

# Passend en zeker

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



## **Passend en zeker**

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

Publieksversie

27 augustus 2014

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

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

ISBN 978-90-77202-71-5  
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, photoprint, 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 Loslaten van landelijke criteria: voor- en nadelen                       | 11 |
| 2.1 Ontstaansgeschiedenis  | 11 |
| 2.2 Het beeld vanuit de interviews   | 12 |
| 2.2.1 De scholen   | 13 |
| 2.2.2 De schoolbesturen  | 14 |
| 2.2.3 De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden                       | 16 |
| 2.2.4 De context van het samenwerkingsverband                              | 17 |
| 2.2.5 Andere invloeden op de opvattingen                                   | 17 |
| 2.3 Het beeld vanuit de enquête  | 18 |
| 2.3.1 Tevredenheid over de huidige criteria en procedures                  | 18 |
| 2.3.2 Verwachtingen over loslaten  | 18 |
| 2.3.3 Standpunten over loslaten  | 20 |
| 2.3.4 Opvattingen van de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden       | 22 |
| 2.4 Loslaten van de duur van de ondersteuningstoewijzing: voor- en nadelen | 23 |
| 3 Voor en nadelen van het loslaten van licenties                           | 25 |
| 3.1 Het ontstaan van licenties   | 25 |
| 3.2 Voor- en nadelen genoemd door de geïnterviewden                        | 26 |
| 3.3 Resultaten van de enquête  | 27 |
| 3.4 Randvoorwaarden voor afschaffen van licenties                          | 28 |
| 3.5 De invulling van de lwoo-middelen                                      | 29 |
| 3.5.1 Besteding lwoo-middelen  | 29 |
| 3.5.2 Wie profiteren van de lwoo-middelen?                                 | 30 |
| 3.5.3 Kunnen scholen zonder licentie de ondersteuning bieden die nodig is? | 31 |
| 4 Conclusies   | 33 |
| 4.1 Voor- en nadelen   | 33 |
| 4.2 Nadelen ondervangen  | 37 |
| 4.3 Randvoorwaarden  | 40 |
| 4.4 Wat betekent een eventuele verandering voor ouders?                    | 42 |
| 4.5 Borging van expertise  | 42 |



# 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 terecht komen 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 positie vertegen over 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Nadere besluitvorming over verevening is pas in 2016 aan de orde.

Omdat de landelijke criteria voor de zware ondersteuning onder passend 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 onder-

---

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.

wijs beleid - 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.<sup>4</sup>In 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.<sup>5</sup> Om de toegang tot deze resultaten te vergemakkelijken voor een breed publiek, is tevens de voorliggende publiekversie 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

- a) Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het loslaten van de landelijke lwoo-criteria?
- b) Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het loslaten van de landelijke pro-criteria?
- c) Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het loslaten van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo?

---

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](http://www.kbanijmegen.nl) en [www.kohnstammstituut.nl](http://www.kohnstammstituut.nl).

- d) Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het loslaten van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing voor pro?
  - e) Hoe kunnen de nadelen worden ondervangen?
  - f) Aan welke randvoorwaarden moet binnen een samenwerkingsverband zijn voldaan voordat landelijke indicatiecriteria kunnen worden losgelaten?
  - g) Welke expertise (kennis en kundigheid) over ondersteuningstoewijzing aan lwoo- en pro-leerlingen moet worden geborgd als de landelijke indicatiecriteria worden losgelaten?
  - h) Wat betekent een eventuele verandering voor de ouders?
- 2 *Voor- en nadelen loslaten licenties lwoo*
- a) Welke voor- en nadelen zijn er verbonden aan het loslaten van de lwoo-licenties?
  - b) Wat zijn de daarvan mogelijke gevolgen voor (de financiële positie van) scholen met veel lwoo-leerlingen (zoals AOC's)?
  - c) In hoeverre is de historische context (het waarom van het ontstaan van de lwoo-licentie) in de huidige situatie nog relevant?
  - d) Hoe kunnen de nadelen worden ondervangen?
  - e) Aan welke randvoorwaarden moet binnen een samenwerkingsverband zijn voldaan voordat lwoo-licenties losgelaten kunnen worden?
- 3 *Invulling lwoo-middelen*
- a) Hoe geven lwoo-scholen invulling aan lwoo?
  - b) 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 (gelegen 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 Loslaten van landelijke criteria: voor- en nadelen

Tot op heden gelden voor de bepaling of een leerling in aanmerking komt voor lwoo of pro landelijke criteria. Deze hebben betrekking op de mate waarin een leerling leerachterstanden heeft aan het einde van het basisonderwijs, zijn of haar intelligentieniveau (IQ) en, in specifieke gevallen, de aanwezigheid van sociaal-emotionele problematiek, zoals faalangst of emotionele stabiliteit. Voor zowel lwoo als pro zijn hiervoor toelatingscriteria opgesteld, ook met onderlinge afgrenzing. Bovendien is vastgelegd welke tests en toetsen gebruikt mogen worden om leerachterstand, IQ en sociaal-emotionele problemen vast te stellen. De criteria zijn strikt geformuleerd, maar er is ruimte om er van af te wijken als daarvoor goede onderbouwing aanwezig is (de 'beleidsruimte'). De RVC's hebben de juiste toepassing van de criteria altijd bewaakt en de feitelijke beschikkingen afgegeven waarin staat dat de leerling is geïndiceerd voor lwoo of pro.

Zoals eerder aangegeven, is al besloten om de RVC's op te heffen, maar zijn de landelijke criteria nog van kracht. Wanneer ook deze zouden worden losgelaten, betekent dat dat samenwerkingsverbanden zelf kunnen gaan bepalen hoe ze de ondersteuning voor de doelgroep van lwoo en pro willen gaan inrichten, inclusief de bepaling wie voor welke ondersteuning in aanmerking komt. Dat kan met behulp van criteria (eigen criteria, of nog steeds de landelijke), maar procedures zonder gestandaardiseerde criteria zijn ook mogelijk. Loslaten van de landelijke criteria legt de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de onderwijszorg voor de lwoo- en pro-groep dus geheel bij de samenwerkingsverbanden.

### 2.1 Ontstaansgeschiedenis

De geschiedenis van het praktijkonderwijs en lwoo begint bij de invoering van het vmbo in 1999. De basis voor het vmbo werd gelegd door het advies van de Commissie Van Veen in 1994. In het voorstel van de Commissie zouden delen van het vso-lom kunnen opgaan in de individuele leerweg en delen van vso-mlk in de arbeidsmarktgerichte leerweg. In plaats van een aparte individuele leerweg werd ervoor gekozen deze leerweg als hulpstructuur te beschouwen. Deze hulpstructuur moest er voor te zorgen dat elke leerling in het vmbo via een 'continuüm aan zorg' het diploma vmbo zou kunnen halen.

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. In 1999 is het vmbo, inclusief lwoo, van start gegaan en sinds januari 1999 is er sprake van een landelijk dekkend net van samenwerkingsverbanden van scholen voor vo en vso.

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 licentie-



systeem. Dat laatste was voor het praktijkonderwijs, omdat het een aparte schoolsoort werd, direct geregeld. Voor het lwoo kwam er een apart licentiesysteem. In de loop der jaren werd niet alleen het vmbo, maar ook de systematiek van toelating verder ontwikkeld.

Vanaf 2002 werd een nieuw bekostigingsmodel voor de zorgstructuur in het VO geïntroduceerd, dat uitgaat van een bekostiging voor praktijkonderwijs en een extra bekostiging vmbo op basis van door Regionale Verwijzingscommissies (RVC) geïndiceerde leerlingen. Daarnaast werd ook een bovenschools, regionaal zorgbudget per samenwerkingsverband ingesteld.

Om de indicering door de RVC's mogelijk te maken, werd vanaf 1998 gewerkt aan de ontwikkeling en invoering van landelijk geldende en uniforme procedures en criteria. De criteria hebben betrekking op het intelligentiequotiënt van de leerling, de leerachterstand op het gebied van inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen en (specifiek voor lwoo) de sociaal-emotionele problematiek. 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 de onderzoeksliteratuur zijn in de loop der jaren verschillende argumenten aangevoerd voor de systematiek van indicatiestelling, waaronder het tegengaan van oneigenlijk gebruik door scholen (bijv. voor gunstiger bekostiging), beheersing van de instroom en daarmee de kosten en het inzetten van de voorziening specifiek voor de beoogde doelgroep.

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, zou in de praktijk juist tot een groei van het aantal zorgleerlingen te hebben geleid. Andere kritiek was dat bij indicatie alleen wordt aangegeven dat leerling bekostigingswaardig is en niet duidelijk wordt wat er met de leerling dient te gebeuren.

De criteria zijn in de loop der tijd steeds bij de scholen steeds bekender geworden. In de beginperiode was er veel commotie over 'leerlingen die door de testbatterij werden gehaald' en hele klassen die werden getest zodat de school extra middelen kon krijgen. Later verminderde de dit en groeide de acceptatie bij scholen.

## **2.2 Het beeld vanuit de interviews**

In alle interviews is uitvoerig gesproken over de voor- en nadelen die men ziet van het loslaten van de landelijke criteria voor lwoo en pro. De verwachtingen hierover waren zeker niet eensluidend. Er waren verschillen tussen en binnen de drie groepen geïnterviewden: vertegenwoordigers van scholen uit vmbo met lwoo en uit het praktijkonderwijs, schoolbestuurders en coördinatoren van samenwerkingsverbanden. We geven hier een samenvattend beeld per groep.

### 2.2.1 De scholen

Door de vertegenwoordigers van de scholen zijn vooral nadelen van loslaten van de indicatiecriteria genoemd, meer dan voordelen. We vermelden daarom eerst de genoemde nadelen, daarna de voordelen.

#### *Nadelen*

Loslaten van de criteria 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 en minder middelen voor pro en minder middelen voor lwoo. Loslaten acht men daarmee nadelig voor de *school*.

Vooraf in het pro leeft verder 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. Scholen voor praktijkonderwijs vrezen bijvoorbeeld dat vmbo-scholen leerlingen in het vmbo willen opnemen of houden, die gezien hun profiel eigenlijk het beste zouden passen in het praktijkonderwijs. Het praktijkonderwijs biedt een specifieke leeromgeving voor een specifieke doelgroep en de leerlingen die in deze doelgroep vallen hebben daar dan ook recht op, is hierbij de gedachte. Bij vmbo-scholen leeft de vrees de lwoo-leerling niet meer te kunnen bieden wat ze nu wel kunnen bieden (of wat de leerling nodig heeft). 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 voor wie die middelen het meest nodig zijn en vreest dat dat niet het hoofdarargument van besturen zal zijn als het aankomt op nieuwe verdelingsdiscussies.

Een ander genoemd nadeel is dat loslaten van de criteria kan betekenen dat er minder transparantie zal zijn. De bestaande criteria geven duidelijkheid en voorkomen dat ouders gaan shoppen, zeggen zowel vertegenwoordiger van pro als lwoo. Deze criteria zijn vertrouwd, daardoor weet iedereen hoe het werkt en waar je aan toe bent.

Specifiek voor het praktijkonderwijs geldt bovendien dat men van mening is dat een procedure zonder criteria niet mogelijk is: er moeten toelatingsregels zijn en daarvoor voldoen de huidige criteria goed, zo wordt gesteld. De criteria geven ook aan wat van de school wel en niet verwacht kan worden (bijvoorbeeld wat betreft uitstroombmogelijkheden). Hiermee samenhangend wordt gesteld dat criteria belangrijk zijn in de communicatie met de ouders, ze helpen om hen te laten accepteren waarom hun kind naar lwoo of pro moet.

Nog een ander mogelijk nadeel is volgens sommigen dat er kans bestaat op nieuwe bureaucratie, verschuiving van bureaucratie en/of hoge overheadkosten als samenwerkingsverbanden zelf (nieuwe) criteria gaan hanteren. Dat geldt nog sterker als de samenwerkingsverbanden ook om verantwoording over inzet van middelen gaan vragen.

Bij een enkeling in het praktijkonderwijs bestaat angst voor verlies van expertise, als afschaffen van criteria zou betekenen dat pro-leerlingen ook op andere scholen terecht komen.

Tenslotte is exclusief in het praktijkonderwijs bij de nadelen van loslaten het argument genoemd dat de overheid pro-scholen zou moeten beschermen en niet afhankelijk moet laten worden van belangen in een samenwerkingsverband. Landelijke criteria worden daarvoor als instrument gezien.

#### *Voordelen*

Het meest genoemde voordeel in de interviews met de scholenvertegenwoordigers is dat loslaten van de criteria meer flexibiliteit biedt, en daarmee de mogelijkheid tot meer zorg op maat. De huidige (slagboom)criteria werken 'hokjesdenken' in de hand (er zijn immers maar twee smaken: of pro of lwoo). Zonder criteria zal meer gekeken kunnen worden naar wie baat heeft bij welke aanpak. Ook ontstaat dan de mogelijkheid om meer naar de ontwikkeling te kijken en aanbod op maat (in omvang en duur) toe te wijzen. 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. Een ander voordeel dat men ziet is dat het loslaten van criteria ruimte biedt om meer in arrangementen te gaan denken, niet alleen individueel maar ook op groepsniveau. Door arrangementen in te zetten op verschillende soorten scholen kan er meer expertise worden gespreid en kunnen leerlingen op meer scholen ondersteuning krijgen. Per schoollocatie kunnen dan zelfs specifieke ondersteuningsarrangementen worden ontwikkeld.

Loslaten van de criteria zou volgens respondenten ook de mogelijkheid bieden om andere vormen van middelenverdeling te kiezen dan volgens het huidige systeem. Bijvoorbeeld vmbo-b scholen rechtstreeks extra financieren, omdat zij de meeste leerlingen hebben die extra ondersteuning nodig hebben. Indicaties zouden dan alleen nog nodig zijn voor andere vmbo-leerwegen.

### **2.2.2 De schoolbesturen**

Bij de besturen zijn de voor- en nadelen die ter sprake zijn gekomen wat meer in evenwicht, ze benoemen beide zonder dat voor- of nadelen duidelijk de overhand hebben. Regelmatig hebben dezelfde personen bovendien zowel voor- als nadelen genoemd. Verder kijken bestuurders, zoals ook te verwachten was, meer met een bestuurlijke bril naar dit vraagstuk.

#### *Nadelen*

Een door de besturen relatief veel genoemd nadeel is dat loslaten van de criteria kan leiden tot onrust in de samenwerkingsverbanden en verhoudingen op scherp kan zetten. Dat is ongewenst, en dat versterkt onderlinge concurrentie, zeker daar waar bezuinigen/krimp een rol spelen. Ook hier zien we, net als bij de scholen, de associatie: geen criteria = druk op de middelenverdeling.

Een ander genoemd nadeel is dat loslaten van de criteria een grote bestuurlijke inspanning met zich mee brengt, omdat ieder samenwerkingsverband dan voor zichzelf een nieuwe structuur moet 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? Hierbij wordt ook aangegeven dat het moeilijk is om met veel besturen samen iets nieuws uit te denken. Nieuwe discussies over verdeling van middelen leggen hier dan bovendien spanning op.

Nog een ander nadeel dat men ziet is verstoring van machtsverhoudingen. De verschillen tussen scholen en besturen zijn te groot om een eerlijke discussie te voeren, zo zeggen sommigen. Machtsverhoudingen gaan mogelijk een grotere rol spelen in de samenwerkingsverbanden 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. Volgens sommige besturen zou loslaten ook te veel macht leggen bij de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden, dat willen ze liever niet.

Weer een ander genoemd nadeel is de vermeend onvoldoende expertise in de samenwerkingsverbanden om een eigen indicatie- of toewijzingsstelsel te kunnen uitvoeren.

Verder noemen besturen nadelen voor de scholen. Bijvoorbeeld dat kleine scholen in de verdrinking kunnen komen in een samenwerkingsverband, omdat ze weinig invloed hebben. En dat deze verandering teveel vraagt van de scholen, die nu al in de overgang zitten naar passend onderwijs.

Sommige nadelen die de schoolvertegenwoordigers naar voren brengen, zijn ook door besturen genoemd: de huidige criteria zijn goed, want ze zorgen voor transparantie en rechtsgelijkheid; de huidige criteria hebben zich bewezen; de huidige middelen moeten behouden blijven voor het vmbo; de huidige systematiek geeft genoeg mogelijkheden om flexibel te werken, daarvoor is geen andere structuur nodig.

#### *Voordelen*

De voordelen van loslaten die de schoolbestuurders noemen zijn deels dezelfde als die van de scholen, deels andere.

Zo wijzen bestuurders meer dan de scholen op de tekortkomingen van de huidige criteria. Ze vinden bijvoorbeeld de huidige criteria en procedure bureaucratisch en denken dat dat kan verminderen wanneer men zelf gaat bepalen hoe ondersteuning kan worden toegewezen. Hierbij wijzen ze onder meer op de lengte van de huidige procedures. Ook genoemd is dat de huidige criteria leiden tot perverse prikkels (scholen hebben belang bij zoveel mogelijk indicaties), dat is ongewenst. Verder vinden sommigen de huidige criteria star en achterhaald; ze houden te weinig rekening met sociaal-emotionele aspecten, in een eigen systeem valt dit recht te trekken. En de huidige criteria veroorzaken volgens sommigen te veel een gevecht om de leerling, terwijl de discussie moet gaan over wat een leerling nodig heeft.

Een ander type voordeel dat bestuurders zien van loslaten is dat een eventueel eigen systeem op meer draagvlak kan rekenen en bovendien beter rekening kan houden met regionale omstandigheden.

Het voordeel dat loslaten meer maatwerk mogelijk maakt, veel genoemd door de scholen, is ook door bestuurders naar voren gebracht. Zo wordt er op gewezen dat er overal leerlingen zitten die extra zorg nodig hebben, niet alleen in vmbo.

Verder wijzen bestuurders, meer dan de scholen, er op dat loslaten past in het passend onderwijs beleid. Nu dat in gang is gezet, acht men het logisch om ook de toewijzing van lwoo en pro los te maken van landelijke regels. Scholen krijgen zorgplicht, geef ze dan ook meer ruimte om eigen zorg in te richten, zo wordt gesteld.

Ten slotte is een voordeel dat sommige bestuurders noemen, dat loslaten minder etikettering betekent, en dat is prettig voor leerling en ouders.

### **2.2.3 De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden**

Ook de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden noemen zowel mogelijke voor- als nadelen van loslaten van de indicatiecriteria, maar bij hen overheersen de voordelen.

#### *Nadelen*

Het voornaamste nadeel dat coördinatoren zien is dat loslaten onrust over de middelenverdeling zal oproepen en dat dat druk legt op de verhoudingen en samenwerking tussen de scholen en besturen in het samenwerkingsverband. Specifiek voor het praktijkonderwijs vindt men dat criteria nodig blijven om het praktijkonderwijs en het type leerling te beschermen.

Een ander nadeel dat zij noemen is dat loslaten kan leiden tot verschillen in aanbod van extra ondersteuning tussen samenwerkingsverbanden en dat 'shopgedrag' (waar maak je de meeste kans?) van ouders tot gevolg kan hebben. Dat betekent toename van grensverkeer (leerlingen die in ander samenwerkingsverband naar school gaan dan waar zij wonen) met bijbehorende ingewikkelde financiële transacties.

#### *Voordelen*

De voordelen die zij zien overlappen deels met die van scholen en besturen: door loslaten is meer maatwerk mogelijk (beter kijken naar wat een leerling nodig heeft) en de toewijzing kan eenvoudiger, flexibeler en minder bureaucratisch dan nu het geval is.

Sommige voordelen worden echter alleen of vooral door de coördinatoren genoemd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verwachting dat meer regie van de samenwerkingsverbanden over de toewijzing van middelen ook meer zichtbaar zal maken wat de inzet en het rendement van die middelen is. In de huidige situatie bestaat daar (voor de lwoo-middelen) weinig inzicht in. Ook denken sommige coördinatoren dat door loslaten van de criteria

meer leerlingen zouden kunnen profiteren van ondersteuningsaanbod. Dat geldt zowel voor het aanbod van het praktijkonderwijs (dat men ook geschikt acht voor sommige vso- en lwoo-leerlingen) als voor de ondersteuningsstructuur voor het lwoo (die misschien ook toepasbaar zou zijn voor sommige havo/vwo-leerlingen).

#### **2.2.4 De context van het samenwerkingsverband**

Wat opviel in de interviews, was dat de context van het samenwerkingsverband waar men deel van uitmaakt invloed heeft op de verwachtingen over voor- en nadelen van loslaten van de criteria. Als de verhoudingen in het samenwerkingsverband goed zijn, is er meer vertrouwen (bij scholen en besturen) dat het samenwerkingsverband in staat zal zijn om goed eigen toewijzingsbeleid te voeren, rekening houdend met ieders belangen. Als dat vertrouwen er niet is, benoemen de geïnterviewden vaker de risico's van loslaten. Er is dan meer onzekerheid over financiën en stemverhoudingen binnen het bestuur/besturen.

Kleine scholen hebben meer angst om eventueel *overruled* te worden door grotere spelers. Die angst wordt dus ook meer geuit door de scholen voor praktijkonderwijs, zeker door de zelfstandige scholen. Maar ook de vmbo-groen scholen, die binnen een samenwerkingsverband vaak een kleine speler zijn, hebben minder vertrouwen dat de samenwerkingsverbanden goede keuzes zullen maken.

Op plekken waar al meer dwarsverbanden tussen scholen gerealiseerd zijn om voor bepaalde groepen samen passend(er) onderwijs te realiseren, speelt de zorg om de eigen positie in mindere mate een rol, zo is gebleken. Toch komt het ook voor dat scholen *binnen* een samenwerkingsverband sterk van elkaar verschillen in opvatting, bijvoorbeeld door het financiële belang dat gemoeid is met lwoo voor de school of door de positie van de school in het samenwerkingsverband (meer/minder in het centrum van de besluitvorming).

Voor de *bestuurders* lijkt de context van het samenwerkingsverband minder van invloed op hun verwachtingen dan het aantal en type eigen scholen en daarmee hun positie in het samenwerkingsverband. Daarbij zitten sommige besturen in meerdere samenwerkingsverbanden, wat vergelijking van het functioneren daarvan mogelijk maakt. Ze zien soms duidelijke verschillen daarin, en dit maakt bestuurders dan huiverig om grote stappen te zetten in de richting van meer macht of invloed van de samenwerkingsverbanden.

#### **2.2.5 Andere invloeden op de opvattingen**

De opvattingen van scholen worden ook beïnvloed door andere factoren. Scholen zien de vraag naar consequenties van loslaten soms in een groter geheel van krapper wordende middelen, krimp, mogelijke verevening, veranderingen rond speciaal onderwijs vanwege passend onderwijs en meer 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.

## **2.3 Het beeld vanuit de enquête**

De interviews waren er op gericht om de argumenten en overwegingen te achterhalen die gehanteerd worden bij het benoemen van voor- en nadelen van criteria loslaten. Die zijn hierboven weergegeven. De enquête schetst een meer kwantitatief en representatief beeld van de gevolgen die men verwacht en de opvattingen die men heeft over het loslaten van de criteria. Omdat de ervaring met de huidige criteria daarbij ook van belang is, zijn ook daarover vragen opgenomen.

De enquête is afgenomen bij verschillende soorten scholen (vmbo met en zonder licentie, pro-scholen en –afdelingen) en bij coördinatoren van samenwerkingsverbanden, niet bij besturen.

### **2.3.1 Tevredenheid over de huidige criteria en procedures**

De vmbo-locaties die een lwoo-licentie hebben en de scholen voor praktijkonderwijs zien beide in grote meerderheid waardevolle aspecten in de bestaande procedure en (in iets mindere mate) in de bestaande landelijke criteria. Zo vindt 91% van de vmbo-locaties en 87% van de pro-locaties dat de indicatieprocedure belangrijk is om de ondersteuningsbehoefte van een leerling vast te stellen. Ook vindt 81% van de vmbo-locaties en 94% van de pro-locaties dat de bestaande criteria inhoudelijk goed zijn, dat wil zeggen leiden tot de indicatie van de juiste leerlingen. Wel vindt ook een flink deel van de respondenten (68% vmbo, 54% pro) dat de procedures te bureaucratisch zijn.

### **2.3.2 Verwachtingen over loslaten**

In de enquête is een groot aantal items voorgelegd 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, twee positieve en twee negatieve:

- *Verwachting 1*  
Vertrouwen in de samenwerking tussen scholen binnen het samenwerkingsverband en de verwachting dat bij loslaten de zorgtoewijzing beter zal worden.
- *Verwachting 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.
- *Verwachting 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.
- *Verwachting 4*  
Verwachting dat de school er financieel op achteruit zal gaan en minder ondersteuning zal kunnen bieden aan de zorgleerlingen.

In onderstaande tabel staat voor het vmbo welke steun er is voor welk *verwachting*.

*Tabel 1- Verwachtingen vmbo-locaties over loslaten criteria, percentage met positieve score op een verwachting, naar type leerweg (basis/kader met en zonder licentie, theoretisch met en zonder licentie)*

|               |              |                 |             |                |                     |
|---------------|--------------|-----------------|-------------|----------------|---------------------|
| Verwachting 1 | BK met<br>69 | BK zonder<br>92 | T met<br>77 | T zonder<br>87 | Alle locaties<br>74 |
| Verwachting 2 | BK met<br>53 | BK zonder<br>91 | T met<br>50 | T zonder<br>69 | Alle locaties<br>55 |
| Verwachting 3 | BK met<br>3  | BK zonder<br>82 | T met<br>7  | T zonder<br>54 | Alle locaties<br>12 |
| Verwachting 4 | BK met<br>79 | BK zonder<br>0  | T met<br>80 | T zonder<br>31 | Alle locaties<br>72 |

Het beeld dat uit de tabel 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 (een meerderheid steunt de verwachtingen in 1 en 2), aan de andere kant is een bijna even groot percentage bezorgd over de consequenties voor geld en ondersteuning op de eigen locatie (steun voor verwachting 4).

Er doen zich duidelijke verschillen voor tussen locaties met en zonder licentie. Scholen zonder licentie hebben sterkere positieve verwachtingen dan scholen met licentie: ze hebben meer vertrouwen in de samenwerking in het samenwerkingsverband en denken vaker dat nieuwe vormen van toewijzing van lwoo beter zullen uitpakken voor scholen en ouders en dat daardoor meer zicht gaat komen op het effect van extra ondersteuning. Scholen met licentie hebben (begrijpelijk) sterker de verwachting dan scholen zonder licentie dat hun eigen school er financieel op achteruit zou kunnen gaan.

Voor het praktijkonderwijs zijn eveneens clusters van verwachtingen gevormd. Deze zijn wel vergelijkbaar, maar toch iets anders dan die in het vmbo, omdat de voorgelegde items ook deels anders waren. Voor het praktijkonderwijs gaat het om de volgende verwachtingen:

- *Verwachting 1*  
Vertrouwen in de samenwerking tussen scholen binnen het samenwerkingsverband.
- *Verwachting 2*  
Verwachting dat de procedure beter zal worden, dat ouders meer betrokken worden en dat de samenwerking tussen scholen zal verbeteren.
- *Verwachting 3*  
Verwachting dat de school er financieel op achteruit zal gaan en minder ondersteuning zal kunnen bieden aan de leerlingen.



– *Verwachting 4*

Verwachting dat leerlingen die in het praktijkonderwijs thuis horen naar het vmbo en vso zullen gaan (verlies van leerlingen).

Ook hier zijn twee clusters van verwachtingen positief (gaan over voordelen) en twee negatief (gaan over nadelen). De verwachting ‘verlies van leerlingen’ is specifiek voor het praktijkonderwijs en komt bij het vmbo niet voor. Omgekeerd is de verwachting ‘financiële belangen van schoolbesturen’ wel bij het vmbo, maar niet bij het praktijkonderwijs aanwezig.

In onderstaande tabel staat voor het praktijkonderwijs welke steun er is voor welke verwachting.

*Tabel 2- Verwachtingen pro-locaties over loslaten criteria, percentage met positieve score op een verwachting, naar type pro (zelfstandige school of afdeling)*

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

Net als in het vmbo is de zorg over de financiële gevolgen van het loslaten van de criteria en duur bij de praktijkonderwijsscholen sterk aanwezig. Wat echter opvallend anders is, is de score op de eerste verwachting ‘vertrouwen in samenwerkingsverband’. Terwijl driekwart (74%) van alle vmbo-locaties scoort op dit cluster, is dat voor het praktijkonderwijs minder dan de helft (45%). Binnen het praktijkonderwijs is er een verschil tussen zelfstandige scholen en afdelingen: de afdelingen praktijkonderwijs hebben wat positiever verwachtingen dan de zelfstandige scholen, maar ze verwachten ook vaker verlies van leerlingen.

### **2.3.3 Standpunten over loslaten**

De hierboven beschreven resultaten geven de antwoorden weer op de vraag wat de respondenten *verwachten dat er gebeurt* als de indicatiecriteria, duur en licenties worden losgelaten. Dat is nog niet hetzelfde als het antwoord op de vraag of men loslaten ook *een goede ontwikkeling zou vinden*, of juist niet. Ook over dit laatste zijn vragen gesteld in de enquête, in de vorm van een aantal stellingen waarbij men eens/oneens antwoorden kon geven. De resultaten staan in de volgende tabel.

Tabel 3- Standpunten over loslaten van criteria, duur en licenties, percentage eens/oneens, naar schooltype

| Stelling  | Vmbo-B/K met licentie |      |           | Vmbo B/K 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  | Vmbo-T met licentie |      |           | Vmbo-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   | 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        |

We zien dat de meeste vmbo-locaties positief staan tegenover het principe om de criteria, duur en licenties aan de samenwerkingsverbanden over te laten. Het minst positief zijn de scholen met lwoo-licentie, maar ook daar zijn meer locaties voor dan tegen. In het praktijk-onderwijs is men het echter in meerderheid oneens over dit principe. Dat verklaart ook waarom ze vinden dat de randvoorwaarden om dit te gaan doen niet aanwezig zijn, noch op de korte noch op de langere termijn. In het vmbo wordt daar anders over gedacht. Scholen zonder licentie vinden dat de randvoorwaarden voor loslaten op de korte termijn al

wel aanwezig zijn. Scholen met licentie vinden dat niet, maar verwachten dat dit op wat langere termijn wel het geval kan zijn.

#### **2.3.4 Opvattingen van de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden**

De coördinatoren oordelen blijkens de enquêteresultaten negatiever over de bestaande indicatieprocedure dan de scholen. Opvallend is dat veel coördinatoren de bestaande procedure vooral als een administratieve handeling opvatten, gericht op de bekostiging. Ook vinden ze de huidige procedures in grote meerderheid (83%) te bureaucratisch.

Omgekeerd zijn de coördinatoren duidelijker positiever dan de scholen over het loslaten van criteria. Dat geldt zowel voor het pro als voor het lwoo.

Over het lwoo verwachten ze in grote meerderheid (>80%) dat, als er sprake is van loslaten:

- de scholen in het samenwerkingsverband het samen eens zullen worden en samen de lwoo-toewijzing kunnen organiseren;
- 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 inzet en het effect van de lwoo-middelen meer inzichtelijk zullen worden.

Een minderheid (<40%) ziet echter (ook) mogelijke negatieve consequenties van loslaten van de indicatiecriteria voor lwoo, bijvoorbeeld dat financiële belangen van besturen zullen gaan overheersen in het bepalen van de ondersteuningstoewijzing of dat er verschillen tussen regio's zullen ontstaan.

Ook voor het pro verwachten bijna alle coördinatoren positieve gevolgen van loslaten van landelijke criteria, zoals meer maatwerk, meer samenwerking tussen vmbo, pro en vso, meer profijt van de expertise in het pro, meer mogelijkheden om voor leerlingen in het grensgebied tussen lwoo en pro een passend aanbod te creëren, minder strenge indicatienormen en meer zicht op het gebruik van de pro-middelen. Ook voor het pro denken ze dat het goed zal lukken om het in het samenwerkingsverband eens te worden over een eigen toewijzingsbeleid.

Gegeven deze positieve verwachtingen, is het logisch dat coördinatoren van samenwerkingsverbanden zich ook bijna unaniem voorstander tonen van verandering van de toewijzing van lwoo (96%). Iets meer dan de helft (51%) zou daarbij kiezen voor ingrijpende verandering. Ruim de helft (55%) vindt dat de lwoo-middelen wel bestemd moeten blijven voor het vmbo.

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.

Het onderscheid dat de coördinatoren aanbrengen tussen lwoo en praktijkonderwijs blijkt ook uit hun reacties op onderstaande stellingen.

Tabel 4- Standpunten van coördinatoren van samenwerkingsverbanden over loslaten van criteria, duur en licenties, percentage eens/oneens, voor lwoo en pro

| Stelling  | Over lwoo<br>Percentage<br>coördinatoren |          |          | Over pro<br>Percentage<br>coördinatoren |          |          |
|---|--|----------|----------|---|----------|----------|
|   | positief                                 | neutraal | negatief | positief                                | neutraal | negatief |
| De landelijke indicatiecriteria worden losgelaten             | 60                                       | 30       | 11       | 38                                      | 44       | 18       |
| Het samenwerkingsverband stelt zelf de indicatiecriteria vast | 70                                       | 26       | 4        | 50                                      | 39       | 11       |

#### 2.4 Loslaten van de duur van de ondersteuningstoewijzing: voor- en nadelen

Zowel in de interviews als in de enquête is apart gevraagd naar voor- en nadelen van het loslaten van de duur van de ondersteuningstoewijzing. In de huidige situatie is die gestandaardiseerd: een beschikking voor lwoo of pro is in principe bedoeld voor de hele periode dat een leerling in het pro of vmbo met lwoo verblijft. Voor het praktijkonderwijs geldt dat een leerling in principe alleen met een toewijzing in het pro mag verblijven. In de huidige situatie is de duur van de toewijzing (indicatieduur) daarmee gekoppeld is aan de verblijfsduur. Als de vaste duur niet meer geldt, kunnen de samenwerkingsverbanden zelf de duur van de toewijzing bepalen en die eventueel tussentijds ook verlengen door een nieuwe toewijzing af te geven.

De situatie is anders in het vmbo. Het staat vmbo-scholen wel vrij om zelf accenten te leggen, bijvoorbeeld door de lwoo-middelen te concentreren voor leerlingen in de onderbouw (hierover later meer). Loslaten zou impliceren dat scholen en/of samenwerkingsverbanden zelf meer kunnen gaan variëren in de periode dat een leerling extra ondersteuning krijgt en een school daarvoor gefaciliteerd wordt.

##### Interviews

In de interviews bleek dat men over het loslaten van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing geen zeer uitgesproken meningen had. In het praktijkonderwijs koppelt men die aan de verblijfsduur, die in het praktijkonderwijs al varieert en gemiddeld de laatste jaren is toegenomen, mede onder invloed van gebrek aan werkgelegenheid. Het is beter voor leerlingen om op school te blijven dan 'te verdwijnen in de kaartenbak' van de gemeente, zo stelt men.

De vmbo-scholen vinden de huidige duur van de ondersteuningstoewijzing 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, zo is de ervaring. Vaak redt de leerling het op een hoger niveau of in een grotere klas dan toch niet. Niettemin denkt men in het vmbo dat ook voor de duur 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 van samenwerkingsverbanden ook: lwoo 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.

#### *Enquête, lwoo*

De enquêteresultaten laten zien dat ongeveer een derde (35%) van de vmbo-locaties positief staat tegenover het loslaten van de landelijk vastgestelde duur van de lwoo-indicatie. 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.

#### *Enquête, pro*

De praktijkonderwijsscholen staan in grote meerderheid negatief tegenover het loslaten van de landelijk vastgestelde duur van de indicatie: 77% wijst het loslaten van de duur af en 65% is negatief over het overlaten van de duur aan het samenwerkingsverband.

#### *Enquête, coördinatoren*

De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden staan in grote meerderheid (92%) positief tegenover afschaffen van de vaste duur van de ondersteuningstoewijzing voor het lwoo en zijn van mening dat samenwerkingsverbanden de duur goed zelf kunnen bepalen. Voor het praktijkonderwijs zijn ze daarover echter minder unaniem: 58% is voor loslaten van de indicatieduur voor pro. Ze vinden echter ook hier in meerderheid dat het samenwerkingsverband de duur wel zelf zou kunnen bepalen.

## 3 Voor en nadelen van het loslaten van licenties

### 3.1 Het ontstaan van licenties

Het systeem van lwoo-licenties is ontstaan bij de invoering van het vmbo en het praktijkonderwijs, in 1999. Tegelijk met deze invoering 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.

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 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 deze bestaande infrastructuur. Door middel van een licentiesysteem werd een tussenweg gecreëerd: het 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, die nu opgingen in het lwoo-systeem. 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.

Het beschermen van zulke scholen door middel van het licentiesysteem is in de loop der jaren vervaagd. Het aantal scholen met een lwoo-licentie en het aantal leerlingen met een lwoo-indicatie is sterk toegenomen en het huidige stelsel van lwoo is veel meer dan de optelsom van de oude, voormalige structuren. Tegenwoordig beschikt 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.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ministerie van OCW (2013). Hoofdlijnenbrief lwoo en pro, 5 april 2013. Den Haag: OCW.

Tegen deze achtergrond is voor dit onderzoek de vraag gesteld: in hoeverre de historische context (het waarom van het ontstaan van de lwoo-licentie) in de huidige situatie nog relevant is. Kunnen licenties worden afgeschaft? Zitten daar nadelen aan, en hoe kunnen deze worden ondervangen? En aan welke randvoorwaarden zou binnen een samenwerkingsverband moeten zijn voldaan voordat lwoo-licenties losgelaten kunnen worden?

### 3.2 Voor- en nadelen genoemd door de geïnterviewden

In de interviews zijn hierover vragen gesteld aan alle typen respondenten: schoolleiders, zorgcoördinatoren, schoolbestuurders en coördinatoren van samenwerkingsverbanden. Opvallend was dat er aan het onderwerp, anders dan bij de vragen over de criteria, weinig woorden werden besteed door de geïnterviewden. Lang niet iedereen had hier uitgesproken ideeën over.

De meeste schoolleiders en zorgcoördinatoren waren van mening dat het licentiesysteem geen praktische of inhoudelijke betekenis meer heeft. Eén van hen 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!”* De meest voorkomende redenering daarbij was als volgt:

- Licenties zijn inmiddels breed verspreid, de meeste vmbo-scholen hebben een licentie en daarom is de oorspronkelijke functie, het beschermen van scholen met extra veel ondersteuning en expertise, verdwenen. 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.
- Echter: als het afschaffen van de licenties ertoe zou leiden dat lwoo niet langer voor vmbo geormerkt blijft, dan hebben licenties wel betekenis en zouden ze beter gehandhaafd kunnen blijven.

De geïnterviewde schoolbestuurders waren verdeeld over dit onderwerp. Als belangrijkste voordeel van het loslaten van het licentiesysteem werd genoemd, dat ook scholen zonder licentie, 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 ondersteuning aanbieden en dus aan kunnen bieden. Bestuurders die het licentiesysteem willen handhaven, noemen als voornaamste argument dat leerwegondersteuning echt ‘hoort’ bij het vmbo en dat het licentiesysteem dat bevestigt. Deze bestuurders zijn bevreesd dat loslaten van de licenties zou kunnen betekenen dat ook havo/vwo-scholen aanspraak zouden kunnen maken op lwoo-middelen.<sup>7</sup> Daarnaast worden meer pragmatische argumenten genoemd: men voorziet meer bureaucratie en bestuurlijke last en een toename van ondui-

---

<sup>7</sup> Dat is wettelijk niet mogelijk. De WVO stelt dat lwoo is bedoeld voor het vmbo. Het is ondersteuning voor in de leerwegen van het vmbo. De lwoo-middelen moeten daar dan ook aan besteed worden.

delijkheid en onzekerheid die de ondersteuning van leerlingen niet ten goede komt. Ook denkt men dat in zo'n situatie scholen die eerder geen licentie hadden, nu ook lwoo gaan aanbieden terwijl ze daar niet de expertise voor hebben. Als zij daarmee nieuwe leerlingen aantrekken, kan dat ten koste gaan van de scholen die al jaren hebben geïnvesteerd in goed onderwijs voor lwoo-leerlingen.

De geïnterviewde coördinatoren van de samenwerkingsverbanden geven in meerderheid aan geen meerwaarde (meer) te zien in het licentiesysteem. Licenties werken niet (meer) onderscheidend als alle vmbo-scholen in het samenwerkingsverband een licentie hebben en dat was in de meeste samenwerkingsverbanden het geval. Aan de licentie was voorheen de voorwaarde verbonden dat de docenten toegerust moesten zijn voor lwoo. Vanuit de keuze dat vanwege passend onderwijs alle scholen hun basisondersteuning op orde moeten hebben, vindt men dat argument niet meer zo valide. In één regio, waar niet alle vmbo-scholen een licentie hebben, ziet de coördinator het als positief als alle scholen zouden gaan meedoen met de opvang van lwoo-leerlingen wanneer de licenties vervallen.

### 3.3 Resultaten van de enquête

De hoofdtoon in de interviews is dus dat het licentiesysteem wel afgeschaft mag worden, maar dat de lwoo-middelen wel behouden moeten blijven voor het vmbo. Dit beeld wordt echter in de enquête niet helemaal bevestigd. De enquêteresultaten laten enkele verschillen zien tussen vmbo-locaties met en zonder licentie. Scholen zonder licentie vinden in meerderheid (62%) dat "het lwoo-licentiesysteem achterhaald is en geen praktisch doel mee dient" (voorgelegde stelling). Scholen met een licentie vinden dat echter niet; van de vmbo b/k locaties is maar 12% en van de vmbo-t locaties maar 17% het eens met deze stelling. Omgekeerd zijn scholen zonder licentie het vaker dan scholen met licentie eens met de stelling: "het licentiesysteem benadeelt scholen die geen licentie, maar wel zorgleerlingen hebben".

In de volgende twee tabellen wordt getoond hoe de vmbo-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. Aan het pro zijn hierover geen vragen gesteld.

*Tabel 5 – Opvatting van vmbo-locaties over het afschaffen van licentiesysteem voor lwoo (percentage locaties per type)*

| Stelling:                                      | positief | neutraal | negatief |
|--|----------|----------|----------|
| Het licentiesysteem voor lwoo wordt afgeschaft |          |          |          |
| Vmbo B/K met licentie                          | 28       | 30       | 42       |
| Vmbo B/K zonder                                | 79       | 14       | 7        |
| Vmbo-T met licentie                            | 17       | 30       | 52       |
| Vmbo-T zonder                                  | 44       | 39       | 17       |



*Tabel 6 – Opvatting van vmbo-locaties over het door het samenwerkingsverband zelf afgeven van licenties (percentage locaties per type)*

| Stelling:  | positief | neutraal | negatief |
|--|----------|----------|----------|
| Het samenwerkingsverband stelt zelf eigen licenties vast |          |          |          |
| Vmbo-B/K met licentie                                    | 23       | 49       | 28       |
| Vmbo-B/K zonder  | 57       | 29       | 14       |
| Vmbo-T met licentie                                      | 35       | 22       | 44       |
| Vmbo-T zonder  | 39       | 39       | 22       |

De tabellen laten zien dat locaties zonder licentie vaker positief staan tegenover het afschaffen van de lwoo-licenties en ook vaker positief tegenover licenties laten toekennen door het samenwerkingsverband dan locaties met licentie. Van de basis/kader-locaties staat 28% positief en 30% neutraal tegenover het afschaffen van het licentiesysteem. Dit zijn de locaties met het grootste belang bij de huidige verdeling van de lwoo-middelen.

Tussen de basis/kader-locaties met en zonder licenties zijn de tegenstellingen het grootst. Van de basis/kader-locaties zonder licentie is 79% voor het afschaffen. Bedacht moet echter worden dat in het vmbo-basis/kader van alle 508 locaties 96% 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.

De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden vinden overwegend (60%) dat het licentiesysteem voor lwoo achterhaald is en bijna de helft (49%) denkt dat het licentiesysteem scholen benadeelt die nu geen licentie hebben. Ze zijn in meerderheid (62%) voor afschaffen.

### **3.4 Randvoorwaarden voor afschaffen van licenties**

In de enquête is niet gevraagd naar randvoorwaarden voor afschaffen van het licentiesysteem. In de interviews wel, maar daarover zijn door de geïnterviewden weinig uitspraken gedaan. De belangrijkste voorwaarde die men aan eventueel afschaffen zou willen verbinden, is dat de lwoo-middelen wel behouden moeten blijven voor het vmbo. Daarover was men echter niet geheel unaniem. Een andere voorwaarde is dat dan alle scholen wel duidelijk hun niveau van basisondersteuning moeten formuleren en dat daarin geen grote verschillen mogen zijn. Voorwaarden met betrekking tot behoud van expertise zijn niet genoemd.

### 3.5 De invulling van de lwoo-middelen

#### 3.5.1 Besteding lwoo-middelen

Om inzicht te krijgen in welke ondersteuning vmbo-scholen feitelijk bieden en welke verschillen zich daarin voordoen tussen scholen met en zonder licenties, is in de enquête aan alle deelnemende vmbo-locaties gevraagd naar de maatregelen die zij inzetten binnen hun zorgstructuur. Onderstaande tabel laat de uitkomsten zien.

Tabel 7 – Maatregelen die vmbo-locaties toepassen in hun ondersteuningsstructuur

|   | Vmbo-BK<br>Met licentie | Vmbo-BK<br>Zonder | Vmbo-T<br>Met licentie | Vmbo-T<br>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 tussen 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 komt klassenverkleining weinig voor. Verder hebben de locaties met licentie vaker onderwijsassistenten, extra uren voor mentoren, extra uren voor zorgcoördinatie en aanschaf van leermiddelen. De reden voor de verschillen tussen scholen met en zonder licentie is uiteraard de hoeveelheid middelen. Scholen zonder licentie krijgen geen lwoo-middelen en bekostigen hun

zorgstructuur uit de lumpsum, het regionaal zorgbudget dat zij eventueel ontvangen van het samenwerkingsverband en de rugzakmiddelen. Dat stelt hen in staat om grotendeels dezelfde maatregelen op te nemen in hun ondersteuningsstructuur als de scholen met licentie (de tabel laat zien dat de verschillen in ondersteuningsstructuur tussen scholen met en zonder licentie niet groot zijn). De uitzondering hierop is de klassenverkleining, scholen zonder lwoo-middelen kunnen dat niet bekostigen.

### 3.5.2 Wie profiteren van de lwoo-middelen?

Kleinere klassen betekent nog niet automatisch dat alleen lwoo-leerlingen daarvan profiteren. 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 de andere helft van de basis/kader locaties zitten lwoo- en niet-lwoo leerlingen samen in de klas en profiteren dus ook andere leerlingen van de kleinere klassen.

Ook in bredere zin is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de lwoo-middelen niet uitsluitend voor lwoo-leerlingen worden ingezet. Onderstaande tabel maakt dit zichtbaar.

*Tabel 8 - Verdeling en inzet van de lwoo-middelen, vmbo-locaties, naar type (percentage eens met de uitspraak)*

|   | Vmbo-B/K<br>met licentie | Vmbo-T<br>met licentie |
|---|--------------------------|------------------------|
| 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                      |

We zien dat er bij een klein deel van de onderzochte scholen ook lwoo-geld gaat naar havo/vwo-leerlingen en dat bij sommige basis/kader-locaties het geld ook aan andere doelen dan de leerlingenzorg wordt besteed. Dit is overigens op zichzelf niet onrechtmatig: het staat scholen vrij zelf te bepalen hoe en waarvoor zij verkregen lwoo-middelen inzetten en het is niet wettelijk bepaald dat de middelen exclusief voor lwoo-leerlingen moeten worden ingezet. Bij veruit de meeste locaties komen de lwoo-middelen wel uitsluitend terecht in het vmbo. Maar op de meeste locaties worden deze middelen ook benut voor niet lwoo-leerlingen in het vmbo.

### 3.5.3 Kunnen scholen zonder licentie de ondersteuning bieden die nodig is?

Scholen zonder licentie hebben dus, zoals we hebben laten zien, qua inhoud grotendeels dezelfde ondersteuningsstructuur als de scholen met licentie, maar wel minder middelen. Het is daarom de vraag of locaties zonder licentie hun zorgleerlingen de ondersteuning kunnen bieden die nodig is en of scholen met en zonder licentie daarin verschillen. Onderstaande tabel geeft weer hoe de onderzochte scholen daarover oordelen.

*Tabel 9 – Ondersteuning van 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?                                 | Vmbo-B/K met licentie | Vmbo-B/K Zonder | Vmbo-T met licentie | Vmbo-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 echter het relatief hoge percentage basis/kader-locaties zonder licentie dat zegt in de helft van de gevallen niet de benodigde ondersteuning te kunnen bieden. 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 vooral zware, ernstige problematiek van leerlingen genoemd als reden waarom de school onvoldoende kan doen.



## 4 Conclusies

Wat is nu het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt? We vatten in deze paragraaf de hoofdteksten 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.

### 4.1 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 verandermogelijkheden.

#### ***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 zou 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 verdrukking 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**

Gebleden 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.

#### **4.2 Nadelen ondervangen**

Scholen zien dus als mogelijk nadeel van loslaten dat ze verworvenheden kunnen kwijtra-ken en dat middelen meer zullen versnipperen. In de focusgroep bijeenkomst 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 toegedragen 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 onderzoek<sup>8</sup> 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 praktijkonderwijscholen. 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 praktijkonderwijs. 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-

---

8 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.

### **4.3 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. Weerstanden zullen 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.

#### **4.4 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.

#### **4.5 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<sup>9</sup> 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.

---

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



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.