



Evaluatie
Passend Onderwijs

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs

Deel 2: Eerste ervaringen met
de stelselverandering

Guuske Ledoux

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs

Deel 2: Eerste ervaringen met de
stelselverandering

Ledoux, G.
Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs.
Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselverandering.
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 966, projectnummer 20689.05)

Dit is publicatie nr. 14 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-025-6

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Plantage Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel. 020-525 1226
www.kohnstammstituut.uva.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2016

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

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Inleiding	3
2. Beleidstheorie en causale keten	7
3. Invoering van de zorgplicht	9
4. Dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen	13
5. Middelenverdeling en toewijzingsprocedures	17
6. Positie van het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs	21
7. Het verdwijnen van landelijke indicatiecriteria	25
8. De invloed van het referentiekader	29
9. Gebeurt wat bedoeld is?	31
10. Waar doen we verder onderzoek naar in het evaluatieprogramma?	35
Referenties	37

1. Inleiding

Passend onderwijs is, afgemeten aan het moment van de inwerkingtreding van de wet, nu ruim twee jaar ingevoerd. De term is inmiddels goed ingeburgerd, de decentralisatie is een feit, nieuwe procedures zijn ontwikkeld en in praktijk gebracht en over de invulling wordt volop gediscussieerd. Het evaluatieonderzoek waarin de invoering en opbrengsten van passend onderwijs worden gevolgd heeft ook al zijn eerste producten opgeleverd. Er zijn rapporten gemaakt over verschillende deelthema's, er is een eerste verslag gemaakt van hoe passend onderwijs is 'geland' in tien samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs en vijf mbo-instellingen en er zijn cijfers verzameld en geanalyseerd over leerlingenstromen en onderwijsloopbanen van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Ook is een journalist op pad geweest om ervaringen van leraren en ouders te verzamelen.

Onderdeel van het evaluatieonderzoek is dat elk half jaar de balans wordt opgemaakt over wat het onderzoek heeft opgeleverd in een stand van zaken rapport. Het voorliggende rapport is deel 2 in deze reeks. In deel 1 is de opzet van het evaluatieprogramma geschetst en is een overzicht gegeven van de uitkomsten van onderzoek dat vóór of rond de invoeringsdatum is uitgevoerd. Dat deel geeft een beeld van de beginsituatie van passend onderwijs op drie niveaus: het bovenscholse en bestuurlijke niveau, het niveau van scholen en leraren en het niveau van ouders en leerlingen.¹ Voor elk niveau is tevens aangegeven wat voor soort onderzoek in het evaluatieprogramma is opgenomen om de ontwikkelingen ná de invoering te kunnen volgen. Wie meer over doel en opzet van het evaluatieprogramma wil weten kan die informatie in dit deel 1 vinden. Een korte samenvatting staat in het kader.

Wat houdt het evaluatieprogramma in?

Om zicht te krijgen op wat passend onderwijs teweegbrengt, is een evaluatieprogramma van vijf jaar ontworpen om de invloed en gevolgen van passend onderwijs te onderzoeken. Dit programma is gestart in de tweede helft van 2015. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) door een consortium van zeven onderzoeksinstituten: het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam (coördinator), bureau Oberon in Utrecht, de CED-groep in Rotterdam, bureau KBA in Nijmegen, TIAS School for Business and Society van Tilburg University, het Nederlands Centrum Onderwijs-Jeugdzorg in samenwerking met Hogeschool Windesheim en de Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek.

De vragen waar het onderzoek een antwoord op zoekt zijn:

1. Wat is de impact van passend onderwijs op het handelen van samenwerkingsverbanden, besturen en hun samenwerkingspartners? (bovenschools niveau)

¹ Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik*. www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

2. Wat is de impact van passend onderwijs op scholen/opleidingen en leraren? (school/klasniveau)
3. Wat is de impact van passend onderwijs op ouders en leerlingen/studenten? (leerlingniveau)
4. Welke interacties doen zich voor tussen deze niveaus?
5. In welke mate zijn in scholen/opleidingen en bij leraren factoren zichtbaar die als gunstig beschouwd worden voor onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften? Welke ontwikkeling vindt hierin plaats, onder invloed waarvan? En in hoeverre beïnvloeden deze factoren de ontwikkeling van leerlingen?

Met de term 'impact' bedoelen we alle soorten effecten en gevolgen van de invoering van passend onderwijs. Tevens duiden we daarmee het ontwikkelingskarakter aan. Het gaat niet om effecten/gevolgen op één moment, maar om stappen en gebeurtenissen in de tijd en de verklaringen hiervoor. Verder bedoelen we met 'impact' zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen van passend onderwijs.

De thema's waar we de evaluatie op richten zijn ontleend aan een zogenoemde beleidstheorie: een geheel van doelen, verwachtingen, beleidsinstrumenten en beoogde uitkomsten van passend onderwijs. Het gaat om de volgende thema's:

- de werking van de zorgplicht
- realisatie van dekkend aanbod en de rol van schoolondersteuningsprofielen daarbij
- rol en taak van de samenwerkingsverbanden, de positie van speciaal onderwijs daarin
- budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding
- van landelijke criteria naar hulp op maat
- afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, rol van gemeenten
- rechten/positie van ouders, keuzevrijheid ouders
- ondersteuning van scholen/opleidingen door besturen en samenwerkingsverbanden
- (bevorderen van) vaardigheden en attitudes van leraren
- werken met ontwikkelingsperspectieven

Verder richten we ons nog op enkele thema's die verwijzen naar resultaten die passend onderwijs zou moeten behalen, zoals de omgang met thuiszitters en aard en omvang van bureaucratie.

Het onderzoek omvat monitorprojecten op verschillende thema's, integrale en thematische casestudies, een 'school-klas-leerling' project waarin de samenhang wordt onderzocht tussen schoolbeleid, leraargedrag en ontwikkeling van leerlingen, casestudies op leerlingenniveau, loopbaananalyses, beleidsanalyses en journalistiek onderzoek. Tevens horen enkele aangehangen projecten tot het programma, die worden uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van OCW. Dit betreft onderzoek naar (scenario's voor) bekostigingssystematiek van lwoo- en praktijkonderwijs binnen passend onderwijs, naar de ervaringen van samenwerkingsverbanden die kiezen voor *opting out* wat betreft de regels voor indicering van lwoo-leerlingen, naar de integratie van speciaal onderwijsvoorzieningen en naar onderwijs-juridische vragen. Ook is er ruimte voor praktijkgericht onderzoek op verzoek van praktijkpartners.

In het voorliggende deel 2 richten we de blik op aspecten van de verandering die passend onderwijs teweeg brengt op stelselniveau, tot nu toe. We kijken daarvoor naar de beleidstheorie en naar de verschillende beleidsinstrumenten die zijn ingezet om doelen op stelselniveau te bereiken. Werken deze instrumenten (al) zoals bedoeld? Waar wel, waar niet, hoe komt dat? Doen zich ergens knelpunten voor of nog onopgeloste vraagstukken, van welke aard? Waarover is men juist tevreden? We gebruiken hiervoor gegevens uit een deel van het tot nu toe door het consortium uitgevoerde onderzoek, te weten:²

- Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (eerste rapport integrale casestudies).
- Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016 (monitorproject).
- Impact van passend onderwijs op het so-vso-sbo (thematische casestudie).
- Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs, periode 2011-12 tot en met 2015-16, update stroomgegevens (analyse kengetallen).
- Op weg naar nieuw beleid lwoo. Voortgangsonderzoek naar opting out lwoo (aangehangen onderzoek).
- Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs. (aangehangen onderzoek)

Met de keuze voor een focus op stelselniveau laten we in dit deel het onderwerp hoe passend onderwijs tot nu toe uitwerkt voor leraren, ouders en leerlingen nog even liggen. Hierover zijn al wel gegevens beschikbaar, maar in het komende half jaar worden deze nog in ruime mate aangevuld, vanuit lopend onderzoek. Dit onderwerp zal daarom centraal komen te staan in deel 3, dat zal verschijnen in mei/juni 2017.

² Voor meer gegevens zie de lijst met referenties. Alle publicaties zijn te vinden op www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

2. Beleidstheorie en causale keten

Een beleidstheorie is, kort gezegd, een geheel van doel-middel uitspraken over voorgenomen beleid op een bepaald domein, of over beleid dat in uitvoering is. Zo'n theorie laat zien waarom iets als probleem is ervaren, waarom er beleid nodig is om aan dat probleem het hoofd te bieden, welke beleidsinstrumenten daarvoor worden ingezet, tot welke effecten het beleid moet leiden en waarom het aannemelijk is dat de gekozen beleidsinstrumenten daartoe zullen bijdragen. We zullen hier niet de beleidstheorie achter passend onderwijs volledig beschrijven³, maar beperken ons tot het weergeven van een zogenoemde 'causale keten' die laat zien welke beleidsacties tot welk resultaat moeten leiden. Ledoux (2013) heeft de beleidstheorie achter passend onderwijs samengevat in twee causale ketens, één voor het stelselniveau en één voor het school/klas/leerlingniveau. We gebruiken hier alleen de causale keten voor het stelselniveau. De beleidsinstrumenten in deze keten staan in deze stand van zaken centraal.

Causale keten Wet passend onderwijs (stelsel)

ALS

Schoolbesturen een zorgplicht krijgen

EN

Scholen schoolprofielen (ondersteuningsprofielen) opstellen

EN

Samenwerkingsverbanden zorgen voor een dekkend aanbod in eigen gebied

EN

Samenwerkingsverbanden een eigen (vast) budget krijgen

EN

Samenwerkingsverbanden ook speciaal onderwijs omvatten

EN

Landelijke indicatiecriteria verdwijnen

EN

Er landelijke richtlijnen bestaan voor inrichting van de zorg en invulling van de zorgplicht (referentiekader)

EN

Er betere afstemming is tussen onderwijs, jeugdzorg en jeugdbeleid

DAN

Wordt er minder gelabeld

EN

Ontstaat er meer maatwerk

³ Wie daarover meer wil weten verwijzen we naar Ledoux, Karsten, Breetvelt, Emmelot, Heim & Zoontjens, 2007, en ECPO, 2011a,b, 2013.

EN

Is er minder bureaucratie

EN

Is duidelijk wat scholen kunnen bieden

EN

Krijgen ouders een plaatsingsgarantie

EN

Worden ouders en kinderen sneller en efficiënter geholpen, ook met zorg buiten school

EN DAARDOOR

Hoeven ouders niet meer te shoppen

EN

Verdwijnen de thuiszitters

EN

Krijgt elk kind een plek, passend bij de zorgbehoefte

EN

Worden kosten beheerst en middelen efficiënt besteed

In het stelseldeel van de causale keten liggen de einddoelen bij 'ieder kind een passende plek' en beheersing van kosten en bureaucratie. De beleidsinstrumenten die dat moeten bewerkstelligen zijn de zorgplicht, schoolondersteuningsprofielen, de inrichting van samenwerkingsverbanden van voldoende omvang en met opname van het speciaal onderwijs, de opdracht aan die samenwerkingsverbanden om voor een dekkend aanbod te zorgen, afschaffing van landelijke regels, budgetfinanciering en samenwerking met jeugdzorg en gemeenten. Het instrument 'referentiekader' is in dit geheel een extra hulpmiddel. Tussen de beleidsinstrumenten en de einddoelen liggen tussenstappen, ook op te vatten als tussendoelen.

In dit deel van het beleid draait het dus om de organisatie (organen, verantwoordelijkheden) en de financiering van het nieuwe beleid. De verwachte effecten zijn een doelmatiger en financieel beter beheersbaar stelsel waarin verantwoordelijkheden voor iedereen duidelijk zijn en er geen ouders of kinderen zijn die 'verdwalen in het woud van regels' of tussen wal en schip vallen. Het gaat er om dat het *stelsel* beter functioneert.

Wat weten we nu over hoe die beleidsinstrumenten werken, tot op heden? Daarover gaan de volgende paragrafen. Een belangrijke opmerking vooraf is dat we in deze stand van zaken (nog) geen uitspraken zullen doen over causale relaties, dus over de vraag of er daadwerkelijk sprake is van oorzaken en gevolgen. We beperken ons tot beschrijvende informatie. Per onderwerp vermelden we ook wanneer en in welke vorm we dit onderwerp verder onderzoeken. De evaluatie bevindt zich immers nog maar in een eerste fase...

3. Invoering van de zorgplicht

Schoolbesturen in primair, voortgezet en speciaal onderwijs hebben met de invoering van passend onderwijs zorgplicht gekregen. Dat betekent dat ze ervoor verantwoordelijk zijn om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plek te bieden. Het gaat daarbij om leerlingen die bij een school worden aangemeld en leerlingen die al op school zitten. Het principe is dat die school in overleg met de ouders een passende plek vindt op de eigen school of, als de school niet de juiste begeleiding kan bieden, op een andere reguliere of speciale school. In hun schoolondersteuningsprofiel leggen scholen vast welke ondersteuning zij kunnen bieden. De zorgplicht is het beleidsinstrument dat ervoor moet zorgen dat verantwoordelijkheden duidelijk belegd zijn en dat zo min mogelijk kinderen thuiszitten.

In de praktijk kunnen zich bij toepassing van dit beginsel natuurlijk vragen of dilemma's voordoen. Bijvoorbeeld: wat gebeurt er als er bij 'passende' scholen wachtlijsten zijn, tot waar reikt de zorgplicht als het vinden van een passende plek ingewikkeld is, is er (dan) ook een rol voor het samenwerkingsverband, is passend in de ogen van de school hetzelfde als passend in de ogen van ouders en houden ouders voldoende keuzevrijheid?

Over de werking van de zorgplicht zijn vragen gesteld in de integrale casestudies. Dit betreft vijf samenwerkingsverbanden primair onderwijs (po) en vijf samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (vo). Er is in elke case gesproken met de directies van het samenwerkingsverband, met enkele bestuurders, met enkele schoolleiders en met leraren uit die scholen.

Wat opviel is dat in deze casestudies over de uitvoering van de zorgplicht verschillend gesproken wordt in het po en vo. In het vo geeft men aan dat men wel aan de zorgplicht moet wennen, maar dat zich bij de toepassing geen echte problemen voordoen. Er zijn wel aandachtspunten, vooral ten aanzien van goede overdracht van informatie door de vorige school bij leerlingen die worden aangemeld, maar die lijken zich meer voor te doen bij leerlingen die van vo-school wisselen dan bij leerlingen die vanuit het po instromen. Ook was er een voorbeeld van een ISK (internationale schakelklas) die veel aanmeldingen kreeg van leerlingen die niet in aanmerking kwamen voor de ISK, maar waarvoor de school wel allemaal oplossingen moest zien te vinden. In drie van de vijf onderzochte vo-samenwerkingsverbanden heeft het samenwerkingsverband zelf ook een expliciete rol in de uitvoering van de zorgplicht. In de andere twee zijn de scholen (en schoolbesturen) alleen verantwoordelijk.

In het po hebben ook twee van de vijf samenwerkingsverbanden gezamenlijke afspraken over de zorgplicht, maar ligt in het algemeen de verantwoordelijkheid exclusiever bij de scholen en schoolbesturen. Er is daar, op de verschillende niveaus, minder zicht op de uitvoering van de zorgplicht. Er zijn geluiden dat er sprake zou zijn van strategisch gedrag van scholen om de zorgplicht te ontwijken en dat er soms 'gerommeld' wordt met het onderscheid tussen aanmelden en inschrijven om de zorgplicht te ontlopen. We kunnen uit de beschikbare gegevens echter niet afleiden hoe dit precies gegaan is en evenmin of

dit meer dan incidentele gevallen betreft. Wat verder vanuit het po gemeld is, is dat de zorgplicht scholen veel tijd kost als het om 'ingewikkelde leerlingen' gaat. Ook genoemd zijn problemen bij het terugplaatsen van leerlingen vanuit het speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs.

Natuurlijk is het aantal cases te klein om al te kunnen spreken van werkelijk verschil tussen po en vo. Verder onderzoek zal hierover meer gegevens moeten opleveren en ook over mogelijke verklaringen.

Relevant is verder dat er wellicht een relatie is tussen de uitvoering van de zorgplicht en krimp in leerlingenaantallen. Krimp doet zich in sommige regio's voor, ook in de onderzochte cases, en daar wordt gerapporteerd dat scholen geneigd zijn om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ruimhartig aan te nemen omdat men de leerlingen nodig heeft. Eventuele problemen met wachtlijsten zijn in ons onderzoek (nog) niet naar voren gekomen. Ook kunnen we nog geen uitspraken doen over de vraag of de toepassing van de zorgplicht keuzevrijheid van ouders beperkt. Er loopt momenteel een deelonderzoek naar de keuzevrijheid van ouders in passend onderwijs, dus daarop kunnen we in de volgende Stand van zaken publicatie ingaan. Ook de vraag of ouders en scholen dezelfde opvatting hebben over 'passend' komt in de volgende Stand van zaken aan de orde.

Er zijn ook vijf mbo-instellingen onderzocht als onderdeel van de integrale casestudies. In het mbo geldt geen zorgplicht. Mbo-instellingen hebben geen wettelijke plicht om studenten met specifieke onderwijsbehoeften op te nemen of elders een passende plek te bezorgen. De discussie over het toelatingsbeleid speelt echter wel sterk in het mbo. Alle vijf instellingen hebben, vaak al voor de komst van passend onderwijs, hun beleid en procedures rondom de intake en aanname van nieuwe studenten aangepast. Veelal gaat het om het expliciteren van de procedures, opstellen van een ondersteuningsprofiel en formuleren van centraal beleid voor de gehele organisatie. Het uitgangspunt is dat men alle nieuwe studenten welkom wil heten. In alle vijf cases spreekt men van een toegenomen bewustzijn dat weigering van nieuwe studenten niet zomaar (meer) kan. Tegelijkertijd is men nadrukkelijk bezig met de grenzen van dat welkom in bijzondere situaties: wanneer is een student nog plaatsbaar en wanneer niet meer? De mate en aard van de ondersteuningsbehoefte speelt daarbij een rol. Men stelt grenzen aan de ondersteuning die geboden kan worden en daarmee aan de toelaatbaarheid van studenten. Een voor het mbo bijzondere factor is dat men daarvoor ook kijkt naar de eisen die het beroep en het werkveld stellen. De vraag is niet alleen of de opleiding de gevraagde ondersteuning kan bieden, maar ook of de student (later) kan functioneren tijdens de stage of in het beroep. Verschillende werkvelden en beroepen stellen daarbij verschillende eisen. De mbo-instellingen zijn nog zoekende naar manieren om tegemoet te komen aan de belangen van studenten op zowel korte als langere termijn.

Conclusie

De voorlopige conclusie over de werking van de zorgplicht in het po en vo tot nu toe is dat men bezig is er ervaring mee op te doen, dat er hier en daar geluiden zijn dat er, met name in het po, nog mee 'gerommeld' wordt en dat er mogelijk een relatie is met krimp. In het mbo geldt de zorgplicht niet, maar is men wel bezig met het expliciteren van het eigen toelatingsbeleid. Meer onderzoek is nodig naar de werking van de zorgplicht, dit blijft een aandachtspunt in het evaluatieprogramma.

4. Dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen

De wet verplicht po- en vo-scholen tot het opstellen van een schoolondersteuningsprofiel, waarin ze aangeven voor welke leerlingen ze wel en niet een goed aanbod kunnen leveren. Scholen zijn daarin vrij en stellen deze profielen zelfstandig op, als het goed is in samenspraak met hun bestuur. Er zijn verschillende instrumenten op de markt die de scholen daarbij kunnen gebruiken. De beleidsaannname is dat binnen een samenwerkingsverband de profielen gezamenlijk zullen leiden tot een dekkend en transparant aanbod.

Het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel geeft scholen de mogelijkheid tot specialiseren in een bepaald type ondersteuningsaanbod, maar voor hoe die specialisaties zich tot elkaar (moeten) gaan verhouden bestaan geen richtlijnen. Het is dus denkbaar dat er een onevenwichtig aanbod ontstaat, bijvoorbeeld wanneer de meeste scholen binnen een samenwerkingsverband aangeven dat ze wel leerlingen met leerproblemen kunnen opvangen maar geen leerlingen met gedragsproblemen. Volgens de wet kunnen samenwerkingsverbanden aan scholen wel aanwijzingen geven als dit nodig is voor het realiseren van een dekkend aanbod, maar hierbij is niet geregeld wie het laatste woord heeft. Een vraag is dus of en hoe de samenwerkingsverbanden op dit punt een regierol spelen. Samenwerkingsverbanden hebben wel de opdracht om te zorgen voor een dekkend aanbod van voorzieningen.

Wat weten we op dit moment van het realiseren van dekkend aanbod en de rol van schoolondersteuningsprofielen daarbij? Uit de gesprekken die hierover zijn gevoerd in de integrale cases blijkt dat de meeste betrokkenen vinden dat er sprake is van een geheel of vrijwel geheel dekkend aanbod van ondersteuning in hun samenwerkingsverband. Dit geldt zowel voor het po als het vo. Niet alleen bestuurders en directies van samenwerkingsverbanden rapporteren dit, ook de scholen zijn deze mening toegedaan. Vaak was dat aanbod er al in de periode vóór passend onderwijs, zo is opgemerkt. Er is niet of nauwelijks melding gemaakt van specifieke tekortkomingen in het ondersteuningsaanbod. Daarbij doelt men op de beschikbaarheid van *voorzieningen*, zoals vormen van speciaal onderwijs of bovenschoolse tijdelijke voorzieningen voor leerlingen die in het regulier onderwijs even niet mee kunnen. Over de mate waarin binnen de scholen of voorzieningen het daadwerkelijke *aanbod* passend is, kan men over het algemeen niet oordelen (daar heeft men geen zicht op en geen criteria voor). Zoals eerder vermeld, betreft het hier een beperkt aantal (tien) samenwerkingsverbanden. Andere deelprojecten uit het evaluatieprogramma laten een iets ander beeld zien. Zo blijkt uit de Monitor Ondersteuningsaanbod, een landelijke survey onder intern begeleiders van po-scholen en zorgcoördinatoren van vo-scholen, dat er zowel in het po als het vo nog behoefte is aan voorzieningen voor kortdurende opvang en observatie en aan (uitbreiding van) een crisisvoorziening of -interventie. Dat laatste is ook het geval in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook zouden er volgens de intern begeleiders en

zorgcoördinatoren in het voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs meer voorzieningen voor reïntegratie van thuiszitters moeten zijn en is er in het (voortgezet) speciaal onderwijs behoefte aan (uitbreiding van) combinatieprogramma's onderwijs en jeugdzorg.

Verder komt uit de thematische casestudie naar de impact van passend onderwijs op het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs naar voren dat er ook vanuit deze schooltypen behoefte is aan aanvullende voorzieningen. Dan gaat het ófwel om voorzieningen die geschikt zijn voor leerlingen met gecombineerde problematiek (zoals ernstig meervoudig beperkte kinderen of kinderen met een verstandelijke beperking en tevens gedragsproblemen), ófwel om leerlingen met autisme en een hoog cognitief niveau. De scholen in dit onderzoek geven aan dat men in hun samenwerkingsverband ook al bezig is met het oprekken of uitbreiden van het aanbod in deze richting.

Over de vraag of de schoolondersteuningsprofielen bijdragen aan het realiseren van dekkend aanbod laat het onderzoek tot nu eenduidige resultaten zien. In de integrale cases hebben alle scholen binnen de tien samenwerkingsverbanden po en vo deze profielen gemaakt, maar ze blijken allerm minst een actieve werking te hebben. Sommigen spreken expliciet van een 'papier document'. Het opstellen ervan heeft nogal eens in haast plaatsgevonden en het is vaak weinig meer geweest dan een beschrijving van de gebruikelijke, al voor passend onderwijs bestaande, werkwijzen op scholen. Leraren geven aan dat ze er niet of nauwelijks betrokken bij zijn geweest en sommigen weten zelfs niet van het bestaan ervan. Evenmin is er sprake van onderlinge afstemming tussen scholen of specialisatie in ondersteuningsaanbod. Het tegendeel is soms eerder het geval: scholen willen zich liever niet sterk profileren met hun ondersteuningsaanbod omdat ze de school niet het imago van een 'zorglocatie' willen geven. Ook speelt op sommige plaatsen concurrentie tussen scholen een rol, vooral in krimpgebieden. Daar is dan bijvoorbeeld afgesproken dat elke school ongeveer hetzelfde profiel heeft, om te voorkomen dat hierop concurrentie kan optreden.

In het mbo heeft het begrip dekkend aanbod een andere betekenis. Zoals hiervoor al is aangegeven, kijkt men in de onderzochte mbo-cases tegenwoordig expliciet naar wat de grenzen zijn aan de ondersteuning die men kan, wil en moet bieden. Het ondersteuningsprofiel speelt daarin, anders dan in het po en vo, juist een belangrijke rol: het is een instrument om die grenzen af te bakenen en (zowel voor extern als intern gebruik) de grenzen kenbaar te maken. De mbo-instellingen streven naar dekkend aanbod in de eigen instelling, maar binnen de grenzen van het ondersteuningsprofiel. Dat roept wel de vraag op wat de opties zijn voor jongeren die niet plaatsbaar zijn vanwege de grenzen aan het ondersteuningsprofiel. Voor een deel wordt dan gezocht naar een andere opleiding (op een andere locatie) waar wel de passende ondersteuning geboden kan worden, een deel is aangewezen op alternatieve scholing zoals bijvoorbeeld bij de REA Colleges en voor een ander deel is er geen plaats in het beroepsonderwijs. Rondom de entreeopleidingen en met name voor kwalificatieplichtige jongeren moet de mbo-instelling daarover afspraken maken met de gemeente.

Conclusie

De voorlopige conclusie over dekkend aanbod in de samenwerkingsverbanden is dat men verschillend oordeelt over de mate waarin het aanbod werkelijk volledig dekkend is. Dit lijkt te maken te hebben met de verschillende perspectieven die men heeft op wat dekkend aanbod moet inhouden.

Voor de schoolondersteuningsprofielen geldt dat deze in het po en het vo nog niet de beoogde functie vervullen. In het mbo spelen ze een duidelijker rol, vooral bij het expliciteren van de grenzen van toelaatbaarheid. In het mbo probeert men binnen de instelling dekkend aanbod te creëren, maar voor niet-plaatsbare jongeren zijn er niet altijd sluitende oplossingen.

5. Middelenverdeling en toewijzingsprocedures

Een belangrijk onderdeel van passend onderwijs is de herstructurering van de financiering van de ondersteuning. Er is gekozen voor budgetfinanciering. Elk samenwerkingsverband en elke mbo-instelling krijgt de beschikking over een vast budget voor verschillende vormen van ondersteuning, dat men naar eigen inzicht kan inzetten. Overschrijdingen op dat budget moeten in het po en vo door het samenwerkingsverband, of in het uiterste geval door de aangesloten schoolbesturen, zelf worden opgevangen. In het mbo moet de mbo-instelling dat zelf financieren. Daarmee is er op landelijk niveau geen sprake meer van een openeinde financiering, zoals voorheen het geval was met het beleid leerlinggebonden financiering (lgf). De samenwerkingsverbanden zijn ook zelf verantwoordelijk voor de toelating tot speciaal onderwijs en (in het vo) voor de toewijzing van leerwegondersteuning en praktijkonderwijs. De geldende landelijke criteria zijn (speciaal onderwijs) of worden op termijn (leerwegondersteuning en praktijkonderwijs) losgelaten.

Het verdelingsprincipe waarvoor is gekozen is verevening. De middelen worden verdeeld naar rato van het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband of de mbo-instelling. Oude verschillen in middelenbesteding uit de tijd van het lgf-beleid zijn daarmee opgeheven. Voor de verdeling van middelen voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs moet nog een model worden vastgesteld (zie paragraaf 7).

Budgetfinanciering en verevening zijn de middelen waarmee de financiële onbeheersbaarheid van de vroegere openeinderegelingen moet worden beteugeld. Een belangrijk punt is dat de samenwerkingsverbanden financiële vrijheid krijgen: ze mogen zelf beslissen op welke manier, voor welke leerlingen en voor welke voorzieningen ze de middelen willen inzetten.

De verevening voor de zware ondersteuning (de lgf-middelen) zorgt ervoor dat sommige samenwerkingsverbanden meer geld zijn gaan ontvangen en dat andere er financieel op achteruit gaan. Denkbaar is dat dit tot verschillend beleid in de samenwerkingsverbanden leidt, bijvoorbeeld meer/minder sturen op het aantal leerlingen dat in duurdere voorzieningen onderwijs kan krijgen. Een andere vraag is hoe doelmatig de middelen besteed worden en wie daarvoor verantwoordelijk is. Ten aanzien van de toewijzingsprocedures spelen verder vragen rond transparantie, rechtsgelijkheid, deskundigheid en efficiëntie. En verder is uiteraard interessant hoe de samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hun middelen intern verdelen.

Wat betreft dit laatste: uit de integrale cases, en uit de al eerder uitgevoerde Monitor Toewijzing⁴, blijkt dat samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hun procedures voor middelenverdeling op heel verschillende wijze hebben ingericht. Meer informatie

⁴ Uitkomsten van deze monitor zijn al vermeld in Stand van zaken 1.

hierover is te vinden in de betreffende rapporten, hier noemen we alleen een paar hoofdpunten:

- In de samenwerkingsverbanden kiest men meestal voor een gecombineerd model, waarbij een deel van de middelen direct naar de schoolbesturen gaat en een deel beschikbaar blijft voor bovenschoolse voorzieningen. In enkele van de onderzochte cases is gekozen voor een 'arrangementenmodel', waarin scholen onderbouwde aanvragen voor extra ondersteuning kunnen indienen bij het samenwerkingsverband.
- De vroegere ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs voor de 'rugzakleerlingen' in het regulier onderwijs is vaak omgezet naar een systeem waarin scholen vaste ondersteuners krijgen vanuit het samenwerkingsverband en/of een beroep kunnen doen op experts die het samenwerkingsverband beschikbaar heeft.
- Men zet in op verhoging van de basisondersteuning in het regulier onderwijs. Om dat te bereiken verschuiven middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar een lager niveau. Deze verschuiving is te zien in het po en het vo waar leerkrachten- en docententeams hun ondersteuning moeten expliciteren en vergroten, maar ook in het mbo, waar alle instellingen in het onderzoek in meer- of mindere mate proberen de ondersteuning van de tweede naar de eerste lijn te brengen.
- Voor de toelating tot het speciaal onderwijs zijn overal commissies gevormd⁵, maar verschillen de procedures voor het aanvragen van de toelaatbaarheidsverklaringen, met bijbehorende verschillen in administratieve lasten voor de aanvragers.

De eerste ervaringen met deze nieuwe manieren van werken laten in de integrale cases een gemengd beeld zien. De veranderingen in de toelating tot speciaal onderwijs vindt men over het algemeen positief wat betreft de vrijheid die men nu heeft in het hanteren van criteria voor toewijzing. Men is blij dat er meer ruimte is om zelf te bepalen hoe de toewijzing verloopt en dat er gekozen kan worden voor flexibiliteit in de duur van toewijzingsbesluiten. De meest genoemde negatieve ervaring is de administratieve last. Er moeten dossiers samengesteld, ontwikkelingsperspectieven opgesteld en formulieren ingevuld worden. In de meeste cases klagen de scholen over bureaucratie, die eerder toegenomen dan afgenomen zou zijn. In een enkel geval klinkt ook een tegengeld: als je je zaakjes goed op orde hebt, dossiers bijhoudt en ontwikkelingsperspectieven opstelt, dan valt de belasting wel mee. Feit is dat de verschuiving van de aanvraag en beoordeling naar de samenwerkingsverbanden heeft geleid tot nieuwe procedures en daarbij behorende eisen aan de informatievoorziening. De bezwaren lijken ook te maken te hebben met onwennigheid met de nieuwe gang van zaken, dat is althans het geluid dat directeurs van samenwerkingsverbanden laten horen.

⁵ Wettelijk voorgeschreven is alleen dat er twee deskundigen moeten worden geraadpleegd, niet hoe dat moet worden georganiseerd. In de praktijk kiest men voor de inrichting van commissies.

Over de nieuwe manier van middeleninzet in het regulier onderwijs is men overwegend tevreden. Positieve punten die men noemt is dat nu niet meer aangetoond hoeft te worden dat een kind een beperking heeft voor de aanvraag van extra ondersteuning (er hoeft niet meer 'gelabeld' te worden), dat de nieuwe systemen flexibeler zijn ("het rugzakje was voor iedereen even groot en daardoor voor de een te licht en voor de ander te zwaar"), dat de ondersteuning die het samenwerkingsverband biedt nu meer op maat van de school is, dat er meer expertise de school binnenkomt, dat scholen meer vrijheid hebben om de middelen in te zetten naar eigen wens en dat de behoeften van leerlingen beter in beeld zijn. Maar kritiekpunten zijn er ook. Daar waar men werkt met een arrangementenmodel zijn er klachten over bureaucratie (omdat aanvragen administratieve last met zich meebrengen) en over ongelijke verdeling (scholen met een smalle basisondersteuning vragen meer aan dan scholen met een bredere basisondersteuning). Ook dit kan overigens nog een gewenningsverschijnsel zijn. Verder signaleert men vooral in het po dat er minder leerlingen naar het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs gaan. De een beoordeelt dat positief, als een beoogd effect van het ingezette beleid. De ander toont zich kritisch. Die kritische houding heeft betrekking op mogelijk te lang 'doormodderen' met leerlingen in het reguliere onderwijs en te late verwijzingen, waardoor de juiste ondersteuning te laat geboden wordt. Zorgen zijn er ook over een toename van 'zorgleerlingen' in de klas. Dat zou tot overvraging van leerkrachten leiden en ten koste gaan van de aandacht voor de andere leerlingen in de klas. Over de transparantie, rechtsgelijkheid en deskundige toepassing van de nieuwe procedures maakt men zich echter weinig zorgen, zo bleek eerder uit de Monitor toewijzing. Over de efficiëntie hebben we nu wat meer informatie; een belangrijk aandachtspunt op dit gebied is de administratieve belasting. We komen daarop terug in paragraaf 9.

Wat betreft de verevening: die heeft vooral impact in de samenwerkingsverbanden waar een sterke negatieve verevening aan de orde is. Men zoekt daar naar mogelijkheden om kosten te reduceren, bijvoorbeeld door de toegang tot speciaal onderwijs minder aantrekkelijk te maken of door bovenschoolse voorzieningen op te heffen. Positieve verevening vertaalt zich minder in daarbij passend beleid.

Negatieve verevening is nadrukkelijk een punt van zorg in de betreffende samenwerkingsverbanden. Dat komt niet alleen door de verevening zelf, maar ook door andere omstandigheden. Er wordt gewezen op de combinatie van omstandigheden die financiële consequenties hebben voor de scholen. Hoewel passend onderwijs als zodanig geen bezuiniging inhoudt, ziet men binnen bepaalde samenwerkingsverbanden wel de stapeling van negatieve verevening bovenop onder meer vermindering van gewichtengelden en vermindering van inkomsten door krimp. Vooral door de scholen worden daarvan negatieve gevolgen genoemd. Bijvoorbeeld dat reguliere scholen terughoudend worden in het verwijzen van leerlingen naar speciaal (basis)onderwijs vanwege de financiële gevolgen. Verder maakt men zich op sommige plaatsen zorgen over de kwaliteit van de ondersteuning die nog geboden kan worden met (veel) minder middelen. Ook is er bij sommigen zorg dat het speciaal (basis)onderwijs op termijn zou kunnen verdwijnen, of althans met de bedrijfsvoering ernstig in de problemen zou kunnen

raken. Opvallend is dat anderen juist ook de positieve kant van de financiële krimp benadrukken. Genoemd wordt dat het leidt tot ‘positieve turbulentie’: heroverweging van prioriteiten en werkwijzen en daarmee uiteindelijk een efficiënter gebruik van de middelen.

De financiële situatie in de mbo-cases is in veel opzichten anders. Na het afschaffen van de leerlinggebonden financiering zijn de middelen toegevoegd aan de lumpsum van de instellingen. Er is in de onderzochte cases geen sprake van financiële tekorten en men is zeer tevreden over de mogelijkheid die men nu heeft om zelf over de inzet van de middelen te kunnen beslissen. De vraag is of bij instellingen die een brede benadering van passend onderwijs kiezen⁶ een afzonderlijk budget voor passend onderwijs blijft bestaan. Bij sommige instellingen gaan de middelen nu al naar de teams in een samengesteld ondersteuningsbudget of als onderdeel van de lumpsum. Bij instellingen met een smalle benadering doet zich een ander verschijnsel voor: nu men de voormalige lgf-middelen zelf kan inzetten, ervaart men veel meer studenten te kunnen helpen. Tegelijkertijd groeit het aantal studenten dat uit het budget geholpen moet worden ook sterk (door het wegvallen van de lgf-indicatie). Men stelt zich de vraag of die groei op termijn wel met het nu nog ruime budget kan worden opgevangen.

Conclusie

Over de middelenverdeling en de toewijzingsprocedures luidt de voorlopige conclusie dat men, zowel in po en vo als mbo, tevreden is over de grotere vrijheid die er nu is om middelen naar eigen inzicht aan te wenden. Op landelijk niveau heeft de budgetfinanciering gezorgd voor kostenbeheersing. Op het niveau van de samenwerkingsverbanden ligt er wel een druk op samenwerkingsverbanden met (sterk) negatieve verevening om de kosten te beheersen. De teruggang in middelen komt hier bovenop andere ontwikkelingen die voor minder inkomsten voor schoolbesturen zorgen, zoals krimp en vermindering van het aantal gewichtenleerlingen. Dat leidt tot zorgen over de kwaliteit van de ondersteuning die nog mogelijk is en over de draagkracht van leraren in het regulier onderwijs.

Wat betreft modellen van toewijzing lijkt het zo te zijn dat arrangementenmodellen gepaard gaan met toename van ervaren bureaucratie; maar hierbij speelt mogelijk ook gewenning nog een rol. Over transparantie, rechtsgelijkheid en deskundigheid van de toewijzingsmodellen zijn uit het onderzoek tot nu toe geen negatieve geluiden vernomen.

⁶ Zie het rapport *Passend onderwijs in de praktijk* voor meer informatie over brede en smalle benadering van passend onderwijs in het mbo.

6. Positie van het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs

Sinds de invoering van passend onderwijs zijn scholen voor speciaal onderwijs toegetreden tot de samenwerkingsverbanden po en vo. Het doel daarvan is, uiteraard, om het gezamenlijke beleid voor de organisatie en inzet van extra ondersteuning met alle relevante partijen te kunnen behartigen. Het speciaal onderwijs in cluster 1 en 2 is buiten deze toetreding gebleven, onder meer omdat zij onvoldoende regionaal vertegenwoordigd zijn. Alleen cluster 3 en 4 maken deel uit van de samenwerkingsverbanden. Soms van één samenwerkingsverband en soms van meerdere, als het gaat om schoolbesturen met scholen in verschillende regio's of om scholen die leerlingen krijgen uit verschillende samenwerkingsverbanden.

Voor deze clusters betekent dat een verandering qua bestuur en samenwerking. Maar ook het gevoerde beleid in de samenwerkingsverbanden kan veranderingen voor het speciaal onderwijs tot gevolg hebben; er worden daar immers besluiten genomen die invloed kunnen hebben op de toelatingscriteria, toelatingsprocedures en toelatingsduur voor plaatsingen in het speciaal onderwijs en daarmee op het aantal en type leerlingen dat naar de (v)so-scholen gaat. Voor het speciaal basisonderwijs geldt in principe hetzelfde. Een zorg die bij sommigen bestond, in de periode voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs, was of het speciaal (basis) onderwijs wel voldoende stem zou hebben in de samenwerkingsverbanden, omdat ze qua aantal besturen en aantal leerlingen over het algemeen een 'kleine speler' zijn.

In de integrale cases zijn enkele scholen voor speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs opgenomen, maar dit aantal is te klein om op basis van hun ervaringen uitspraken te kunnen doen over de positie van (v)so- en so-scholen in het algemeen. Meer informatie kunnen we halen uit een thematische casestudie die is uitgevoerd naar de impact van passend onderwijs op het sbo en het (v)so. Hierin zijn zeventien sbo- en (v)so-scholen betrokken uit acht verschillende samenwerkingsverbanden. Ook zijn gesprekken gevoerd met de directeurs van het samenwerkingsverband en de voorzitters van de commissies die toelaatbaarheidsverklaringen afgeven.

De resultaten laten, ook hier, positieve en negatieve ervaringen zien. Een positieve verandering is dat de onderzochte scholen vinden dat ze meer zichtbaar zijn geworden voor het hele onderwijsveld en dat er nu meer wordt samengewerkt met gemeenten en het samenwerkingsverband om dekkend aanbod te realiseren. Men voelt zich meer deel van het geheel en meer gezien dan in de tijd vóór passend onderwijs. Dit wijst er op dat de zorg over mogelijk te weinig stem voor het sbo en (v)so zich vooralsnog niet voordoet, althans niet in deze acht samenwerkingsverbanden. Een andere positieve verandering betreft het toelatingsproces. De voorheen geldende landelijke toelatingscriteria voor het sbo/(v)so zijn aangepast of losgelaten en er is meer nadruk komen te liggen op het onderbouwen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Dit wordt zowel door de scholen als door de voorzitters van de commissies vastgesteld.

Een niet positieve verandering is, voor sommige scholen, de teruggang in middelen waarmee men mee te maken heeft. Voor het sbo zijn (net als voor het regulier onderwijs) de lgf-middelen vervallen en daarvoor is in de regel bij hen niet iets in de plaats gekomen. Daarnaast is de financiering voor leerlingen met ernstige meervoudige beperking niet altijd te verkrijgen, aangezien dit de hoogste bekostigingscategorie betreft. Een andere belangrijke verandering is het wegvallen van de verplichte ambulante begeleiding die het speciaal onderwijs ten tijde van het lgf-beleid leverde aan het speciaal basisonderwijs. Door het tripartiet akkoord⁷ is geregeld dat dit niet automatisch betekent dat ambulante begeleiders hun baan verliezen, maar vaak is er wel een verandering in het type werk ontstaan. Zo werken veel ambulante begeleiders nu als schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband. Hoe de inzet van specifieke expertise en kennis vanuit sbo en (v)so voor het regulier onderwijs er in de toekomst uit komt te zien was ten tijde van het onderzoek nog onbekend. Op dit moment is die inzet er niet of weinig.

Een andere negatieve verandering is dat er vanuit de scholen op dit moment eerder meer dan minder bureaucratie wordt ervaren dan voorheen. Het proces van het regelen van een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) vindt men gepaard gaan met veel administratieve last. Dat komt deels doordat er veel heraanvragen afgehandeld moesten worden door het sbo en (v)so. Ook het feit dat nieuwe toewijzingen vaak een beperktere duur hebben (bijvoorbeeld maar één of twee jaar, waar in het verleden sprake was van toewijzing voor de gehele duur van een verblijf in het sbo(v)so in één keer) maakt dat er meer tijd en werk gemoeid is met het regelen van plaatsingen. De voorzitters van de commissies die over de toelaatbaarheid gaan vinden echter, vanuit hun positie, dat de bureaucratie wel is verminderd.

Enigszins opvallend is dat door de scholen in de thematische casestudies geen veranderingen in hun instroom zijn gerapporteerd, althans niet als effect van passend onderwijs. Er is bij een kleine meerderheid geen sprake van daling in leerlingenaantal. Daar waar bij het andere deel van de scholen wel sprake is van daling wordt dit vooral toegeschreven aan demografische krimp in de regio en niet zozeer aan passend onderwijs. We noemen dit opvallend, omdat uit analyse van landelijke data, gerapporteerd in de factsheet over leerlingen in regulier en speciaal onderwijs, blijkt dat er sprake is van een algemene trend dat het absolute aantal leerlingen in het sbo en (v)so daalt en dat ook het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs afneemt. Voor het sbo en voor (v)so cluster 1 en 2 was dit al voor de invoering van passend onderwijs gaande, en de trend zet zich door. Voor het so cluster 3 en 4 was er tot het schooljaar 2014/15 sprake van een stabiel aandeel, maar zien we in 2015/16 een daling. In het voortgezet onderwijs was er nog sprake van een toename van het aandeel leerlingen in vso cluster 3 en 4 tot aan 2014/15, maar die trend is in 2015/16 omgebogen naar een afname. Dit zou dus, vooral voor de scholen in cluster 3 en 4, een effect kunnen zijn van sindsdien gevoerd beleid van samenwerkingsverbanden (beperken van de instroom). Het

⁷ Afspraken tussen werkgevers, vakbonden en ministerie over hoe om te gaan met de personele gevolgen van de invoering van passend onderwijs; dit betreft onder meer de positie van ambulante begeleiders.

ligt voor de hand te veronderstellen dat dit sterker het geval zal zijn in samenwerkingsverbanden die met negatieve verevening en dus met krimpend budget te maken hebben. Uit de in de factsheet gerapporteerde analyses blijkt inderdaad dat de afname van het aandeel leerlingen in sbo en (v)so zich wat meer voordoet in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening, maar het gaat slechts om een zwak verband. Ook in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening is vaak sprake van een daling van het aandeel leerlingen in sbo en (v)so..

Uit de integrale cases komen een paar voorbeelden naar voren over hoe men hierop in samenwerkingsverbanden probeert te sturen. Zo is er een po-samenwerkingsverband waar een verwijzende school zelf de plaatsing in het sbo of so moet betalen. Die keuze hangt in dit geval duidelijk samen met de negatieve verevening. Ook komen er in de integrale cases (vooral) sbo-scholen voor met een sterk dalend leerlingenaantal, met gevolgen voor de bedrijfsvoering en op wat langere termijn mogelijk ook voor het voortbestaan. Op sommige plaatsen is men bezig voorzieningen voor speciaal (basis)onderwijs te integreren. Naar de mogelijkheden en de gevolgen van dergelijke integratie vindt momenteel een gericht deelonderzoek plaats binnen het evaluatieprogramma; hierover komen binnenkort resultaten beschikbaar.

Conclusie

De (v)so clusters 3 en 4 zijn sinds de invoering van passend onderwijs opgenomen in de samenwerkingsverbanden po en vo. Dat heeft hen zichtbaarder gemaakt en een duidelijker onderdeel van het gehele ondersteuningsaanbod in het samenwerkingsverband, zo is hun ervaring. Verder zijn scholen tevreden over de nieuwe procedures voor toelating en plaatsing, dit betreft vooral de grotere vrijheid die men hierin nu heeft. Het gaat wel gepaard met meer administratieve lasten, dit komt onder meer doordat toelatingsbeslissingen vaker een tijdelijk karakter hebben en dus sneller opnieuw moeten worden getoetst. Knelpunten zijn voor sommige scholen de teruggang in middelen en/of het dalende leerlingenaantal waar men mee te maken heeft. De algemene trend is afname van het aandeel leerlingen in sbo en (v)so. Voor het sbo was deze trend al langer aanwezig, voor het (v)so cluster 3 en 4 doet die zich sinds de invoering van passend onderwijs voor. Op sommige plaatsen leidt dit tot heroriëntatie op nut en noodzaak van afzonderlijke so- en sbo-voorzieningen; er wordt nagedacht over samenwerking of samengaan.

7. Het verdwijnen van landelijke indicatiecriteria

Het kwam in het voorgaande al aan de orde: met de invoering van passend onderwijs zijn de uniforme indicatiesystemen en bijbehorende indicatiecriteria verdwenen voor wat voorheen de ‘zware ondersteuning’ werd genoemd, te weten de toelating tot het speciaal onderwijs of het toekennen van een rugzak in het regulier onderwijs. Deze middelen zijn naar de samenwerkingsverbanden gegaan en die beslissen nu zelf over de inzet daarvan. Over die nieuwe werkelijkheid is men overwegend tevreden, zo hebben we al vermeld, en het wordt gewaardeerd dat er meer flexibiliteit en mogelijkheden voor steun op maat zijn gekomen. Vanuit scholen of samenwerkingsverbanden zijn geen geluiden gehoord dat men terug zou willen naar gestandaardiseerde criteria ⁸.

De toewijzing van leerwegondersteuning (lwoo) in het vmbo en de toegang tot het praktijkonderwijs (pro) bleven aanvankelijk buiten de taken van de samenwerkingsverbanden. De daarvoor geldende regels (afgeven van beschikkingen door de Regionale Verwijzingscentra) en criteria zijn nog enige tijd gehandhaafd. Inmiddels is ook dit aangepast. Lwoo en pro maken sinds 1 januari 2016 deel uit van passend onderwijs en dit betekent voor de samenwerkingsverbanden dat zij nu ook zelf mogen beslissen over de toewijzing van lwoo en pro en over de ondersteuningsbudgetten van lwoo en pro. Vooralsnog blijven echter wel de landelijke criteria gelden voor de toewijzing van lwoo en pro, blijft de verwijzing naar lwoo en pro geldig voor de duur van de schoolloopbaan en blijven ook de lwoo-licenties behouden. Maar het voornemen van het ministerie van OCW is om op termijn ook deze zaken vrij te geven.

Het is ook nu al mogelijk om te experimenteren met toewijzing van (alleen) lwoo zonder deze regels. Dan moet het samenwerkingsverband (het gaat hier uiteraard alleen om samenwerkingsverbanden vo) kiezen voor *opting out*. Dit houdt in dat het samenwerkingsverband alvast ervaringen kan opdoen met de situatie waarin toewijzingscriteria voor lwoo, de landelijk bepaalde duur van de toewijzing en het licentiesysteem voor lwoo worden losgelaten. Samenwerkingsverbanden kunnen alleen deelnemen aan *opting out* als alle schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband hiermee akkoord gaan. Het is niet mogelijk om via *opting out* af te wijken van de criteria voor pro.

Achttien samenwerkingsverbanden vo hebben tot nu de *opting out* mogelijkheid benut. Hun ervaringen worden gevolgd in een deelproject van het evaluatieprogramma passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden die hiervoor hebben gekozen kiezen daarbinnen voor verschillende varianten ⁹. De argumenten hiervoor variëren enigszins per variant, maar komen over het geheel genomen neer op de wens om de ‘testdruk’ te verminderen

⁸ Denkbaar is dat ouders hier anders over denken. Hun ervaringen komen in een volgende Stand van zaken aan de orde.

⁹ Meer informatie hierover in het rapport *Op weg naar nieuw beleid lwoo*.

die het gevolg is van het bestaande indicatiesysteem en de wens om lwoo-leerlingen en de bijbehorende middelen beter te spreiden over scholen. Samenwerkingsverbanden die kiezen voor het toepassen van eigen criteria (een van de varianten) zien dat soms als een overgangsmaatregel, omdat men op den duur toe wil naar helemaal afzien van het gebruik van criteria. Samenwerkingsverbanden die nu al kiezen voor een systeem zonder criteria (ook een van de varianten, het meest gekozen) doen dat vooral omdat ze meer willen uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling, meer ondersteuning op maat willen bieden en administratieve lasten voor de scholen willen beperken. Dit zijn dezelfde argumenten die gehanteerd werden bij het afschaffen van de landelijke lgf-regels. Niet verrassend wordt in de samenwerkingsverbanden die hiervoor kiezen dan ook gesteld dat dit een logische stap is gezien de bedoelingen van passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden die ervoor gekozen hebben helemaal zonder criteria te werken krijgen het gehele ondersteuningsbudget voor lwoo. In het samenwerkingsverband moeten dan afspraken gemaakt worden over hoe dit ingezet en verdeeld wordt. Hierbij worden verschillende keuzes gemaakt. In ongeveer de helft van de gevallen kiest men voor een systeem waarbij rekening wordt gehouden met het aantal lwoo-beschikkingen dat scholen in het verleden kregen. Dat doet men om niet een te grote breuk in middelen te creëren voor de scholen (het uitgangspunt is dat scholen er niet in budget op achteruit mogen gaan).

Over de vraag of dat ook de meest eerlijke verdeling van lwoo-middelen is kunnen de meningen verschillen. Voor de verdeling van de lgf-middelen is gekozen voor verevening, zoals eerder beschreven. Dat gaat uit van de veronderstelling dat behoeften aan extra ondersteuning gelijk verdeeld zijn over het land/over regio's, zodat de meest rechtvaardige keuze is de middelen te verdelen alleen op basis van het aantal leerlingen op de scholen in het samenwerkingsverband¹⁰. Daarbij wordt dus geen rekening gehouden met historische verschillen in het gebruik van speciale onderwijsvoorzieningen. Om een onderbouwd besluit te kunnen nemen over de vraag of ook voor de middelen voor lwoo en pro gekozen zou moeten worden voor verevening, dan wel voor een ander verdelingsprincipe, is op verzoek van het Ministerie van OCW binnen het evaluatieprogramma een studie uitgevoerd naar de vraag wat het meest adequate financiële verdeelmodel is voor lwoo en praktijkonderwijs. Wat het beste verdeelmodel is, hangt af van verschillende factoren en gehanteerde criteria. Een toekomstig verdeelmodel moet ervoor zorgen dat de middelen daar terecht komen waar er behoefte bestaat aan lwoo en praktijkonderwijs, uitgaande van het beginsel dat gelijke situaties gelijk behandeld moeten worden en ongelijke situaties ongelijk. In de studie is nagegaan of er sprake is van een gelijke verdeling van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs over samenwerkingsverbanden (dan ligt *verevening* voor de hand als verdelingsprincipe) of dat er sprake is van een ongelijke verdeling van de behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs (dan is een model van *gewogen verdeling* het meest rechtvaardig). De uitkomst van de studie is dat de verwachte behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs

¹⁰ Zie voor de argumenten ECPO (2010), *Verevening als verdeelmodel voor bekostiging van speciale onderwijszorg*. Den Haag: ECPO.

ongelijk verdeeld is over het land en dat er in het voortgezet onderwijs voor deze vorm van ondersteuning geen sprake is van volledige compensatie voor de regionale verschillen in ander beleid. Daarin wijken lwoo en praktijkonderwijs af van de zware ondersteuning, waarvoor eerder wel een dergelijke compensatie werd vastgesteld in de vorm van het onderwijsachterstandenbeleid. Voor de uitwerking van een verdeelmodel met gewogen verdeling zijn in de studie twee opties aangegeven. De eerste optie gaat uit van een uitbreiding van het onderwijsachterstandenbeleid in het voortgezet onderwijs. De tweede optie kiest voor een gewogen verdeling van de lwoo- en praktijkonderwijsmiddelen binnen de setting van passend onderwijs.

Voor details over dit onderwerp en de uitgewerkte opties verwijzen we naar deze studie (*Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs*). Voor deze stand van zaken is het voldoende te constateren dat het afschaffen van het systeem van beschikkingen op individuele kenmerken voor het lwoo een logische stap is binnen passend onderwijs. Zo wordt dat ook gezien binnen de samenwerkingsverbanden die nu al gekozen hebben voor *opting out*. Het uitwerken van een rechtvaardig verdelingsmodel echter is nog een forse opgave, aangezien het gaat om grote bedragen en om mogelijk aanzienlijke consequenties voor budgetten van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen/scholen.

Conclusie

Het afschaffen van landelijke criteria voor de ‘zware ondersteuning’ wordt over het algemeen positief beoordeeld; het biedt vrijheid, gaat *labeling* tegen en geeft de mogelijkheid om voor meer leerlingen extra ondersteuning te regelen. Op termijn worden ook de landelijke criteria voor lwoo en pro afgeschaft (de ‘lichte ondersteuning’) en zullen samenwerkingsverbanden vo hiermee ook hun eigen beleid voeren. Een klein deel van de samenwerkingsverbanden experimenteert al met eigen vormen van lwoo-toewijzing en doet dat om af te zijn van het ‘testcircuit’ en om meer hulp op maat te kunnen bieden. Of de ‘lichte ondersteuning’ ook bekostigd zal worden vanuit het principe van verevening of vanuit een ander principe is nog niet besloten. De verkennende studie laat zien dat er argumenten zijn voor een vorm van gewogen verdeling.

8. De invloed van het referentiekader

Het beleid passend onderwijs heeft een lange voorbereidingsperiode gekend. Het uitgangspunt is steeds geweest dat er sprake zou moeten zijn van decentralisatie: overdracht van taken en bevoegdheden van de landelijke overheid naar samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen. De vrijheid voor samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen om eigen beleid te voeren stond daarbij steeds voorop. Om het onderwijsveld te ondersteunen bij het kiezen van invullingen is in die voorbereidingsperiode een referentiekader ontwikkeld door de PO-Raad, VO-raad, AOC-Raad en MBO-Raad. Het referentiekader was bedoeld als een geheel van werkwijzen en afspraken waarnaar schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zich konden richten bij de vormgeving van passend onderwijs. Een van de functies was behulpzaam zijn bij het opstellen van het ondersteuningsplan in de samenwerkingsverbanden. Het referentiekader was aldus een van de beleidsinstrumenten die moesten bijdragen aan het realiseren van de doelen van passend onderwijs op stelselniveau.

Het referentiekader verscheen in 2013 en bevatte informatie over basiszorg, extra zorg, toewijzing, de positie van ouders, de positie van leraren, de relatie met ketenpartners en de vorming van samenwerkingsverbanden. Anders dan wellicht vooraf verwacht, bevatte het niet veel concrete afspraken of richtlijnen voor zulke afspraken. Veel werd nog open gelaten¹¹. Wel stonden er uitspraken in over een gewenste omslag in denken, in de zin van meer accent op preventie, minder deelname aan bovenschoolse voorzieningen, handelingsgerichte diagnostiek in plaats van slagboomdiagnostiek, integraal werken en meer afstemming tussen onderwijssectoren. Redelijk concreet was de uitwerking van het begrip basisondersteuning, dat wil zeggen de ondersteuning die elke school moet kunnen bieden. Ook werd een overzicht gegeven van verschillende mogelijke modellen voor middelenverdeling.

In de integrale casestudies is bij de deelnemende samenwerkingsverbanden gevraagd in hoeverre het referentiekader een richtsnoer is geweest bij de keuzes die in het samenwerkingsverband zijn gemaakt. De resultaten kunnen kort worden samengevat: men was met het referentiekader bekend, het is één van de inspiratiebronnen geweest bij het maken van het eigen beleid in de route naar de invoeringsdatum van passend onderwijs, maar niet per se de belangrijkste. Op dit moment speelt het vrijwel geen rol meer. Het is dus een tijdgebonden document gebleken. Bezien vanuit de beleidstheorie is het referentiekader waarschijnlijk ook minder richtinggevend geweest dan de bedoeling of verwachting was.

¹¹ Zie Ledoux, 2013.

9. Gebeurt wat bedoeld is?

Hiervoor is een schets gegeven van de stand van zaken wat betreft de toepassing van de beleidsinstrumenten die genoemd zijn in de causale keten. In deze paragraaf richten we de blik op de bedoelde effecten van die beleidsinstrumenten op stelselniveau. Wat kunnen we uit het tot nu toe uitgevoerde onderzoek afleiden over wat passend onderwijs wilde bereiken als het gaat om de stelseffecten: voorkomen van shoppende ouders, terugdringen van thuiszitten, vaker een passende plek voor leerlingen en kostenbeheersing? (zie paragraaf 2).

We herhalen hierbij de eerder genoemde kanttekening dat het niet gaat om het doen van oorzaak-gevolg uitspraken. Niet alleen is het daarvoor nog te vroeg, omdat passend onderwijs nog maar twee jaar in werking is, maar passend onderwijs is ook een te complexe interventie om daar enkelvoudige uitspraken over te doen. De bedoeling van het evaluatieprogramma is juist om over die complexe interventie kennis te verwerven, door ontwikkelingen te volgen en samenhangen te bestuderen. Wat we in deze stand van zaken vermelden is dus slechts een tussenstand.

Moeten ouders nog shoppen?

Een van de bedoelingen van de zorgplicht is dat ouders niet meer een ronde langs scholen hoeven te maken om een plek te vinden voor hun kind, als dat extra ondersteuning nodig heeft. Het is nu de taak van de school/het schoolbestuur om een passende plek te vinden. We weten nog niet in hoeveel gevallen dat nu goed gaat en of ouders inderdaad minder 'van het kastje naar de muur' worden gestuurd. In een volgende stand van zaken komen meer gegevens over de ervaringen van ouders. Ook de Inspectie van het Onderwijs zal daar komend jaar meer gegevens over verstrekken. Wat wel nu al zichtbaar is, is dat het voorkomt dat over de uitvoering van de zorgplicht nog geen afspraken bestaan en dat men er binnen samenwerkingsverbanden geen zicht op heeft of iedereen zich er voldoende aan houdt. Dat lijkt vooralsnog wat meer voor te komen in het po dan in het vo, maar we kunnen hierover nog geen generaliserende uitspraken doen. Er zijn signalen dat sommige scholen proberen zorgplicht te ontduiken door ouders te adviseren naar een andere school te gaan en dat scholen elkaar waarschuwen voor 'shoppende' ouders. Dat laatste is een voorlopige aanwijzing dat 'shopgedrag' van ouders nog voorkomt. Verder blijkt de zorgplicht er soms toe te leiden dat een school of bestuur erg veel tijd kwijt is aan het vinden van een passend plek, wanneer plaatsing ingewikkeld is. Dat zou betekenen dat het 'shoppen' verschuift van ouders naar de school of het bestuur.

Terugdringen van thuiszitters

Een ander doel van de zorgplicht is er voor zorgen dat er geen kinderen meer zijn die thuiszitten. Ook de realisatie van dekkend aanbod moet hieraan bijdragen (voor elk kind een plek), evenals de opname van het (v)so in de samenwerkingsverbanden (betere samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs). Uit de eerste ronde gegevens over de integrale cases blijkt dat deze instrumenten nog niet in alle gevallen thuiszitten kunnen

voorkomen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat het onderwijs op sommige ondersteuningsbehoefte gewoon het antwoord niet heeft. Dit geldt bijvoorbeeld voor leerlingen bij wie een-op-een begeleiding nodig is; ook het speciaal onderwijs kan dit niet bieden. Wel is het zo dat het onderwerp 'thuiszitten' inmiddels hoog op de agenda staat van de samenwerkingsverbanden, in het bijzonder in het vo waar het verschijnsel zich het meest voordoet.

De inspectie ziet er op toe dat samenwerkingsverbanden goed registreren hoeveel thuiszitters er zijn en de ontwikkeling in aantal en aanpak volgen. Eenduidigheid over de definitie is daarbij van groot belang. Er zijn in de cases voorbeelden van samenwerkingsverbanden waar men heeft gewerkt aan aanpassen van definitie en criteria om het beeld zo zuiver mogelijk te krijgen. Dit wijst er op dat cijfers over thuiszitten vervuld kunnen zijn en dat er nog inspanningen nodig zijn om die betrouwbaar te krijgen. De tot nu toe beschikbare cijfers zijn wat ons betreft nog onvoldoende stevig om al een goed beeld te krijgen van ontwikkeling in het aantal thuiszitters.

Een passende plek

Het meest genoemde positieve gevolg van de invoering van passend onderwijs in de cases po, vo en mbo is dat de toewijzing van extra steun flexibeler is geworden en er meer hulp op maat mogelijk is. Ook de eerder uitgevoerde Monitor Toewijzing liet al zien dat dit de ervaring was in de samenwerkingsverbanden po en vo (mbo was in deze monitor geen voorwerp van onderzoek). Er hoeft nu niet meer aangetoond te worden dat een kind een beperking heeft om ondersteuning te kunnen regelen, er kunnen nu meer leerlingen geholpen worden en er is meer variatie mogelijk in duur en omvang van de extra steun. Verder lijkt het 'medisch model' als richtsnoer voor zowel diagnostiek als invulling van extra steun duidelijk op zijn retour, al zijn er wel signalen vanuit de scholen dat men dit ook wel jammer vindt, vanwege het houvast dat men er soms aan had.

De condities voor een meer passend aanbod zijn daarmee gecreëerd. Of dit ook betekent dat er in de praktijk daadwerkelijk betere/meer passende steun wordt geboden kunnen we met de huidige gegevens nog niet zeggen. Hiervoor is meer informatie nodig over de ervaringen van ouders en leerlingen (dit onderwerp komt in de volgende stand van zaken aan bod), maar ook zal verder nagedacht moeten worden over de vraag wat criteria voor of kenmerken van 'passende steun' kunnen zijn.

Kostenbeheersing en efficiënte middelenbesteding

De doelstelling om de kosten te beheersen is vanuit de landelijke overheid gezien feitelijk al gehaald met de invoering van de budgetfinanciering. Daarmee is de openeindefinanciering beëindigd en zijn er geen prikkels meer voor budgetmaximalisatie. Binnen de samenwerkingsverbanden en de mbo-instellingen is kostenbeheersing nog wel een aandachtspunt. Dat geldt sterker in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening en in samenwerkingsverbanden met een arrangementenmodel. Overvragen ten opzichte van het budget is daar een mogelijk risico. Er zijn vanuit ons onderzoek nog geen voorbeelden van samenwerkingsverbanden of mbo-instellingen waar men tekort komt en lumpsum middelen moet aanspreken. Een andere kwestie is de verantwoording over middelenbesteding. In veel van de integrale cases zijn daarover nog geen afspraken

gemaakt, omdat het ingewikkeld is en gevoelig ligt. De vraag speelt of en hoe het samenwerkingsverband verantwoording mag vragen aan de afzonderlijke besturen. Formeel wordt uiteindelijk het samenwerkingsverband op die verantwoordelijkheid aangesproken; er is immers sprake van toezicht op het samenwerkingsverband door de inspectie, ook in financieel opzicht, en er moeten financiële jaarverslagen worden gemaakt. Het is dus logisch dat het samenwerkingsverband informatie over de middelenbesteding aan scholen, respectievelijk schoolbesturen vraagt. Maar dit is een nieuwe situatie die in de praktijk ook als bemoeizucht kan worden ervaren.

10. Waar doen we verder onderzoek naar in het evaluatieprogramma?

Het evaluatieprogramma loopt in beginsel nog tot 2020. Het onderstaande schema laat zien hoe lopende en nog voorgenomen onderzoeksprojecten gepland zijn in de tijd. We beperken ons hierbij tot de eerste jaren van het onderzoeksprogramma (voorjaar 2015-voorjaar 2017), in verband met een tussenevaluatie die NRO uitvoert in het voorjaar van 2017.

Deelonderzoek	Start in	Gereed in
Vervolg integrale casestudies	Najaar 2016	Zomer 2017
Thematische casestudie governance in samenwerkingsverbanden	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Thematische casestudie keuzevrijheid ouders	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Thematische casestudie cluster 1 en 2	Najaar 2016	Najaar 2017
Thematische casestudie relatie onderwijs-jeugdhulp	Najaar 2016	Najaar 2017
Casuïstisch onderzoek	Najaar 2015	Voorjaar 2017
School-klas-leerling meting 1	Najaar 2015	Voorjaar 2017
Contextanalyse	Najaar 2015	Voorjaar 2017
Vervolg opting out lwoo	Najaar 2015	Voorjaar 2017
Geïntegreerde voorzieningen speciaal onderwijs	Voorjaar 2016	December 2016
Juridische aspecten passend onderwijs	Voorjaar 2016	Zomer 2017
Monitor kengetallen	Najaar 2015	periodiek
Monitor samenwerkingsverbanden	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Monitor mbo	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Monitor gemeenten	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Monitor bureaucratie	Najaar 2016	Voorjaar 2017
Monitor oudertevredenheid	Najaar 2016	Voorjaar 2017

Voor wie de voortgang van het onderzoek wil volgen: alle informatie hierover is te vinden op onze website: www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

Referenties

Boer, A. de, & Van der Worp, L. (2016). *Impact van passend onderwijs op het SO-SBO-VSO*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

ECPO (2010). *Verevening als verdeelmodel voor bekostiging van speciale onderwijszorg*. www.passendonderwijs.nl

ECPO (2011a). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs*. www.passendonderwijs.nl.

ECPO (2011b). *Passend onderwijs, passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend Onderwijs*. www.passendonderwijs.nl.

ECPO (2013). *Routeplanner Passend Onderwijs. Met Evaluatieplan en nulmeting 2013*. www.passendonderwijs.nl.

Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA.

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

Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D., & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning. Eenmeting 2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Kuiper, E., van Loon-Dijkers, L., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs*. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Kuiper, E., & Ledoux, G. (2016). Het woud van regels en verplichtingen: opgeschoond of opgeschoven? *De Nieuwe Meso*, 3, nr 3, 62-67.

Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., & Heim, M. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut

Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013), *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Smeets, E. & Van Veen, D., m.m.v. Van der Steenhoven, P. (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuning voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, schooljaar 2015-2016*. Nijmegen: KBA.

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



KOHNSTAMM
INSTITUUT
Kohntamm