criteria zijn nodig om praktijkonderwijs als schoolsoort veilig te stellen/te beschermen, zo luidt het meest gehoorde argument. Aan de ene kant verwijst dat naar het gegeven dat de criteria ervoor gezorgd hebben dat er een specifiek aanbod ontwikkeld is voor een type leerling met een specifieke behoefte aan kleinschaligheid, structuur etc. Aan de andere kant is men niet zeker wat loslaten van criteria zou betekenen voor de leerlingstromen: is er dan een risico dat grensgevallen tussen pro en lwoo makkelijker naar het praktijkonderwijs gebracht worden (dat ziet men als een verkeerde prikkel), zouden er meer leerlingen uit het VSO instromen of zouden er juist meer leerlingen uit het pro een kans willen in het vmbo? Overigens wordt er

niet verwacht dat het praktijkonderwijs zal groeien en verwijst men op sommige plekken naar de mogelijkheid van budgettering. Daarnaast wordt verwezen naar het argument van grensverkeer: door regionale invulling van criteria bestaat de kans dat er 'geshopt' wordt door ouders: waar is de meeste kans dat je in het vmbo terecht komt?

3.5.4 De duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo en pro en lwoo-licenties

Over de duur van de beschikking praktijkonderwijs bestaan onder coördinatoren geen uitgesproken opvattingen. Als ze er al zijn, dan geeft men aan: zo houden. Als het gaat om de duur van de toewijzing van lwoo neigen sommige coördinatoren ernaar lwoo te laten gelden voor de onderbouw en daarna voor wie nodig. Men gaat er dan meestal wel van uit dat de totale middelen gelijk (dat wil zeggen voor de duur van de schoolloopbaan in het VO toegekend) blijven, maar dat de middelen van de laatste twee jaar flexibeler zouden kunnen worden toegekend of dat de interne zorgstructuur daarvan zou kunnen profiteren.

Als het gaat om licenties geven de meeste coördinatoren aan daarvan geen meerwaarde te zien. Soms signaleert men wel dat besturen hierover onzeker zijn: wat zijn de gevolgen als er geen licenties zijn. Op de meeste plekken onderscheiden de licenties niet doordat alle vmbo-scholen een licentie hebben. Aan de licentie was een voorwaarde verbonden dat de docenten toegerust moesten zijn voor lwoo. Vanuit de keuze dat alle scholen hun basisondersteuning op orde moeten hebben, vindt men dat argument niet meer zo valide. In een regio waar niet alle vmbo-scholen een licentie hebben, ziet de coördinator het als positief als alle scholen zouden kunnen meedoen.

3.5.5 Voorwaarden voor loslaten van de criteria

Als randvoorwaarde noemen de meeste samenwerkingsverbanden dat er verevening plaatsvindt ook voor de lichte ondersteuning. Daarnaast geven een paar coördinatoren aan dat er rust, zekerheid en helderheid over de middelen(verdeling) nodig is, omdat op dit moment *'alle scholen vinden dat ze recht hebben op de middelen. Dat vergt ook nog wel een cultuuromslag: elkaar wat gunnen.'* Men omschrijft de gezochte rust aan de ene kant met *'scholen moeten ook wel kunnen rekenen op een bepaald budget'* en aan de andere kant met *'vertrouwen dat het terecht komt bij de leerlingen die het nodig hebben, dus dat er een verdeelsleutel is die past waardoor de school de middelen krijgt om de leerlingen goed te bedienen'*. Een paar coördinatoren denken dat een duidelijke knip tussen lwoo en pro ook rust zou kunnen geven.

3.5.6 Mogelijke rol van ouders in de indicatieprocedure

Vrijwel alle coördinatoren zijn van mening dat er voor ouders geen grote veranderingen zijn als de criteria zouden worden losgelaten. Op sommige plekken ziet men het als kans om de communicatie met ouders te verbeteren en ouders beter mee te nemen in het proces.

“Voor ouders verandert er weinig: kinderen hebben recht op goed onderwijs en goede ondersteuning. Als die er niet is, dan moeten ouders klagen. Vanuit de scholen en het samenwerkingsverband moeten we goed communiceren over het proces: er is een zorgplicht, een goede overdracht vanuit het basisonderwijs en samen met professionals wordt bepaald welke ondersteuning voor het kind nodig is”. Een coördinator geeft aan, dat de helft van de basisscholen in de regio nog nooit een leerling voor lwoo heeft aangemeld. Daarin is winst te behalen door communicatie met ouders. Een andere coördinator geeft aan dat de ondersteuningsbehoefte op een eerder moment vastgesteld zou kunnen worden. Als de criteria worden losgelaten kan het wel lastiger zijn om juridisch aan te tonen hoe men tot een besluit is gekomen, zo stelt een coördinator.

3.6 Tussenstand na de interviewronde

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van de ruim 50 interviews die gehouden zijn met vier groepen respondenten: vertegenwoordigers van praktijkonderwijs, van vmbo-scholen en bestuurders en coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden: welke argumenten en overwegingen hanteren zij als het gaat om het eventueel loslaten van de huidige criteria, duur en lwoo-licenties, wat zien ze als voor- en nadelen en welke condities moeten naar hun mening gerealiseerd zijn om de criteria te kunnen loslaten?

We hebben in de inleiding van dit hoofdstuk al aangegeven dat het onderwerp pas recent in de aandacht is gekomen en nog nauwelijks op gezamenlijke agenda's figureert. Het gaat straks spelen in een context (onderbrengen van lwoo en pro in passend onderwijs) die nu nog niet gerealiseerd is. Bij de meeste respondenten bestaan nog weinig beelden van een 'leven zonder criteria', van alternatieven daarvoor of van beelden/mogelijkheden van passend onderwijs in de toekomst. Wat er achter *loslaten* schuil kan gaan, is heel divers en lastig te overzien. Daarbij voelt men geen urgentie om op stel en sprong veel aan de bestaande situatie te veranderen. We denken dat daardoor de bevindingen in dit hoofdstuk vooral een weerslag geven van 'eerste reacties' en nog niet diep doordacht zijn. De samenwerkingsverbanden hebben net een start gemaakt met de zware ondersteuning (Igf en VSO) binnen passend onderwijs en hoe dat in de praktijk gaat functioneren, moet nog blijken. Dat kan verklaren, dat vooral bij de scholen en bij een deel van de bestuurders in eerste instantie in dit beginstadium onzekerheid overheerst met als reactie: 'je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt'.

De vier respondentengroepen hebben een positie die samen het gehele spectrum aan zienswijzen ten aanzien van loslaten van de criteria beslaat: van niet doen/handhaven van de huidige criteria tot aan wel doen/loslaten van de criteria. Het praktijkonderwijs en vmbo opteren overwegend voor 'niet loslaten', coördinatoren van samenwerkingsverbanden zijn overwegend vóór loslaten en bestuurders nemen een middenpositie in. Daarbij maken de meeste respondenten wel een onderscheid tussen lwoo en pro: voor praktijkonderwijs neigt men sterker naar vasthouden van de huidige criteria en voor lwoo wat meer naar loslaten dan voor pro.

Aan de verschillen in opvattingen liggen steeds eigen perspectieven ten grondslag. De verschillen vormen ook een realiteit waar de samenwerkingsverbanden mee te maken en

mee te 'dealen' hebben. Hoewel hun zienswijze verschilt, kan iedere groep zowel voor- als nadelen van de verschillende situaties (loslaten/handhaven) benoemen. Globaal geformuleerd ziet men maatwerk als voornaamste voordeel van loslaten en de zorg om financiële gevolgen en daarmee ondersteuning voor kwetsbare leerlingen als grootste nadeel: kunnen we dan nog wel die zorg voor die leerlingen bieden? Op deze plek vatten we de voornaamste bevindingen uit de interviews samen. Omdat de interviews met name de functie dienden om de verscheidenheid aan argumenten en opvattingen in kaart te brengen, worden voor- en nadelen genoemd door de verschillende respondentgroepen hier (nogmaals) beschreven en met elkaar vergeleken.

3.6.1 Rol van de context van het samenwerkingsverband

Een factor van betekenis is de mate waarin scholen vertrouwen hebben in het functioneren van het samenwerkingsverband en zich daar erkend, geïnformeerd en gehoord voelen. Voor de *praktijkonderwijsscholen* geldt voor ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden dat de verhoudingen (volgens hen) goed zijn. Gebrek aan vertrouwen komt voort uit onzekerheid over financiën en stemverhoudingen binnen het bestuur/besturen. Kleine scholen hebben meer angst om eventueel *overruled* te worden door grotere spelers. Op plekken waar meer dwarsverbanden tussen scholen gerealiseerd worden om voor bepaalde groepen samen passend(er) onderwijs te realiseren, speelt de zorg om de eigen positie in veel mindere mate een rol. Voor de *vmbo-scholen* geldt eveneens dat factoren als vertrouwen, geïnformeerd zijn en de aard van de samenwerking een rol spelen. Toch kunnen ook scholen *binnen* een samenwerkingsverband sterk van elkaar verschillen in opvatting, bijvoorbeeld door het financiële belang dat gemoeid is met lwoo voor de school of de positie van de school (vergelijk een groene school met een kleine invloed in het bestuur van het samenwerkingsverband en een vmbo-school in een groot VO-bestuur). Voor de *bestuurders* lijkt de context van het samenwerkingsverband minder van invloed dan het aantal en type eigen scholen en de positie in het samenwerkingsverband. Daarbij zitten sommige besturen in meerdere samenwerkingsverbanden, wat vergelijking van het functioneren daarvan mogelijk maakt. De gesignaleerde verschillen maken bestuurders soms huiverig om grote stappen te zetten in de richting van meer macht of invloed van de samenwerkingsverbanden. Voor de coördinatoren valt het samenwerkingsverband samen met de dagelijkse 'werkomgeving' waarin men de ontwikkeling naar passend onderwijs gestalte geeft; geleidelijk en rekening houdend met wat er speelt en wat men mogelijk acht.

3.6.2 Andere invloeden op de opvattingen

De opvattingen van scholen worden soms ook beïnvloed door andere factoren. Scholen zien de vraag naar consequenties van loslaten soms in een groter geheel van krupper wordende middelen, krimp, mogelijke verevening, veranderingen rond speciaal onderwijs vanwege passend onderwijs en strijd om leerlingen. Als ze in dit geheel onzeker zijn over hun voortbestaan en over continuïteit van middelen, zijn ze ook argwanender tegenover

het loslaten van criteria. Een voorbeeld: pro-scholen in krimpregio's denken meer dan pro-scholen elders dat loslaten van landelijke criteria tot strijd om de leerling zal leiden. Ten tijde van de interviews baart de knip tussen het ondersteuningsdeel en de basisbekostiging het praktijkonderwijs zorgen en voelt men dat als miskening. Het veroorzaakt onrust over financiële toekomst en continuïteit (die nodig is om goed schoolbeleid te kunnen voeren).

3.6.3 Invloed van ervaringen met de huidige criteria

De criteria zijn bekend, zo ook de werking ervan. Voordeel daarvan is dat iedereen weet waar hij/zij aan toe is. Als er niet aan de criteria getornd wordt, blijft de situatie en de verdeling van de middelen nagenoeg ongewijzigd, zo is de redenering. In de samenwerkingsverbanden worden geen problemen verwacht als men zelf de toewijzing (volgens bestaande criteria) ter hand gaan nemen. Op een aantal plekken heeft men al het gevoel dat – op het RVC-stempel na – grote delen van de indicering al door het samenwerkingsverband worden uitgevoerd. Desalniettemin zijn er verbeteringen mogelijk en wenselijk: het grensgebied tussen lwoo en pro vinden velen een probleem. Veel scholen voor praktijkonderwijs zijn van mening dat vmbo-scholen ten onrechte leerlingen met een pro-indicatie toelaten; soms om goede redenen (kansen bieden), soms om minder goede (druk van ouders, strijd om de leerlingaantallen). De huidige slagboomfunctie van de criteria wordt ook te scherp gevonden. Er bestaat interesse in betere (onderwijskundige) oplossingen voor de groep in het grensgebied. Bestuurders en coördinatoren wijzen relatief vaak op de 'perverse prikkels' die uitgaan van de huidige indicering en die hier en daar tot ware 'test-circussen' geleid hebben, immers: voldoen aan de criteria betekent geld.

Door vernieuwing van de toetsen uit het Cito LOVS in het basisonderwijs veranderen de normen voor leerachterstand. Naar verwachting gaan hierdoor meer leerlingen dan voorheen aan de huidige criteria voldoen met als mogelijk gevolg meer lwoo- en pro-indicaties.

3.6.4 Nadelen van het loslaten van de criteria

Nadelen van het loslaten van de criteria (in volgorde van meest genoemd door de scholen)

- Loslaten wordt vaak gezien als het loslaten van de huidige verdeelsystematiek van middelen. Daardoor denkt men het eerst aan de financiële consequenties. Dat geldt zowel voor pro als voor lwoo. De huidige criteria worden gezien als bescherming tegen mogelijk minder leerlingen/minder middelen voor pro en minder middelen voor lwoo. Loslaten acht men nadelig voor de *school*. Andersom beschermen criteria ook tegen ongewenste groei van pro.
- In het pro leeft de angst dat loslaten betekent dat de leerling niet meer op de juiste plek terecht komt. Dat acht men nadelig voor de *leerling*. Dat zou kunnen optreden door strijd om de leerling, druk van ouders, belangen van andere scholen. Het pro biedt een specifieke leeromgeving voor een specifieke doelgroep en de leerlingen die in deze doelgroep vallen hebben daar dan ook recht op, is de gedachte.

- Voor lwoo geldt, dat men vreest de lwoo-leerling niet meer te kunnen bieden wat nu nog wel kan. Men is bang dat er verdunning van middelen optreedt als er nieuwe discussie komt (tussen besturen) over de verdeling van het geld. Men vindt dat de middelen behouden moeten blijven voor de vmbo-leerlingen die ze het meest nodig hebben en vreest dat dat niet het hoofdargument van besturen zal zijn als het aankomt op nieuwe verdelingsdiscussies.
- De huidige criteria voldoen en moeten daarom behouden blijven. De criteria bieden transparantie en rechtsgelijkheid. Ze geven duidelijkheid en voorkomen dat ouders gaan shoppen (pro, lwoo). De criteria zijn vertrouwd, daardoor weet iedereen hoe het werkt/waar je aan toe bent (lwoo). Men ziet geen acute redenen om de criteria te wijzigen, 'ze hebben hun waarde bewezen'. Specifiek voor pro geldt: je kunt niet zonder criteria; er moeten toelatingsregels zijn en daarvoor voldoen de huidige criteria goed. De criteria geven ook de grenzen aan van wat je als school kan.
- Criteria zijn belangrijk in de communicatie met de ouders, ze helpen om hen te laten accepteren waarom hun kind naar lwoo of pro moet. De bestaande criteria voldoen daarvoor goed.
- Als samenwerkingsverbanden zelf (nieuwe) criteria gaan hanteren, betekent dat kans op nieuwe bureaucratie/verschuiving van bureaucratie/hoge overheadkosten. Dat geldt nog sterker als de samenwerkingsverbanden ook om verantwoording gaan vragen.
- Er bestaat angst voor verlies van expertise als afschaffen zou betekenen dat pro-leerlingen ook op andere scholen terecht komen (pro).
- Exclusief voor pro beargumenteert men: neem voor onze doelgroep landelijke verantwoordelijkheid, maak ze niet afhankelijk van belangen in een samenwerkingsverband.

*Nadelen loslaten van de criteria volgens besturen (* = dit argument komt ook bij de scholen voor)*

- Loslaten van de criteria kan leiden tot onrust in de samenwerkingsverbanden en kan verhoudingen op scherp zetten. Dat is ongewenst, en dat versterkt onderlinge concurrentie, zeker waar bezuinigingen/krimp een rol spelen.
- Loslaten van de criteria brengt een grote bestuurlijke inspanning met zich mee, want ieder samenwerkingsverband moet voor zichzelf een nieuwe structuur optuigen. Dat betekent hoge kosten in geld, tijd en energie. De vraag is ook hoe efficiënt dit is: gaat dan iedereen weer het eigen wiel uitvinden?
- Het is moeilijk om met veel besturen samen iets nieuws uit te denken. Nieuwe discussies over verdeling van middelen leggen hier bovendien druk op.
- Kleine scholen kunnen in de verdrukking komen in een samenwerkingsverband, omdat ze weinig invloed hebben.
- Deze verandering vraagt teveel van de scholen, die nu al in de overgang zitten naar passend onderwijs.
- De verschillen tussen scholen en besturen zijn te groot om een eerlijke discussie te voeren. Machtsverhoudingen gaan een grotere rol spelen en daarmee wordt de kans op 'beleidsarm' invoeren groter, waardoor het geld mogelijk niet (meer) bij de scholen terecht komt die het het meest nodig hebben. Dit geldt te meer als de verhoudingen toch al niet goed zijn.
- Loslaten legt te veel macht bij de coördinatoren, dat willen besturen niet.

- Er is in de samenwerkingsverbanden niet voldoende expertise en/of niet voldoende vermogen om zo'n karwei te klaren.
- De kans bestaat dat scholen vaker de echt moeilijke leerlingen buiten de deur willen houden.
- Huidige criteria zijn goed, want zorgen voor transparantie en rechtsgelijkheid*, voorkomen shoppen* en zijn aan ouders goed uit te leggen.
- De huidige criteria zijn goed, want hebben zich bewezen*.
- Voor leerlingen met leerachterstanden en lage intelligentie zijn extra inspanningen nodig; leerlingen in vmbo zijn wezenlijk anders dan in havo/vwo*.
- De huidige systematiek geeft genoeg mogelijkheden om flexibel te werken, daarvoor is geen andere structuur nodig.

Nadelen van het loslaten van de criteria (volgens coördinatoren)

- Als voornaamste nadeel noemen coördinatoren onrust over de middelenverdeling en daardoor druk op de verhoudingen en samenwerking tussen de scholen en besturen in het samenwerkingsverband. Specifiek voor het praktijkonderwijs vindt men dat criteria nodig zijn om het praktijkonderwijs en het type leerling te beschermen.
- Loslaten van de criteria heeft onzekere gevolgen voor leerlingenstromen; bij pro is een 'toegangspoort' nodig.
- Loslaten van de criteria leidt tot grensverkeer, ingewikkelde transacties en 'shopgedrag' (waar maak je de meeste kans?).
- Loslaten van criteria betekent dat er op het niveau van het samenwerkingsverband meer bureaucratie kan ontstaan.

3.6.5 Voordelen van het loslaten van de criteria

Voordelen van het loslaten van de criteria (volgens de scholen)

- Als belangrijkste voordeel van loslaten zien de scholen dat die situatie meer flexibiliteit biedt, en daarmee de mogelijkheid tot meer zorg op maat. De slagboom werkt beperkend. De huidige criteria werken 'hokjesdenken' in de hand (er zijn immers maar twee smaken: of pro of lwoo). Zonder criteria zal meer gekeken worden naar: wie heeft baat bij onze aanpak? In plaats van op één moment een besluit te nemen voor een hele schoolperiode bestaat ook de mogelijkheid om meer naar ontwikkeling kijken. Laat toewijzen van aanbod over aan deskundige betrokkenen, in overleg met ouders en leerling, en gebruik criteria hooguit als nuttige richtlijn, zo stelt men.
- Een bijkomend argument luidt: zonder criteria moet je beter aan ouders uitleggen waarom een bepaald aanbod goed is voor hun kind en dat is beter voor de relatie tussen ouders en de school (pro).
- Denk niet in termen van criteria, maar in termen van arrangementen, bij voorkeur groepsarrangementen, in verband met de grotere zekerheid die dat aan scholen biedt. Door arrangementen in te zetten kan er meer expertise naar andere scholen en kunnen zorgleerlingen ook daar beter bediend worden. Per schoollocatie kunnen dan zelfs specifieke ondersteuningsarrangementen worden ontwikkeld.

- Denk niet in termen van indiceren, maar geef vmbo-b scholen/locaties gewoon een opslag op hun middelen om hun doelgroep goed te kunnen bedienen. Hef het 'indicatie-circus' op voor vmbo-b, handhaaf het eventueel voor overig vmbo. (lwoo)

Criteria niet weg, maar wel aanpassen:

- Aanpassing van de criteria maakt het mogelijk om voor leerlingen in het grensgebied lwoo-pro opener het gesprek te voeren over wat het beste is (pro); het zou goed zijn om daar de criteria wat ruimer/losser te maken (lwoo).
- Loslaten van de huidige criteria biedt ruimte om nieuwe criteria te kiezen. Hierin zouden bijvoorbeeld gedragsproblemen meer kunnen meetellen. Ook zou de geschiedenis van een leerling in het primair onderwijs meer betrokken kunnen worden (lwoo).

Voordelen van het loslaten van de criteria (volgens besturen)

- De huidige criteria en indicatieprocedure zijn bureaucratisch, dat zal verminderen wanneer men dat zelf gaat bepalen (o.a. voor wat betreft de lengte van procedures).
- De huidige criteria zijn al niet zo strikt, minder dan men denkt, waardoor ook nu al weinig uniformiteit bestaat.
- De huidige criteria leiden tot perverse prikkels (scholen hebben belang bij zoveel mogelijk lwoo-indicaties), dat is ongewenst.
- 'We zijn nu door passend onderwijs toch al aan het veranderen, neem dit dan gelijk mee'
- Een eventueel eigen systeem kan op meer draagvlak rekenen en bovendien beter rekening houden met regionale omstandigheden.
- De huidige criteria zijn star en achterhaald; ze houden te weinig rekening met sociaal-emotionele aspecten, in een eigen systeem valt dit recht te trekken.
- Loslaten maakt meer maatwerk mogelijk, en dus betere zorg*.
- De huidige criteria veroorzaken een gevecht om de leerling, terwijl de discussie moet gaan over wat een leerling nodig heeft.
- Scholen krijgen zorgplicht, geef ze dan ook meer ruimte om eigen zorg in te richten. Ze hebben de kennis in huis.
- Er zitten overal leerlingen die extra zorg nodig hebben, niet alleen in vmbo.
- Loslaten betekent minder etikettering, en dat is prettig voor leerling en ouders.

Voordelen van loslaten van de criteria (volgens coördinatoren)

- Loslaten van de criteria biedt volgens een aantal coördinatoren een kans om de toekenning van lwoo eenvoudiger en op een robuustere manier te regelen, door bijvoorbeeld middelen aan de lumpsum van vmbo basis en kader toe te voegen.
- Verder noemen de coördinatoren meer mogelijkheden tot maatwerk, flexibiliteit (voor lwoo en pro), meer tussenvormen (pro) en meer geld/ondersteuning bij de leerling terecht laten komen (lwoo) als voordelen.
- Beter kijken naar wat de leerling nodig heeft (voor lwoo en pro).
- Meer leerlingen kunnen bedienen is een argument dat geldt voor zowel pro (met de aanpak van praktijkonderwijs) als lwoo (door ook havo/vwo-leerlingen met deze middelen te bedienen).

- Zichtbaarheid van inzet en rendement van de lwoo-middelen.
- Minder bureaucratie.

3.6.6 Voor- en nadelen van loslaten van de duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo en pro

Over de duur van de toewijzing van praktijkonderwijs en het eventueel loslaten daarvan bestaan geen zeer uitgesproken meningen. Men koppelt die aan de verblijfsduur, die in het praktijkonderwijs al varieert en gemiddeld de laatste jaren is toegenomen, onder invloed van gebrek aan werkgelegenheid. Het is beter voor leerlingen om op school te blijven dan 'te verdwijnen in de kaartenbak', zo stelt men.

Als het gaat om de duur van de toewijzing van lwoo vinden de vmbo-scholen zelf de huidige duur (schoolloopbaan in het VO) over het algemeen terecht. Veruit de meeste leerlingen hebben, zo vindt men, gedurende de hele vmbo-tijd lwoo nodig. In bepaalde gevallen neemt de ondersteuningsbehoefte wel af, maar dat geldt voor een minderheid (tien procent wordt wel genoemd). Vaak redt de leerling het op een hoger niveau of in een grotere klas dan toch niet. Ook voor de duur geldt dat meer maatwerk voordelen kan hebben, niet alleen voor de leerling in kwestie, maar ook vanuit bestedingsoogpunt: als sommige leerlingen op den duur met minder ondersteuning toe kunnen, kunnen andere leerlingen juist wat extra hulp krijgen (bij gelijkblijvende middelen). Dit laatste argument hanteren coördinatoren ook: lwoo standaard beperken tot de onderbouw schept mogelijkheden voor een meer flexibele inzet in de bovenbouw. Bij de besturen bestaan meer verdeelde standpunten: Ongeveer de helft wil de duur van de toewijzing handhaven, omdat leerlingen zich ongeveer hetzelfde ontwikkelen en eventuele verschillen 'uitmiddelen' met leerlingen die geen indicatie hebben, maar wel een zorgbehoefte. De andere helft wil de duur loslaten, omdat een standaardduur geen recht doet aan verschillen tussen leerlingen en loslaten meer maatwerkmogelijkheden creëert.

3.6.7 Voor- en nadelen van loslaten van lwoo-licenties

Van de scholen mogen de licenties wel worden afgeschaft, als het maar geen financiële gevolgen heeft. Voor de meeste scholen heeft het licentiesysteem geen praktische of inhoudelijke betekenis. Slechts weinig scholen hebben geen licentie (die dat wel zouden willen) en de andere scholen merken er feitelijk nauwelijks iets van. De bestuurders hebben hierover niet allemaal een mening, met name de pro-besturen niet. Van degenen die wel een standpunt hebben is het grootste deel voor loslaten ervan. Het belangrijkste argument daarvoor is: ook scholen zonder licentie hebben zorgleerlingen en moeten die zorg dus ook kunnen aanbieden. Het is een discussiepunt of dit wel/niet ook havo/vwo zou moeten impliceren. Een kleiner deel van de bestuurders wil de licentie handhaven, en vindt dat ondersteuning bieden echt bij het vmbo hoort, dat licenties versnippering tegengaan van scholen die zorgleerlingen gaan binnenhalen zonder dat ze de expertise hebben. Dat kan ten koste gaan van scholen met de meeste ervaring en die het meest geïnvesteerd hebben in goede zorg. Een enkeling geeft aan: Licenties onderscheiden niet, (vrijwel) alle

scholen hebben nu ook al een licentie. Dat argument wordt onderschreven door de coördinatoren. De meeste coördinatoren geven aan daarvan geen meerwaarde te zien, ook niet door de keuze voor (hoge) basisondersteuning op alle scholen.

3.6.8 Voorwaarden voor loslaten van de criteria

Voorwaarden voor loslaten van de criteria, volgens de scholen

- Financiële helderheid (pro).
- Verevening van de lichte ondersteuning (pro) bij samenwerkingsverbanden die laag gemiddelde pro/lwoo hebben.
- Deskundigheid op het gebied van indiceren is nodig om met eigen criteria, tests etc. aan de gang te gaan (pro en lwoo).
- De wijze van werken moet transparant en toetsbaar zijn (lwoo).
- Korte lijnen tussen scholen en het samenwerkingsverband zijn nodig en onderling vertrouwen (lwoo).
- Er moet zo veel mogelijk geld naar de scholen/de leerlingen, het samenwerkingsverband moet klein blijven (lwoo).
- Scholen moeten het samen eens zijn en samen op willen trekken (lwoo).
- Een slagvaardig bestuur van het samenwerkingsverband en goede afspraken over stemverhoudingen (lwoo).
- Nieuwe *landelijke* criteria (pro).
- Eventuele veranderingen moeten goed gemonitord worden; leiden ze tot verschuivingen? (lwoo).

Voorwaarden voor loslaten, volgens de besturen

- Scholen moeten, vooral richting ouders, hun schoolondersteuningsprofiel heel duidelijk formuleren en duidelijk aangeven wat ze wel/niet aankunnen.
- Scholen moeten kunnen (blijven) investeren in een goed zorgteam met voldoende expertise.
- Professionalisering van docenten is nodig.
- Samenwerkingsverbanden moeten intern goed functioneren: een coördinator/directeur met goed leiderschap, bindend vermogen, overwicht, verstand van vernieuwingsprocessen e.d. Verder is een sfeer van goede samenwerking nodig; besturen die verder kunnen kijken dan hun eigen belang, die lusten en lasten eerlijk willen verdelen. En er moet sprake zijn van rust, niet te veel andere ontwikkelingen die spelen (de omvang van het samenwerkingsverband kan hierbij een rol spelen: hoe groter, hoe complexer).
- Meer voorwaarden voor het samenwerkingsverband zijn: voorkomen dat scholen/besturen teveel redeneren vanuit financiële belangen, zorgen dat er voldoende oog is voor positie van vmbo en pro, de stemverhoudingen goed regelen (ook voor kleine scholen/besturen), (willen) kijken naar de lange termijn, een inhoudelijke discussie durven aangaan (beleidsrijk denken, inhoud leidend laten zijn), oppassen voor bureaucratie, scholen er in een vroeg stadium bij betrekken, een goede relatie met het primair onderwijs, de kwaliteit en expertise van het pro waarborgen.

- Verder wordt een aantal voorwaarden waar de overheid aan moet voldoen geformuleerd: tijd geven (niets overhaast doen, overgangen mogelijk maken), niet meteen iets landelijk invoeren maar eerst pilots faciliteren met vrijwilligers, die goed monitoren, zorgen voor voldoende middelen en een 'fatsoenlijke verevening' (niet bezuinigen!), pro eventueel helemaal buiten het proces houden, voorkomen dat iedereen alles opnieuw gaat uitvinden.

Voorwaarden voor loslaten, volgens de coördinatoren

- Verevening, ook voor de lichte ondersteuning.
- Rust, zekerheid en helderheid over de middelen(verdeling).
- Dat scholen elkaar wat gunnen.
- Een knip tussen lwoo en pro (met het oog op rust).

3.6.9 Mogelijke rol van ouders in de indicatieprocedure

Er bestaan twee dominante opvattingen ten aanzien van de gevolgen van loslaten van de criteria voor ouders. Een deel van de scholen (zowel pro als vmbo met lwoo) is de mening toegedaan dat criteria houvast geven in de communicatie met ouders en shoppen voorkomen. Een ander deel geeft aan dat het voor ouders weinig verschil zal maken: het komt aan op goede communicatie en ouders zo vroeg mogelijk meenemen in het proces. En een situatie zonder criteria zou nog wel eens kunnen dwingen om beter uit te leggen aan ouders waarom ondersteuning nodig is. De coördinatoren sluiten zich aan bij de laatstgenoemde opvatting.

3.6.10 Beschouwing

Al eerder in dit hoofdstuk is gesteld dat de overwegingen van de respondenten een momentopname zijn en laten zien hoe er in het beginstadium van meningsvorming over het onderwerp loslaten van criteria voor lwoo en/of pro geredeneerd wordt. Ze geven vaak persoonlijke gedachten en standpunten weer, die nog niet diep doordacht en geconfronteerd zijn met opvattingen van anderen.

De criteria hebben gefungeerd als een manier om zorgmiddelen te verdelen, doordat aan een indicatie middelen gekoppeld zijn. Scholen zijn daarmee vertrouwd geraakt en doordat de aantallen zorgleerlingen in het pro en lwoo geen grote fluctuaties kennen, is men ook gaan rekenen op die middelen, voor formatie, groepsgrootte, voorzieningen etc. Het is in dit stadium dan ook niet verwonderlijk dat de eerste associatie van respondenten met loslaten van de criteria is: wat betekent dat voor 'onze' middelen? Daarbij speelt ook mee dat er nog weinig beelden bestaan van hoe passend onderwijs zal gaan functioneren. Op plekken waar dat wel zo is, lijkt het makkelijker voor scholen om los te komen van het directe 'eigenbelang', terwijl op plekken waar ook nog eens krimp (strijd om de leerling) gevoeld wordt, men in eerste instantie vreest voor de consequenties van loslaten van de huidige criteria en daarmee een mogelijke verschuiving van leerlingen- en geldstromen.

Het praktijkonderwijs en de groenscholen hebben als kleine spelers in het samenwerkingsverband op voorhand het minste vertrouwen dat 'het goed zal komen'. Vanuit die optiek kiezen met name de scholen in eerste instantie voor behoud van wat men nu heeft. Het praktijkonderwijs kijkt daarbij vooral naar financiële gevolgen voor het voortbestaan van praktijkonderwijs als schoolsoort voor een (afgebakende) groep leerlingen; voor het vmbo ligt de zorg bij het behouden van lwoo voor kwetsbare leerlingen in het vmbo. Het praktijkonderwijs krijgt daarvoor bijval uit alle groepen respondenten. Bestuurders zijn verdeeld in hun standpunten: waar men tegen loslaten is, is dat uit zorg voor wat loslaten teweeg kan brengen in het samenwerkingsverband (onrust, concurrentie, bureaucratie). Coördinatoren zijn niet uitgesproken tegen loslaten, waar men al bedenkingen heeft komen die voort uit de fase van ontwikkeling in het samenwerkingsverband en is het meer een kwestie van: 'niet nu, maar later'.

Tegelijk met de zorgen van nu zien alle groepen ook voordelen aan het loslaten van criteria, die in hoofdzaak verbonden zijn met het mogelijk maken van meer passend onderwijs: maatwerk, flexibiliteit, betere benutting van het onderwijs- en ondersteuningsaanbod, die ze verbinden met minder strikte criteria en grenzen. Men lijkt vooral op zoek naar meer (beleids)ruimte in het grensgebied pro-lwoo. Waar coördinatoren voordelen van loslaten meer benoemen in termen van beter tegemoet kunnen komen aan wat leerlingen nodig hebben, voegen bestuurders aan de genoemde voordelen vooral voordelen op procedureel gebied (minder bureaucratische procedures, snellere werkwijze, etc.) toe.

Bestuurders zijn het meest uitgebreid in het benoemen van randvoorwaarden willen de criteria kunnen worden losgelaten. Als meest noodzakelijke voorwaarde beschouwen zij het goed functioneren van het samenwerkingsverband en de professionele aansturing daarvan. Van de overheid vragen zij geen overhaaste beslissingen, maar een weg van geleidelijkheid waarbij pilots goed gemonitord worden. Scholen benoemen in eerste instantie helderheid over financiële gevolgen en deskundigheid in indiceren; coördinatoren zien verevening voor de lichte ondersteuning als belangrijkste conditie.

3.7 Intermezzo: Bevindingen uit de focusgroepbijeenkomst

Na de eerste fase van het onderzoek is rond het thema 'inpassing lwoo en pro in passend onderwijs' een bijeenkomst belegd. In deze focusgroepbijeenkomst is met een breed samengestelde groep van experts en belanghebbenden (zie bijlage 2) gereflecteerd op de uitkomsten van het onderzoek tot dan toe, met name op de resultaten van de interviewfase. Beleidsmedewerkers van OCW en van de Inspectie van het Onderwijs waren als toehoorder aanwezig.

Doel van de bijeenkomst was om aanvullingen, nadere verdieping en duiding van de bevindingen te verzamelen en meer zicht te krijgen op afwegingen van experts/belanghebbenden. Tijdens de bijeenkomst is door de onderzoekers een impressie gegeven van de resultaten. Per respondentgroep (praktijkonderwijs, vmbo, bestuurders en coördinatoren van samenwerkingsverbanden) is een beeld geschetst van hun zienswijze

op het loslaten van landelijke criteria, de duur van de ondersteuningstoewijzing pro en lwoo en loslaten van de licenties lwoo, de voor- en nadelen die de onderscheiden groepen daaraan onderkennen en de randvoorwaarden onder welke zij loslaten mogelijk achten. Vervolgens zijn in twee rondes reacties vanuit de focusgroep verzameld. De eerste ronde was een *valideringsronde*, bedoeld om na te gaan in hoeverre het beeld, zoals geschetst door de onderzoekers, door de focusgroep herkend werd, welke bevindingen eventueel anders waren dan verwacht en welke elementen naar het idee van de focusgroepsleden ontbraken. In de volgende ronde, de *waarderingsronde*, werd de focusgroepsleden gevraagd de belangrijkste voor- en nadelen en randvoorwaarden te formuleren voor het loslaten van de landelijke criteria voor lwoo en praktijkonderwijs. In elke ronde is expliciet benadrukt om – waar dat aan de orde was – onderscheid te maken tussen praktijkonderwijs en lwoo. Tot slot is de deelnemers gevraagd hun aanbeveling/hartenkreet/gouden tip voor het ministerie op een kaart te noteren. Op deze plek volgt een impressie van de bijeenkomst, onderverdeeld naar de twee rondes.

De valideringsronde

In de eerste ronde is de deelnemers gevraagd te reageren op de gepresenteerde bevindingen bij de vier respondentgroepen.

De deelnemers vinden het beeld dat uit de resultaten naar voren komt herkenbaar. Doorgaans bestempelt men dat beeld als ‘conservatief’. De indruk bestaat dat denken in zorgen overheerst boven denken in termen van mogelijkheden van passend onderwijs. Nogal eens constateert men dat in de genoemde argumenten financiële en institutionele belangen voorop staan en dat er weinig inhoudelijke argumenten genoemd worden. De zorgen en angsten die er bestaan, staan het denken vanuit passend onderwijs in de weg, zo meent men. Daarnaast is het voornemen om lwoo en pro in passend onderwijs onder te brengen van tamelijk recente datum. Dat vraagt gewenningstijd. Bovendien is er nog veel onzekerheid over wat inpassing van pro en lwoo gaat betekenen en is passend onderwijs in dit stadium voornamelijk nog een papieren werkelijkheid, waardoor het ontbreekt aan concrete toekomstbeelden. Men signaleert een parallel met het VSO, waar 8 jaar geleden vergelijkbare gewenningsprocessen en argumenten te zien waren. Ook vanuit ouders is het lastig om consequenties te overzien: wat wordt hun stem (in maatwerk) en gaan er regionale verschillen ontstaan?

In relatie tot de criteria wordt opgemerkt dat een onderscheid in binnen- en buitengrenzen van de criteria zinvol kan zijn. De binnengrenzen verwijzen naar meer ruimte binnen de criteria in de verwijzing naar lwoo of pro en verwijzen daarmee naar meer vrijheid, zoeken naar mogelijkheden en meer maatwerk voor leerlingen (de positieve insteek). De buitengrenzen (loslaten van de criteria) verwijzen naar meer onzekerheid over financiering en appelleren daarmee aan onzekerheid en angst.

Vanuit hun eigen achtergrond benoemen de deelnemers een aantal aspecten die zij in te presentatie van de resultaten gemist hebben: de relatie met andere ontwikkelingen, de ‘grotere’ context zoals bijvoorbeeld de samenhang met VSO en mbo, de Participatiewet, Wajong en het loslaten van de lgf-criteria (waarom is dat anders bij lwoo en pro?). Daarnaast wordt genoemd: de gevolgen voor bestaande expertise (hoe uitputten, expertise

bundelen), de relatie met de uitkomst van de verevening die bepalend is voor beleidsruimte (en daarmee een factor voor positief dan wel negatief denken) in de samenwerkingsverbanden, professionalisering van docenten om maatwerk te kunnen bieden en de zienswijze van ouders, leerlingen en docenten in het onderzoek. Ten aanzien van de criteria wordt ook aandacht gevraagd voor de voorspellende waarde van de criteria voor arbeidsmarkttoeleiding en –succes.

De waarderingsronde

In de tweede ronde is naar de eigen mening van de deelnemers gevraagd ten aanzien van voor- en nadelen van loslaten van landelijke criteria, duur en lwoo-licenties en randvoorwaarden daarvoor. Deze ronde had meer het karakter van een discussie/gesprek waarin deelnemers ook op elkaar konden reageren.

Een eerste nuancering die een deelnemer kwijt wil, is dat ‘conservatief’ genuanceerd kan worden als het goede behouden voor de scholen, in het belang van de (lwoo-)leerlingen en daarmee niet per se een negatieve connotatie hoeft te hebben. Vervolgens is het onderwerp ‘criteria’ vanuit een aantal invalshoeken belicht. Wat betekent ‘behoud van criteria’, gaat het dan om de huidige (stringente) criteria of criteria in het algemeen? Er worden voorbeelden genoemd van situaties waarin de huidige criteria belemmerend werken voor het belang van de leerling (een leerling die ver moet reizen voor een cluster 3 school, terwijl dichtbij een pro-school is waar prima aan haar behoefte van toeleiding naar werk zou kunnen worden voldaan). Aan de andere kant stelt men, dat de criteria in de praktijk niet zo hard zijn. Ze vormen de toegangspoort voor onderwijs dat duur is en waar niet iedereen ‘zomaar’ kan worden toegelaten. Tegelijkertijd is het praktijkonderwijs zich meer aan het toelagen op arbeidstoeleiding: *“We zijn er voor alle leerlingen die een loon kunnen genereren en geen mbo-diploma kunnen halen”*. Het praktijkonderwijs komt daardoor steeds meer in beeld ook bij gemeenten, tussen VSO en entreeopleidingen, voor jongeren zonder startkwalificatie en wil zich ook die kant op ontwikkelen. Het gesprek daarover is soms binnen een bestuur goed te voeren, maar wordt binnen een samenwerkingsverband met meerdere besturen al ingewikkelder. Wie bepaalt welke doelgroep je bedient?

In het licht van en aansluitend bij passend onderwijs zou het de voorkeur van sommige deelnemers hebben de criteria af te schaffen, maar gezien de zorgen bij scholen en wat er verder speelt neigt men naar een gefaseerd model: de landelijke criteria handhaven, met meer beleids-/regelruimte om te kunnen experimenteren. Dat verwijst naar een soort ‘tussenvorm’ tussen loslaten en handhaven. Ook hier wordt een ander financieel model voor lwoo genoemd (middelen toevoegen aan de lumpsum) en voor praktijkonderwijs criteria met meer beleidsruimte. Sommigen pleiten voor een landelijk kader, anderen geven aan dat dit indruist tegen de principes van passend onderwijs: *“Het gaat er juist om dat je in het belang van leerlingen bepaalde beleidsruimte neemt”*.

De criteria hebben in het huidige systeem vooral een functie als manier om middelen te verdelen en minder als instrument om de onderwijs- of zorgbehoefte van leerlingen te bepalen. Nieuwe criteria zouden meer handelingsgericht geformuleerd kunnen worden, zo betoogt een van de deelnemers. Dat roept bij anderen de vrees op, dat er voor elke individuele leerling een (individueel) arrangement moet worden opgesteld. Met groepsarrange-

menten of arrangementen voor bepaalde categorieën onderwijsvragen heeft men over het algemeen minder moeite.

Een deelnemer herformuleert de vraag naar het loslaten van landelijke criteria in het licht van de toekomst/passend onderwijs: *“De vraag is dan: zijn de huidige criteria dekkend voor de problemen van deze doelgroep? Moeten we deze criteria handhaven omdat ze een bescherming vormen voor een zekere kwantiteit, of moet je de uitdaging aangaan en de criteria nog eens opnieuw bekijken? Hoe terecht zijn ze? Komt een leerling met een iets te hoog IQ die praktijkonderwijs nodig heeft niet al in het pro terecht?”*

Er spelen veel belangen en veel nuances, die lastig te overzien zijn, zo constateert men. Ook dat pleit ervoor niet te snel stappen te zetten. De ervaring vanuit ouders is wisselend: soms wordt er reukeljk met de criteria omgegaan, soms heel precies. *“Waar is een zuiver hart, dat echt naar het kind kijkt?”*

Tot slot wordt opgemerkt, dat het belangrijk is te borgen, dat ook bij schaarse middelen leerlingen gelijke kansen hebben. Hoewel dat buiten de scope van de onderzoeksvragen ligt¹⁹, geeft men aan, dat vanuit die optiek (ook) verevening van lwoo- en pro-gelden voor de hand zou liggen.

19 De staatssecretaris heeft in de Kamerbrief van 5 april 2013 een apart onderzoek naar verevening van lwoo en pro aangekondigd.

4 Hoofdstuk enquêtes

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten gepresenteerd van enquêtes die zijn gehouden in het onderzoek. In afzonderlijke paragrafen komen achtereenvolgens de vmbo-scholen, scholen voor praktijkonderwijs en de coördinatoren van samenwerkingsverbanden VO aan de orde. Aan het begin van elke paragraaf wordt een korte toelichting gegeven op de enquête en de steekproef.

4.1 Enquête vmbo-scholen

Voor de beantwoording van twee onderzoeksvragen is de enquête onder vmbo-scholen extra van belang, namelijk de vraag naar de inzet van lwoo-middelen, de wijze waarop scholen zonder lwoo-middelen zorgleerlingen ondersteunen en de vraag naar de betekenis van de lwoo-licenties. Beide onderwerpen komen in deze paragraaf expliciet aan de orde.

4.1.1 Vmbo-locaties

Omdat te verwachten viel dat scholen met of zonder lwoo-licentie (en –middelen) verschillend over de onderwerpen van dit onderzoek zouden kunnen denken, is een samengestelde steekproef getrokken bestaande uit verschillende typen scholen. De enquête is gericht aan de schoolleiders van vmbo-locaties en de schoolleiders is gevraagd om de vragen ook alleen voor die specifieke locatie te beantwoorden. Er is een onderscheid gemaakt tussen locaties voor de basis- en/of kaderberoepsgerichte leerweg en locaties voor de theoretische leerweg. Op de locaties kan ook ander onderwijs aanwezig zijn, maar de vragen zijn alleen voor ofwel basis/kader ofwel de theoretische leerweg beantwoord. Vanwege de overeenkomst in niveau en populatie met de theoretische leerweg en de geringe omvang is vmbo-gemengde leerweg niet als afzonderlijk type in het onderzoek opgenomen. Behalve het onderscheid naar leerweg is ook een tweedeling gemaakt tussen scholen met en zonder lwoo-licentie. Het volgende overzicht toont de steekproef in het onderzoek en het totaal aantal locaties per type in Nederland.

Tabel 4.1 – Overzicht vmbo-scholen in steekproef

Type locatie	Totaal in Nederland	In steekproef
Vmbo-basis/kader met lwoo-licentie	488	43
Vmbo-basis/kader zonder lwoo-licentie	20	14
Vmbo-theoretisch met lwoo-licentie	293	23
Vmbo-theoretisch zonder lwoo-licentie	110	19

De vier afzonderlijke deelsteekproeven zijn elk representatief voor de betreffende populaties van schoollocaties. Voor uitspraken over de gehele populatie van alle vmbo-locaties wordt gebruik gemaakt van wegingsfactoren om de onevenredige verdeling over de vier typen te compenseren. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat in het onderzoek de locaties met vmbo-basis/kader zonder lwoo-licentie een bijzondere groep vormen: er zijn maar twintig basis/kaderlocaties in Nederland die geen licentie hebben. Veertien daarvan hebben aan het onderzoek meegedaan. In deze paragraaf komen zij als locatietype 'aan het woord'. Daarbij moet worden bedacht dat het slechts om een klein deel (20 van de 911) van alle vmbo-locaties gaat.

Aan het onderzoek hebben 66 schoollocaties met en 33 zonder lwoo-licentie meegedaan. Voor alle locaties met een licentie geldt dat zij ook daadwerkelijk lwoo-middelen ontvangen en inzetten. De basis/kader-locaties met licentie hebben gemiddeld 35 procent lwoo-leerlingen, een vijfde heeft de helft of meer lwoo-leerlingen. Bij de locatie vmbo-t met licentie ligt het percentage lwoo-leerlingen beduidend lager, gemiddeld 12 procent. De locaties zonder lwoo-licentie is gevraagd naar schatting hoeveel leerlingen – als zij getest zouden zijn – een lwoo-indicatie zou kunnen hebben. Daarop antwoordt 30 procent van de locaties met nul en 57 procent antwoordt met tussen een en tien procent. Veruit de meeste locaties zonder lwoo-licentie hebben dus geen of weinig 'lwoo-leerlingen'. Voor de vmbo-t locaties is het verschil tussen scholen met en zonder licentie echter niet heel groot.

4.1.2 Zorgstructuur en inzet van lwoo-middelen

Zorgstructuur

Onder de zorgstructuur van een schoollocatie worden alle maatregelen verstaan die de school inzet om leerlingen extra ondersteuning te bieden, ook de maatregelen die daarvoor faciliterend zijn. Alle vier de locatietypen is gevraagd welke maatregelen zij inzetten. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven. De afkortingen BK en T worden gebruikt voor basis/kader en theoretisch, met en zonder duidt op de lwoo-licentie. De percentages verwijzen naar het aantal locaties dat de maatregel uitvoert.

Tabel 4.2 – Maatregelen zorgstructuur naar locatietype (in %)

	BK met	BK zonder	T met	T zonder
Klassenverkleining onderbouw	98	14	61	16
Klassenverkleining bovenbouw	74	7	17	5
Extra uren mentor	77	29	83	63
(Extra) uren zorgcoördinator	95	43	83	79
Inzet onderwijsassistenten	70	43	48	26
Inzet t.b.v. zorgadviesteam (ZAT)	91	71	83	84
Inzet specialistische ondersteuning, zoals orthopedagoog, psycholoog, schoolmaatschappelijk werk	93	79	83	84
Inzet voor ondersteuning leerproces, zoals remedial teaching, huiswerkondersteuning, faalangstraining	98	86	91	79
Inzet voor extra taal- of rekenonderwijs	86	86	70	68
Inzet voor oudercontacten	37	21	30	21
Scholing en training docenten en mentoren (voortaken gericht op zorgleerlingen)	81	79	70	84
Aanpassing gebouw, faciliteiten, opvanglokaal	53	50	35	37
Aanschaf leermiddelen	74	64	74	47
Administratieve ondersteuning zorgstructuur	42	43	26	32
Extra managementtaken zorgstructuur	44	21	30	16
Anders	12	0	0	11

Uit de tabel blijkt dat het grootste verschil in de zorgstructuur van locaties met of zonder licentie de klassenverkleining is. Basis/kader-locaties met licentie hebben bijna allemaal klassenverkleining in de onderbouw en in ruime meerderheid ook in de bovenbouw. Voor de vmbo-t locaties met licentie geldt dat in mindere mate, met name in de bovenbouw wordt weinig meer met klassenverkleining gewerkt. Het percentage lwoo-leerlingen ligt daar ook beduidend lager dan bij de basis/kader-locaties. Bij locaties zonder lwoo-licentie – en dus zonder lwoo-middelen – komt klassenverkleining weinig voor. Andere verschillen tussen locaties met en zonder licentie hangen mogelijk samen met de klassenverkleining en het daardoor grotere aantal klassen/groepen. Zo hebben de locaties met licentie vaker inzet van onderwijsassistenten, extra uren voor mentoren, extra uren voor zorgcoördinatie en aanschaf van leermiddelen

Over de hele linie zijn de verschillen tussen vmbo-t locaties met en zonder licentie niet zo groot. Ook meer in het algemeen valt op dat, buiten de klassenverkleining en de daarmee verbonden extra inzet van uren (mentor, assistenten, zorgstructuur), de schoollocaties met en zonder licentie niet veel anders doen

Inzet lwoo-middelen

Van de basis/kader-locaties (met lwoo-licentie) werkt iets minder dan de helft (44%) met homogene klassen van alleen lwoo-leerlingen ('lwoo-klassen'). In het vmbo-t (met licentie) vormen lwoo-klassen eerder een uitzondering en wordt meestal (78%) met heterogene klassen gewerkt. Het geringere volume aan lwoo-leerlingen in het vmbo-t maakt het minder

nodig en/of mogelijk om met afzonderlijke lwoo-classes te werken. Hetzelfde effect is terug te zien in de wijze waarop de locaties met handelingsplannen voor de lwoo-leerlingen omgaan. Hoewel individuele handelingsplannen verplicht zijn werkt ruim een derde (35%) van de basis/kader-locaties voornamelijk met groepshandelingsplannen. In het vmbo-t werkt 13 procent met groepshandelingsplannen.

Het accent bij de inzet van de lwoo-middelen ligt voor de helft van de schoollocaties op de onderbouw en voor de andere helft op onderbouw en bovenbouw in gelijke mate. Bij de vmbo-t locaties ligt het accent iets minder vaak op de onderbouw dan bij de basis/kader-locaties.

Aan de schoolleiders is een aantal stellingen voorgelegd over de inzet van de lwoo-middelen. De volgende tabel toont het percentage schoolleiders dat het eens is met de stelling.

Tabel 4.3 – Stellingen inzet lwoo-middelen (percentage eens met de stelling)

Stelling	BK met	T met
De verdeling van de lwoo-middelen wordt bepaald door de centrale directie (bestuur)	49	64
De lwoo-middelen worden uitsluitend ingezet voor het vmbo	88	78
De lwoo-middelen worden uitsluitend ingezet voor leerlingen met een lwoo-indicatie	36	41
De lwoo-middelen worden (ook) ingezet voor havo/vwo-leerlingen	7	14
Lwoo-middelen worden ook ingezet voor andere zaken dan de zorg(structuur)	24	5
Een deel van de lwoo-middelen wordt ingezet voor algemene taken (niet in direct verband met zorgleerlingen)	17	9

Wat opvalt, is dat de schoollocaties lang niet altijd zelf bepalen hoe de verdeling van de lwoo-middelen plaatsvindt. Vaak is het de centrale directie die bepaalt hoe het geld verdeeld wordt over de schoollocaties. Uit de tabel blijkt dat bij een deel van de scholen het lwoo-geld ook ingezet wordt voor andere doelen dan de lwoo-leerlingen. Bij een klein deel van de vmbo-t locaties gaat er ook lwoo-geld naar havo/vwo-leerlingen. Bij sommige basis/kader-locaties wordt het geld ook aan andere doelen dan de leerlingenzorg besteed. Voor de goede orde zij opgemerkt dat het scholen vrij staat zelf te bepalen hoe en waarvoor zij verkregen lwoo-middelen inzetten en dat niet bepaald is dat de middelen exclusief voor lwoo-leerlingen moeten worden ingezet. Bij veruit de meeste locaties komen de lwoo-middelen uitsluitend terecht in het vmbo. Maar op de meeste schoollocaties worden de middelen ook benut voor niet lwoo-leerlingen in het vmbo. Een deel van de locaties (36-41%) zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor leerlingen met een lwoo-indicatie.

Inzet lwoo-middelen in zorgstructuur

In de volgende tabel wordt getoond voor welke maatregelen binnen de zorgstructuur de schoollocaties lwoo-middelen inzetten. Het gaat daarbij uitsluitend om locaties met een

licentie. De percentages in de eerste twee kolommen zijn gelijk aan die in tabel 4.2 voor BK- en T-locaties met licentie. De percentages in de twee laatste kolommen geven aan hoeveel van de locaties (die de betreffende maatregel uitvoeren) daarvoor lwoo-middelen inzetten. In de enquête is niet gevraagd naar hoeveel lwoo-middelen wordt besteed per maatregel, omdat uit eerder onderzoek bekend is dat schoolleiders die vraag moeilijk kunnen beantwoorden.

Tabel 4.4 – Maatregelen zorgstructuur naar locatietype (in %) en percentage locaties dat lwoo-middelen inzet voor die maatregel (in %)

	BK met maatregel	T met maatregel	BK met inzet lwoo	T met Inzet lwoo
Klassenverkleining onderbouw	98	61	98	93
Klassenverkleining bovenbouw	74	17	100	100
Extra uren mentor	77	83	94	89
(Extra) uren zorgcoördinator	95	83	83	79
Inzet onderwijsassistenten	70	48	59	82
Inzet t.b.v. zorgadviesteam (ZAT)	91	83	67	75
Inzet specialistische ondersteuning, zoals orthopedagoog, psycholoog, schoolmaatschappelijk werk	93	83	82	71
Inzet voor ondersteuning leerproces, zoals remedial teaching, huiswerkondersteuning, faalangstraining	98	91	86	80
Inzet voor extra taal- of rekenonderwijs	86	70	58	47
Inzet voor oudercontacten	37	30	53	83
Scholing en training docenten en mentoren (voortaken gericht op zorgleerlingen)	81	70	52	43
Aanpassing gebouw, faciliteiten, opvanglokaal	53	35	67	67
Aanschaf leermiddelen	74	74	73	50
Administratieve ondersteuning zorgstructuur	42	26	69	50
Extra managementtaken zorgstructuur	44	30	77	33
Anders	12	0	80	0

Het algemene beeld is dat de lwoo-middelen breed worden ingezet. Voor vrijwel elke maatregel geldt dat de helft of meer van de locaties daarvoor lwoo-geld inzet. Een uitschieter is, zoals te verwachten, de klassenverkleining. Bijna alle locaties die met kleinere klassen werken zetten daarvoor lwoo-middelen in.

Locaties zonder licentie

Vmbo-locaties zonder lwoo-licentie hebben, zij het in mindere mate, ook te maken met zorgleerlingen (van het type lwoo-leerling) en kennen dan ook een uitgebreide zorgstructuur, zoals getoond in tabel 4.2. Deze locaties ontvangen geen lwoo-middelen en het is dan ook de vraag hoe zij de maatregelen in de zorgstructuur bekostigen. De volgende tabel geeft een overzicht.

Tabel 4.5 – *Bekostiging maatregelen zorgstructuur, percentage schoollocaties (zonder lwoo-licentie) dat type bekostiging inzet (percentage locaties dat een bepaald type bekostiging inzet. Let op: omdat schoollocaties meerdere typen naast elkaar hebben, kunnen de percentages niet worden opgeteld.*

Type bekostiging	BK zonder	T zonder
Reguliere bekostiging per leerling (lumpsum)	93	90
Regionaal zorgbudget (via samenwerkingsverband)	57	58
Rugzakgeld (leerlinggebonden financiering)	71	84
Lwoo-middelen via een andere locatie of afdeling van de school	0	5

Uit de tabel blijkt dat er drie bronnen zijn waaruit de zorgstructuur betaald wordt, namelijk de lumpsum, het regionaal zorgbudget en de rugzakmiddelen. Enkele vmbo-t locaties zonder licentie profiteren toch van lwoo-middelen via de licentie van een andere locatie. De schoolleiders is aanvullend ook gevraagd wat de belangrijkste bron voor bekostiging van de zorgstructuur is. Op die vraag noemt 77 procent van de locaties (zonder licentie) de reguliere bekostiging (lumpsum). Voor een vijfde van de locaties, vooral voor vmbo-t, zijn de rugzakgeld de belangrijkste bron waaruit de maatregelen betaald worden. Slechts drie procent noemt het regionale zorgbudget als belangrijkste bron.

Ondersteuning die nodig is

Terwijl schoollocaties met lwoo-middelen hun zorgstructuur daaruit gedeeltelijk bekostigen, zijn de locaties zonder licentie voornamelijk afhankelijk van hun reguliere bekostiging, aangevuld met rugzakgeld. Het is de vraag of locaties zonder lwoo-middelen daardoor hun zorgleerlingen de ondersteuning kunnen bieden die nodig is en of dat scholen met en zonder licentie daarin verschillen.

De schoolleiders is gevraagd of zij op hun schoollocatie zorgleerlingen de ondersteuning kunnen bieden die de leerlingen nodig hebben. Ook is gevraagd, als dat niet altijd het geval is, wat dan de belangrijkste oorzaak is. Tabel 4.6 toont de antwoorden.

Tabel 4.6 – Ondersteuning voor zorgleerlingen en belangrijkste oorzaak als niet altijd de nodige ondersteuning geboden kan worden (percentage locaties per type)

Kunt u de ondersteuning bieden die nodig is?	BK met	BK zonder	T met	T zonder
In (bijna) alle gevallen wel	23	14	30	21
In de meeste gevallen wel	74	50	65	68
In de helft wel en de helft niet	2	36	4	11
In de meeste gevallen niet	0	0	0	0
In (bijna) alle gevallen niet	0	0	0	0
<i>Indien niet in (bijna) alle gevallen, wat is de belangrijkste oorzaak</i>				
Onvoldoende expertise	59	33	40	40
Onvoldoende financiële middelen	38	67	47	47
Onvoldoende prioriteit	0	0	7	13
Onvoldoende signalering	3	0	7	0

Veruit de meeste locaties kunnen in de meeste of (bijna) alle gevallen aan zorgleerlingen de ondersteuning bieden die nodig is. Opvallend is het relatief hoge percentage basis/kader-locaties zonder licentie dat zegt in de helft van de gevallen niet de benodigde ondersteuning te kunnen bieden. Het betreft overigens slechts een klein aantal locaties (ongeveer een derde van de twintig in Nederland). De meerderheid van deze locaties geven aan dat onvoldoende financiële middelen de belangrijkste oorzaak is van de ontoereikende zorg. Dat ligt anders bij de andere typen vmbo-locaties. Daar valt op dat veel locaties onvoldoende expertise als belangrijkste oorzaak noemen, van de basis/kader-locaties met licentie zelfs 59 procent. In de toelichting wordt de zware, ernstige problematiek van leerlingen genoemd als reden waarom de school onvoldoende kan doen.

Conclusies

Schoollocaties met een lwoo-licentie en dus lwoo-middelen hebben gemiddeld veel meer zorgleerlingen (van lwoo-niveau) dan de scholen zonder licentie. Wat betreft het type maatregelen in de zorgstructuur wijken locaties met en zonder lwoo-licentie niet veel af van elkaar, op één belangrijk punt na: locaties met lwoo-middelen werken veel vaker met klassenverkleining, vooral in de onderbouw. Daaraan gerelateerd zetten zij ook vaker in op extra formatie voor onderwijsassistenten, mentoren en zorgcoördinatoren. Vmbo-basis/kader en vmbo-theoretisch verschillen vooral in het percentage lwoo-leerlingen op de locatie. Het grotere volume bij basis/kader leidt tot een meer groepswijze aanpak (vaker klassenverkleining ook in de bovenbouw, vaker homogene lwoo-klassen, vaker groeps-handelingsplannen).

Het grootste verschil tussen locaties met en zonder licentie is de klassenverkleining. Verreweg de meeste vmbo-locaties vinden dat zij in de meeste of bijna alle gevallen hun zorgleerlingen de ondersteuning kunnen bieden die nodig is. Een tekort aan middelen wordt wel genoemd als oorzaak voor het soms tekortschieten van de ondersteuning, maar

dat geldt zowel voor locaties met als zonder licentie. Voor de meeste locaties geldt dat andere redenen belangrijker zijn, met name onvoldoende expertise op school.

Een aparte kwestie is die van de basis/kader-locaties zonder licentie. Vaker dan andere vmbo-locaties noemen zij onvoldoende geld als belangrijkste reden voor ontoereikende zorg. Dat roept de vraag op waarom deze locaties geen lwoo-licentie hebben, als uitzondering in Nederland.

4.1.3 Bestaande indicatieprocedure en lwoo-licenties

Voordat de schoolleiders gevraagd is naar hun verwachtingen en opvattingen ten aanzien van de mogelijke veranderingen (loslaten landelijke criteria en duur en loslaten licentiesysteem) is eerst gevraagd naar hun mening over de huidige, bestaande procedure en criteria voor lwoo-indicatiestelling. Op het moment van onderzoek verliep de procedure nog via de regionale verwijzingscommissies (RVC). Ook is gevraagd naar opvattingen over het bestaande systeem van lwoo-licenties.

Bestaande procedure lwoo-indicaties

De vmbo-locaties zien in grote meerderheid waardevolle aspecten in de bestaande procedure en (in iets mindere mate) in de bestaande, landelijke criteria:

- De indicatieprocedure is belangrijk om de ondersteuningsbehoefte van een leerling vast te stellen, vindt 91 procent van de vmbo-locaties met licentie.
- De indicatie en de aanvraag zijn waardevolle informatiebronnen bij het leren kennen van de leerling, vindt 100 procent van de vmbo-locaties met licentie.
- De criteria voor lwoo zijn inhoudelijk goed (de juiste leerlingen worden geïndiceerd), vindt 81 procent van de basis/kader- en 78 procent van de vmbo-t locaties met licentie.

De vmbo-locaties zonder licentie oordelen eveneens in meerderheid instemmend, maar geven ook vaker aan geen mening te hebben of het niet te weten.

Weinig schoollocaties beschouwen de procedure voor lwoo-indicatie als louter een administratieve handeling gericht op de aanvullende bekostiging: van de basis/kader-locaties met licentie 13 procent en van de vmbo-t locaties met licentie 36 procent.

Van de locatie met licentie vindt 68 (b/k) tot 70 (t) procent de procedure wel te bureaucratisch.

Lwoo-licenties

Aan de scholen zijn enkele stellingen voorgelegd met betrekking tot het bestaande licentiesysteem voor lwoo.

- *Het licentiesysteem benadeelt scholen die geen licentie, maar wel zorgleerlingen, hebben.*

Van de locaties met licentie onderschrijft een derde (35%) deze stelling. Locaties zonder licentie zijn het vaker eens met deze stelling: basis/kader 79 procent en vmbo-t 53 procent.

- *Het lwoo-licentiesysteem is achterhaald en dient geen praktisch doel meer.*
Ook hier zijn weinig locaties met een licentie het eens met de stelling (b/k 12 procent, vmbo-t 17 procent), terwijl vooral de basis/kader-locaties zonder licentie het eens zijn (62 procent). De vmbo-t locaties zonder licentie hebben vaak geen mening.
- *Het is onwenselijk dat lwoo-middelen alleen voor vmbo bestemd zijn en niet voor havo/vwo.*
Op deze stelling wordt verdeeld gereageerd. Het minst instemmend zijn de basis/kader-locaties met licentie (28 procent) en het vaakst de basis/kader-locaties zonder licentie (77 procent). Opvallend is dat van de vmbo-t locaties met en zonder licentie iets meer dan de helft het eens is met de stelling en dus vindt dat lwoo-middelen ook voor havo/vwo ingezet zou moeten worden. De meeste vmbo-t locaties maken onderdeel uit van een scholengemeenschap met ook havo/vwo.

In de volgende tabellen wordt getoond hoe de locaties staan tegenover het afschaffen van het landelijke licentiesysteem voor lwoo en hoe zij staan tegenover het eventueel door samenwerkingsverbanden zelf vaststellen van eigen licenties.

Tabel 4.7a – Opvatting van vmbo-locaties over het afschaffen van licentiesysteem voor lwoo (percentage locaties per type)

Stelling: Het licentiesysteem voor lwoo wordt afgeschaft	positief	neutraal	negatief
BK met	28	30	42
BK zonder	79	14	7
T met	17	30	52
T zonder	44	39	17

Tabel 4.7b – Opvatting van vmbo-locaties over het door het samenwerkingsverband zelf afgeven van licenties (percentage locaties per type)

Stelling: Het samenwerkingsverband stelt zelf eigen licenties vast	positief	neutraal	negatief
BK met	23	49	28
BK zonder	57	29	14
T met	35	22	44
T zonder	39	39	22

Zoals verwacht kon worden staan locaties zonder licentie vaker positief tegenover het afschaffen van de lwoo-licenties en ook vaker positief tegenover licenties laten toekennen door het samenwerkingsverband. Locaties met licentie zijn vaker negatief. Het beeld is echter minder zwart/wit dan wellicht verwacht kon worden:

Van de basis/kader-locaties staat 28 procent positief en 30 procent neutraal tegenover het afschaffen van het licentiesysteem. Dit zijn de locaties met het grootste belang bij de lwoo-verdeling en toch is de meerderheid hierover niet negatief.

Tussen de basis/kader-locaties met en zonder licenties zijn de tegenstellingen het grootst. Van de basis/kader-locaties zonder licentie is 79 procent voor het afschaffen. Bedacht moet echter worden dat in het vmbo-basis/kader van alle 508 locaties 96 procent een lwoo-licentie heeft. Er zijn maar twintig locaties zonder licentie. Wellicht hechten de basis/kader-locaties met licentie om die reden minder sterk aan het licentiesysteem. Vrijwel alle basis/kader-locaties ontvangen immers lwoo-middelen. Als systeem om te onderscheiden tussen basis/kader-locaties heeft het licentiesysteem weinig meerwaarde (behalve voor het groepje dat geen licentie heeft), maar als systeem om de lwoo-middelen uitsluitend voor vmbo in te zetten echter wel.

Vmbo-t locaties met licentie zijn vaker negatief over het afschaffen van het licentiesysteem. In het vmbo-t liggen de verhoudingen iets anders. Van alle 403 vmbo-t locaties heeft 73 procent een lwoo-licentie. Anders dan bij basis/kader is de licentie hier dus wellicht meer onderscheidend.

4.1.4 Loslaten van criteria, duur en licenties: verwachtingen

In de enquête is gevraagd wat de schoolleiders verwachten van het loslaten van de landelijke criteria, de landelijk vastgestelde duur van de indicatie en het afschaffen van het licentiesysteem. Er is een groot aantal items voor gelegd waarop de respondenten konden reageren. Met behulp van een factoranalyse zijn de verwachtingen geclusterd. Voor de vmbo-locaties leverde dat de volgende vier clusters van verwachtingen op:

- *Cluster 1*
Vertrouwen in de samenwerking tussen scholen binnen het samenwerkingsverband en de verwachting dat bij loslaten de zorgtoewijzing beter zal worden.
- *Cluster 2*
Verwachting dat de toewijzingsprocedure beter zal worden, dat ouders meer betrokken worden en dat er meer zicht komt op de inzet en het effect van lwoo-middelen.
- *Cluster 3*
Verwachting dat financiële belangen van schoolbesturen gaan overheersen, dat het samenwerkingsverband eigen licenties gaat afgeven en dat er versnippering en ongewenste verschillen gaan optreden.
- *Cluster 4*
Verwachting dat de school er financieel op achteruit zal gaan en minder ondersteuning zal kunnen bieden aan de zorgleerlingen.

Van de vier clusters van verwachtingen zijn er duidelijk twee positief en twee negatief. Hierna worden de vier clusters van verwachtingen nader besproken. Vooraf kan worden vastgesteld dat de verwachtingen verschillende sentimenten uitdrukken, positief of negatief. Cluster 1 drukt wellicht het meeste vertrouwen en positieve verwachtingen uit, terwijl cluster 4 ronduit somber is over de verwachtingen voor de eigen school. Belangrijk is om

vast te stellen dat beide sentimenten gelijktijdig voorkomen: 74 procent van de vmbo-locaties scoort op cluster 1 en 72 procent op cluster 4. Op de vraag of vmbo-locaties optimistisch of pessimistisch naar de veranderingen kijken zou het antwoord beide moeten luiden.

Cluster 1 – Vertrouwen en positieve verwachtingen

Als de veranderingen doorgaan, dan verwacht ik...

dat er beter gekeken gaat worden naar wat zorgleerlingen nodig hebben.

dat leerlingen in het grensgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs meer op een passende plek terecht komen.

dat ons samenwerkingsverband goed in staat is de ondersteuningstoewijzing te organiseren en uit te voeren

dat door de inpassing van lwoo in passend onderwijs de zorgleerlingen beter over de scholen verdeeld zullen worden.

dat de scholen in ons samenwerkingsverband samen beter maatwerk kunnen bieden.

dat eventuele eigen criteria van ons samenwerkingsverband weinig zullen afwijken van de huidige landelijke criteria.

dat we in ons samenwerkingsverband in staat zijn het eens te worden over de verdeling van de lwoo-middelen

dat de procedure voor lwoo-indicaties minder streng/rigide wordt.

Dit cluster drukt het vertrouwen uit dat schoolleiders hebben in het samenwerkingsverband om in goed overleg overeenstemming te bereiken over de verdeling van de lwoo-middelen en om de toewijzing van lwoo goed te organiseren. De zorgleerlingen worden daardoor beter over de scholen verdeeld, er wordt meer maatwerk geleverd, leerlingen in het grensgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs komen beter terecht en de procedure wordt minder rigide en streng. Opvallend is dat ook verwacht wordt dat de eventuele nieuwe, eigen criteria van het samenwerkingsverband niet veel zullen afwijken van de huidige, bestaande criteria.

De vraag is hoeveel vmbo-locaties deze verwachtingen koesteren. Om dat vast te stellen is gekeken welke locaties scoren op dit cluster van verwachtingen.²⁰

²⁰ Per item is gescoord op een vier-puntschaal (eens-oneens). Een schoollocatie scoort positief op een cluster (factor) als de gemiddelde score van alle items binnen het cluster op of boven het gemiddelde van de vier-puntschaal ligt.

Tabel 4.8 – Percentage vmbo-locaties dat de verwachtingen in cluster 1 onderschrijft (per locatietype en voor alle vmbo-locaties²¹)

Cluster 1	BK met	BK zonder	T met	T zonder	Alle locaties
	69	92	77	87	74

De verschillen tussen de vier locatietypen zijn statistisch niet significant. Dat geldt wel voor het verschil tussen locaties met en zonder licentie (resp. 72 en 89 procent). Bijna driekwart van alle vmbo-locaties heeft de verwachtingen zoals beschreven in cluster 1. Zij staan dus positief tegenover de veranderingen wat betreft het vertrouwen in de samenwerking en de goede gevolgen voor de toewijzing van lwoo. Die verwachtingen zijn bij locaties zonder licenties vaker aanwezig dan bij locaties met licenties.

Cluster 2 – Verwachting dat de procedure beter wordt en dat meer zicht op het lwoo ontstaat

Als de veranderingen doorgaan, dan verwacht ik...

dat voor ouders de toewijzing van ondersteuning transparanter zal worden.

dat de betrokkenheid van ouders bij de toewijzing van ondersteuning groter zal worden.

dat beter zichtbaar wordt wat het effect is van de inzet van lwoo-middelen.

dat beter zichtbaar wordt hoe de middelen voor ondersteuning ingezet worden.

dat de procedure voor lwoo-indicaties minder streng/rigide wordt.

dat onze school meer/betere ondersteuning kan bieden aan zorgleerlingen.

dat we in ons samenwerkingsverband in staat zijn het eens te worden over de verdeling van de lwoo-middelen.

niet dat meer leerlingen in het vmbo terechtkomen die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen.

Dit cluster drukt de verwachting uit dat de procedure van toewijzing beter wordt: transparanter voor ouders, met meer betrokkenheid van ouders, minder streng/rigide, meer leerlingen op een passende plek en met meer/betere ondersteuning. Ook is de verwachting dat er meer zicht op de inzet en het effect van de lwoo-middelen zal ontstaan.

In tabel 4.9 is aangegeven hoeveel locaties de verwachtingen in cluster 2 hebben.

²¹ Het percentage voor alle vmbo-locaties is met behulp van wegingsfactoren gecorrigeerd voor de onevenredige verdeling van locatietypen in de steekproef.

Tabel 4.9 – Percentage vmbo-locaties dat de verwachtingen in cluster 2 onderschrijft (per locatietype en voor alle vmbo-locaties)

Cluster 2	BK met	BK zonder	T met	T zonder	Alle locaties
	53	91	50	69	55

Er is een significant verschil tussen de vier locatietypen, dat ontstaat door het grote verschil tussen locaties met en zonder licentie. Van de locaties met licentie heeft 52 procent deze verwachtingen, van de locaties zonder is dat 79 procent. Het verschil ontstaat vooral doordat locaties zonder licentie verwachten dat beter zichtbaar wordt wat het effect van de lwoo-middelen zal zijn en doordat zij vaker verwachten dat hun school meer/betere ondersteuning zal kunnen bieden. De locaties met licentie vinden dat veel minder vaak.

Juist als het gaat om de veranderingen in de procedure zijn de vmbo-locaties met licentie minder optimistisch dan die zonder. Dat blijkt ook uit andere vragen in de enquête. Zo verwacht 42 procent van de basis/kader-locaties en 37 procent van de vmbo-t locaties (met licentie) dat de procedure minder onafhankelijk zal worden. Ongeveer een derde denkt dat de procedure minder betrouwbaar zal zijn en een kwart minder transparant. Het gaat om een minderheid van de locaties (de meeste denken dat er niet veel zal veranderen), maar het geeft aan dat de locaties met licentie minder optimistisch tegenover veranderingen in de procedure staan dan de andere locaties.

Cluster 3 – Verwachting dat de financiële belangen van schoolbesturen gaan overheersen met negatieve gevolgen

Als de veranderingen doorgaan, dan verwacht ik...

dat financiële belangen van schoolbesturen gaan overheersen in het bepalen van de ondersteuningstoewijzing

dat ons samenwerkingsverband eigen lwoo-licenties voor scholen zal gaan afgeven

dat meer leerlingen in het vmbo terecht komen die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen

dat er versnippering van lwoo-middelen zal optreden

dat er tussen regio's ongewenst grote verschillen in criteria zullen ontstaan

Dit cluster drukt de verwachting uit dat loslaten ongewenste uitkomsten zal hebben voor de hele procedure. In de eerste plaats is de verwachting dat de financiële belangen van schoolbesturen gaan overheersen in de toewijzing van ondersteuning, met name als het gaat om lwoo. Deze verwachting lijkt in tegenspraak met de verwachting dat juist meer en beter naar de ondersteuningsvraag van de leerling wordt gekeken en dat de ondersteuningsbehoefte doorslaggevend is voor de plaatsing/indicering. Opvallend is dat ook het verstrekken van eigen lwoo-licenties door het samenwerkingsverband in dit cluster voorkomt. Kennelijk kleeft ook daar een negatieve verwachting aan. Verder omvat dit cluster de verwachting dat er versnippering van lwoo-middelen zal optreden, dat er ongewenst grote verschillen tussen regio's zullen ontstaan en dat meer leerlingen in het vmbo terecht komen die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen.

In tabel 4.10 is aangegeven hoeveel locaties de verwachtingen in cluster 3 hebben.

Tabel 4.10 – Percentage vmbo-locaties dat de verwachtingen in cluster 3 onderschrijft (per locatietype en voor alle vmbo-locaties)

Cluster 2	BK met	BK zonder	T met	T zonder	Alle locaties
	3	82	7	54	12

Het is duidelijk dat slechts een klein percentage (12 procent) van alle vmbo-locaties deze verwachtingen heeft. Het verschil tussen basis/kader en theoretisch is niet significant. Opmerkelijk is echter wel het zeer grote verschil tussen de locaties met en zonder licentie. Het blijken juist de locaties zonder licentie te zijn die vaker deze verwachtingen hebben.

Cluster 4 – Verwachting dat de school minder geld krijgt en zorgleerlingen minder kan ondersteunen

Als de veranderingen doorgaan, dan verwacht ik...

dat onze school minder ondersteuning kan bieden aan zorgleerlingen.

dat onze school er financieel op achteruit gaat.

dat er versnippering van lwoo-middelen zal optreden.

niet dat er qua financiën voor onze school niet veel zal veranderen.

De verwachtingen in cluster 4 zijn opvallend direct en concreet: de school gaat er financieel op achteruit en kan (daardoor) minder ondersteuning bieden aan zorgleerlingen. De verwachting dat er versnippering van lwoo-middelen zal optreden geeft nog enige indicatie voor de redenen achter deze verwachtingen, maar voor het overige staat de verwachting 'minder geld, minder ondersteuning' op zichzelf.

In tabel 4.11 is aangegeven hoeveel locaties de verwachtingen in cluster 4 hebben.

Tabel 4.11 – Percentage vmbo-locaties dat de verwachtingen in cluster 4 onderschrijft (per locatietype en voor alle vmbo-locaties)

Cluster 2	BK met	BK zonder	T met	T zonder	Alle locaties
	79	0	80	31	72

Cluster 4 drukt duidelijk de verwachting of angst uit van de locaties die nu lwoo-middelen ontvangen (zie tabel). De verwachting is niet gekoppeld aan wantrouwen in schoolbesturen of pessimisme over het samenwerkingsverband, zoals blijkt uit de vorige clusters. Tekenend is dat de schoolleiders de financiële middelen en ondersteuning van zorgleerlingen

verbinden. Hiervoor werd duidelijk dat deze locaties zich vooral onderscheiden door klassenverkleining, iets waarvoor lwoo-middelen worden ingezet.

De schoollocaties is ook gevraagd voor wie de verandering naar hun verwachting positief of negatief uit zullen pakken: voor leerling, school, ouders, samenwerkingsverband of voor het lwoo in het algemeen. Ook hier zien we dat de locaties met licentie het belang van de leerling en de school verweven zien. Wat slecht is voor de school, is slecht voor de leerling en omgekeerd. Hetzelfde geldt overigens voor het lwoo in het algemeen. Het geeft aan hoezeer de locatie met een licentie de leerlingenzorg verbinden aan de lwoo-toewijzing. Als 'winnaars' bij de eventuele veranderingen zien de locaties vooral de ouders en de samenwerkingsverbanden. Voor de locaties zonder licentie ligt de situatie anders: zij zien alleen maar 'winnaars' als de veranderingen doorgaan.

Loslaten duur

Ongeveer een derde (35%) van de vmbo-locaties staat positief tegenover het loslaten van de landelijk vastgestelde duur van de lwoo-indicatie.²² Hoewel de meeste vmbo-locaties de mogelijkheden om meer maatwerk te bieden voor de leerling verwelkomen, is slechts 37 procent voor het loslaten van de landelijk vastgestelde duur. Locaties zonder licentie zijn vaker positief, terwijl locaties met licentie vaker negatief staan tegenover het loslaten van de duur. Overigens zijn de vmbo-locaties vaker positief als het gaat over het door de samenwerkingsverbanden zelf laten vaststellen van de duur: bijna de helft (49%) staat daar positief tegenover, ook bij de locaties met licentie.

Conclusies

Het beeld dat uit de analyses naar voren komt, is dubbel: aan de ene kant ziet bijna driekwart van de vmbo-locaties de positieve kanten van het loslaten van criteria en duur. Aan de andere kant is een bijna even groot percentage bezorgd over de consequenties voor geld en ondersteuning op de eigen locatie.

Vmbo-locaties die nu geen licentie hebben (dat zijn in overgrote meerderheid vmbo-locaties) staan het meest positief tegenover de eventuele veranderingen rondom de criteria, duur en licenties. Er is veel vertrouwen en wat betreft de verdeling van lwoo-middelen kan het voor hen alleen maar beter worden. Een kanttekening is het hoge percentage vmbo-locaties zonder licentie dat denkt dat de schoolbesturen mogelijk toch hun financiële belangen zeker zullen stellen (door het afgeven van eigen licenties binnen het samenwerkingsverband).

De vmbo-locaties die nu een licentie hebben en lwoo-middelen ontvangen zijn daarvan zeer afhankelijk. Een essentieel onderdeel van de extra ondersteuning die zij hun leerlingen bieden wordt gerealiseerd door klassenverkleining. Daarvoor zijn zij zeer afhankelijk van de lwoo-middelen die zij ontvangen. Zonder die middelen geen kleinere klassen. Het verklaart wellicht de 'verscheurde' houding van deze scholen tegenover de eventuele veranderingen. Aan de ene kant zien zij vooral verbeteringen als de samenwerkingsverbanden de lwoo-toewijzing zelf in handen nemen. Aan de andere kant is er een angst dat de lwoo-middelen die zij ontvangen zullen afnemen. Op de open vraag wat zij als grootste

22 Zie tabel 4.13.

kans zien, als de veranderingen doorgaan, antwoorden zij de mogelijkheid om meer en beter maatwerk te bieden voor leerlingen. Als grootste bedreiging zien zij minder geld voor de ondersteuning van zorgleerlingen.

4.1.5 Standpunt criteria en duur

In het voorgaande is weergegeven welke gevolgen de schoollocaties verwachten van het loslaten van de criteria, duur en licenties voor lwoo. Tot slot van deze paragraaf kijken we naar de opvatting van de schoollocaties wanneer zij direct bevraagd worden over hun stellingname ten aanzien van de veranderingen.

Tabel 4.12 – Opvatting van vmbo-locaties over stellingen (percentage locaties per type, tabel opgeknipt in drie delen)

Stelling	BK met			BK zonder		
	oneens	eens	weet niet	oneens	eens	weet niet
Het principe om de criteria, duur en licenties aan de samenwerkingsverbanden over te laten is juist	42	53	5	21	79	0
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn nu of op korte termijn aanwezig	56	28	16	14	71	14
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn op langere termijn aanwezig	16	56	28	7	71	21

Stelling	T met			T zonder		
	oneens	eens	weet niet	oneens	eens	weet niet
Het principe om de criteria, duur en licenties aan de samenwerkingsverbanden over te laten is juist	43	57	0	26	58	16
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn nu of op korte termijn aanwezig	48	35	17	37	47	16
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn op langere termijn aanwezig	22	61	17	5	79	16

Stelling	Alle vmbo-locaties		
	oneens	eens	weet niet
Het principe om de criteria, duur en licenties aan de samenwerkingsverbanden over te laten is juist	40	56	4
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn nu of op korte termijn aanwezig	50	33	17
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn op langere termijn aanwezig	17	61	23

Zoals al eerder naar voren kwam uit de verwachtingen van de vmbo-locaties staan de meeste scholen positief tegenover het principe om de criteria, duur en licenties aan de samenwerkingsverbanden over te laten. De meeste weerstand zit bij de scholen met lwoo-licentie, maar ook daar zijn meer locaties voor dan tegen. De helft van de vmbo-locaties vindt niet dat nu of op korte termijn de voorwaarden aanwezig zijn om de criteria, duur en licenties aan de samenwerkingsverbanden over te laten. Slechts een derde van de vmbo-locaties denkt dat de voorwaarden wel aanwezig zijn. Ook hier zijn de locaties met licenties kritischer dan die zonder. Ruim zestig procent van alle vmbo-locaties denkt dat op langere termijn de randvoorwaarden wel aanwezig zullen zijn. Ook van de locaties met licentie denkt de meerderheid dit.

De onderstaande tabel toont hoe de scholen staan tegenover het loslaten van de criteria, duur en licenties en het door het samenwerkingsverband vaststellen van eigen criteria, duur en licenties.

Tabel 4.13 – Opvatting van vmbo-locaties over mogelijke verandering met betrekking tot lwoo (percentage locaties per type, tabel opgeknipt in drie delen)

Stelling	BK met			BK zonder		
	positief	neutraal	negatief	positief	neutraal	negatief
De landelijke indicatiecriteria voor lwoo worden losgelaten	28	16	56	64	29	7
Het samenwerkingsverband stelt zelf de lwoo-indicatiecriteria vast	35	23	42	64	21	14
De landelijke duur van de lwoo-indicatie wordt losgelaten	33	26	42	64	29	7
Het samenwerkingsverband stelt zelf de duur van de lwoo-indicatie vast	44	23	33	64	29	7
Het licentiesysteem voor lwoo wordt afgeschaft	28	30	42	79	14	7
Het samenwerkingsverband stelt zelf eigen licenties vast	23	49	28	57	29	14

Stelling	T met			T zonder		
	positief	neutraal	negatief	positief	neutraal	negatief
De landelijke indicatiecriteria voor lwoo worden losgelaten	43	9	48	33	44	22
Het samenwerkingsverband stelt zelf de lwoo-indicatiecriteria vast	52	13	35	53	26	21
De landelijke duur van de lwoo-indicatie wordt losgelaten	39	30	30	44	33	22
Het samenwerkingsverband stelt zelf de duur van de lwoo-indicatie vast	52	26	22	61	17	22
Het licentiesysteem voor lwoo wordt afgeschaft	17	30	52	44	39	17
Het samenwerkingsverband stelt zelf eigen licenties vast	35	22	43	39	39	22

Stelling	Alle vmbo-locaties		
	positief	neutraal	negatief
De landelijke indicatiecriteria voor lwoo worden losgelaten	34	17	48
Het samenwerkingsverband stelt zelf de lwoo-indicatiecriteria vast	43	20	36
De landelijke duur van de lwoo-indicatie wordt losgelaten	37	28	35
Het samenwerkingsverband stelt zelf de duur van de lwoo-indicatie vast	49	24	27
Het licentiesysteem voor lwoo wordt afgeschaft	28	31	42
Het samenwerkingsverband stelt zelf eigen licenties vast	30	38	32

Wat het meest opvalt, is dat de opvattingen verdeeld zijn: voor geen van de genoemde veranderingen is een meerderheid voor of tegen. Vrij veel vmbo-locaties staan er 'neutraal', dat wil zeggen positief noch negatief tegenover. De verdeeldheid kan op twee manieren worden geduid. Aan de ene kant is er nu kennelijk geen meerderheid die positief staat tegenover het loslaten van de criteria en duur en tegenover het afschaffen van de licenties. Aan de andere kant is er ook geen meerderheid die er negatief tegenover staat. In de voorgaande paragrafen is de verdeelde mening van de vmbo-locatie verklaard: men staat positief tegenover het principe dat de samenwerkingsverbanden zelf de lwoo-toewijzing verzorgen, maar er is bij de scholen die nu een lwoo-licentie hebben grote zorg over hun financiële toekomst en daarmee over de ondersteuning die zij hun zorgleerlingen kunnen bieden.

4.2 Enquête praktijkonderwijsscholen

Voor het praktijkonderwijs is, net als in het vmbo, de vraag aan de orde naar het mogelijk loslaten van de landelijk vastgestelde criteria en duur. Anders dan bij het lwoo is er hier geen sprake van het eventueel loslaten van het licentiesysteem. In de presentatie van de enquêteresultaten wordt het praktijkonderwijs dan ook als één groep scholen besproken. De opzet van deze paragraaf is grotendeels gelijk aan de vorige over het vmbo, met uitzondering van het gedeelte over de zorgstructuur, lwoo-middelen en –licenties. Voor lwoo en pro zijn deels vergelijkbare vragen gesteld, zodat waar zinvol de vergelijking tussen vmbo en pro gemaakt kan worden.

4.2.1 Praktijkonderwijsscholen

De enquête voor praktijkonderwijsscholen was, evenals de vmbo-enquête, gericht op schoollocaties. De enquêtes zijn ingevuld door de schoolleiders dan wel afdelingsleiders?

Tabel 4.14 – Overzicht pro-scholen in steekproef

Type locatie	Totaal in Nederland	In steekproef
Schoollocaties praktijkonderwijs	155	54

In totaal 54 pro-scholen hebben meegedaan aan de enquête. Het betreft een representatieve steekproef uit de gehele populatie van 155 scholen in Nederland. Van de 54 scholen in het onderzoek zijn er 41 een zelfstandige school en 13 een afdeling binnen een brede school met ook vmbo. In de tekst hierna wordt de term *praktijk- of pro-school* voor beide varianten gebruikt.

4.2.2 Bestaande indicatieprocedure

De scholen voor praktijkonderwijs zijn in grote meerderheid positief over de bestaande procedure voor indicatiestelling voor het praktijkonderwijs:

- De indicatieprocedure is belangrijk om de ondersteuningsbehoefte van een leerling vast te stellen, vindt 87 procent van de pro-scholen.
- De pro-indicatie en de aanvraag zijn voor ons waardevolle informatiebronnen bij het leren kennen van de leerling, vindt 80 procent van de pro-scholen.
- De bestaande landelijke criteria voor de pro-indicatie zijn een goed instrument om te bepalen of een leerling praktijkonderwijs nodig heeft, vindt 94 procent van de pro-scholen.
- De landelijke criteria voor de pro-indicatie zijn niet te rigide en staan maatwerk niet in de weg, vindt 69 procent van de pro-scholen.

Vergeleken met de vmbo-scholen (met lwoo-licentie) zijn de pro-scholen vaker positief over de landelijke criteria, 94 tegenover 78 procent. Iets meer dan de helft (54 procent) van de pro-scholen vindt de procedure te bureaucratisch en ook dat is wat minder vaak van de vmbo-scholen (met licentie, 68%).

Hoewel een meerderheid (63%) het niet eens is met de stelling dat de indicatieprocedure voornamelijk een administratieve handeling is gericht op toelating van de leerling, is er ook een flinke minderheid van scholen (37%) die dat wel vindt.

In de gehouden interviews werd over de duur van de indicatiestelling wel naar voren gebracht dat de indicatie slechts een momentopname is en dat het daarom goed is de leerling na een bepaalde periode, bijvoorbeeld na twee jaar, opnieuw te indiceren. De pro-scholen vinden bijna allemaal (92%) dat de pro-indicatie geen momentopname is en niet na twee jaar herhaald zou moeten worden.

Een ander aspect dat met de indicatieprocedure samenhangt, is de indicering van leerlingen in het grensgebied tussen vmbo en pro en tussen VSO en pro. Van de pro-scholen vindt 87 procent dat er een duidelijk verschil is tussen een pro- en een vmbo-basis leerling. Maar meer dan de helft van de scholen (56%) vindt dat er geen scherpe, duidelijke grens is tussen pro-leerlingen en leerlingen van het VSO, cluster 3 (leerlingen met laag IQ). De

twee grensgebieden die het pro heeft met aanpalende onderwijssoorten worden dus zeer verschillend beoordeeld. Later komt dit aspect nog terug.

4.2.3 Loslaten van criteria en duur: verwachtingen

In de enquête is gevraagd wat de schoolleiders verwachten van het loslaten van de landelijke criteria en van de landelijk vastgestelde duur voor het praktijkonderwijs. Er is een groot aantal items voorgelegd waarop de respondenten konden reageren. Met behulp van een factoranalyse zijn de verwachtingen weer geclusterd. Voor het praktijkonderwijs leverde dat ook vier clusters van verwachtingen op:

- *Cluster 1*
Vertrouwen in de samenwerking tussen scholen binnen het samenwerkingsverband.
- *Cluster 2*
Verwachting dat de procedure beter zal worden, dat ouders meer betrokken worden en dat de samenwerking tussen scholen zal verbeteren.
- *Cluster 3*
Verwachting dat de school er financieel op achteruit zal gaan en minder ondersteuning zal kunnen bieden aan de leerlingen.
- *Cluster 4*
Verwachting dat leerlingen die in het praktijkonderwijs thuis horen naar het vmbo en VSO zullen gaan (verlies van leerlingen).

Van de vier clusters van verwachtingen zijn er twee positief en twee negatief. De vier clusters van verwachtingen worden hierna besproken, maar vooraf wordt in tabel 4.15 getoond hoeveel praktijkonderwijsscholen hoog scoren op elk cluster van verwachtingen.²³

Tabel 4.15 – Percentage pro-scholen dat hoog scoort op het cluster van verwachtingen

Cluster van verwachtingen	Percentage pro-scholen
Cluster 1 – Vertrouwen in samenwerkingsverband	45
Cluster 2 – Positieve verwachtingen procedure	53
Cluster 3 – Financieel achteruit, minder ondersteuning leerling	84
Cluster 4 – Verlies van leerlingen	52

De vier clusters lijken in grote lijn op de vier die voor het vmbo werden aangetroffen (zie paragraaf 4.1.4). Ook daar gaat het om twee positieve en twee negatieve clusters van

²³ Per item is gescoord op een vier-puntschaal (eens-oneens). Een school voor praktijkonderwijs scoort positief op een cluster (factor) als de gemiddelde score van alle items binnen het cluster op of boven het gemiddelde van de vier-puntschaal ligt.

verwachtingen. Het cluster 'verlies van leerlingen' is echter specifiek voor het praktijkonderwijs en komt bij het vmbo niet voor. Omgekeerd is het cluster 'financiële belangen van schoolbesturen' wel bij het vmbo, maar niet bij het praktijkonderwijs aanwezig. Overeenkomstig (maar niet helemaal gelijk) zijn de andere drie clusters.

Net als in het vmbo is de zorg voor de financiële gevolgen van het loslaten van de criteria en duur bij de praktijkonderwijsscholen overheersend. Bij de vmbo-locaties met een lwo-licentie scoort 80% op het cluster 'financieel achteruit, minder ondersteuning', bij de pro-scholen is dat vergelijkbaar, namelijk 84 procent. Wat echter opvallend anders is, is de score op het eerste cluster 'vertrouwen in samenwerkingsverband'. Terwijl driekwart (74%) van alle vmbo-locaties en ook 69 procent van de basis/kader-locaties met licentie scoort op dit cluster, is dat voor het praktijkonderwijs minder dan de helft (45%).

Cluster 1 – Vertrouwen in het samenwerkingsverband

Als de veranderingen doorgaan, dan verwacht ik...

dat ons samenwerkingsverband goed in staat is de ondersteuningstoewijzing te organiseren en uit te voeren

dat we in ons samenwerkingsverband in staat zijn het eens te worden over de rol en positie van het praktijkonderwijs

dat de scholen in ons samenwerkingsverband samen beter maatwerk kunnen bieden.

dat beter zichtbaar wordt hoe de middelen voor ondersteuning binnen het praktijkonderwijs ingezet worden

niet dat er tussen regio's ongewenst grote verschillen in criteria zullen ontstaan

Dit cluster drukt het vertrouwen uit dat, wanneer de landelijke criteria en duur losgelaten zouden worden, de scholen in het samenwerkingsverband er samen uit zullen komen. Belangrijk is ook het vertrouwen dat men het eens zal worden over de rol en positie van het praktijkonderwijs.

Zoals hiervoor aangegeven scoort minder dan de helft van de pro-scholen op dit cluster, namelijk 45 procent. Aan de ene kant is dat relatief laag, bijvoorbeeld in vergelijking met vmbo-locaties met een lwo-licentie. Aan de andere kant kan ook worden vastgesteld dat bijna de helft van de pro-scholen wel vertrouwen heeft in de samenwerking tussen de scholen binnen het samenwerkingsverband.

Cluster 2 – Positieve verwachtingen procedure

Als de veranderingen doorgaan, dan verwacht ik...

- dat de betrokkenheid van ouders bij de toewijzing van ondersteuning groter zal worden
 - dat beter zichtbaar wordt hoe de middelen voor ondersteuning binnen het praktijkonderwijs ingezet worden
 - dat voor ouders de toewijzing van ondersteuning duidelijker/transparanter zal worden
 - dat leerlingen in het grensgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs meer op een passende plek terechtkomen
 - dat de samenwerking met andere scholen (vmbo, VSO) zal verbeteren
 - dat de procedure voor pro-indicaties minder streng wordt
 - dat financiële belangen van schoolbesturen gaan overheersen in het bepalen van de ondersteuningstoewijzing
 - dat de scholen in ons samenwerkingsverband samen beter maatwerk kunnen bieden
-

Net als in het vergelijkbare cluster bij de vmbo-locatie gaat het om een verzameling van positieve verwachtingen rondom de procedure voor indicatiestelling. Op de eerste plaats gaat het over de betrokkenheid van ouders en grotere transparantie van de procedure voor ouders. Tussen alle positieve gevolgen is het punt van de financiële belangen van schoolbesturen een vreemde eend in de bijt.

Iets meer dan de helft (53%) van de pro-scholen scoort op dit cluster. Het zijn vooral de items over ouders die positief scoren bij de pro-scholen. Over de procedure zelf is men minder optimistisch gestemd als de veranderingen doorgaan. Desgevraagd denkt slechts een derde van de pro-scholen dat de indicatieprocedure beter zal worden wat betreft eenvoud, bureaucratie en betrokkenheid van scholen (aanleverend/ontvangend). Meer dan de helft denkt dat de procedure na de veranderingen slechter van kwaliteit zal worden, minder onafhankelijk, minder betrouwbaar en minder transparant.

Cluster 3 – Financieel achteruit, minder ondersteuning leerling

Als de veranderingen doorgaan, dan verwacht ik...

- dat onze school minder ondersteuning kan bieden aan de leerlingen
 - dat onze school er financieel op achteruit gaat
 - dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terechtkomen die eigenlijk in het VSO horen
 - niet dat er qua financiën voor onze school niet veel zal veranderen
 - niet dat onze school meer ondersteuning kan bieden aan de leerlingen
 - niet dat onze school er financieel op vooruit gaat
-

De strekking van dit cluster van verwachtingen is duidelijk: de school gaat er financieel op achteruit en kan (daardoor) minder ondersteuning bieden aan de leerlingen. Een derde punt dat erbij komt, is de verwachting dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terecht komen die eigenlijk in het VSO horen. Naar alle waarschijnlijkheid moet dat hier opgevat wor-

den als een verzwaring van de leerlingenpopulatie, die de problematiek van minder geld en minder ondersteuning nog verder aanscherpt. De overige items in dit cluster zijn de spiegelbeelden van de eerste twee items.

Zoals aangegeven scoort 84 procent van alle praktijkonderwijsscholen op dit cluster. Net als bij de vmbo-locatie met een lwoo-licentie valt op dat de pro-scholen het financiële aspect direct verbinden met het belang van de leerling, namelijk de mogelijkheid om de leerling de ondersteuning te bieden die nodig is. Als de praktijkonderwijsscholen gevraagd wordt voor wie de gevolgen positief of negatief zullen uitpakken, antwoordt 59 procent 'negatief voor de school' en evenveel 'negatief voor de leerling'. Het financiële belang van de school en het ondersteuningsbelang van de leerling zijn sterk verbonden in de opvatting van de pro-scholen.

Een overgrote meerderheid maakt zich dus zorgen over de financiële gevolgen van de mogelijke veranderingen. Op de vraag of men denkt dat de school er financieel op achteruit zal gaan denkt echter ook een deel van de scholen dat het niet zo is. Afhankelijk van hoe de vraag gesteld wordt antwoord tussen een kwart en een derde van de scholen dat de financiële situatie van de school gelijk zal blijven. De overheersende zorg geldt dus voor de overgrote meerderheid van de scholen, maar niet voor allemaal.

Cluster 4 – Verlies van leerlingen

Als de veranderingen doorgaan, dan verwacht ik...

dat meer leerlingen in het vmbo terechtkomen die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen

dat meer leerlingen in het VSO terechtkomen die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen

niet dat de scholen in ons samenwerkingsverband samen beter maatwerk kunnen bieden

niet dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terechtkomen die eigenlijk in het VSO horen

niet dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terechtkomen die eigenlijk in het vmbo horen

Dit cluster draait om de verwachting dat verlies van leerlingen zal optreden: leerlingen die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen, komen terecht in het speciaal onderwijs of vmbo. Overigens overheerst niet zozeer het mogelijk verlies van leerlingen aan het VSO, maar vooral dat aan het vmbo met lwoo. Omgekeerd verwacht men niet dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terecht komen die in het VSO of vmbo zouden thuis horen. Ook ziet men niet dat de scholen samen in het samenwerkingsverband beter maatwerk zou kunnen bieden. Op dit cluster scoort iets meer dan de helft (52%) van de praktijkonderwijsscholen. De zorg dat leerlingen anders geïndiceerd worden en/of anders verwezen door het samenwerkingsverband klinkt door in de hiervoor genoemde negatieve verwachtingen over de procedure. De meerderheid van pro-scholen denkt dat die minder onafhankelijk en betrouwbaar zal worden.

Loslaten duur

De praktijkscholen staan in grote meerderheid negatief tegenover het loslaten van de landelijk vastgestelde duur van de indicatie. Uit tabel 4.17 hierna blijkt dat 77 procent het loslaten van de duur afwijst en dat 65 procent negatief is over het overlaten van de duur

aan het samenwerkingsverband. Eerder werd al gemeld dat bijna alle scholen voor pro (92%) de indicatie geen momentopname vinden en dat zij ook niet vinden dat die na twee jaar herhaald zou moeten worden²⁴.

Afdeling of zelfstandige school

Van de 54 praktijkonderwijsscholen in het onderzoek zijn er 41 een zelfstandige school en 13 een afdeling binnen een praktijkonderwijs/vmbo-school. De onderstaande tabel laat nogmaals zien hoeveel procent van de pro-scholen scoort op verschillende clusters, maar nu met een uitsplitsing naar zelfstandige scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs. Daarbij moet worden opgemerkt dat de verschillen tussen zelfstandige scholen en afdelingen alleen op de clusters 2 en 4 significant zijn.

Tabel 4.16 – Percentage pro-scholen dat hoog scoort op het cluster van verwachtingen

Cluster van verwachtingen	Alle pro-scholen	Zelfstandige scholen	Afdelingen
Cluster 1 – Vertrouwen in samenwerkingsverband	45	40	64
Cluster 2 – Positieve verwachtingen procedure	53	45	82
Cluster 3 – Financieel achteruit, minder ondersteuning leerling	84	86	78
Cluster 4 – Verlies van leerlingen	52	45	75

De afdeling zijn positiever in hun verwachtingen over de samenwerking en over de procedure, maar juist negatiever als het gaat om het verlies van leerlingen aan het vmbo.

De zelfstandige scholen staan negatiever tegenover het principe om de criteria en duur los te laten en over te laten aan het samenwerkingsverband. Over het loslaten van de duur verschillen de meningen van de twee typen pro-scholen weinig.

4.2.4 Standpunt criteria en duur

Over de hele linie zijn de scholen voor praktijkonderwijs vooral bezorgd over het mogelijk loslaten van de landelijke criteria en duur. De angst of bezorgdheid overheerst: minder leerlingen, minder financiële middelen, minder ondersteuning voor de leerling. In vergelijking van de vmbo-locaties met een lwoo-licentie valt op dat de pro-scholen minder vaak vertrouwen hebben in het samenwerkingsverband. Gevraagd naar de grootste bedreiging door de veranderingen noemen zij bezuinigingen, financiële belangen van besturen, te veel macht voor besturen en een afkalving of teloorgang van het praktijkonderwijs. Van de praktijkonderwijsscholen denkt dat 87 procent dat de financiële belangen van schoolbesturen gaan overheersen in de ondersteuningstoewijzing.

24 Zie paragraaf 4.2.2.

Zestig procent van de pro-scholen is het oneens met het principe om de criteria en duur over te laten aan het samenwerkingsverband. Een kwart is het daarmee zelfs 'helemaal oneens'.

Tabel 4.17 – Opvatting van pro-scholen over stellingen (in %)

Stelling	Percentage pro-scholen		
	oneens	eens	weet niet
Het principe om de criteria en duur aan de samenwerkingsverbanden over te laten is juist	60	36	4
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn nu of op korte termijn aanwezig	59	36	6
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn op langere termijn aanwezig	40	38	23

Tegen de achtergrond van de bezorgdheid en negatieve verwachtingen bij de meerderheid van de pro-scholen kan ook worden vastgesteld dat er ook een minderheid van pro-scholen is die niet of veel minder negatief/zorgelijk tegenover de veranderingen staat. Zo vindt ruim een derde van de scholen het principe om de criteria en duur aan de samenwerkingsverbanden te laten wel juist en bovendien dat de voorwaarden daarvoor nu of op korte termijn aanwezig zijn. Deze scholen noemen vooral het meer en beter kunnen bieden van maatwerk voor de leerling als grootste kans.

Tabel 4.18 – Opvatting van pro-scholen over mogelijke verandering criteria en duur (in %)

Stelling	Percentage pro-scholen		
	positief	neutraal	negatief
De landelijke indicatiecriteria voor praktijkonderwijs worden losgelaten	9	15	76
Het samenwerkingsverband stelt zelf de pro-indicatiecriteria vast	21	17	62
De landelijke duur van de pro-indicatie wordt losgelaten	14	10	77
Het samenwerkingsverband stelt zelf de duur van de pro-indicatie vast	19	15	65

De laatste tabel onderstreept nogmaals de opvatting van de praktijkonderwijsscholen over de mogelijke veranderingen ten aanzien van de criteria en duur. Zoals al eerder vastgesteld is er relatief weinig vertrouwen in het samenwerkingsverband. Nogmaals ter vergelijking: van alle vmbo-locaties kijkt 43 procent positief naar het vaststellen van criteria door het samenwerkingsverband zelf.

4.3 Enquête coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden

Naast de enquêtes in het praktijkonderwijs en vmbo is ook een enquête gehouden onder de samenwerkingsverbanden VO. De vragenlijsten zijn verstuurd aan de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden. Het Platform Samenwerkingsverbanden VO heeft de leden opgeroepen mee te werken aan het onderzoek. In totaal hebben 48 verbanden de vragenlijst ingevuld. Kijkend naar de spreiding over het land, over kleine en grotere verbanden, grote steden en plattelandsregio's is er sprake van een representatieve afspiegeling van alle samenwerkingsverbanden.

Tabel 4.19 – Overzicht samenwerkingsverbanden in enquête

	Totaal in Nederland	In steekproef
Samenwerkingsverbanden VO	75	48

In de enquête zijn aan de coördinatoren deels dezelfde vragen voorgelegd als aan de scholen. Daaraan voorafgaand hebben de coördinatoren vragen beantwoord over de stand van zaken binnen het samenwerkingsverband zelf.

De vragenlijsten zijn in de meeste gevallen ingevuld door de coördinator (of directeur) van het samenwerkingsverband. In acht gevallen vulde iemand anders de lijst in voor het samenwerkingsverband (bestuursvoorzitter, kwartiermaker, beleidsmedewerkers, proces/projectmanager, beleidsmedewerker). In de tekst hierna wordt naar alle respondenten verwezen met de term *coördinatoren*.

De coördinatoren zijn vaak zeer ervaren. Bijna de helft (45%) is al langer dan tien jaar werkzaam voor het samenwerkingsverband. Slechts een klein percentage werkt korter dan een jaar (9%) of tussen een jaar en twee jaar (15%) voor het samenwerkingsverband.

4.3.1 Kenmerken en ontwikkelingen samenwerkingsverband

De samenwerkingsverbanden hebben gemiddeld ruim zeven schoollocaties met een lwoo-licentie (met een spreiding van 1 tot 45) en ruim twee praktijkonderwijsscholen (met een spreiding van 1 tot 12). Meer dan de helft van de verbanden (58%) heeft een percentage lwoo-leerlingen onder het landelijke gemiddelde van 10,6 procent. Ruim 19 procent zit boven het gemiddelde. Voor het praktijkonderwijs is het beeld anders: 47 procent van de verbanden heeft een hoger percentage praktijkonderwijsleerlingen dan het landelijke gemiddelde van 2,9 procent. Onder het landelijk gemiddelde zit 38 procent van de verbanden.

Beleid in het samenwerkingsverband

In de volgende tabellen wordt getoond hoe de samenwerkingsverbanden, vanuit het oogpunt van de coördinatoren, omgaan met aspecten van de invoering van passend onderwijs.

Tabel 4.20 – Type beleid dat SWV-en voeren bij de toewijzing en inzet van middelen voor zware ondersteuning (middelen voor speciaal onderwijs en LGF) (in %)

	Percentage SWV-en
Beleidsarm: we hebben (vooralsnog) niet veel veranderd, we handhaven nog grotendeels de bestaande inzet van middelen	26
Tussen beleidsarm en beleidsrijk: we gaan de inzet van middelen anders organiseren dan voorheen, maar niet heel ingrijpend	57
Beleidsrijk: we hebben gekozen voor een echt nieuw model voor de inzet van deze middelen	17

De meerderheid van de samenwerkingsverbanden voert bij de toewijzing en inzet van de middelen voor zware ondersteuning een gematigd progressief beleid. Een kleine minderheid van de samenwerkingsverbanden heeft gekozen voor een ingrijpend andere aanpak voor de verdeling van middelen voor de zware ondersteuning.

Tabel 4.21 – Mate van eensgezindheid tussen de betrokken besturen in het SWV wat betreft het beleid dat momenteel gevoerd wordt (in %)

	Percentage SWV-en
Niet zo veel eensgezindheid, er is nog veel discussie over het beleid	2
Redelijke eensgezindheid, maar we zijn het nog niet over het gehele beleid eens	23
Veel eensgezindheid, het beleid wordt echt gezamenlijk gedragen	74

In driekwart van de samenwerkingsverbanden wordt het beleid gezamenlijk gedragen, zo geven de coördinatoren aan, en in nog eens bijna een kwart bestaat redelijke eensgezindheid. Wellicht hangt de mate van eensgezindheid samen met de keuze voor een relatief wat voorzichtige koers ten aanzien van de inzet van middelen voor zware ondersteuning.

Tabel 4.22 – Type beleid dat de voorkeur heeft voor het SWV als op enig moment voor de toewijzing van lwoo-middelen niet langer de landelijke criteria, duur en lwoo-licenties zouden gelden (in %)

	Percentage SWV-en
Zoveel mogelijk de toewijzing van lwoo-ondersteuning laten zoals het nu is	4
Wel wat veranderen in de toewijzing van lwoo-ondersteuning, maar niet ingrijpend	45
Opnieuw doordenken wat er met de toewijzing van lwoo-ondersteuning kan en moet, en het ingrijpend veranderen	51

Bijna alle coördinatoren (96%) zijn voor verandering van de toewijzing van lwoo-toewijzing. Iets meer dan de helft (51%) zou daarbij kiezen voor ingrijpende verandering. Als het om het praktijkonderwijs gaat zou bijna twee derde van de coördinatoren wel veranderingen doorvoeren, maar niet ingrijpend. Dertig procent zou de toewijzing pro zo laten zoals die nu is.

Tabel 4.23 – Type beleid dat de voorkeur heeft voor het SWV als op enig moment voor de toewijzing van praktijkonderwijs niet langer de landelijke criteria en duur zouden gelden (in %)

	Percentage SWV-en
Zoveel mogelijk de toewijzing van praktijkonderwijs laten zoals het nu is	30
Wel wat veranderen in de toewijzing van praktijkonderwijs, maar niet ingrijpend	62
Opnieuw doordenken wat er met de toewijzing van praktijkonderwijs kan en moet, en het ingrijpend veranderen	9

De laatste twee tabellen weerspiegelen de opvatting van de coördinatoren, maar nog niet per se die van het samenwerkingsverband als geheel. In ongeveer een kwart van de samenwerkingsverbanden is formeel over dit vraagstuk gesproken in het bestuur en/of met de scholen.

Zoals aangegeven hebben de samenwerkingsverbanden te maken met uiteenlopende percentages van lwoo- of pro-leerlingen. Die verschillen zijn niet van invloed op het gevoerde beleid, de mate van eensgezindheid of de voorkeur voor beleid.

Tot slot is gevraagd of de samenwerkingsverbanden *opting out* overwegen voor praktijkonderwijs of lwoo.

*Tabel 4.24 – Als lwoo en praktijkonderwijs worden ingepast in passend onderwijs bestaat er voor SWV-en de mogelijkheid tot *opting out*. Welke mogelijkheid kiest uw samenwerkingsverband? (in %, respondenten kunnen meerdere antwoordopties aangeven, percentages tellen niet op tot honderd)*

	Percentage SWV-en
Opting out bij de landelijke criteria en duur van de ondersteuningstoewijzing voor pro	8
Opting out bij de landelijke criteria en duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo	25
Opting out van de licenties voor lwoo	10
Geen <i>opting out</i>	23
Weet niet, nog niet bekend	56

Opnieuw blijkt dat men terughoudend is waar het gaat om het praktijkonderwijs en iets minder bij lwoo. Voor meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden is opting out echter (nog) geen optie. Dat laatste lijkt opmerkelijk gezien de grote animo bij de coördinatoren om tot (ingrijpende) veranderingen in de toewijzing te komen, zeker voor het lwoo. Uit de interviews met coördinatoren die zijn gehouden komt naar voren dat zij vaak hun besturen nog moeten raadplegen over opting out en dat men eerst zekerheid zou willen over mogelijke financiële gevolgen en de mogelijke landelijke verevening van lwoo- en pro-middelen.

Het algemene beeld is dat men bij de invoering van passend onderwijs vooralsnog voorzichtig is geweest en daarin eensgezind optrekt. Die lijn lijkt men ook voor het praktijkonderwijs te kiezen, terwijl voor het lwoo meer dan de helft denkt over een ingrijpend andere aanpak.

4.3.2 Bestaande indicatieprocedures

In de volgende tabel wordt de opvatting van de coördinatoren weergegeven over de bestaande procedures voor indicatiestelling van lwoo en praktijkonderwijs.

Tabel 4.25 – Stelling over de bestaande procedures voor lwoo en pro (percentages eens en helemaal eens)

Stelling	Voor lwoo percentage eens	Voor pro percentage eens
De indicatieprocedure is belangrijk om de ondersteuningsbehoefte van een leerling vast te stellen	51	62
De indicatie en aanvraag zijn voor scholen waardevolle informatiebronnen bij het leren kennen van een leerling	69	66
De criteria zijn inhoudelijk goed (de juiste leerlingen worden geïndiceerd)	55	53
De indicatieprocedure is voornamelijk een administratieve handeling gericht op de (aanvullende) bekostiging	60	72
De procedure van indicatiestelling is te bureaucratisch	83	79

De coördinatoren zijn minder vaak positief over de bestaande procedure dan de scholen (zie hiervoor). Opvallend is vooral dat veel coördinatoren de procedure vooral als een administratieve handeling opvatten, gericht op de bekostiging.

De meerderheid van de coördinatoren (60%) vindt het licentiesysteem voor lwoo achterhaald en bijna de helft (49%) denkt dat het licentiesysteem scholen benadeelt die nu geen licentie hebben (niet in tabel). Overigens vindt ruim de helft (55%) wel dat de lwoo bestemd moeten blijven voor het vmbo en niet ook voor het havo/vwo beschikbaar moet komen.

4.3.3 Loslaten van criteria, duur en licenties: verwachtingen

Net als bij de scholen is aan de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden gevraagd aan te geven welke gevolgen zij verwachten, mochten de veranderingen doorgaan. Ook nu is er weer sprake van verschillende clusters van verwachtingen. Anders dan bij de vmbo-locaties en praktijkonderwijsscholen zijn de verwachtingen van de coördinatoren minder duidelijk verdeeld in positieve en negatieve verwachtingen. Bij de coördinatoren overheerst het optimisme. De verwachtingen van de coördinatoren worden afzonderlijk voor lwoo en praktijkonderwijs besproken.

Verwachtingen lwoo

De verwachtingen van de coördinatoren ten aanzien van lwoo zijn in vier clusters in te delen.²⁵ Hieronder zijn de vier clusters omschreven met behulp van de items in het clusters. Rechts in de titelbalk is vermeld hoeveel procent van de coördinatoren scoort op het cluster.

Cluster 1 – Samenwerkingsverband zelf aan het stuur **Als de veranderingen voor lwoo doorgaan, dan verwacht ik...**

- dat voor ouders de toewijzing van ondersteuning transparanter zal worden
- dat de betrokkenheid van ouders bij de toewijzing van ondersteuning groter zal worden
- dat beter zichtbaar wordt wat het effect is van de inzet van lwoo-middelen
- dat beter zichtbaar wordt hoe de middelen voor ondersteuning ingezet worden
- dat er beter gekeken gaat worden naar wat zorgleerlingen nodig hebben
- dat de scholen in ons samenwerkingsverband samen beter maatwerk kunnen bieden
- dat we in ons samenwerkingsverband in staat zijn het eens te worden over de verdeling van de lwoo-middelen
- dat binnen het samenwerkingsverband ook havo/vwo-locaties lwoo-middelen zullen krijgen voor extra ondersteuning
- niet dat eventuele eigen criteria van ons samenwerkingsverband weinig zullen afwijken van de huidige landelijke criteria
- niet dat er versnippering van lwoo-middelen zal optreden

Cluster 2 – Samenwerkingsverband organiseert procedure **Als de veranderingen voor lwoo doorgaan, dan verwacht ik...**

- dat de procedure voor lwoo-indicaties minder streng/rigide wordt
- dat ons samenwerkingsverband goed in staat is de ondersteuningstoewijzing te organiseren en uit te voeren
- dat de scholen in ons samenwerkingsverband samen beter maatwerk kunnen bieden
- dat ons samenwerkingsverband de lwoo-licenties geheel zal afschaffen
- dat er beter gekeken gaat worden naar wat zorgleerlingen nodig hebben

25 Op basis van factoranalyse samengestelde clusters.

Cluster 3 – Licenties handhaven

Als de veranderingen voor lwoo doorgaan, dan verwacht ik...

dat ons samenwerkingsverband de bestaande verdeling van lwoo-licenties voor scholen zal handhaven

niet dat door de inpassing van lwoo in passend onderwijs de zorgleerlingen beter over de scholen verdeeld zullen worden.

niet dat binnen het samenwerkingsverband ook havo/vwo-locaties lwoo-middelen zullen krijgen voor extra ondersteuning

niet dat ons samenwerkingsverband de lwoo-licenties geheel zal afschaffen

Cluster 4 – Ongewenste gevolgen

Als de veranderingen voor lwoo doorgaan, dan verwacht ik...

dat er tussen regio's ongewenst grote verschillen in criteria zullen ontstaan

dat financiële belangen van scholbesturen gaan overheersen in het bepalen van de ondersteuningstoewijzing

niet dat we in ons samenwerkingsverband in staat zijn het eens te worden over de verdeling van de lwoo-middelen

De eerste twee clusters geven een groot aantal positieve verwachtingen weer, die door bijna alle coördinatoren worden onderschreven. Het gaat daarbij om verschillende soorten verwachtingen:

- De verwachtingen dat de scholen in het samenwerkingsverband het samen eens zullen worden en samen de lwoo-toewijzing kunnen organiseren.
- De verwachting dat veel aspecten zullen verbeteren, zoals de betrokkenheid van ouders, het beter kijken naar de behoefte van de leerling, het leveren van maatwerk, minder rigide procedures.
- De verwachting dat de inzet en het effect van de lwoo-middelen meer inzichtelijk zal worden.
- De verwachting dat er het nodige zal veranderen ten aanzien van de lwoo-toewijzing: afwijkende criteria, afschaffen licenties, lwoo-middelen ook naar havo/vwo.

De verwachtingen sluiten aan bij de constatering hiervoor dat vrijwel alle coördinatoren voorkeur hebben voor verandering ten aanzien van de inzet van lwoo.

De andere twee clusters geven een zekere nuancering aan het beeld. Cluster 3 drukt uit dat het met de veranderingen misschien toch minder snel zal gaan. Zo denkt bijna de helft van de coördinatoren dat de bestaande verdeling van licentie toch gehandhaafd blijft. Cluster 4 omschrijft enkele negatieve verwachtingen (regionale verschillen, financiële belangen, onenigheid), die overigens maar voor een beperkt deel van de coördinatoren gelden.

Het lijkt erop dat de eerste twee clusters behalve de verwachting ook de wens uitdrukken van de coördinatoren. De verwachtingen in cluster 3 laten zien, dat althans een deel van de coördinatoren er ook rekening mee houdt dat de veranderingen minder snel en voortvarend kunnen gaan.

Verwachtingen praktijkonderwijs

Ook voor het praktijkonderwijs zijn vier clusters van verwachtingen te onderscheiden. Rechts in de titelbalk van elk cluster is wederom het percentage van de coördinatoren dat scoort op het cluster vermeld.

Cluster 1

Als de veranderingen voor praktijkonderwijs doorgaan, dan verwacht ik...

dat de scholen in ons samenwerkingsverband samen beter maatwerk kunnen bieden

dat de samenwerking tussen praktijkonderwijs en andere scholen (vmbo, VSO) zal verbeteren

dat leerlingen in het grensgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs meer op een passende plek terecht komen

dat beter zichtbaar wordt hoe de middelen voor ondersteuning binnen het praktijkonderwijs ingezet worden

dat praktijkonderwijs met haar expertise meer leerlingen dan alleen de huidige pro-leerlingen kan bedienen

niet dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terechtkomen die eigenlijk in het vmbo horen

Cluster 2

Als de veranderingen voor praktijkonderwijs doorgaan, dan verwacht ik...

dat we in ons samenwerkingsverband in staat zijn het eens te worden over de rol en positie van het praktijkonderwijs

dat ons samenwerkingsverband goed in staat is de ondersteuningstoewijzing te organiseren en uit te voeren

dat eventuele eigen criteria van ons samenwerkingsverband weinig zullen afwijken van de huidige landelijke criteria

dat de procedure voor pro-indicaties minder streng wordt

dat leerlingen in het grensgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs meer op een passende plek terecht komen

niet dat er tussen regio's ongewenst grote verschillen in criteria zullen ontstaan

Cluster 3

Als de veranderingen voor praktijkonderwijs doorgaan, dan verwacht ik...

dat voor ouders de toewijzing van ondersteuning transparanter zal worden

dat de betrokkenheid van ouders bij de toewijzing van ondersteuning groter zal worden

dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terechtkomen die eigenlijk in het vmbo horen

dat praktijkonderwijs met haar expertise meer leerlingen dan alleen de huidige pro-leerlingen kan bedienen

dat de samenwerking tussen praktijkonderwijs en andere scholen (vmbo, VSO) zal verbeteren

Cluster 4

Als de veranderingen voor praktijkonderwijs doorgaan, dan verwacht ik...

dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terechtkomen die eigenlijk in het VSO horen

dat meer leerlingen in het vmbo terechtkomen die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen

dat meer leerlingen in het VSO terechtkomen die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen

dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terechtkomen die eigenlijk in het vmbo horen

dat er tussen regio's ongewenst grote verschillen in criteria zullen ontstaan

dat de procedure voor pro-indicaties minder streng wordt

De eerste drie clusters, die door een grote meerderheid van coördinatoren 'onderschreven' worden, drukken allemaal positieve verwachtingen uit voor het praktijkonderwijs, althans vanuit het perspectief van de coördinatoren. De positieve verwachtingen moeten nadrukkelijk tegen de achtergrond worden geplaatst van het feit dat de coördinatoren voor het praktijkonderwijs – anders dan bij lwoo – geen grote veranderingen beogen (zie tabel 4.23). Veel eerder gaat het om meer flexibiliteit in de plaatsing, beter maatwerk, betere samenwerking tussen praktijkonderwijs en andere scholen.

Veranderingen in de leerlingenstromen is één van de grote zorgpunten voor de pro-scholen (zie par. 4.2.3). De scholen zijn bang dat zij leerlingen 'verliezen' met name aan het vmbo-lwoo. De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden kijken daar in grote meerderheid anders tegenaan. Slechts een klein deel (14%) verwacht verschuivingen in leerlingstromen tussen de onderwijstypen.

De coördinatoren blijken vooral optimistisch over het mogelijk loslaten van criteria en duur (en licenties voor lwoo). Veel minder dan bij de scholen het geval is zien zij ook nadelen. Gevolgen die door scholen als negatief worden beschouwd, zoals verschuivingen in geld of leerlingen, worden door de coördinatoren niet verwacht – of eerder als positief ('meer maatwerk') beschouwd. Het lijkt erop dat verwachtingen en voorkeuren bij de coördinatoren door elkaar lopen, wat blijkt uit een fors percentage dat verwacht dat een aantal zaken (bij lwoo) weinig zal veranderen. De verwachtingen/ambities gaan het meest ver voor het lwoo, voor het praktijkonderwijs gaat het eerder om aanpassingen/verbetering van de bestaande praktijk.

Gevraagd naar de gevolgen van het mogelijk loslaten van criteria, duur en licenties (pro en lwoo) verwachten de coördinatoren op alle niveaus vooral positieve gevolgen: voor leerlingen, ouders, scholen, samenwerkingsverband en voor het praktijkonderwijs en lwoo als geheel. Slechts als het gaat om het belang van de scholen ziet een minderheid (17%) van de coördinatoren ook nadelige gevolgen voor de scholen.

4.3.4 Standpunt criteria en duur

In aansluiting op de verwachtingen zijn de coördinatoren het voor het overgrote deel eens met het principe om criteria, duur en lwoo-licenties over te laten aan de samenwerkingsverbanden.

Tabel 4.26 – Opvatting van coördinatoren, stellingen over lwoo en pro (in %)

Stelling	Over LWOO percentage coördinatoren			Over PRO percentage coördinatoren		
	on- eens	eens	weet niet	on- eens	eens	weet niet
Het principe om de criteria, duur en lwoo-licenties aan de samenwerkingsverbanden over te laten is juist	6	92	2	20	74	7
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn nu of op korte termijn aanwezig	43	58	0	37	59	4
De juiste randvoorwaarden daarvoor zijn op langere termijn aanwezig	6	89	4	7	87	7

Op de vraag of de voorwaarden daarvoor nu of op korte termijn aanwezig zijn antwoord meer dan de helft ja, zowel voor praktijkonderwijs als voor lwoo. Op langere termijn zijn de voorwaarden in elk geval aanwezig, zo vindt bijna negentig procent.

Tot slot is aan de coördinatoren gevraagd hoe zij staan tegenover de mogelijke veranderingen voor lwoo en praktijkonderwijs.

Tabel 4.27 – Opvatting van coördinatoren, stellingen over lwoo en pro (in %)

Stelling	Over LWOO Percentage coördinatoren			Over PRO Percentage coördinatoren		
	positief	neu- traal	nega- tief	positief	neu- traal	nega- tief
De landelijke indicatiecriteria worden losgelaten	60	30	11	38	44	18
Het samenwerkingsverband stelt zelf de indicatiecriteria vast	70	26	4	50	39	11
De landelijke duur van de indicatie wordt losgelaten	92	6	2	58	24	18
Het samenwerkingsverband stelt zelf de duur van de indicatie vast	94	6	0	69	18	13
Het licentiesysteem voor lwoo wordt afgeschaft	62	32	6	-	-	-
Het samenwerkingsverband stelt zelf eigen licenties vast	45	45	11	-	-	-

De cijfers in tabel 4.27 vatten nog eens de opvattingen van de coördinatoren over de veranderingen voor lwoo en praktijkonderwijs samen:

- De coördinatoren staan in meerderheid achter het loslaten van criteria en duur voor lwoo. Ten aanzien van de criteria is een deel (30%) nog terughoudend (neutraal), maar wat betreft de duur is er nauwelijks twijfel.

- Een kleinere meerderheid is ook voor het afschaffen van het licentiesysteem voor lwoo. Slechts weinig coördinatoren zijn er tegen, maar een flink deel stelt zich op dit punt neutraal op. Hiervoor bleek al dat een deel van de coördinatoren denkt dat de verdeling van lwoo-middelen over de scholen niet (snel) zal veranderen.
- Het standpunt over het praktijkonderwijs is meer verdeeld. Wat betreft de duur van de indicatie is ook hier een meerderheid voor het loslaten van de landelijk norm en het overlaten aan het samenwerkingsverband.
- Als het gaat om de criteria voor praktijkonderwijs is rond de veertig procent 'neutraal'. Uit de beschrijving van de verwachtingen hiervoor komt naar voren dat het de coördinatoren bij het praktijkonderwijs eerder lijkt te gaan om een andere, meer flexibele toepassing van de criteria en procedure, dan om een ingrijpende herijking van de aanpak.

De coördinatoren staan in ruime meerderheid achter het principe om de criteria, duur en licenties over te laten aan de samenwerkingsverbanden. De verwachtingen zijn positief en de randvoorwaarden zijn (op termijn) aanwezig, aldus de coördinatoren. Duidelijk is wel dat zij daarbij een onderscheid maken tussen praktijkonderwijs en lwoo, waarbij voor het lwoo vaker kiest voor het zelf vaststellen van duur en criteria.

4.4 Onderzoeksvragen lwoo-middelen en –licenties

Naast de vragen over het loslaten van de criteria en duur is in de enquêtes expliciet aandacht besteed aan twee onderzoeksvragen, namelijk over de besteding van de lwoo-middelen en de wijze waarop scholen zonder lwoo-middelen zorgleerlingen ondersteunen en over de betekenis van de lwoo-licenties.

Besteding lwoo-middelen

Het belangrijkste verschil tussen scholen met en zonder lwoo-licentie in de wijze waarop zij zorgleerlingen ondersteunen is de klassenverkleining. Scholen met lwoo-licentie zetten de extra middelen vaak in voor kleinere klassen, met daarbij extra uren voor mentoren en onderwijsassistenten, extra uren zorgcoördinatie en aanschaf van leermiddelen. Veruit de meeste scholen zonder lwoo-licentie kunnen hun zorgleerlingen de ondersteuning bieden die nodig is, ook zonder extra lwoo-middelen. Deze scholen bekostigen de extra ondersteuning uit de lumpsum-bekostiging en uit de zogenaamde rugzakmiddelen. Meer dan de helft van de scholen ontvangt bovendien geld uit het regionale zorgbudget.

Scholen die lwoo-middelen ontvangen zetten de extra ondersteuning niet alleen in voor leerlingen met een lwoo-indicatie. Ruim meer dan de helft van de scholen geeft aan de middelen ook voor leerlingen zonder indicatie in te zetten. Ongeveer een op de tien scholen besteedt lwoo-middelen ook voor havo/vwo-leerlingen.

Betekenis lwoo-licenties

Bij de invoering van het vmbo en praktijkonderwijs veranderde de status van verschillende onderwijstypen die traditioneel veel zorgleerlingen opvingen. Met het nieuwe lwoo moest een groot deel van die zorgleerlingen in het reguliere vmbo worden bediend. Om de expertise die was opgebouwd niet verloren te laten gaan en scholen met traditioneel veel

zorgleerlingen een zekere bescherming te bieden werd het licentiesysteem ingevoerd. Tegenwoordig beschikt ongeveer driekwart van alle vmbo-scholen (en 96 procent van de vmbo-basis/kader-locaties) over een lwoo-licentie. Daarmee is de oorspronkelijke doelstelling van het licentiesysteem, om expertise en scholen met veel zorgleerlingen te beschermen, in de loop der jaren vervaagd.

Desgevraagd geven de respondenten in het onderzoek vrijwel eensgezinds aan dat het licentiesysteem geen toegevoegde waarde heeft. Als vrijwel alle scholen (basis/kader) een licentie hebben, is er geen onderscheidend effect. Bovendien zijn er geen inhoudelijke voorwaarden aan de licentie verbonden. Toch blijkt veel scholen het licentiesysteem niet willen afschaffen. Vooral de scholen met een licentie hebben bedenkingen: slechts 28 procent van de basis/kader-locaties en 17 procent van de vmbo-t-locaties staat positief tegenover het afschaffen van het licentiesysteem voor lwoo. Dat lijkt in tegenspraak met de opvatting dat de licentie nauwelijks enige inhoudelijke of praktische betekenis heeft. De verklaring daarvoor is dat veel scholen het licentiesysteem zien als een waarborg dat de lwoo-middelen ook in de toekomst exclusief voor het vmbo geormerkt blijven.

5 Conclusies

Wat is nu het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt? We vatten in deze paragraaf de hoofduitkomsten samen. Eerst geven we daarvoor een typering van de soorten argumenten die genoemd zijn bij de vragen over voor- en nadelen van loslaten van criteria, duur en licenties. Vervolgens gaan we in op de mate waarin de verschillende voor- en nadelen worden ondersteund, en door wie. Daarna gaan we in op de vraag hoe eventuele nadelen kunnen worden ondervangen en onder welke condities voordelen zouden kunnen worden gerealiseerd. Hierbij betrekken we ook de positie van de ouders.

In het onderzoek is gekeken naar de voor- en nadelen voor lwoo en praktijkonderwijs afzonderlijk. Het is gebleken dat de aard van de argumenten die genoemd worden voor lwoo en praktijkonderwijs grotendeels overlappend zijn. Waar de conclusies voor lwoo en pro verschillen wordt dit in de tekst expliciet aangegeven.

5.1 Voor- en nadelen

In de interviews zijn we vooral op zoek geweest naar de argumenten die respondenten geven bij hun verwachtingen over voor- en nadelen van loslaten van criteria, duur en licenties. We rubriceren die argumenten hieronder als nadelen en voordelen. We merken hierbij op dat is gebleken dat wel voor- en tegenargumenten kunnen worden onderscheiden, maar niet zozeer voor- en tegenstanders. Vaak noemen in de interviews dezelfde personen zowel voor- als nadelen. Er is dus duidelijk niet sprake van een zwart-wit beeld in het oordeel over de gevolgen van het loslaten van de criteria.

Verder benadrukken we nogmaals dat de voor- en nadelen die door respondenten zijn genoemd, gebaseerd zijn op *verwachtingen* over wat er kan of zal gebeuren als criteria worden losgelaten. Feitelijke ervaringen zijn er immers nog niet. Die verwachtingen worden soms wel door ervaringen gestuurd (bijvoorbeeld meer of minder positieve ervaringen met de huidige samenwerking in het samenwerkingsverband, of met de huidige procedures), maar worden ook beïnvloed door onzekerheid, zorgen of juist optimisme over veranderingmogelijkheden.

Nadelen loslaten van criteria

De volgende nadelen, met bijbehorende argumentatie zijn gegeven:

- Loslaten van de criteria zou kunnen betekenen dat scholen niet meer kunnen rekenen op een vaste en redelijke voorspelbare hoeveelheid financiële middelen. De reden die men geeft, is dat het bedreigend is voor het schoolbeleid: een mogelijke vermindering van middelen zou maken dat niet meer alles mogelijk is wat men nu met de middelen doet. Onzekerheid over de middelen, ook wanneer vermindering niet direct dreigt, vinden scholen problematisch. Zij moeten immers, als het gaat om personeel of huisves-

ting, plannen voor lange en middellange termijn. *Dit nadeel met de bijbehorende argumentatie wordt vooral door de scholen genoemd.*

- Loslaten van de criteria zou er toe kunnen leiden dat leerlingen niet meer op de juiste plek terechtkomen en/of niet meer de juiste ondersteuning zouden kunnen krijgen. Argumentatie die men geeft is dat de criteria een bescherming bieden tegen druk van scholen (bijvoorbeeld om zoveel mogelijk leerlingen te krijgen), druk van ouders en specifieke belangen (bijvoorbeeld wensen in het havo/vwo om ook meer middelen voor lichte ondersteuning te krijgen). De vrees dat leerlingen in scholen terechtkomen waar ze niet het onderwijs krijgen dat het best past bij hun behoeften is hier het kernpunt. *Ook dit nadeel komt vooral uit de scholen.*
- Loslaten van de criteria kan leiden tot debat tussen besturen over de middelenverdeling en daardoor tot verslechteren van de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband. Zeker in situaties waar sprake is van krimp of minder budget voor de zware ondersteuning zal dat de concurrentie tussen besturen op ongewenste wijze versterken. Machtsverhoudingen tussen besturen kunnen hierbij een rol spelen, met als bijkomend mogelijk effect dat kleine besturen in de verdrinking komen, omdat ze te weinig stem hebben. Vooral in samenwerkingsverbanden waar de verhoudingen toch al niet goed zijn kan dat risico zich voordoen. Sommigen vrezen dat dit er toe zal leiden dat het geld niet (meer) bij de scholen en de leerlingen terecht komt die dat het meest nodig hebben. *Dit nadeel met bijbehorende argumentatie wordt soms door scholen, maar vaker door besturen en coördinatoren van samenwerkingsverbanden genoemd.*
- Loslaten van de criteria zou kunnen betekenen dat verwijzingsprocedures minder helder worden, of niet meer allemaal uniform zijn. Argumenten die daarbij genoemd worden zijn dat men dit schadelijk vindt voor de rechtsgelijkheid voor ouders of zou kunnen leiden tot shopgedrag van ouders. De huidige criteria hebben hun waarde bewezen en zorgen er voor dat iedereen weet waar hij aan toe is, is hier de gedachte. *Dit argument wordt vrij breed gedragen: zowel scholen als bestuurders noemen het voor zowel lwoo als pro en coördinatoren van samenwerkingsverbanden noemen het specifiek voor het praktijkonderwijs.*
- Loslaten van de criteria zou kunnen leiden tot toename van bureaucratie, als samenwerkingsverbanden allemaal eigen regels voor toewijzing van ondersteuning gaan hanteren, met bijbehorende verantwoordingssystemen. Dat zou niet alleen kunnen leiden tot nieuwe lasten voor scholen, maar ook veel overheadkosten met zich mee kunnen brengen. *Dit nadeel wordt door scholen, bestuurders en (sommige) coördinatoren van samenwerkingsverbanden genoemd.*
- Loslaten van de criteria vraagt (nu) te veel van de samenwerkingscapaciteit. Daarbij worden de volgende argumenten gegeven. passend onderwijs is nog maar net in de steigers gezet voor wat betreft de middelen voor zware ondersteuning. Dit vraagt het nodige van zowel scholen als besturen en een nieuwe verandering kan daar nu even niet bij, zo is de gedachte. Er is ook twijfel bij sommigen of de samenwerkingsverbanden zo'n als moeilijk beoordeelde taak wel aan kunnen, qua expertise en/of beleidsvoerende vermogen. Vooral als een samenwerkingsverband veel besturen telt, acht men het moeilijk om gezamenlijk iets nieuws uit te denken. *Dit nadeel komt vooral van bestuurders.*

- Voor toewijzing van ondersteuning is het onontbeerlijk om criteria te hebben en dat kan heel goed met de huidige criteria, is hier de opvatting. *Dit nadeel wordt door alle groepen respondenten genoemd, specifiek voor het praktijkonderwijs.* Voor praktijkonderwijs zijn nu eenmaal toelatingsregels nodig, is de mening, omdat het gaat om een schoolsoort voor een specifieke doelgroep.

Voordelen van loslaten van de criteria

De volgende voordelen, met bijbehorende argumenten zijn gegeven.

- Loslaten van de criteria betekent meer kans op maatwerk. De argumentatie die daarbij wordt gegeven, is dat de huidige criteria beperkend werken en leerlingen alleen in hokjesplaatsen. Door de criteria los te laten, ontstaat ruimte om meer te kijken naar wat een bepaalde leerling nodig heeft, het aanbod hierop aan te passen en extra steun flexibel in te zetten, passend bij de ontwikkeling van de leerling. Dit spoort met de ontwikkeling naar handelingsgericht werken die men in sommige scholen al heeft ingezet en die in samenwerkingsverbanden wordt ondersteund vanuit de ontwikkeling naar passend onderwijs. *Dit is het meest genoemde voordeel bij het loslaten van de criteria, zowel bij scholen, besturen als coördinatoren.*
- Loslaten van de criteria betekent minder bureaucratie. Deze verwachting leeft bij mensen die de huidige procedures erg bureaucratisch vinden en denken dat het eenvoudiger en scholenvriendelijker kan. Het gaat samen met vertrouwen in de kracht van de samenwerkingsverbanden, het vertrouwen dat men samen in staat zal zijn om minder bureaucratische procedures in te richten. *Vooraf besturen en coördinatoren van samenwerkingsverbanden hebben deze verwachting.*
- Loslaten van de criteria is logisch, gezien het passend onderwijs beleid. Nu gekozen is voor eigen beleidsvrijheid voor samenwerkingsverbanden bij de inrichting van de zware ondersteuning, is het consequent om dat ook te gaan doen voor de lichte ondersteuning. *“We zijn nu toch al aan het veranderen, neem dit dan maar gelijk mee”. Ook dit voordeel wordt vooral door besturen en coördinatoren van samenwerkingsverbanden genoemd.*
- Door sommigen is naar voren gebracht dat loslaten beter zou zijn voor ouders. Enerzijds omdat de huidige criteria etiketterend zouden werken, anderzijds omdat het scholen dwingt om beter met ouders in gesprek te gaan over welk onderwijsaanbod het beste zou zijn voor hun kind. *Dit voordeel is slechts incidenteel genoemd.*
- Loslaten van de criteria haalt perverse prikkels weg en maakt inzet van middelen inzichtelijker. De huidige indicatieprocedures vormen een perverse prikkel vormen voor (vooral) vmbo-scholen om zoveel mogelijk leerlingen te laten indiceren, omdat dat budget oplevert. Het loslaten van de criteria neemt deze prikkel weg en vestigt de aandacht weer meer op wat nodig is voor welke leerling. Loslaten biedt ook nieuwe mogelijkheden om na te gaan hoe middelen feitelijk door scholen worden besteed. Op dit moment bestaat daar te weinig zicht op. *Dit voordeel is vooral genoemd door besturen en coördinatoren van samenwerkingsverbanden.*

Nadeel loslaten van de duur van de ondersteuningstoewijzing

Hiervoor is het volgende nadeel gegeven.

- De huidige duur is wat leerlingen nodig hebben, want specifieke onderwijsbehoeften zijn niet tijdelijk. Ook biedt het scholen zekerheid. *Dit argument is vooral afkomstig van scholen en bestuurders, het leeft vooral sterk in het praktijkonderwijs.*

Voordeel loslaten van de duur van de ondersteuningstoewijzing

Hiervoor is het volgende voordeel gegeven.

- Met loslaten kan het flexibeler. Het is momenteel nog vrij standaard om uit te gaan van lwoo gedurende de hele vmbo-schoolloopbaan, hoewel het al gebruikelijk is om vooral het accent te leggen op inzet van lwoo-middelen voor de onderbouw. Maar er zou wat betreft de duur van de ondersteuning nog meer op maat kunnen worden gewerkt, zo is hier de gedachte. *Vooraf bestuurders en coördinatoren noemen dit voordeel met de volgende argumenten.* Voor het praktijkonderwijs ziet men hier wel minder flexibiliseringsmogelijkheden dan voor het lwoo.

Nadeel loslaten van de licenties

Hiervoor is het volgende nadeel gegeven.

- De lwoo-licentie werkt beschermend voor de inkomsten die scholen nu uit het lwoo hebben. Het afschaffen van de licentiesystematiek wordt geassocieerd met het verruimen van de inzet van de beschikbare middelen naar anderen: lwoo-geld naar havo/vwo of, voor het vmbo-t, lwoo-geld naar scholen die nu geen licentie hebben. Die verruiming zou, zo vreest men, ten koste gaan van de locaties die nu lwoo-geld ontvangen. *Dit wordt vooral door de vmbo-scholen genoemd.*

Voordeel loslaten van de licenties

Hiervoor is het volgende voordeel gegeven.

- De lwoo-licentie heeft tegenwoordig weinig of geen praktische betekenis meer. In het vmbo-basis/kader is de licentie nauwelijks onderscheidend omdat bijna alle scholen een licentie hebben. Voor vmbo-t geldt dat ongeveer een kwart geen licentie heeft. De licentie legt ook geen verplichtingen op: scholen zijn vrij om de lwoo-middelen naar eigen inzicht in te zetten, er is weinig verantwoordingsplicht voor de inzet van middelen en er is geen controle op de licentie ("Je kunt hem niet kwijtraken."). In het verleden had een licentie wel een functie, namelijk om de expertise en het aanbod van gespecialiseerde 'zorgscholen' te behouden, maar die functie wordt niet meer vervuld nu zo veel scholen een licentie hebben. *Dit voordeel wordt door alle groepen respondenten genoemd, ook door scholen.*

Context van genoemde voor- en nadelen

Gebleken is dat er door scholen, bestuurders en coördinatoren van samenwerkingsverbanden verschillend gedacht wordt over de voor- en nadelen van loslaten, zowel wat betreft criteria, duur als licenties. Voor een deel komen de genoemde voor- en nadelen voort uit de context waarin de respondenten zich bevinden. Zo zijn vmbo-scholen met licentie en pro-scholen bezorgd over wat ze eventueel zouden kunnen kwijtraken, ze zien de bestaande criteria als beschermend voor hun budget en voor wat ze daarmee kunnen

doen voor de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Ze hebben er minder vertrouwen in dan de coördinatoren en bestuurders dat het samenwerkingsverband dit in eigen hand zou kunnen nemen en dat besturen dit in goede harmonie gaan beheren, dat geldt vooral voor het praktijkonderwijs. Vmbo-scholen zonder licentie zien in loslaten juist een kans voor verruiming van hun eigen mogelijkheden; ze zijn om die reden ook voor loslaten van het licentiesysteem.

Hoewel dus vmbo-scholen met licentie en pro-scholen in meerderheid huiverig staan tegenover loslaten, en daar vooral de nadelen van benoemen, zien ze er toch ook de voordelen van, vooral in de zin van meer maatwerk en flexibiliteit.

Coördinatoren, en in mindere mate besturen, benadrukken vooral de kansen van loslaten en zijn daar in meerderheid voorstander van. Voor het lwoo zien ze daarbij ook mogelijkheden om zelf (ander) beleid te gaan voeren, voor het praktijkonderwijs toont men zich daarin meer terughoudend. Praktijkonderwijs is een voorziening voor een specifieke doelgroep die men niet op het spel wil zetten.

5.2 Nadelen ondervangen

Scholen zien dus als mogelijk nadeel van loslaten dat ze verworvenheden kunnen kwijtra-ken en dat middelen meer zullen versnipperen. In de focusgroepbijeenkomst is dit argu-ment door sommigen betiteld als ‘conservatisme’ en als een neiging te denken in zorgen in plaats van in mogelijkheden. Tegelijk werd daar in deze bijeenkomst ook een kanttekening bij gemaakt, namelijk dat dit argument niet alleen gezien moet worden als een behoefte om het belang van eigen de school te beschermen, maar ook als oprechte zorg om mogelijke afbraak van voorzieningen die men van essentieel belang acht voor de leerlingen op de school. Op sommige scholen is sprake van een jaren- of zelfs decennialange ervaring met de eigen doelgroep en is daar omheen een zorgvuldig geheel van begeleidingsmogelijk-heden geschapen. Dit geldt voor pro-scholen en voor scholen met lwoo-leerlingen die al van oudsher een ‘zorgschool’ zijn geweest, zoals sommige vmbo-groen scholen. Niet alle zorgaanbod kan of moet individueel van aard zijn, zo werd opgemerkt, het is ook in het belang van leerlingen om doelgroepspecifieke voorzieningen op peil te houden. Binnen passend onderwijs gaat het om het vinden van een goed evenwicht tussen denken in aanbod passend bij individuele leerlingen en denken in voorzieningen voor bepaalde groepen. Dat is in de eerste plaats een opdracht voor de scholen en samenwerkingsver-banden. Maar de zorg die in vmbo-scholen leeft over minder ondersteuning heeft ook te maken met het feit dat nu lwoo-middelen uitsluitend beschikbaar zijn voor het vmbo. Ze associëren ‘loslaten’ met de mogelijkheid dat ook havo/vwo scholen zich in deze middelen geïnteresseerd zullen tonen als de samenwerkingsverbanden er de regie over krijgen en dat dit ten koste zou kunnen gaan van vmbo-leerlingen. Wettelijk is vastgelegd dat de lwoo-middelen bedoeld zijn voor het vmbo en er zijn geen plannen om dit te wijzigen. Toch leeft de zorg dat dit zou kunnen gebeuren en is wellicht goede informatie nodig om het beeld te corrigeren.

Het vasthouden aan het bestaande is ook het gevolg van gebrek aan duidelijkheid over een eventueel nieuw model. Er is nog nauwelijks onderling gesproken over consequenties van loslaten. Verwacht mag worden dat als het gesprek daarover wordt gevoerd, de onze-

kerheid bij de scholen zal verminderen. Het onderzoek laat immers zien dat er vaak geen concrete aanleiding is voor de bezorgdheid van de scholen: over het algemeen is de onderlinge samenwerking in het samenwerkingsverband goed, het praktijkonderwijs wordt een warm hart toege dragen en in de meeste verbanden kiest men de weg van geleidelijkheid. Een belangrijk middel om (vermeende) nadelen te ondervangen is dus het openen van de communicatie.

Een ander nadeel dat vooral scholen zien is dat bij loslaten van criteria en duur leerlingen in het praktijkonderwijs niet meer op de juiste plek terechtkomen en lwoo-leerlingen niet meer de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Of dit zal optreden, kan niet goed voorspeld worden. Dit wordt, als de samenwerkingsverbanden de regie krijgen over de toewijzing van ondersteuning en middelen, immers gestuurd/beïnvloed door het beleid dat de samenwerkingsverbanden dan zullen kiezen. Uit de interviews met coördinatoren van samenwerkingsverbanden is gebleken dat bij hen een meerderheid voor loslaten van criteria en duur is en dat een (krappe) meerderheid voor wat betreft de lwoo-procedures en middelen ook wel serieuze veranderingen zou willen doorvoeren. Dit geldt echter niet voor het praktijkonderwijs, dat wil men overwegend behouden zoals het is. De kans dat leerlingen die baat hebben bij het praktijkonderwijs niet meer op de juiste plek terechtkomen, lijkt derhalve vooralsnog niet groot en de zorg die pro-scholen hierover hebben is dus waarschijnlijk onnodig.

Voor het lwoo zijn zeker scenario's denkbaar waarin men in samenwerkingsverbanden op andere gronden dan de huidige de toewijzing van lichte ondersteuning zal willen organiseren. Of dat zal betekenen dat leerlingen die nu als lwoo-leerling geïndiceerd worden ook minder steun zullen krijgen is echter de vraag. In de huidige situatie is niet op leerlingenniveau duidelijk welke steun met de lwoo-middelen wordt gegeven. Scholen gebruiken ze, zo is in dit onderzoek gebleken, vooral voor kleinere klassen, extra mentoruren en extra uren zorgcoördinatie. Soms worden ze ook voor andere, algemenere doeleinden van de school ingezet. Over de effectiviteit van de huidige inzet van de lwoo-middelen is weinig bekend, al is het wel zo dat het over het algemeen goed lukt om lwoo-geïndiceerde leerlingen een vmbo-diploma te laten halen, vooral in de basisberoepsgerichte leerweg.

Een positief punt van het loslaten van de criteria zou wel kunnen zijn dat de discussie over welke leerlingen feitelijk meer of minder ondersteuning nodig hebben, en van welke aard, wordt opengemaakt. Dat zou ook in vmbo-scholen een nieuwe impuls kunnen geven aan het eigen ondersteuningsbeleid. Daarmee zou het (vermeende) nadeel een voordeel kunnen worden.

Andere nadelen die genoemd zijn liggen op het vlak van transparantie en rechtsongelijkheid. Inderdaad zal rechtsgelijkheid waarschijnlijk afnemen, samenwerkingsverbanden kunnen immers een verschillende koers gaan varen. Dat is inherent aan het principe van passend onderwijs en de daarin gemaakte keuze voor vernieuwen van onderop. Over de vraag of dat in de praktijk een belangrijk bezwaar zou zijn, wordt verschillend gedacht. Het is voor ouders belangrijk dat hen een goed aanbod wordt gedaan voor hun kind, passend bij de onderwijsbehoeften, en dat er eventueel nog keuzemogelijkheden zijn tussen scholen. Of dat aanbod in elk samenwerkingsverband hetzelfde zou zijn, is daarbij voor ouders minder relevant. Bovendien is er ook in de huidige procedure ruimte voor 'ongelijkheid', zo

is in de focusgroeptijebijeenkomst opgemerkt. Het regionaal zorgbudget biedt immers al mogelijkheden om buiten de landelijke criteria om toch ondersteuningsaanbod te creëren. De relatie tussen de landelijke criteria en de rechtsgelijkheid is daarmee al relatief. In een eerder onderzoek²⁶ naar de organisatie van toewijzing van zware ondersteuning binnen passend onderwijs werd vanuit samenwerkingsverbanden gesteld dat voor ouders transparantie meer bepaald wordt door de heldere communicatie die met hen gevoerd wordt over plaatsingsmogelijkheden en zorgaanbod voor hun kind dan door standaard criteria. Als procedures maar inzichtelijk zijn en goed besproken worden met ouders, met uitleg over wat dat voor henzelf betekent, is transparantie gewaarborgd. Voor de lichte ondersteuning geldt in principe hetzelfde.

Kan worden voorkomen dat er nieuwe bureaucratie in de samenwerkingsverbanden ontstaat? Vooral scholen noemen dit als mogelijk nadeel. Dit geldt in het bijzonder voor vmbo-scholen met licentie en voor praktijkonderwijsscholen. Waarschijnlijk stellen ze zich daarbij voor dat samenwerkingsverbanden geheel nieuwe criteria en/of procedures gaan ontwerpen die kostbaar en belastend voor scholen kunnen zijn. De kans hierop lijkt echter niet groot, gezien de vrij voorzichtige benadering die coördinatoren blijkens dit onderzoek voorstaan als het gaat om verandering van de bestaande procedures en gezien het feit dat zij juist vermindering van bureaucratie mogelijk achten als landelijke criteria worden losgelaten. Een ander aspect is dat scholen bezorgd zijn over de mogelijkheid dat samenwerkingsverbanden meer verantwoording van hen zullen vragen, dus dat sprake zou kunnen zijn van verhoogde verantwoordingslast. Dat is inderdaad wel denkbaar. Hierbij moet wel bedacht worden dat procedures voor toewijzing van ondersteuning slecht denkbaar zijn zonder enige vorm van regels en verantwoordingsverplichting. Er moeten immers altijd zaken worden vastgelegd, onderbouwd en verantwoord. Ook al zijn er kansen om procedures lichter en makkelijker te maken, in verband met zorgvuldige besluitvorming zal enige bureaucratie altijd onvermijdelijk zijn. Dit vloeit ook voort uit de wens om alles transparant te houden, de wens om inzichtelijker te maken hoe middelen worden besteed in scholen en de wens om perverse prikkels weg te nemen.

Het argument 'je hebt nu eenmaal criteria nodig' wordt vooral genoemd voor het praktijk-onderwijs. Dit is immers een (relatief kostbare) schoolsoort voor een specifieke doelgroep en daarvoor zijn toelatingsregels nodig. Ook in de focusgroeptijebijeenkomst werd dit benadrukt. Of dat de bestaande, landelijke criteria moeten zijn is echter minder evident. De grenzen met enerzijds het VSO (cluster 3) en anderzijds het vmbo-lwoo zijn in de praktijk niet zo scherp als de huidige criteria suggereren. Voorstanders van loslaten van de criteria zien kansen om meer naar behoeften en mogelijkheden van leerlingen te kijken bij plaatsing en toelating en minder naar de 'hokjes' uit de huidige procedure. Die hokjes zijn in de praktijk bovendien minder hard dan het lijkt. Uit gegevens van RVC-VO Landelijk komt naar voren dat het aandeel aanmeldingen dat in de beleidsruimte valt (en dus niet precies binnen de criteria) in de loop der jaren gegroeid is van een derde naar ruim meer dan de helft. Om die reden is in de interviews ook regelmatig opgemerkt dat meer rek in de be-

26 Den Dulk (2010), RVC's VO (2010), Ledoux e.a. (2013) en Voncken, e.a. (2013)

staande criteria in ieder geval wel wenselijk zou zijn. Samenwerkingsverbanden zullen naar verwachting in ieder geval criteria willen hanteren bij toelating tot het pro.

Voor het lwoo ligt de situatie anders. Een kwart van alle leerlingen in het vmbo heeft een lwoo-beschikking. Het overgrote deel hiervan bevindt zich in het vmbo-b, in deze leerweg heeft maar liefst 65% lwoo. In het vmbo-b is het dus eerder regel dan uitzondering dat een leerling ook een leerling is die extra ondersteuning nodig heeft. Dat roept vragen op over de werking van de criteria; blijkbaar zijn deze zo gekozen dat de meeste vmbo-b leerlingen er aan voldoen. Opnieuw doordenken, ook in de samenwerkingsverbanden, of dit een juiste en/of wenselijke situatie is, lijkt in ieder geval nuttig.

Het nadeel dat gaat over concurrentie tussen besturen heeft te maken met gebrek aan vertrouwen in de samenwerking tussen de schoolbesturen in het samenwerkingsverband. Het is zeker denkbaar dat concurrentie tussen besturen een rol kan gaan spelen, met negatieve impact op gezamenlijk beleid, als de verhoudingen in een samenwerkingsverband niet goed zijn of als er onvoldoende sturing van discussies over verdeling van middelen plaatsvindt. Dit betekent dat een belangrijke conditie voor loslaten van de criteria is dat er in het samenwerkingsverband een goede sfeer heerst waarin men elkaars positie begrijpt en erkent en elkaar wat gunt. Dit tot stand brengen vergt tact, empathie, strategisch vermogen en een zeker gezag van de coördinator van het samenwerkingsverband. Op dit moment stellen de veranderingen vanwege passend onderwijs al hoge eisen aan de coördinatoren, en veranderingen in de lwoo- en pro-procedures maken hun taak zeker niet eenvoudiger. Nadenken over wat coördinatoren in huis moeten hebben om de bij hen belegde opdrachten waar te maken is daarom belangrijk.

In dit licht is ook fasering een aandachtspunt. Snelle nieuwe stappen voor de lichte ondersteuning in een situatie waarin men nog volop bezig is met de reorganisatie van de procedures voor zware ondersteuning en de herinrichting van het samenwerkingsverband vinden sommigen riskant. Eerst moet maar blijken dat dit proces goed gaat en dat in het samenwerkingsverband van voldoende beleidsvoerend vermogen sprake is, zo wordt bij dit mogelijke nadeel gesteld. Deze waarschuwing lijkt niet onterecht, gezien de fase waarin veel samenwerkingsverbanden zich bevinden. Het is inderdaad de vraag of men overal al in staat zou zijn om in dit stadium nieuwe beleidsstappen te zetten voor lwoo en praktijk-onderwijs. Neem de tijd, is dan ook een advies dat in de focusgroepbijeenkomst is geuit.

5.3 Randvoorwaarden

Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan, wil loslaten van landelijke regels mogelijk zijn? Ook dit was een belangrijke vraag is het onderzoek. De volgende condities zijn naar voren gekomen:

- Uitkristalliseren van bestuurlijke verhoudingen en gezamenlijke visie in het samenwerkingsverband;
- Goede samenwerking op bestuurlijk, management- en uitvoerend niveau;
- Een veilige sfeer, resulterend in een basis voor vertrouwen en 'elkaar wat gunnen' binnen het samenwerkingsverband;

- Samenwerkingsverbanden moeten intern goed functioneren, dit vraagt om een coördinator/directeur met leiderschapskwaliteiten, bindend vermogen, overzicht, verstand van vernieuwingsprocessen e.d.;
- Besturen moeten verder willen en kunnen kijken dan hun eigen belang en lusten en lasten eerlijk willen verdelen. Ook moet men tussen besturen een inhoudelijke discussie durven aangaan (beleidsrijk denken, inhoud leidend laten zijn);
- Er moet sprake zijn van rust, niet te veel andere ontwikkelingen die spelen;
- Realisatie van een sluitend aanbod van basisondersteuning en lichte en zware ondersteuningsarrangementen;
- Realisatie van een procedure voor ondersteuningstoewijzing die voldoet aan eisen van transparantie, eenvoud, lage bureaucratie, betrokkenheid van ouders, flexibiliteit en maatwerk;
- Duidelijkheid over de financiële positie van het samenwerkingsverband (gevolgen verevening zware ondersteuning en mogelijke, toekomstige vereveningen voor lwoo en pro);
- Duidelijkheid over de verantwoordingsplicht en –systematiek voor het samenwerkingsverband;
- Vorming van het bureau van het samenwerkingsverband (balans tussen lage overheadkosten en een professionele uitvoeringsstaf);
- Scholen moeten kunnen (blijven) investeren in een goed zorgteam met voldoende expertise;
- Professionalisering van docenten.

Vrijwel al deze voorwaarden moeten door de besturen in het samenwerkingsverband zelf gerealiseerd worden. Daarvoor is in de eerste plaats tijd en ervaring nodig. Werkendeweg zullen zich veel punten verder ontwikkelen en uitkristalliseren. Tegelijkertijd is het ook een kwestie van expertise, uiteenlopend van de kennis en ervaring die nodig is om een individuele leerling ondersteuning toe te kunnen wijzen, tot de expertise die nodig is om een samenhangend beleid inzake passend onderwijs te ontwikkelen.

De landelijke overheid kan ook bijdragen aan het realiseren van condities:

- (1) Het is belangrijk om de tijd te geven voor het proces van loslaten. Betrokken partijen hebben tijd nodig om het gesprek te voeren, vertrouwen op te bouwen, visies uit te wisselen, eventueel nieuwe vormen uit te proberen. Weerstand zal verminderen als het gesprek op gang komt.
- (2) Om dat gesprek helder te kunnen voeren, is wel duidelijkheid nodig over het tijdstip waarop loslaten eventueel aan de orde zal zijn. Men moet weten waar naar toe gewerkt moet worden. Verder moeten beleidsvoornemens goed gecommuniceerd en uitgelegd worden, opdat het veld goed geïnformeerd is en niet handelt op basis van zorgen of veronderstellingen.
- (3) 'Werkende weg' ontwikkelen betekent dat er ruimte moet zijn om te leren. Daarbij is ook leren van elkaar een belangrijk aandachtspunt, opdat niet iedereen hetzelfde wiel hoeft uit te vinden. Stimuleren van kennisuitwisseling, opzetten van pilots en ruimte creëren voor 'opting out' zijn daarbij stappen die de overheid kan zetten.

- (4) Monitoring van ontwikkelingen, zowel op procesniveau, als op het niveau van de ondersteuning en effecten voor leerlingen, is belangrijk om het proces en de gevolgen te kunnen overzien. Dat is relevant voor eventueel bijsturen op zowel op het niveau van het landelijk beleid als op het niveau van de samenwerkingsverbanden.
- (5) Duidelijkheid scheppen over budgetten en geen bezuinigingen doorvoeren; de ervaringen met passend onderwijs hebben geleerd dat deze een zwaar negatief stempel zetten op de bereidheid in het onderwijsveld om te vernieuwen.

5.4 Wat betekent een eventuele verandering voor ouders?

Uit dit onderzoek blijkt dat alle respondenten verwachten dat ouders in de toekomst meer betrokken worden en dat de procedures voor hen duidelijk(er) zullen worden. Over de gevolgen van veranderingen voor ouders klinken twee opvattingen door. Aan de ene kant worden de voordelen benoemd van het werken met (huidige) criteria: eenduidige criteria maken de indicatieprocedure en de beslissing transparant voor ouders. Vooral bestuurders en in mindere mate coördinatoren verwijzen in dit verband ook naar de juridische kant, die naar hun idee ingewikkelder wordt zonder (vaste) criteria. Overigens worden bij dit 'transparantie-argument' niet altijd de voordelen voor ouders zelf benoemd; men vindt criteria ook prettig als argument om ouders een beslissing te laten aanvaarden, om tegenwicht te bieden aan de druk van ouders, om shoppen tegen te gaan. Aan de andere kant is er de opvatting dat ouders vroegtijdig moeten worden meegenomen in het proces, dat toewijzing/een beschikking niet als verrassing mag komen, dat veel communicatie en samenwerking met ouders op z'n plaats is en dat een situatie zonder vaste criteria ook 'dwingt' om beter uit te leggen aan ouders welke ondersteuning nodig is. Bestuurders wijzen in dat verband ook op het goed communiceren van het ondersteuningsprofiel, ook weer gerelateerd aan (voorkomen van) juridische procedures. Over het algemeen communiceert men al veel met ouders en verwacht men niet dat loslaten daar verandering in zal brengen. In de focusgroep werd benadrukt dat het ouders niet gaat om criteria of procedures, maar om de wens dat hun kind op de meest passende plek terecht komt.

De conclusie wat betreft ouders kan dus zijn dat loslaten van de criteria voor hen weinig consequenties hoeft te hebben, als er maar sprake is van heldere communicatie met ouders over wat scholen en samenwerkingsverbanden kunnen bieden en er een goed gesprek met elkaar gevoerd wordt over welke ondersteuning nodig is.

5.5 Borging van expertise

Een van de onderzoeksvragen was welke expertise (kennis en kunde) over ondersteuningstoewijzing aan lwoo- en pro-leerlingen moet worden geborgd als de landelijke indicatiecriteria worden losgelaten.

In het onderzoek is gebleken dat de respondenten zelf het onderwerp 'expertise in de ondersteuningstoewijzing' nauwelijks naar voren brengen. Met uitzondering van de bestuurders is er geen respondentgroep die zich daar veel zorgen over maakt. Uiteraard heeft dit te maken met het ontbreken van concrete beelden van hoe de ondersteuningstoewijzing er

straks uit gaat zien. Worden het arrangementen, houden we vast aan de bestaande landelijke criteria, maken we eigen criteria? Bij het zelf toepassen van de landelijke criteria heeft het gevoel de overhand (bij degenen die zich er over uit gelaten hebben) dat indicering voor het overgrote deel van de aanmeldingen niet erg ingewikkeld is, omdat men dat proces kent en voor een groot deel nu ook al zelf uitvoert. Het ligt wat anders als het gaat om loslaten van de landelijke criteria. Ook hier is overwegend de gedachte: 'daar komen we wel uit', maar vooral bestuurders en ook sommige zorgcoördinatoren verwijzen wel naar de specifieke kennis die nodig is om een nieuw type toewijzingsprocedure of eigen criteria te ontwerpen: kennis van testen en toetsen, kundige en geschoolde beoordelaars. Hierbij zou de bestaande expertise van de RVC's benut zou kunnen worden, zo stelt men. In de enquêtes zijn het de coördinatoren die zich meest positief uiten over de verwachting 'dat ons samenwerkingsverband goed in staat is de ondersteuningstoewijzing te organiseren en uit te voeren'. Bij de scholen zijn de verwachtingen iets minder hooggespannen; bij het vmbo verwacht zo'n driekwart van de scholen en bij het pro iets minder dan de helft dat het samenwerkingsverband de ondersteuningstoewijzing goed zal kunnen organiseren en uitvoeren. Deelnemers aan de focusgroep benadrukken bundeling en benutting van bestaande kennis, ook in het kader van de eigen toewijzing van zware ondersteuning. In ander onderzoek zijn eerdere ervaringen met (zelf toepassen van) de huidige indicatiestelling en andere vormen van ondersteuningstoewijzing en welke eisen dat aan expertise stelt, uitgebreid beschreven. Zo bleek in een arrangementen-opzet de diagnostische kennis, de ervaring en kennis van het scholenveld van verwijzers essentieel. We concluderen over dit onderwerp dat er in het veld nog weinig zicht bestaat op de expertise die nodig is om zelf toewijzing van ondersteuning uit te voeren in de samenwerkingsverbanden. Diagnostische kennis blijft van belang, ook of zelfs des te meer in een situatie waarin landelijke criteria ontbreken. Op dit gebied zal nog veel uitgedacht moeten worden, in eerste instantie binnen de samenwerkingsverbanden omdat de benodigde expertise moet passen bij de beleidskeuzes die men daar maakt. De overheid kan hierin wel faciliterend optreden, bijvoorbeeld door leren van elkaar te stimuleren en door onderzoek te laten doen naar praktijken die zich ontwikkelen.

Bijlagen – Gebruikte literatuur

- Algemene Rekenkamer (2005). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroeps-
onderwijs*.
- Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs*.
- Bronneman-Helmers, H., Herweijer, L., & Vogels, H. (2002). *Voortgezet onderwijs in de
jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, H. (2008). *Deelonderzoek vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in
Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek
onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, R. (2011) Overheid en onderwijsbestel. *Beleidsvorming rond het
Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*, Den Haag: SCP
- ECPO (2011). *Advies december 2011: Op weg naar passend onderwijs 3; ervaringen en
lessen voor de toekomst*. Den Haag: ECPO.
- ECPO (2011a). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- ECPO (2011b). *passend onderwijs – passend beleid? Drie visies op beleidsvorming
rondom passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- ECPO (2012). *Evaluatiekader passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Infinite Financieel (2011). *passend Onderwijs in PO en VO - een vergelijking van de huidi-
ge en de nieuwe situatie*. Utrecht: Infinite Financieel.
- Infinite Financieel (2012). *Financiële handreiking stelselwijziging passend onderwijs in
opdracht van de Stuurgroep passend onderwijs sectorraden*. Utrecht: Infinite Financi-
eel.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Klaar voor de start!? Invoering van de leerwegen en
de ondersteunende zorgstructuur in het vmbo*.
- Interdepartementaal beleidsonderzoek (2005). *Het vmbo: beelden, feiten en toekomst*.
2004-2005, nr. 1.
- Kohnstamm Instituut (2002). *Monitor vmbo 2002: ruimte voor kwaliteit*. Amsterdam: Kohn-
stamm Instituut.
- Koopman, P., M. Derriks & E. Voncken (2010). *PrO-Loopbaan vervolgd. Onderwijsloopba-
nen van leerlingen met een beschikking Praktijkonderwijs 2005/06 –
2009/10. Technisch rapport bij de brochure van de regionale Verwijzingscommissie VO
'Praktijkonderwijs geslaagd', Kohnstamm-rapport 850*. Amsterdam: Kohnstamm Insti-
tuut.
- Koopman, P., M. Derriks, & E. Voncken (2007). *PrO-Loopbanen. Een verkennende studie
naar de onderwijsloopbanen van jongeren met een beschikking praktijkonderwijs en de
invloeden daarop*. SCO-rapport 776. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

- Koopman, P., M. Derriks, & E. Voncken (2009). *PrO-Loopbanen Vervolg. Schoolloopbanen van leerlingen met een beschikking Praktijkonderwijs 2005/06 – 2008/09, SCO-rapport 830*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Koopman, P.N. & E. Voncken (2013). *PrO-loopbanen van zes jaar. Loopbanen in onderwijs en arbeid van leerlingen met een beschikking Praktijkonderwijs, 2005/06 – 2010/11. Rapport 881*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2006). *Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005. Indicatiestelling speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering*.
- Ledoux, G. (2012). *Ex ante evaluatie passend onderwijs*. Studie in opdracht van de ECPO.
- Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., m.m.v. Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., M. Vergeer en E. Voncken (2013). *Naar nieuw vertrouwen. Ervaringen met indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs en nieuwe toewijzing van zorg in 'Experiment Eemland'. Rapport 884*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van OCW (1996). *Uitwerkingsnotitie MAVO/VBO/VSO*. Vergaderjaar 1995-1996, 24578, nr, 1.
- Ministerie van OCW (1997). *Memorie van Toelichting Wijziging wet VO kst-25410-1*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2000). *Rapportage van het in het Technisch Overleg gevoerde overleg inzake kwaliteit, organisatie en bekostiging van de zorg in het voortgezet onderwijs*.
- Ministerie van OCW (2002). *Brochure Wat basisscholen moeten weten over indicatiestelling praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs in het schooljaar 2002-2003*.
- Ministerie van OCW (2005). *Notitie vernieuwing zorgstructuren in het funderend onderwijs*.
- Ministerie van OCW (2005). *Notitie vmbo: het betere werk*. Vergaderjaar 2004-2005, 30079, nr, 1.
- Ministerie van OCW (2005). *Uitwerkingsagenda vernieuwing speciale leerlingzorg po/VO. Bijlage bij de Notitie zorgstructuren in het funderend onderwijs*.
- Ministerie van OCW (2006). *Uitwerkingsnotitie vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs*.
- Ministerie van OCW (2014). *Kamerbrief Uitwerking Begrotingsafspraken 2014 (3 maart 2014)*
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2002). *Brief integrale monitor vmbo 2002, LWT- en Cevo-rapportages*, 17 oktober 2002.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Brief invoeringsplan passend onderwijs*, 5 december 2007.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Bestuurlijke reactie AR terugblikonderzoek 'zorgleerlingen in net primair en het voortgezet onderwijs'*, 11 maart 2010.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Brief naar passend onderwijs*, 31 januari 2011.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Brief voortgang passend onderwijs*, 17 juni 2011.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Heroverweging passend onderwijs*, 2 november 2009.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Hoofdlijnenbrief lwoo en pro*, 5 april 2013.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Beantwoording vragen schriftelijk overleg TK n.a.v. Hoofdlijnenbrief lwoo en pro van 5 april*, 10 juni 2013.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Brief over de specifieke positie en bekostiging van het praktijkonderwijs*, 22 augustus 2013.
- Minne, B., Webbink, D., & van der Wiel, H. (2009). *Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal, en kosten van jonge zorgleerlingen*. Den Haag: CPB.
- Onderwijsraad (1995). *Reactie van de Onderwijsraad op het advies 'Recht doen aan Verscheidenheid'*.
- Onderwijsraad (2000). *De bekostiging van de zorg in het vmbo*.
- Onderwijsraad (2011). *passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Overwegingen bij het concept-wetsvoorstel passend onderwijs*.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1997). *Memorie van toelichting op de wijziging van de Wet voor het Voortgezet Onderwijs*. Vergaderjaar 1996-1997, 25410, nr, 3.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1997). *Wijziging van de Wet voor het Voortgezet Onderwijs*. Vergaderjaar 1996-1997, 25410, nrs, 1-2.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1999). *Brief mavo/vbo/VSO*. Vergaderjaar 1999-2000, 24578, nr, 25.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2007). *Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering)*. Brief van de Staatssecretaris van OCW. Vergaderjaar 2006-2007, 27728, nr, 98.
- Van der Hoff-Israel, M., de Wit, H., Verschure, E., & Bos, W. (2009). *Zicht op zorggelden. De besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Infinite Financieel.
- Van der Hoff-Israel, M., de Wit, H., Verschure, E., & Bos, W. (2009). *De inzet van zorggelden nader beschouwd*. Utrecht: Infinite Financieel.
- Van der Waals, J. (2009). *Het vmbo, een stille revolutie*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Verschure, E., & de Wit, R. (2011). *passend Onderwijs in Regionaal Netwerk Eemland vanuit financieel perspectief. Een overzicht van de huidige situatie (leerlingaantallen en budgetten) en een indicatie van de toekomstige situatie (geldstromen en budgetten)*. Utrecht: Infinite Financieel.

Op 1 augustus 2014 is de Wet Passend Onderwijs in werking getreden. In het schooljaar 2014-2015 verandert daardoor het beleid voor toegang tot speciaal onderwijs en de 'rugzakjes' in het regulier onderwijs, ook wel de 'zware ondersteuning' genoemd. Twee andere voorzieningen die toegang geven tot extra ondersteuning, namelijk het praktijkonderwijs (pro) en leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het vmbo, worden per 1 januari 2016 geïntegreerd in passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden van scholen gaan dan zelf de toewijzing voor pro en lwoo ter hand nemen. Voorlopig blijven daarbij de daarvoor geldende landelijke criteria van kracht. In opdracht van het Ministerie van OCW is in 2013-2014 onderzoek gedaan naar de mogelijke voor- en nadelen van het loslaten van deze criteria en van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing. In het onderzoek is ook gekeken naar de voor- en nadelen van het eventueel loslaten van het nu nog geldende licentiesysteem voor vmbo-scholen die lwoo aanbieden.

Het onderzoek is uitgevoerd door de onderzoeksbureaus Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) in Nijmegen, Bureau Turf gevestigd in Utrecht en het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam.