



Evaluatie
Passend Onderwijs

Ingeslagen paden

De samenwerkingsverbanden Passend
Onderwijs en hun nieuwe procedures voor
de toewijzing van onderwijsondersteuning.
Eenmeting 2016

*Margriet Heim, Guuske Ledoux,
Dorothe Elshof, Merlijn Karssen*

Ingeslagen paden

De samenwerkingsverbanden Passend
Onderwijs en hun nieuwe procedures voor
de toewijzing van onderwijsondersteuning

Eenmeting 2016

Margriet Heim, Guuske Ledoux, Dorothé Elshof, Merlijn Karssen

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

Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D., Karssen, M.
Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de
toewijzing van onderwijsondersteuning. Eenmeting 2016.
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 952, projectnummer 20689.05)

Dit is publicatie nr.1 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-013-3

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

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 Achtergrond van het onderzoek	7
1.2 Doel van het onderzoek	7
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
1.4 Leeswijzer	8
2. Opzet van het onderzoek	9
2.1 Onderzoeksinstrumenten	9
2.1.1 Vragenlijst over de beoordeling van de toewijzing	9
2.1.2 Vragenlijst over de organisatie van de toewijzing	11
2.1.3 Telefonische interviews	12
2.2 Onderzoeksgroep	12
2.3 Dataverzameling	14
2.4 Dataverwerking en analyse	14
3. Beoordeling van de toewijzing	17
3.1 Respons en respondentkenmerken	17
3.2 Resultaten beoordeling toewijzing op schaalniveau	20
3.2.1 Transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid	20
3.2.2 Flexibiliteit en zorg op maat	22
3.2.3 Deskundigheid	23
3.2.4 Medicalisering	24
3.2.5 Complexiteit en bureaucratie	25
3.2.6 Kosten	26
3.2.7 Belemmeringen in het aanbod	28
3.2.8 Overige items	29
4. Organisatie van de toewijzing	31
4.1 Resultaten vragenlijst	31
4.2 Resultaten telefonische interviews	37
4.2.1 De toewijzing in het primair onderwijs	38
4.2.2 De toewijzing in het voortgezet onderwijs	42
5. Samenvatting en conclusies	47
5.1 Overzicht van de resultaten	47
5.1.1 Oordelen over de toewijzing en vergelijking tussen nul- en eenmeting	47
5.1.2 Organisatie van de ondersteuning	50
5.1.3 Informatie uit de interviews	53
5.1.4 Overkoepelende analyses	55
5.2 Conclusies en reflectie	56
Literatuur	61

Bijlage 1	Vragenlijst toewijzing (extra) onderwijsondersteuning	62
Bijlage 2	Vragenlijst over de organisatie van de toewijzing van onderwijsondersteuning	65
Bijlage 3	Leidraad voor telefonische interviews met directeuren/coördinatoren	68
Bijlage 4	Interne consistentie van de schalen voor beoordeling van de toewijzing (cronbachs alfa)	69
Bijlage 5	Urbanisatiegraad samenwerkingsverbanden	70
Bijlage 6	Vergelijking van de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden met de overige samenwerkingsverbanden	71
Bijlage 7	Resultaattabellen op itemniveau per schaal in percentages	72
Bijlage 8	Vergelijking van gemiddelde schaalscores van de eenmeting met de scores van de nulmeting per respondentgroep en de resultaten van de statistische toetsing	88

Samenvatting

In augustus 2014 werd het nieuwe stelsel Passend Onderwijs ingevoerd waarmee de verantwoordelijkheid voor een passend onderwijsaanbod voor elke leerling is neergelegd bij regionale samenwerkingsverbanden (swv's) van scholen en schoolbesturen. Elk samenwerkingsverband is volledig vrij in de wijze waarop extra onderwijsondersteuning wordt ingericht en toegekend aan leerlingen en de manier waarop de middelen daarvoor worden verdeeld over scholen. Er bestaan geen landelijk vastgestelde criteria meer voor het toekennen van voorzieningen

In 2013 voerde het Kohnstamm Instituut in opdracht van de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) een nulmeting uit om de situatie voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs in kaart te brengen en zicht te krijgen op de voorbereidingen die men in de samenwerkingsverbanden trof op de organisatie en inrichting van de toewijzing van onderwijsondersteuning onder het nieuwe stelsel. Ook werden in deze nulmeting oordelen verzameld over de manier waarop voor de invoering van passend onderwijs extra onderwijsondersteuning werd toegewezen.

Dit rapport betreft een eerste vervolgmeting die is uitgevoerd in 2016. In dit vervolgonderzoek is in kaart gebracht hoe de samenwerkingsverbanden de nieuwe manier van toewijzen georganiseerd hebben en hoe de nieuwe werkwijze beoordeeld wordt door de directeuren of coördinatoren van de samenwerkingsverbanden, door de functionarissen belast met de feitelijke toewijzing van onderwijsondersteuning en door de intern begeleiders van het primair onderwijs en zorgcoördinatoren van het voortgezet onderwijs. De onderzoeksvragen luiden:

1. Hoe ervaren/beoordelen verschillende actoren (directeuren/coördinatoren, toewijzers en ib'ers/zorgcoördinatoren) de situatie ten aanzien van toewijzing van ondersteuning op de onderscheiden aspecten een jaar na invoering van passend onderwijs?
2. Hoe is de toewijzing van ondersteuning nu feitelijk georganiseerd? Welke keuzes zijn er gemaakt en kunnen daarin modellen worden onderscheiden?

Om een antwoord te vinden op deze vragen is hetzelfde kader gehanteerd als bij de nulmeting. Dit kader bestaat uit mogelijke voor- en nadelen van toewijzingsprocedures in passend onderwijs op de dimensies transparantie, flexibiliteit, deskundigheid, medicalisering, complexiteit en bureaucratie, kosten en belemmeringen.

De dataverzameling bestond uit vier onderdelen:

1. Vragenlijstonderzoek onder directeuren/coördinatoren en toewijzers van alle samenwerkingsverbanden passend onderwijs, po en vo, door middel van een online vragenlijst over de *beoordeling* van de toewijzing;
2. Vragenlijstonderzoek onder intern begeleiders (po) en zorgcoördinatoren (vo), zowel in het regulier onderwijs als in het sbo en so/vso van tien samenwerkingsverbanden, eveneens door middel van een online vragenlijst over de *beoordeling* van de toewijzing;

3. Vragenlijstonderzoek onder directeuren/coördinatoren van alle samenwerkingsverbanden door middel van een online vragenlijst over de *organisatie* van de toewijzing;
4. Semigestructureerde telefonische interviews met directeuren/coördinatoren van dezelfde groep samenwerkingsverbanden als genoemd onder (2) over de stand van zaken van de invoering van passend onderwijs aan de hand van een interviewleidraad.

Beoordeling van de toewijzing

De directeuren/coördinatoren en de toewijzers oordelen net als bij de nulmeting redelijk positief over de *transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid*. De bij de nulmeting uitgesproken verwachting dat er bij passend onderwijs meer sprake zou zijn van transparantie, rechtsgelijkheid en toegankelijkheid blijkt bij deze respondentgroepen uit te komen. Dit geldt niet voor de ib'ers en zorgcoördinatoren, die deze aspecten nu significant negatiever beoordelen dan in 2013.

Over de mate van *flexibiliteit* oordelen de directeuren/coördinatoren en de toewijzers significant positiever dan bij de nulmeting, overeenkomstig de verwachtingen die zij uitspraken bij de nulmeting. De ib'ers en de zorgcoördinatoren zien geen verbetering ten opzichte van de situatie voor invoering van passend onderwijs, terwijl ook zij bij de nulmeting de verwachting hadden dat de flexibiliteit toe zou nemen.

De *deskundigheid* bij de toewijzing wordt door de directeuren/coördinatoren en de toewijzers redelijk positief beoordeeld, vergelijkbaar met hun oordeel bij de nulmeting. De ib'ers en zorgcoördinatoren geven voor dit aspect een significant negatiever oordeel dan bij de nulmeting, maar dit komt wel overeen met de verwachting die zij toen uitspraken.

Alle groepen vinden dat er minder sprake is van een *medisch model* bij de toewijzing, hoewel de ib'ers en zorgcoördinatoren net als bij de nulmeting een hogere gemiddelde score geven voor medicalisering dan de beide andere groepen.

Overeenkomstig hun verwachtingen in 2013 vinden alle drie de respondentgroepen dat de huidige procedures minder *complex* zijn en dat er minder sprake is van *bureaucratie*. Opnieuw geldt dit sterker voor de directeuren/coördinatoren en de toewijzers dan voor de ib'ers en zorgcoördinatoren.

De directeuren/coördinatoren en de toewijzers vinden dat de beschikbare *financiële middelen* nu toereikender zijn dan in 2013. De ib'ers en de zorgcoördinatoren zijn een andere mening toegedaan, zij vinden de kosten nu juist minder toereikend dan voor de invoering van passend onderwijs.

In de nulmeting spraken alle groepen de verwachting uit dat er na de invoering van passend onderwijs minder *belemmeringen* zouden zijn in het aanbod aan voorzieningen voor extra onderwijsondersteuning. Voor de directeuren/coördinatoren en de toewijzers zijn deze verwachtingen ook uitgekomen, zij oordelen nu significant positiever ten aanzien van dit punt. De ib'ers en zorgcoördinatoren rapporteren echter nog ongeveer evenveel belemmeringen te ervaren.

Organisatie van de toewijzing

De meeste samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor een combinatie van de gangbare verdelingsmodellen schoolmodel, expertisemodel en leerlingmodel, waarbij het grootste deel van het budget direct naar de scholen gaat (schoolmodel), een kleiner deel

naar een netwerk van voorzieningen (expertisemodel) en soms een klein deel naar individuele leerlingen (leerlingmodel). Bijna alle samenwerkingsverbanden bieden arrangementen aan voor extra onderwijsondersteuning, die ofwel bestaan uit een standaardpakket met voorzieningen, ofwel op maat samengesteld zijn voor een individuele leerling of school. Het toewijzen van arrangementen voor individuele leerlingen gebeurt zowel door het samenwerkingsverband zelf als door ondersteuningsteams binnen de scholen. De meeste samenwerkingsverbanden hanteren vaste criteria voor de basisondersteuning, al zijn er ook samenwerkingsverbanden die dat helemaal aan de scholen zelf overlaten. Voor de toewijzing van extra onderwijsondersteuning in de vorm van arrangementen hanteert men meestal juist geen vaste criteria en voor de verwijzing naar het speciaal onderwijs is het beeld gemengd. De toewijzing van extra onderwijsondersteuning is vrijwel altijd gestoeld op multidisciplinair teamoverleg aan de hand van een groeidocument of een ontwikkelingsperspectief (opp).

Het aanbod aan ondersteuningsvormen is over het algemeen groot. De geldigheidsduur van de toewijzing is meestal afhankelijk van het schooltype en gaat de twee jaar niet te boven.

Veel samenwerkingsverbanden po en vo hebben onderlinge afspraken gemaakt of in voorbereiding over het continueren van ondersteuning bij de overgang van po naar vo. Ook met partijen die verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp vindt afstemming plaats, al loopt die afstemming nog niet overal even soepel.

In ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden leggen de schoolbesturen periodiek verantwoording af over de bestede budgetten voor onderwijsondersteuning. Kwalitatieve rapportage over welke leerlingen ondersteuning krijgen, de soort ondersteuning en de effecten daarvan gebeurt slechts in een minderheid van de samenwerkingsverbanden. In veel samenwerkingsverbanden is men nog bezig met het ontwikkelen van een systeem voor evaluatie en verantwoording.

Ervaringen van de samenwerkingsverbanden tot nu toe

Zowel de samenwerkingsverbanden po als de samenwerkingsverbanden vo melden in de interviews over het algemeen hun oorspronkelijke plannen succesvol te hebben ingevoerd. Zij zijn enthousiast over de in gang gezette veranderingen, zoals meer maatwerk, betere onderlinge samenwerking tussen scholen onderling en met andere partijen, thuisnabij voorzieningen, kortere lijnen, eenvoudigere procedures en een sterkere gerichtheid op behoeften in plaats van op stoornissen. Uiteraard zijn er ook nog zorgen en knelpunten, zoals discussie over de bestuursstructuur, veel tijd en energie kostend overleg met bijvoorbeeld gemeenten, werkdruk, wachtlijsten en communicatie met ouders.

Conclusies

Uit de resultaten blijkt dat ib'ers en de zorgcoördinatoren de nieuwe situatie veel minder gunstig beoordelen dan de directeuren/coördinatoren en de toewijzers. Zij vinden weliswaar dat er op sommige aspecten sprake is van verbetering, maar wat betreft transparantie, deskundigheid en voldoende middelen vinden ze dat er sprake is van een *achteruitgang* en bij flexibiliteit en belemmeringen zien ze geen verschil tussen de oude en de nieuwe situatie. Ook hadden ze bij enkele aspecten vooraf hogere verwachtingen dan wat er in hun ogen is waargemaakt.

Mogelijke verklaringen voor dit verschil in oordelen tussen de vertegenwoordigers van de scholen enerzijds en van de samenwerkingsverbanden anderzijds zijn:

- ib'ers en zorgcoördinatoren zijn niet zelf de ontwerpers van de nieuwe procedures geweest en hebben daardoor minder goed inzicht in wat er precies veranderd is en waarom;
- directeuren/coördinatoren en toewijzers identificeren zich meer met het nieuwe beleid en zijn wellicht te optimistisch over de effecten op scholen;
- op de scholen moet men nog wennen aan de nieuwe procedures en de omschakeling van een oude naar een nieuwe situatie valt hun nog moeilijk;
- bij het negatievere oordeel van de ib'ers en zorgcoördinatoren over het beschikbare budget kan een rol spelen dat scholen *altijd* vinden dat er te weinig middelen zijn, afgezet tegen hun eigen idee van wat nodig is om in de ondersteuningsbehoeften van leerlingen te voorzien;
- in de praktijk pakken processen anders uit dan verwacht, respectievelijk de verwachtingen van de scholen waren wellicht te hoog;
- er is nog niet genoeg gecommuniceerd over aard, inhoud en bedoeling van de veranderingen.

Bij de nulmeting in 2013 was de eindconclusie dat de nieuwe paden voor passend onderwijs verkend waren, maar nog lang niet uitgestippeld. Nu, in 2016, kunnen we concluderen dat men het inmiddels uitgestippelde pad van passend onderwijs voortvarend is ingeslagen, maar dat tempo en richting van de verschillende actoren nog geen gelijke tred met elkaar houden.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

In augustus 2014 werd het nieuwe stelsel Passend Onderwijs ingevoerd. In het nieuwe stelsel bestaan geen landelijk vastgestelde indicatieprocedures en criteria meer voor de toekenning van voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het onderwijs. De samenwerkingsverbanden primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) zijn zelf verantwoordelijk voor het toewijzen van extra onderwijsondersteuning op basis van een door de overheid toegekend vast budget. Elk samenwerkingsverband moet zorgen voor een dekkend aanbod van voorzieningen en vormen van extra ondersteuning, zodat elke leerling in de eigen regio passend onderwijs kan worden geboden. De inrichting daarvan is volledig vrij en ook de wijze waarop het samenwerkingsverband extra ondersteuning toekent, kan zelf worden bepaald.

In 2013 verrichtte het Kohnstamm Instituut in opdracht van de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) een eerste onderzoek naar de gevolgen van de veranderingen als gevolg van het nieuwe stelsel, de zogenaamde nulmeting (Ledoux, Vergeer, & Elshof, 2013). Deze nulmeting was bedoeld om zicht te bieden op de situatie voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs en op de voorbereidingen die men in de samenwerkingsverbanden trof op de toekomstige situatie na de invoering van het nieuwe stelsel, voor wat betreft de organisatie en inrichting van de toewijzing van extra ondersteuning. In 2013 verliep die toewijzing nog volgens landelijke regels en criteria, stammend uit het Weer-Samen-naar-Schoolbeleid en het beleid Leerlinggebonden financiering.

1.2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek betreft een vervolgmeting op de nulmeting van 2013. De bedoeling van deze vervolgmeting, de zogenaamde eenmeting, is om een eerste indruk te krijgen van de manier waarop samenwerkingsverbanden de toewijzing van extra onderwijsondersteuning binnen het kader van passend onderwijs hebben vormgegeven (de ingeslagen paden), de voor- en de nadelen daarvan en de beoordeling van de nieuwe werkwijze door managers, door functionarissen die belast zijn met de feitelijke toewijzing van onderwijsondersteuning en door intern begeleiders (po) en zorg- of ondersteuningscoördinatoren (vo). Deze oordelen over de nieuwe werkwijze zullen vergeleken worden met de oordelen over de werkwijze vóór de invoering van passend onderwijs. Ten slotte beoogt dit onderzoek te achterhalen in hoeverre het de samenwerkingsverbanden gelukt is om uitvoering te geven aan de plannen die zij in de voorbereidingsperiode geformuleerd hebben (de nieuwe paden). Deze vervolgmeting is uitgevoerd als een van de deelonderzoeken in het kader van het evaluatieprogramma Passend Onderwijs in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).¹

¹ Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl voor informatie over het gehele evaluatieprogramma.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In passend onderwijs zijn de landelijk vastgestelde indicatieprocedures en criteria sinds 2014 afgeschaft en hebben de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs de vrijheid om naar eigen inzicht allerlei vormen van onderwijsondersteuning toe te wijzen. De verwachting is dat dit leidt tot minder labeling en slagboomdiagnostiek, meer hulp op maat, meer hulp in de klas en niet buiten de klas of in aparte voorzieningen, meer flexibiliteit in de duur, de inhoud en de locatie van de ondersteuning, minder complexe procedures en minder bureaucratie. Tegelijkertijd zou het nieuwe stelsel ook nadelen met zich mee kunnen brengen. Doordat de toewijzing in elk samenwerkingsverband op een eigen wijze gebeurt, zou er sprake kunnen zijn van minder deskundigheid, minder rechtsgelijkheid, minder efficiëntie, minder transparantie en controleerbaarheid en misschien juist meer bureaucratie, omdat samenwerkingsverbanden weer nieuwe regels kunnen gaan hanteren.

In 2013 is in een nulmeting in kaart gebracht hoe verschillende actoren binnen de toen net nieuwe samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs dachten over de toenmalige manier van toewijzing van ondersteuning met betrekking tot bovengenoemde aspecten. In deze eerste vervolgmeting zijn we nagegaan hoe men in 2016 denkt over de nieuwe manier van toewijzing. Voortbouwend op de nulmeting luidt de vraagstelling voor deze eenmeting:

1. Hoe ervaren/beoordelen verschillende actoren (directeuren/coördinatoren, toewijzers en ib'ers/zorgcoördinatoren) de situatie ten aanzien van toewijzing van ondersteuning op de onderscheiden aspecten een jaar na invoering van passend onderwijs?
2. Hoe is de toewijzing van ondersteuning nu feitelijk georganiseerd? Welke keuzes zijn er gemaakt en kunnen daarin modellen worden onderscheiden?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de opzet van deze vervolgmeting toegelicht. De resultaten over de beoordeling van de toewijzingsprocedures komen aan bod in hoofdstuk 3 en de resultaten over de organisatie van de toewijzing in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 ten slotte, brengt de resultaten van de vragenlijstonderzoeken en de interviews bij elkaar in de vorm van een samenvatting en conclusies. In de bijlagen zijn onder andere gedetailleerde overzichten te vinden van de analyseresultaten.

2. Opzet van het onderzoek

Deze eenmeting volgt in grote lijnen de onderzoeksopzet die gehanteerd is bij de nulmeting (Ledoux et al., 2013). Vergelijkbaar met de nulmeting heeft deze vervolgmeting betrekking op:

- toewijzingsprocedures voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, al dan niet in de vorm van een verwijzing naar een specifieke voorziening;
- po en vo;
- verschillende groepen actoren.

In dit hoofdstuk lichten we de opzet van het onderzoek toe. De onderzoeksinstrumenten komen aan de orde in 2.1 en de onderzoeksgroep in 2.2. In 2.3 gaan we nader in op de methode die we gehanteerd hebben bij de dataverzameling en in 2.4 op de dataverwerking en -analyse.

2.1 Onderzoeksinstrumenten

Er zijn drie verschillende instrumenten ingezet voor de dataverzameling:

1. een online vragenlijst over de *beoordeling* van de toewijzing;
2. een online vragenlijst over de *organisatie* van de toewijzing;
3. telefonische interviews over de stand van zaken van de invoering van passend onderwijs.

2.1.1 Vragenlijst over de beoordeling van de toewijzing

Voor de nulmeting is in 2013 een aantal dimensies geïdentificeerd die positieve oordelen en knelpunten van de situatie vóór de invoering van passend onderwijs representeren, maar ook positieve verwachtingen en zorgen over de situatie ná de invoering van passend onderwijs. Deze dimensies zijn in een schema geplaatst met een aantal centrale variabelen die relevant zijn voor beide situaties (zie Tabel 2-1). Op basis van deze dimensies is een vragenlijst geconstrueerd voor de nulmeting met in totaal 54 items.

Vervolgens zijn op basis van de resultaten van de nulmeting schalen geconstrueerd waarbij een aantal dimensies uit Tabel 2-1 geclusterd konden worden tot één factor. Zo zijn de volgende schalen ontstaan:

- transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid
- flexibiliteit en zorg op maat
- deskundigheid
- medicalisering
- complexiteit en bureaucratie
- kosten
- belemmeringen

Van de 54 items uit de vragenlijst bleken tien items niet onder te brengen in een van de geconstrueerde schalen. Deze items zijn in de nulmeting apart geanalyseerd.

Tabel 2-1 Variabelenschema voor vergelijking indicering en toewijzing van extra ondersteuning voor en na de invoering van passend onderwijs

	Situatie vóór passend onderwijs	Verwachtingen situatie ná passend onderwijs
Voordelen	<i>Transparant:</i> vaste indicatieregels; helder wanneer recht bestaat op welk aanbod	Onduidelijk: hangt af van plaatselijke invulling. Risico op minder transparante procedures bestaat vanwege wens tot flexibiliteit
	<i>Rechtsgelijkheid:</i> vaste regels leiden voor iedereen tot dezelfde toekenningen	Mogelijk minder rechtsgelijkheid: regelingen kunnen van SWV tot SWV gaan verschillen en wellicht ook binnen SWV's
	<i>Deskundigheid:</i> vastgelegd is wie mogen indiceren en op welke gronden	Onduidelijk: hangt af van keuze die men maakt over wijze van toewijzing en wie daarbij betrokken zijn
	<i>Toegankelijkheid:</i> iedereen die aan de criteria voldoet heeft recht op de extra ondersteuning	Wegens budgettaire grenzen mogelijk beperking van de toegang tot extra ondersteuning
Nadelen	<i>Star:</i> alleen indicaties voor vastgesteld aanbod en periode; alleen indicaties binnen de criteria met de kans dat er leerlingen 'tussen wal en schip vallen'	Flexibel: allerlei verschillende vormen van toewijzing van extra ondersteuning zijn mogelijk
	<i>Complex:</i> veelheid van criteria en indicatie organen	Eenvoud: alle toewijzing van zorg vanuit één plek/één procedure
	<i>Bureaucratie:</i> ingewikkelde regels en procedures	Eenvoud: zie boven
	<i>Open einde:</i> elke indicatie geeft recht op extra zorg, geen rem op de kosten	Gebudgetteerd: automatische rem op de kosten
	<i>Medicalisering:</i> slagboomdiagnostiek op basis van labeling	Onduidelijk: wens is minder labels en meer handelingsgerichte toewijzing
	<i>Niet op maat:</i> indicaties geven geen aanwijzingen voor inrichting van het onderwijsaanbod	Aanbod op maat: betere koppeling tussen toewijzing ondersteuning en aard van de ondersteuning

Voor de eenmeting zijn we uitgegaan van dezelfde schalen, waarbij we in totaal drie items hebben geschrappt, omdat er sprake was van overlap met andere items of omdat de betreffende stelling bij nader inzien ambigu geformuleerd was.² Verder hebben we van de tien niet-schaalbare items alleen de items gehandhaafd die in de nulmeting een grote discrepantie vertoonden tussen het oordeel over de toenmalige situatie en de verwachtingen ten aanzien van de toekomst na invoering van passend onderwijs. Voor deze items is het interessant om in de vervolgmeting te kijken in hoeverre deze toekomstverwachtingen zijn uitgekomen. Dit betrof de helft van de tien niet-schaalbare items die we voor de eenmeting ondergebracht hebben in een categorie 'overige vragen'.

De resterende 46 items zijn in de vorm van stellingen opgenomen in de uiteindelijke vragenlijst voor de eenmeting en in dezelfde formuleringen voorgelegd aan drie respondentengroepen, de directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden, de toewijzers en de ib'ers/zorgcoördinatoren (zie 2.2 voor een nadere omschrijving van deze groepen). Bij elke uitspraak is gevraagd of de respondenten een oordeel wilden geven over het voorgelegde onderwerp voor hun huidige situatie wat betreft de toewijzing van extra ondersteuning. Dat ging als volgt (voorbeelditem uit de schaal transparantie, toegankelijkheid

² Dit bleek mogelijk met behoud van voldoende interne consistentie van de schalen.

en rechtsgelijkheid): *Onze huidige procedures toewijzing van onderwijsondersteuning zorgen ervoor dat duidelijk is wie waarop recht kan doen gelden.* Men kon kiezen uit de volgende antwoordcategorieën:

1 = dat is helemaal niet zo

2 = dat is overwegend niet zo

3 = dat is deels niet, deels wel zo

4 = dat is overwegend wel zo

5 = dat is helemaal zo

0 = weet ik niet

De volledige vragenlijst is opgenomen in Bijlage 1. Onderaan in deze bijlage zijn ook de items te vinden uit de oorspronkelijke vragenlijst die verwijderd zijn uit de vragenlijst voor de eenmeting.

2.1.2 Vragenlijst over de organisatie van de toewijzing

Voor de groep directeuren/coördinatoren kende de online-vragenlijst een tweede deel waarin gevraagd is naar de manier waarop de samenwerkingsverbanden de toewijzing van de onderwijsondersteuning feitelijk georganiseerd hebben (onderzoeksvraag 2). Dit deel van de vragenlijst is speciaal ontwikkeld voor deze eenmeting en bestaat uit twaalf vragen over de volgende onderwerpen:

- verdeling van de beschikbare middelen,
- procedures of criteria voor de toewijzing van basisondersteuning, arrangementen voor extra ondersteuning, integrale onderwijszorgarrangementen en speciaal (basis)onderwijs,
- vormen van onderwijsondersteuning,
- duur van de extra onderwijsondersteuning,
- duur van plaatsing in speciaal (basis)onderwijs,
- afspraken over doorgaande ondersteuning bij overgang van po naar vo,
- afspraken over doorgaande ondersteuning bij overgang van vo naar mbo,
- afstemming met jeugdhulp met wijkteam, gemeente, tweede lijn,
- wijze van verantwoording over toegewezen onderwijsondersteuning.

Voor de keuze van deze onderwerpen hebben we ons gebaseerd op de wetstekst passend onderwijs (zie www.passendonderwijs.nl), het rapport van Sardes over de richting en de inrichting van passend onderwijs in de samenwerkingsverbanden (Jepma & Beekhoven, 2015), het Referentiekader Passend onderwijs (PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad, & MBO Raad, 2013) en informatie van de leden van het Consortium Evaluatie Passend Onderwijs. Het betreft zowel meerkeuzevragen met één antwoordmogelijkheid, als meerkeuzevragen waarop meerdere antwoorden gegeven konden worden. Bij de meeste vragen was het mogelijk zelf een antwoord te formuleren indien een passend antwoord niet voorgegeven was.

Conceptversies van deze vragenlijst zijn uitvoerig becommentarieerd door drie experts met veel ervaring op het onderhavige terrein.³ Vervolgens is een conceptversie voorgelegd

³ Dolf van Veen, NCOJ en Windesheim; Mirella van Minderhout, CED-groep; Miriam van Walraven, Oberon.

aan twee directeuren van samenwerkingsverbanden (po en vo) en ook hun opmerkingen en suggesties zijn verwerkt in de uiteindelijke versie van de vragenlijst (zie Bijlage 2).

2.1.3 Telefonische interviews

Ter aanvulling op de informatie over de organisatie van de toewijzing zijn de directeuren of coördinatoren van vijf samenwerkingsverbanden po en vijf samenwerkingsverbanden vo telefonisch geïnterviewd. Hiervoor zijn directeuren/coördinatoren benaderd van dezelfde samenwerkingsverbanden die in de nulmeting geselecteerd zijn (zie Tabel 2-2 op de volgende pagina).

In de nulmeting werden groeps gesprekken gehouden met sleutelpersonen uit deze samenwerkingsverbanden (directeuren/coördinatoren, ervaren betrokkenen bij de toewijzing). Deze groeps gesprekken waren bedoeld om inzicht te krijgen in beweegredenen en omstandigheden die een rol speelden bij de voorbereidingen die men in de samenwerkingsverbanden trof voor de invoering van passend onderwijs. Op basis van deze groeps gesprekken en analyse van documentatie zijn destijds portretten samengesteld (Ledoux et al., 2013) van deze samenwerkingsverbanden.

Bij de eenmeting is ervoor gekozen om de directeuren/coördinatoren van dezelfde tien samenwerkingsverbanden telefonisch te interviewen om te achterhalen wat de stand van zaken is anderhalf jaar na de invoering van passend onderwijs. De telefonische interviews zijn vooral bedoeld als kwalitatieve aanvulling op de vragenlijst over de organisatie van de toewijzing:

- Om na te gaan in hoeverre de samenwerkingsverbanden gerealiseerd hebben wat men zich in de voorbereidingsperiode had voorgenomen, hoe de ondersteuning nu feitelijk georganiseerd is en welke keuzes daarbij zijn gemaakt en waarom.
- Om nadere informatie te verkrijgen over hoe men de situatie anderhalf jaar na de invoering van passend onderwijs ervaart en beoordeelt.
- Om nadere informatie of toelichting te verkrijgen over zaken die in de online-vragenlijst moeilijk aan de orde konden komen, zoals diagnostiek, speciale programma's voor specifieke doelgroepen, afstemming met jeugdhulp en -zorg en de drempel en tijdelijkheid van toeleiding naar speciaal onderwijsvoorzieningen.

De telefonische interviews waren semigestructureerd en vonden plaats aan de hand van een interviewleidraad (zie Bijlage 3).

2.2 Onderzoeksgroep

Evenals bij de nulmeting is gekozen voor het verzamelen van gegevens bij degenen die bij uitstek kunnen oordelen over de toewijzing van extra ondersteuning. Dit zijn de directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden, de functionarissen die binnen samenwerkingsverbanden betrokken zijn bij de toewijzing van extra ondersteuning en het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal onderwijs en functionarissen binnen de scholen die het meest betrokken zijn bij de toewijzing, intern begeleiders (po) en zorgcoördinatoren (vo).

Voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs waren er speciale indicatieorganen, zoals Commissies voor Indicatiestelling (CVI) en Permanente Commissies Leerlingenzorg (PCL), die verantwoordelijk waren voor de toewijzing van extra onderwijsondersteuning in

de vorm van rugzakjes en voor verwijzing naar speciale onderwijsvoorzieningen. Ten tijde van de nulmeting lag het voor de hand de leden van deze commissies aan te duiden met indicatiestellers. Nu de indicatieorganen zijn vervallen, hebben we gekozen voor de aanduiding *toewijzers* voor de functionarissen die binnen de samenwerkingsverbanden betrokken zijn bij de toewijzing van extra onderwijsondersteuning.

Op schoolniveau zijn ook na de invoering van passend onderwijs vooral de intern begeleiders (ib'ers in het po) en de zorgcoördinatoren (vo) betrokken bij de toewijzing van extra onderwijsondersteuning.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn dus de volgende actoren benaderd:

- de directeuren of coördinatoren van alle samenwerkingsverbanden;
- de functionarissen belast met de toewijzing van extra onderwijsondersteuning en toelaatbaarheidsverklaringen van alle samenwerkingsverbanden (*toewijzers*);
- de intern begeleiders (ib'ers) van vijf samenwerkingsverbanden po en de zorgcoördinatoren van vijf samenwerkingsverbanden vo.

Ouders waren niet betrokken bij dit onderzoek; hun opvattingen en ervaringen komen aan bod in ander onderzoek van het evaluatieprogramma Passend Onderwijs (Kuiper, Dikkers, Ledoux, Van den Berg, & Bos, 2015; Kuiper, Loon-Dikkers, & Ledoux, 2015).

De ib'ers en zorgcoördinatoren die gevraagd zijn naar hun beoordeling van de nieuwe manier van toewijzing zijn afkomstig van de scholen uit vijf samenwerkingsverbanden po en vijf samenwerkingsverbanden vo (zie Tabel 2-2). Dit betreft dezelfde samenwerkingsverbanden die de steekproef vormden voor de nulmeting (Ledoux et al., 2013), zodat een vergelijking met de nulmeting mogelijk is. Bij de keuze voor deze samenwerkingsverbanden is destijds gelet op een goede spreiding op structurele kenmerken, vooral omvang, spreiding over het land en urbanisatiegraad. Van de geselecteerde samenwerkingsverbanden zijn tevens de directeuren/coördinatoren benaderd voor de telefonische interviews.

Tabel 2-2 Geselecteerde samenwerkingsverbanden voor vragenlijsten ib'ers en zorgcoördinatoren en telefonische interviews met directeuren/coördinatoren.

		po	vo
G4 ⁴	Rotterdam	PO2806	VO2810
G33 ⁵	Groningen		VO2001
	Schiedam	PO2807	VO2811
	Lelystad	PO2403	
	Zaanstad		VO2706
plattelandsgebied	Groningen	PO2001	
	Katwijk en omgeving	PO2812	
	Oss en omgeving		VO3006

Een belangrijke kanttekening bij de samenstelling van de onderzoeksgroep is dat het niet mogelijk is om de resultaten van de vervolgmeting op individueel niveau te vergelijken met de resultaten van de nulmeting, omdat er bij de nulmeting geen identificeerbare gegevens op respondentniveau verzameld zijn. Voor de vervolgmeting is weliswaar een vergelijkbare groep functionarissen van dezelfde samenwerkingsverbanden benaderd als bij

⁴ G4: de vier grote steden.

⁵ G33: 33 grote en middelgrote gemeenten met relatief veel inwoners uit achterstandsgroepen.

de nulmeting, maar het is niet vast te stellen in hoeverre de respondenten dezelfde personen zijn.

2.3 Dataverzameling

De vragenlijst over de beoordeling van de toewijzing is eerst via e-mail gestuurd naar de directeuren/coördinatoren van alle samenwerkingsverbanden.⁶ In de uitnodigingsmail is hun tegelijkertijd gevraagd om namen en e-mailadressen van toewijzers in hun samenwerkingsverband. Deze toewijzers zijn vervolgens via e-mail uitgenodigd om de vragenlijst online in te vullen. Het achterhalen van deze gegevens bleek in sommige gevallen minder eenvoudig dan bij de nulmeting. In sommige samenwerkingsverbanden waar de toewijzing sterk gedecentraliseerd georganiseerd is, heeft men op samenwerkingsverbandniveau geen goed overzicht van de functionarissen die feitelijk betrokken zijn bij de toewijzing. Deze samenwerkingsverbanden hebben de vraag om gegevens van toewijzers doorgespeeld naar hun schoolbesturen. Ook zijn er twee samenwerkingsverbanden die uit privacyoverwegingen geen namen wilden verstrekken aan derden.

Het aanleveren van namen en e-mailadressen van ib'ers en zorgcoördinatoren van de scholen uit de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden is gevraagd aan de directeuren/coördinatoren van die samenwerkingsverbanden op het moment dat de afspraken gemaakt werden voor de telefonische interviews. Deze ib'ers en zorgcoördinatoren zijn vervolgens via e-mail of per brief uitgenodigd om de vragenlijst online in te vullen. De directie van één samenwerkingsverband gaf geen toestemming voor het benaderen van ib'ers voor de vragenlijst.

De vragenlijst over de organisatie van de ondersteuning voor de directeuren/coördinatoren is gecombineerd aangeboden met de vragenlijst over de beoordeling van de ondersteuning. Voor het maken van afspraken van de telefonische interviews is telefonisch contact gezocht met de directeuren/coördinatoren.

De responsgegevens van het vragenlijstonderzoek komen aan de orde in hoofdstuk 3.

2.4 Dataverwerking en analyse

Tabellen met alle resultaten op itemniveau van de vragenlijst over de beoordeling zijn per respondentgroep opgenomen in Bijlage 7. In deze tabellen zijn de antwoordcategorieën 'dat is helemaal niet zo' en 'dat is overwegend niet zo' samengevoegd, evenals de antwoordcategorieën 'dat is overwegend wel zo' en 'dat is helemaal zo'.

Van alle respondenten werden schaalscores berekend, gebaseerd op de gemiddelden van alle items per schaal. Vervolgens werden per respondentgroep gemiddelde schaalscores berekend. Bij het berekenen van deze groepsgemiddelden zijn alleen respondenten meegenomen die alle items van een schaal beantwoord hebben. De scores per schaal van de eenmeting zijn per respondentgroep vergeleken met de scores van de nulmeting en de verschillen zijn statistisch getoetst op significantie met een t-toets voor niet-gekoppelde steekproeven. De resultaten van de t-toetsen per schaal en per respondentgroep zijn te vinden in Bijlage 8. In 3.2 worden de resultaten van deze analyses gepresenteerd in staafgrafieken waarin zowel de gemiddelde scores van de eenmeting als die van de nulmeting getoond worden.

⁶ De e-mailadressen van de directeuren/coördinatoren hebben we verkregen via OC&W.

De vragenlijst over de organisatie van de toewijzing is alleen ingevuld door de directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden. De resultaten hiervan worden in 4.1 gepresenteerd in samenvattende tabellen met korte toelichtende teksten.

Als aanvulling op deze vragenlijst zijn de directeuren/coördinatoren van de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden telefonisch geïnterviewd. De semigestructureerde interviews vonden plaats aan de hand van een leidraad (zie Bijlage 3). Tijdens het interview werd direct genotuleerd en er werd een digitale opname gemaakt als back-up. De afzonderlijke verslagen zijn vervolgens apart voor primair en voortgezet onderwijs samengevat rond de volgende thema's:

- realisatie van de oorspronkelijke plannen,
- geconstateerde verbeteringen in de toewijzing van onderwijsondersteuning,
- zorgen en discussiepunten,
- kwaliteitsbewaking.

Deze samenvattingen worden gepresenteerd in 4.2. De tekst van deze paragraaf is voorafgaand aan publicatie voorgelegd aan alle geïnterviewde directeuren/coördinatoren.

3. Beoordeling van de toewijzing

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van het onderzoek naar de beoordeling van de toewijzingsprocedures (onderzoeksvraag 1, zie 1.3). Eerst bespreken we de respons op de vragenlijsten en de kenmerken van de respondenten (3.1). In 3.2 komen de resultaten aan de orde. Hierbij maken we per schaal een vergelijking met de resultaten van de nulmeting.

3.1 Respons en respondentkenmerken

In Tabel 3-1 staat de respons van de drie deelnemende groepen vermeld, onderscheiden naar primair en voortgezet onderwijs. Iets meer directeuren/coördinatoren van het vo dan van het po hebben de vragenlijst ingevuld. Over het geheel genomen is de respons bij de directeuren/coördinatoren 72%, bij de toewijzers 45% en bij de ib'ers en zorgcoördinatoren 26%. Deze percentages waren bij de nulmeting respectievelijk 69%, 40% en 29%. Van de individuele respondenten zijn geen geschikte achtergrondgegevens verzameld om een non-responsanalyse uit te voeren. Een non-responsanalyse is wel mogelijk op basis van urbanisatiegraad van de samenwerkingsverbanden. Uit deze analyse blijkt dat de onderzoeksgroep een goede afspiegeling is van de gehele populatie samenwerkingsverbanden (zie Bijlage 5).

Tabel 3-1 Responsgegevens deelnemende groepen naar primair (po) en voortgezet (vo) onderwijs

	Respons, aantal en percentage		
	N benaderd	Ingevuld	%
<i>Directeuren/coördinatoren swv</i>			
po-swv-directeuren/coördinatoren	77	52	68%
vo-swv-directeuren/coördinatoren	75	57	76%
<i>swv-directeuren/coördinatoren totaal</i>	<i>152</i>	<i>109</i>	<i>72%</i>
<i>Toewijzers</i>			
po-toewijzers	159	65	41%
vo-toewijzers	172	84	49%
<i>Toewijzers totaal</i>	<i>331</i>	<i>149</i>	<i>45%</i>
<i>Intern begeleiders en zorgcoördinatoren</i>			
po-ib'ers	527	141	27%
vo-zorgcoördinatoren	201	51	25%
<i>Intern begeleiders en zorgcoördinatoren totaal</i>	<i>728</i>	<i>192</i>	<i>26%</i>

Directeuren of coördinatoren van de samenwerkingsverbanden

Van de directeuren/coördinatoren die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn er 52 (48%) werkzaam in een samenwerkingsverband primair onderwijs en 57 (52%) in een samenwerkingsverband voortgezet onderwijs.

Toewijzers

Zoals in 2.2 vermeld, bestaan er na de invoering van passend onderwijs geen indicatiestellers meer in de oude betekenis. Daarom wordt de groep functionarissen die belast zijn met de toewijzing van onderwijsondersteuning in dit onderzoek aangeduid als 'toewijzers'. De toewijzers die hebben gerespondeerd zijn afkomstig uit 32 samenwerkingsverbanden po (42%) en 38 samenwerkingsverbanden vo (51%).

Voorafgaand aan de eigenlijke vragenlijst over de beoordeling van de toewijzing is deze toewijzers een aantal vragen voorgelegd over de hoedanigheid waarin zij betrokken zijn bij de toewijzing van extra onderwijsondersteuning. Omdat de benamingen van de toewijzers per samenwerkingsverband kunnen verschillen, was een hele reeks mogelijkheden voorgegeven bij deze hoedanigheidsvraag. Deze mogelijkheden zijn allemaal door de respondenten gebruikt, dit bevestigt de diversiteit van benamingen die kennelijk voorkomen. Uit Tabel 3-2 blijkt dat alle relevante functionarissen rond de toewijzing van extra onderwijsondersteuning vertegenwoordigd zijn in de onderzoeksgroep. Deze groep respondenten is wel anders samengesteld dan de groep indicatiestellers bij de nulmeting, maar gezien de veranderde organisatie van de toewijzing in het kader van passend onderwijs, is dat niet verrassend.

Twee derde van de respondenten is betrokken bij het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen en er zijn vertegenwoordigers van commissies en advies- of overlegteams die zich bezighouden met de toewijzing en vaak nauw betrokken zijn bij de praktijk van de toewijzing. Iets minder dan een vijfde van de respondenten noemt een andere manier van betrokkenheid bij de toewijzing van extra ondersteuning. In een aantal gevallen betreft dit commissies of teams met vergelijkbare taken als de commissies die in de tabel genoemd zijn. Ook de rol van trajectbegeleider, een functionaris die vanuit het samenwerkingsverband scholen adviseert of ondersteunt bij overleg over onderwijsondersteuning, wordt

Tabel 3-1 Wijze waarop toewijzers betrokken zijn bij de toewijzing van extra onderwijsondersteuning (n=149); het totaal aantal en het totaalpercentage zijn groter dan 149, omdat respondenten in meerdere hoedanigheden betrokken kunnen zijn

Hoedanigheid	Aantal	Percentage
lid van een Commissie die Toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal onderwijs afgeeft	91	61%
lid van een Permanente Commissie Leerlingenzorg primair onderwijs	7	5%
lid van een Permanente Commissie Leerlingenzorg voortgezet onderwijs	20	14%
lid van een commissie Toewijzing Onderwijsondersteuning primair onderwijs	21	14%
lid van een commissie Toewijzing Onderwijsondersteuning voortgezet onderwijs	29	20%
lid van een Zorgadviesteam primair onderwijs	6	4%
lid van een Zorgadviesteam voortgezet onderwijs	23	16%
lid van een Ondersteuningsteam primair onderwijs	15	10%
lid van een Ondersteuningsteam voortgezet onderwijs	15	10%
lid van een multidisciplinair overleg primair onderwijs	16	11%
lid van een multidisciplinair overleg voortgezet onderwijs	15	10%
betrokken bij toewijzing/intake bovenschoolse voorzieningen, zoals OPDC	36	24%
anders	26	18%
<i>Totaal aantal genoemde hoedanigheden</i>	320	

enkele malen genoemd. Sommige respondenten zijn in dienst bij een speciaal loket of expertisecentrum met een arrangerende functie.

Een overzicht van de functies van de toewijzers staat in Tabel 3-3. Een opvallend groot aantal respondenten rapporteert een andere functie dan de vier genoemde mogelijkheden. Soms betreft dit een specifiekere aanduiding van een van de genoemde functies, zoals gz-psycholoog, maar er worden ook diverse andere functies genoemd zoals jeugdarts, intern begeleider, zorgcoördinator, onderwijskundige. Ten slotte is een aantal respondenten beleidsmedewerker, adviseur, coördinator, secretaris, voorzitter of teamleider rond onderwijsondersteuning.

Tabel 3-3 Functies van toewijzers (n=149)

Functie	Aantal	Percentage
orthopedagoog	42	28%
psycholoog	15	10%
schoolleider	5	3%
trajectbegeleider	9	6%
anders	78	52%
Totaal	149	100%

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren

Op schoolniveau zijn de gegevens in vier van de vijf geselecteerde samenwerkingsverbanden voor het primair onderwijs verzameld bij de intern begeleiders⁷ en in de vijf geselecteerde samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs bij de zorgcoördinatoren. In de uitnodiging is aangegeven dat als de school meerdere personen met die functie kent, de vragenlijst ingevuld kan worden door degene met het meeste overzicht over of de meeste ervaring met dit onderwerp.

De vragenlijst is ingevuld door 141 ib'ers en 51 zorgcoördinatoren. In Tabel 3-4 staat een overzicht van de schooltypen waar de respondenten werkzaam zijn. De verdeling over de verschillende schooltypen vormt een goede afspiegeling van de gehele populatie scholen.⁸ Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' worden de volgende schooltypen genoemd: school voor kinderen van asielzoekers of nieuwkomers, tweetalig havo/vwo, tussenvoorziening, vmbo-t met lwoo en mytyl-zml. Van de schooltypen in het speciaal onderwijs gaat het elfmaal om cluster 3 en tweemaal om cluster 4. In het voortgezet speciaal onderwijs betreft het eenmaal cluster 2, zevenmaal cluster 3 en viermaal cluster 4.⁹

⁷ Eén samenwerkingsverband po gaf geen toestemming voor het benaderen van de ib'ers, zie 2.3.

⁸ Zie landelijke cijfers op https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/: 4% sbo, 3% so en 25% vso.

⁹ Deze aantallen wijken enigszins af van de aantallen in Tabel 3-4, omdat sommige respondenten in meerdere schooltypen van het po werkzaam zijn en één respondent uit het vo geen nadere specificatie heeft gegeven.

Tabel 3-4 Schooltypen waarvoor ib'ers en zorgcoördinatoren werkzaam zijn; de totaalaantallen en -percentages zijn groter dan 141 respectievelijk 51, omdat respondenten in meerdere schooltypen werkzaam kunnen zijn

	Aantal	Percentage
regulier basisonderwijs	126	88%
speciaal basisonderwijs	7	5%
speciaal onderwijs	12	8%
Totaal genoemde typen primair onderwijs	145	
havo/vwo	20	36%
vmbo-t	26	47%
vmbo-b of vmbo-k, zonder lwoo	11	20%
vmbo-b of vmbo-k, met lwoo	16	29%
praktijkonderwijs	3	5%
voortgezet speciaal onderwijs	13	24%
anders	8	15%
Totaal aantal genoemde typen voortgezet onderwijs	97	

3.2 Resultaten beoordeling toewijzing op schaalniveau

In deze paragraaf worden de resultaten van de vragenlijst over de beoordeling van de toewijzing gepresenteerd aan de hand van de gemiddelde scores per schaal voor de drie respondentengroepen. Tabellen met alle resultaten op itemniveau voor de drie respondentengroepen zijn opgenomen in Bijlage 7. De scores per schaal van de eenmeting zijn per respondentengroep vergeleken met de scores van de nulmeting en statistisch getoetst op significantie met een t-toets voor niet-gekoppelde steekproeven.¹⁰

Bij de nulmeting bleken er geen systematische verschillen te zijn tussen respondenten uit het primair onderwijs en die uit het voortgezet onderwijs. Bij de eenmeting werden op enkele schalen bij sommige respondentengroepen wel systematische verschillen tussen po en vo gevonden. Bij de presentatie van de resultaten zullen we aangeven wanneer daarvan sprake is.

3.2.1 Transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid

De schaal transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid bestaat uit de volgende negen stellingen:

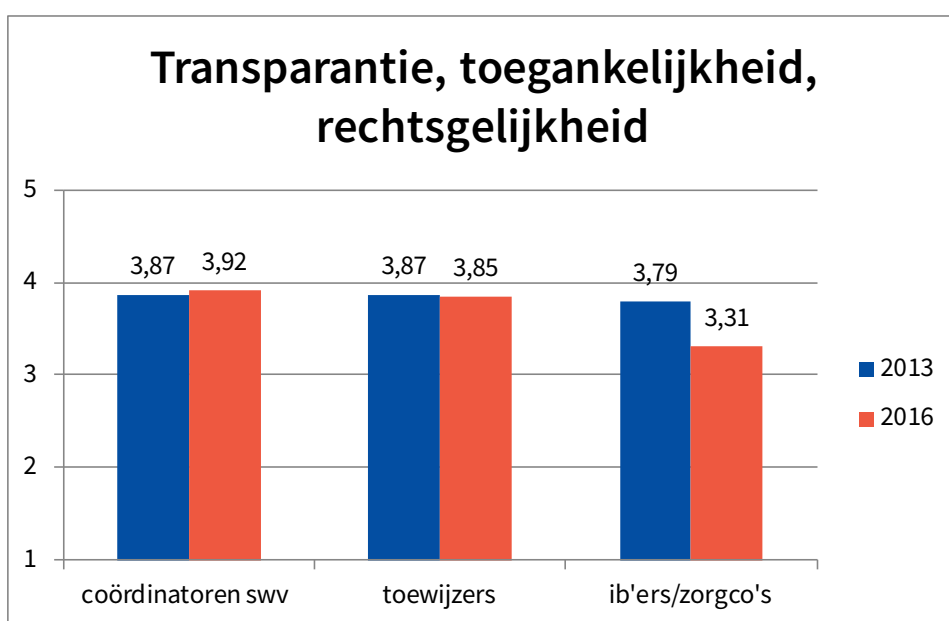
Onze procedures

- zijn gebaseerd op vaste regels/criteria
- zijn eenduidig voor de mensen die indicaties afgeven of over toelating beslissen
- maken heldere beslissingen mogelijk
- zijn transparant voor scholen
- zijn transparant voor ouders
- zorgen ervoor dat duidelijk is wie waarop recht kan doen gelden

¹⁰ Een aantal foutjes bij de verwerking van de resultaten van de nulmeting is nu gecorrigeerd. Daarom wijken de gemiddelde schaalscores hier en daar licht af van de in Ledoux et al. (2013) gerapporteerde cijfers. Dit heeft geen gevolgen voor de interpretatie van de resultaten.

- zorgen voor gelijke rechten bij gelijke hulpvragen binnen het samenwerkingsverband
- zorgen voor gelijke rechten bij gelijke hulpvragen over samenwerkingsverbanden heen
- garanderen dat iedereen die zorg nodig heeft die ook krijgt toegewezen

Het gemiddelde oordeel van de directeuren/coördinatoren en van de toewijzers van de samenwerkingsverbanden over transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid van de eigen procedures is redelijk positief (3.9, zie Figuur 3-1) en ten opzichte van de nulmeting nauwelijks gewijzigd. Ook bij de toewijzers zijn de gemiddelde scores vrijwel gelijk. De ib'ers en zorgcoördinatoren oordelen als groep nu minder positief over dit aspect dan de ib'ers en zorgcoördinatoren bij de nulmeting in 2013. Dit verschil is statistisch significant.¹¹



Figuur 3-1 Oordelen over de procedures voor de toewijzing van ondersteuning met betrekking tot transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid; nulmeting (2013) vergeleken met eenmeting (2016); gemiddelde scores op een schaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo

In de nulmeting is ook gevraagd naar de verwachtingen voor de toekomstige situatie. De gemiddelde score van de directeuren/coördinatoren en van de toewijzers was ten aanzien van de toekomstige situatie in 2013 lager dan de score die men nu gemiddeld geeft (3.52 en 3.26 in 2013 tegenover 3.92 en 3.85 nu). Voor de ib'ers en zorgcoördinatoren is de score nu echter lager dan men in 2013 als verwachting scoorde (3.47 in 2013 tegenover 3.31 nu).

¹¹ $t=6,63$; $df = 375,48$; $p<0,001$; middelgroot effect ($d = 0,67$).

3.2.2 Flexibiliteit en zorg op maat

De schaal flexibiliteit en zorg op maat bestaat uit de volgende vijf stellingen:

In onze procedures

- kan zorg op maat worden toegewezen, passend bij de behoefte
- kunnen zorgmiddelen flexibel worden ingezet
- is het type onderwijsondersteuning dat een leerling nodig heeft leidend bij toewijzing van zorg
- worden de onderwijsbehoeften van een leerling omgezet in een passend ondersteuningsaanbod
- kan alle leerlingen een aanbod op maat gedaan worden

Ten opzichte van de vragenlijst bij de nulmeting kent deze schaal drie items minder. Twee items uit de nulmeting zijn verwijderd omdat ze met elkaar overlaptten en één item omdat er sprake was van een dubbele vraagstelling (zie onderaan Bijlage 1 voor de verwijderde items). De gemiddelden voor de nulmeting zijn opnieuw berekend en betreffen dus dezelfde set items als bij de eenmeting.

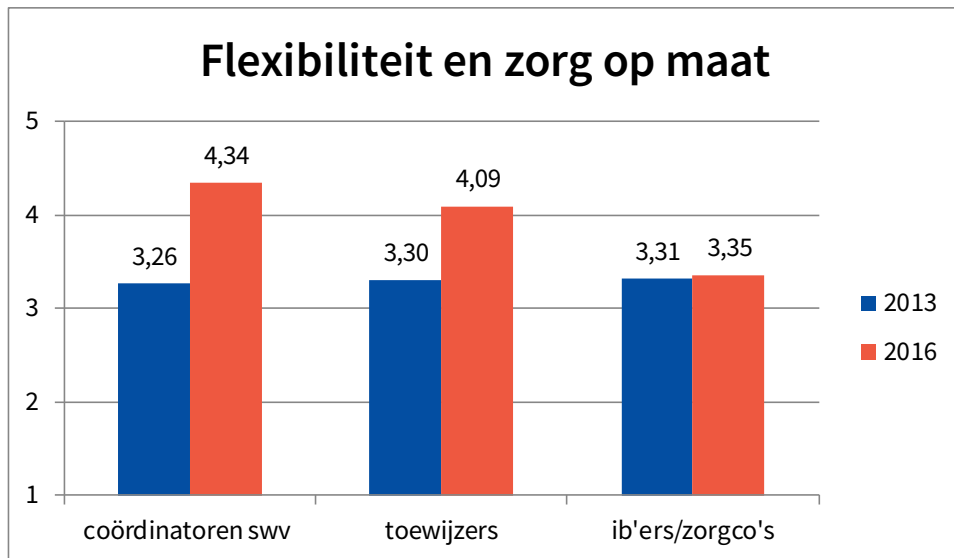
De gemiddelde score van de directeuren/coördinatoren op het aspect flexibiliteit/zorg op maat is vrij hoog (4.34, zie Figuur 3-2) en significant hoger dan bij de nulmeting.¹² Dit geldt ook voor de toewijzers die gemiddeld een score geven van 4.09.¹³ Bij de toewijzers vonden we ook een significant verschil tussen de gemiddelde scores voor het primair onderwijs (4.22) en voor het voortgezet onderwijs (4.00), maar dit betreft een klein effect.¹⁴ In het po vindt men de toewijzing dus flexibeler en meer op maat dan in het vo.

De ib'ers en zorgcoördinatoren geven nu een nagenoeg gelijke gemiddelde score als in 2013. Zij vinden dus niet dat de toewijzing verbeterd is op dit aspect, terwijl zij dat wel verwacht hadden (gemiddelde score toekomstverwachting in 2013 was 3.67). Bij de directeuren/coördinatoren en de toewijzers was de toekomstverwachting voor flexibiliteit in de nulmeting lager dan zij nu feitelijk rapporteren (4.08 en 3.82 in 2013 tegenover 4.34 en 4.09 nu).

¹² $t = -11,15$; $df = 167,74$; $p < 0,001$; groot effect ($d = 1,59$).

¹³ $t = -10,15$; $df = 317,83$; $p < 0,001$; groot effect ($d = 1,01$).

¹⁴ $t = 2,43$; $df = 143,08$; $p < 0,05$; klein effect ($d = 0,40$).



Figuur 3-2 Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning met betrekking tot flexibiliteit, nulmeting (2013) vergeleken met eenmeting (2016); gemiddelde scores op een schaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo

3.2.3 Deskundigheid

De schaal deskundigheid heeft betrekking op de deskundigheid van de toewijzers en op vormen van kwaliteitsbewaking. Het gaat om de volgende zes stellingen:

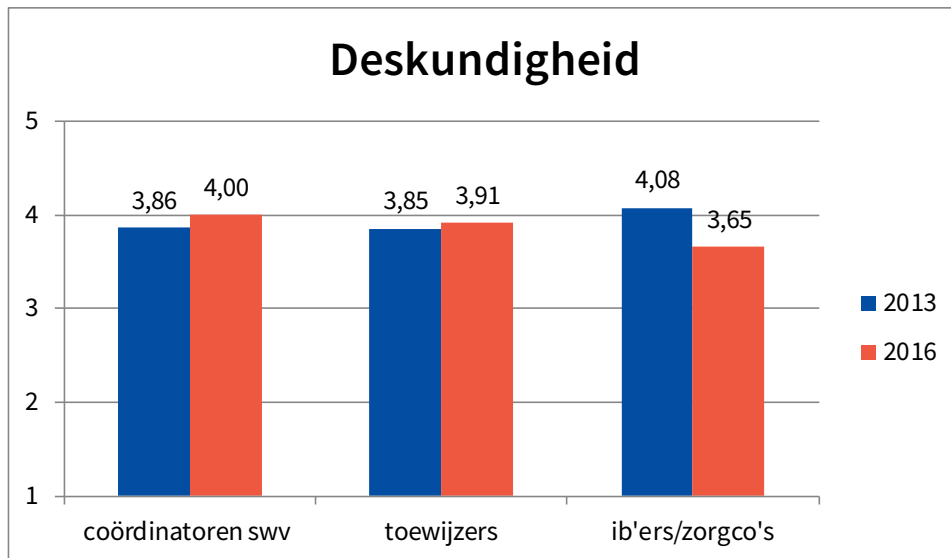
In onze procedures

- is precies vastgelegd wie de toewijzingsprocedures (mogen) uitvoeren
- is gegarandeerd dat toewijzers de noodzakelijke bevoegdheid hebben
- wordt multidisciplinair gewerkt
- bestaan afspraken over hoe de deskundigheid van toewijzers wordt bijgehouden
- hanteren we een systeem voor bewaking van de kwaliteit van toewijzing van ondersteuning
- evalueren we regelmatig of de toewijzingen van ondersteuning in de praktijk goed uitpakken

Op deze schaal zien we bij de directeuren/coördinatoren en de toewijzers nauwelijks verschil tussen de gemiddelde scores bij de nulmeting en die bij de eenmeting (3.86 en 3.85 respectievelijk 4.00 en 3.91, zie Figuur 3-3). Deze groepen zijn dus over het algemeen net zo positief over de deskundigheid bij het uitvoeren van de toewijzingsprocedures en over de kwaliteitsgaranties als bij de nulmeting. Ook de scores die men toen gaf voor de toekomst zijn vergelijkbaar (3.93 en 3.62).

Bij de ib'ers/zorgcoördinatoren zien we wel een significant verschil in negatieve richting tussen de nulmeting en de eenmeting.¹⁵ Zij vinden dus dat de toewijzing nu minder deskundig plaatsvindt dan voor de invoering van passend onderwijs. Hun gemiddelde score (3.65) komt overigens vrijwel overeen met hun toekomstverwachting in 2013 (3.68).

¹⁵ $t=4,93$; $df = 351,84$; $p<0,001$; middelgroot effect ($d = 0,62$).



Figuur 3-3 Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning met betrekking tot deskundigheid, nulmeting (2013) vergeleken met eenmeting (2016); gemiddelde scores op een schaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo

3.2.4 Medicalisering

Voor de invoering van passend onderwijs werd het indicatiesysteem voor onderwijszorg wel gekenschetst als een medisch model, omdat stoornissen en beperkingen centraal stonden. Binnen dit model was er sprake van slagboomdiagnostiek en het labelen van leerlingen. De items in deze schaal gaan over de mate waarin volgens de respondenten in de huidige situatie nog sprake is van medicalisering. De schaal bestaat uit de volgende vijf items:

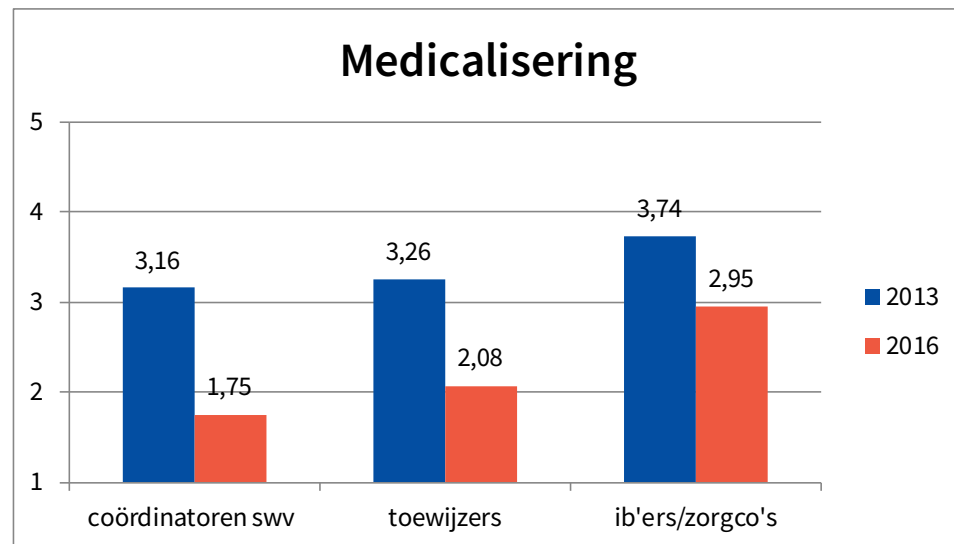
In onze procedures

- zijn criteria voor de aanwezigheid van stoornissen/beperkingen leidend bij toewijzing van ondersteuning
- zijn medische/psychologische gegevens de belangrijkste criteria bij toewijzing van ondersteuning
- is alleen toewijzing van ondersteuning mogelijk met een vaste omvang en duur
- bepalen de criteria automatisch welke ondersteuning mogelijk is
- zijn er leerlingen die tussen de wal en het schip vallen, omdat ze niet in de criteria passen

Alle drie de respondentgroepen zijn van mening dat er nu minder sprake is van medicalisering dan in de situatie voor de invoering van passend onderwijs (zie Figuur 3-4). De gemiddelde scores lagen bij de nulmeting boven de 3, wat betekent dat er (enigszins) sprake is van medicalisering, terwijl alle groepen nu gemiddeld een score geven van onder de 3 (er is enigszins of nauwelijks sprake van medicalisering). Het verschil tussen beide metingen is bij alle groepen statistisch significant.¹⁶

¹⁶ Directeuren/coördinatoren: $t=14,46$; $df = 179,68$; $p<0,001$; groot effect ($d = 2,06$). Toewijzers: $t=13,47$; $df = 323,17$; $p<0,001$; groot effect ($d = 1,47$). Ib'ers/zorgcoördinatoren: $t=10,99$; $df = 354,40$; $p<0,001$; groot effect ($d = 1,14$).

Zowel de directeuren/coördinatoren als de toewijzers van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs geven op deze schaal in de eenmeting gemiddeld een lagere score (1.57 en 1.79) dan de directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (1.94 en 2.29). Dit betreft in beide gevallen een statistisch significant verschil.¹⁷ Bij de ib'ers/zorgcoördinatoren zijn de gemiddelde scores bij po en vo vergelijkbaar.



Figuur 3-4 Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning met betrekking tot medicalisering, nulmeting (2013) vergeleken met eenmeting (2016); gemiddelde scores op een schaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo

3.2.5 Complexiteit en bureaucratie

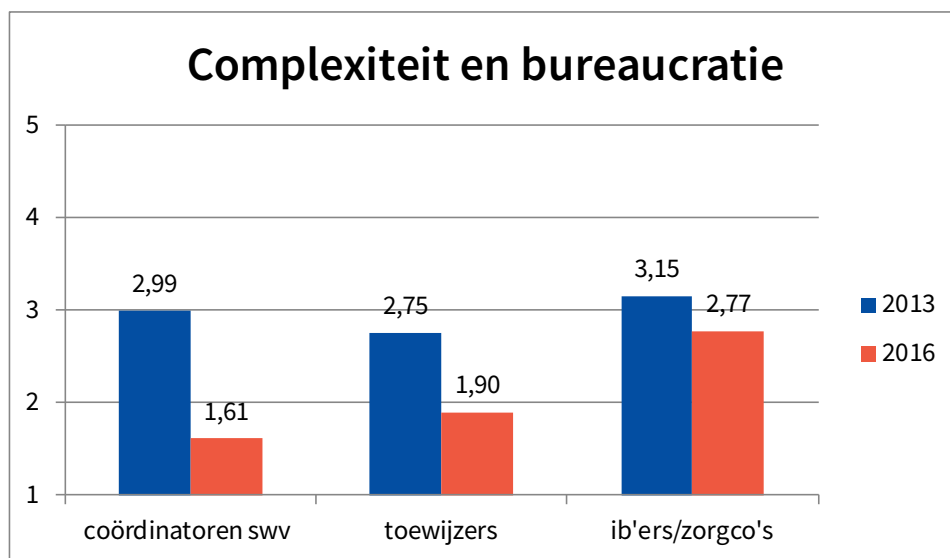
Deze schaal bestaat uit de volgende acht stellingen:
In onze procedures

- zijn er veel verschillende toewijzingsorganen
- komt het voor dat, vanwege regelgeving, voor dezelfde leerling meermalen een toewijzingsprocedure doorlopen moet worden
- hebben we last van een veelheid aan criteria
- is het voor scholen ingewikkeld om het juiste loket te vinden
- vindt de toewijzing van ondersteuning efficiënt plaats qua procedure¹⁸
- is weinig sprake van bureaucratie¹⁸
- duurt het lang voor de besluitvorming over ondersteuning rond is
- is een goede communicatie tussen alle betrokkenen bij een toewijzingstraject gewaarborgd¹⁸

¹⁷ Directeuren/coördinatoren: $t=-3.409$; $df = 99.197$; $p<0,005$; middelgroot effect ($d = 0,67$). Toewijzers: $t=4,30$; $df = 141,64$; $p<0,001$; middelgroot effect ($d = 0,70$).

¹⁸ Bij het berekenen van de schaalscore zijn deze items gehercodeerd, zodat de score dezelfde richting heeft als de andere items.

Voor de invoering van passend onderwijs werden complexiteit van de procedures en bureaucratie vaak genoemd als kritiekpunten op het systeem van toewijzing. De ambitie om regeldruk en bureaucratie terug te dringen vormde een belangrijke reden voor de stelselherziening. De gemiddelde score van de directeuren/coördinatoren lag bij de nulmeting in het midden (deels wel, deels geen sprake van complexiteit en bureaucratie) en bij de eenmeting ligt deze aanzienlijk lager (1.61, zie Figuur 3-5). Dit verschil is statistisch significant.¹⁹ Ook de toewijzers en de ib'ers/zorgcoördinatoren laten een significant verschil zien met de nulmeting, al is het verschil bij de toewijzers minder groot dan bij de directeuren/coördinatoren en bij de ib'ers en zorgcoördinatoren nog minder groot.²⁰



Figuur 3-5 Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning met betrekking tot complexiteit en bureaucratie, nulmeting (2013) vergeleken met eenmeting (2016); gemiddelde scores op een schaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo

3.2.6 Kosten

De schaal kosten staat voor de dimensie opneindefinanciering versus budgettering. Deze schaal bestaat uit slechts drie stellingen over of men vindt dat er voldoende middelen beschikbaar zijn:

In onze procedures

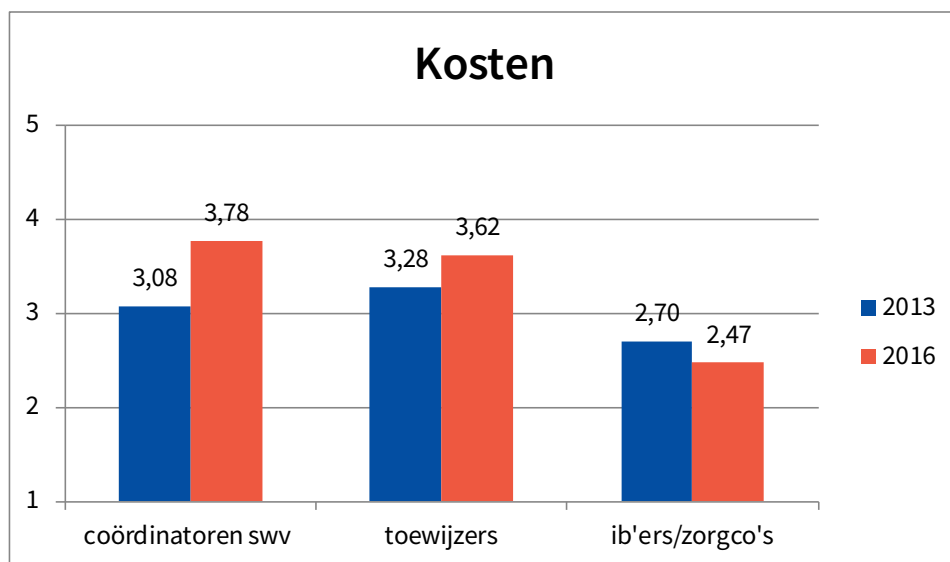
- hebben we last van een te gering budget²¹
- zijn er voldoende middelen om voor elke leerling die recht heeft op extra ondersteuning de juiste zorg toe te wijzen
- spelen kosten bij zorgtoewijzing geen rol, alleen inhoudelijke criteria

¹⁹ $t=14,710$; $df = 144,41$; $p<0,001$; groot effect ($d = 2,13$).

²⁰ Toewijzers: $t = 11,23$; $df = 300,66$; $p<0,001$; groot effect ($d = 1,19$). Ib'ers/zorgcoördinatoren: $t = 4,91$; $df = 366,21$; $p<0,001$; klein effect ($d = 0,51$).

²¹ Bij het berekenen van de schaal score is dit item gehercodeerd, zodat de score dezelfde richting heeft als de andere items.

Een score boven 3 in Figuur 3-6 betekent dat er sprake is van voldoende middelen om de juiste ondersteuning te kunnen toewijzen. De directeuren/coördinatoren geven bij de eenmeting gemiddeld een duidelijk hogere score (3.78) dan bij de nulmeting (3.08). Ook de toewijzers geven een hogere gemiddelde score (3.62 tegenover 3.28 bij de nulmeting). Bij beide groepen is het verschil significant, maar bij de directeuren/coördinatoren betreft het een groot effect, terwijl het effect bij de toewijzers klein is.²² De directeuren/coördinatoren en de toewijzers zijn nu dus sterker van mening dat de middelen voldoende zijn dan voor de invoering van passend onderwijs. Dit geldt niet voor de ib'ers en zorgcoördinatoren; zij vinden overwegend dat er onvoldoende middelen zijn voor extra ondersteuning. Hoewel het verschil in hun gemiddelde scores wel significant is, betreft het een klein effect.²³ Overigens vinden we op dit aspect ook een klein significant verschil tussen de ib'ers (2.37) en de zorgcoördinatoren (2.73) waaruit op te maken valt dat de ib'ers zich meer zorgen maken over de kosten dan de zorgcoördinatoren.²⁴



Figuur 3-6 Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning met betrekking tot kosten, nulmeting (2013) vergeleken met eenmeting (2016); gemiddelde scores op een schaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo

Omdat de scores op deze schaal mogelijk verband houden met de gevolgen van de vereveningsoperatie, waardoor sommige samenwerkingsverbanden minder budget voor extra ondersteuning krijgen dan vroeger, terwijl andere samenwerkingsverbanden juist meer krijgen, heeft er een aanvullende analyse plaatsgevonden met behulp van de kengetallen uit het rapport van Koopman & Ledoux (2013).²⁵ Uit deze analyse is gebleken dat respon-

²² Directeuren/coördinatoren: $t = -6,14$; $df = 196,65$; $p < 0,001$; groot effect ($d = 0,87$). Toewijzers: $t = -3,22$; $df = 309,18$; $p < 0,005$; klein effect ($d = 0,36$).

²³ Ib'ers/zorgcoördinatoren: $t = 2,24$; $df = 339,94$; $p < 0,05$; klein effect ($d = 0,24$).

²⁴ $t = -2,33$; $df = 88,81$; $p < 0,05$; klein effect ($d = 0,36$).

²⁵ Er is sinds 2014 sprake van een evenredige verdeling van de middelen over de samenwerkingsverbanden op basis van de aantallen leerlingen (ECPO, 2010).

denten uit samenwerkingsverbanden die na de verevening minder budget krijgen licht positiever oordelen over de kosten dan samenwerkingsverbanden die door de verevening juist meer budget krijgen. Het gaat hier echter om een klein effect.²⁶

3.2.7 Belemmeringen in het aanbod

De gemeenschappelijke noemer van de schaal belemmeringen is dat de vragen gaan over een negatieve omstandigheid of een ervaren tekort in het aanbod. Er zijn vijf stellingen:

Onze procedures

- leiden nog niet voor alle leerlingen tot het wenselijkste aanbod
- leiden nog niet voor alle leerlingen tot een aanbod dat ook thuis nabij gerealiseerd kan worden
- worden bemoeilijkt doordat sommige voorzieningen in onze regio ontbreken
- worden bemoeilijkt doordat sommige voorzieningen wachtlijsten hebben
- worden bemoeilijkt doordat sommige voorzieningen onvoldoende kwaliteit hebben

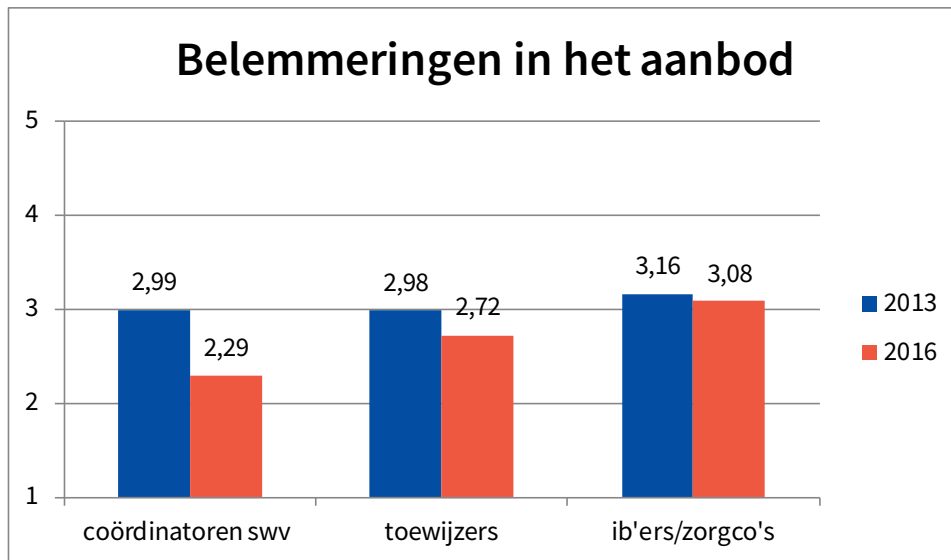
Bij de nulmeting waren deze belemmeringen volgens de respondenten gemiddeld deels wel en deels niet van toepassing (gemiddelde score rond 3). Bij de eenmeting zijn de gemiddelde scores van alle drie de respondentgroepen lager; zij ervaren dus minder belemmeringen dan voor de invoering van passend onderwijs, hoewel de mate waarin sterk verschilt tussen de groepen. Alleen bij de directeuren/coördinatoren en bij de toewijzers zijn de verschillen tussen nul- en eenmeting statistisch significant.²⁷

Bij deze schaal was er zowel bij de directeuren/coördinatoren als bij de toewijzers sprake van een verschil tussen de gemiddelde scores van de samenwerkingsverbanden po (2.17 en 2.46) en de samenwerkingsverbanden vo (2.42 en 2.93). Deze verschillen zijn statistisch significant²⁸ en betekenen dat men in de samenwerkingsverbanden vo meer belemmeringen ervaart dan in de samenwerkingsverbanden po. Dit komt overeen met de gemiddelde toekomstverwachtingen bij de nulmeting (po beide groepen 2.82 en vo directeuren/coördinatoren 3.16 en toewijzers 3.12), maar de scores zijn wel lager dan bij de toekomstverwachtingen. Dat betekent dat de belemmeringen in de ogen van de directeuren/coördinatoren en de toewijzers van de samenwerkingsverbanden van zowel po als vo meegevallen zijn. Dit geldt niet voor de ib'ers en zorgcoördinatoren die bij de nulmeting een positievere verwachting uitspraken dan ze nu rapporteren (2.77 toen tegenover 3.08 nu).

²⁶ Overall klein significant effect van verevening in omgekeerde richting: $t = 2,51$; $dv = 311,13$; $p < 0,05$; klein effect ($d = 0,24$).

²⁷ Directeuren/coördinatoren: $t = 8,29$; $df = 184,69$; $p < 0,001$; groot effect ($d = 1,18$). Toewijzers: $t = 3,27$; $df = 300,89$; $p < 0,005$; klein effect ($d = 0,37$).

²⁸ ($t = -2,472$; $df = 103,583$; $p < 0,05$)



Figuur 3-7 Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning met betrekking tot belemmeringen, nulmeting (2013) vergeleken met eenmeting (2016); gemiddelde scores op een schaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo

3.2.8 Overige items

Ten slotte zijn er nog vijf items in de vragenlijst die weliswaar een restcategorie vormden, maar op zichzelf een aantal interessante uitkomsten laten zien (zie de overzichten van de nulmeting en van de eenmeting in Bijlage 7).²⁹

Bij alle groepen is het percentage respondenten dat vindt dat er behalve toewijzing van extra ondersteuning ook adviezen gegeven worden over de didactische en/of pedagogische aanpak toegenomen (met 11 tot 20%). Vooral de ib'ers en zorgcoördinatoren rapporteren nu veel vaker dat er contact is met leerkrachten over de afstemming van onderwijs op de behoeften van de leerlingen (73% tegenover 36% bij de nulmeting). Ook de percentages respondenten die aangeven dat er sprake is van een multidisciplinaire en integrale beoordeling van onderwijs- en zorgbehoeften, zijn toegenomen ten opzichte van de meting in 2013 (bij de directeuren/coördinatoren met 20%, bij de toewijzers met 16% en bij de ib'ers/zorgcoördinatoren met 14%).

Tot slot zijn er nog twee vragen gesteld over kosten. De antwoorden laten net als bij de nulmeting duidelijke verschillen zien tussen scholen (ib'ers en zorgcoördinatoren) en de beide andere respondentgroepen. Terwijl slechts 6% van de directeuren/coördinatoren en 11% van de toewijzers vindt dat de kosten die gemoeid zijn met de toewijzing een te groot deel van het zorgbudget beslaan, vindt 42% van de ib'ers/zorgcoördinatoren dat dit het geval is. 86% van de directeuren/coördinatoren en 79% van de toewijzers vindt dat de toewijzing kostenefficiënt plaatsvindt, maar van de ib'ers/zorgcoördinatoren vindt slechts 36% dat dit zo is. Dit verschil in de oordelen over kostenaspecten ligt in lijn met wat we rapporteerden bij het aspect kosten in 3.2.6. De directeuren/coördinatoren en de toewijzers denken daar duidelijk veel positiever over dan de professionals in de scholen.

²⁹ De vijf overige items die verwijderd zijn uit de oorspronkelijke vragenlijst zijn te vinden aan het einde van Bijlage 1).

4. Organisatie van de toewijzing

Dit hoofdstuk beschrijft in 4.1 de resultaten van de vragenlijst over de organisatie van de toewijzing ingevuld door de directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden. In 4.2 volgt een samenvatting van de telefonische interviews met tien directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden uit de steekproef (zie 2.2).

4.1 Resultaten vragenlijst

Allereerst is de directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden de vraag voorgelegd welke keuze men gemaakt heeft ten aanzien van de verdeling van de beschikbare middelen vanuit de rijksbijdragen voor onderwijsondersteuning. Bij de financiering van de extra ondersteuning worden drie financieringsmodellen onderscheiden (zie bijvoorbeeld Jepma & Beekhoven, 2015):

1. Het *schoolmodel* waarbij de middelen worden toegekend aan schoolbesturen en scholen op grond van aantallen leerlingen.
2. Het expert- of *expertisemodel* waarbij de middelen worden toegekend aan speciale (tussen)voorzieningen vanuit het samenwerkingsverband waarvan schoolbesturen en scholen op basis van afspraken gebruik kunnen maken.
3. Het *leerlingmodel* waarbij de middelen worden toegekend op basis van individuele behoeften aan extra onderwijsondersteuning op grond van handelingsgerichte diagnostiek, vergelijkbaar met het vroegere leerlinggebonden budget.

Zowel in het primair als in het voorgezet onderwijs hebben de meeste samenwerkingsverbanden gekozen voor een combinatie van deze drie modellen (zie Tabel 4-1). Relatief veel samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs sluisen het budget direct door naar de schoolbesturen. Bij de meerderheid van de samenwerkingsverbanden die kiezen voor een combinatie gaat het grootste deel van het budget direct naar de scholen, een kleiner deel naar een netwerk van voorzieningen en soms nog een klein deel naar individuele leerlingen. Bij een klein aantal samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs gaat geen of slechts een klein deel van het budget direct naar de scholen; bij deze samenwerkingsverbanden gaat een groot deel van het budget naar speciale voorzieningen en meestal een kleiner deel naar individuele leerlingen.

Tabel 4-1 De verdelingsmodellen van rijksbijdragen voor onderwijsondersteuning in de samenwerkingsverbanden po en vo in percentages

	po (n=52)	vo (n=54)	totaal (n=106)
direct naar de scholen (schoolmodel)	31	9	20
voorzieningennetwerk (expertisemodel)	12	11	11
individuele leerlingen (leerlingmodel)	2	2	2
combinatie schoolmodel en expertisemodel	17	22	20
combinatie schoolmodel en leerlingmodel	6	2	4
combinatie expertisemodel en leerlingmodel	0	7	4
combinatie schoolmodel, expertisemodel en leerlingmodel	13	7	10
combinatie, niet gespecificeerd	19	39	29
	100%	100%	100%

De samenwerkingsverbanden die alle middelen rechtstreeks toekennen aan de scholen, hoefden de vragen over de verdeling van de middelen over de diverse vormen van onderwijsondersteuning (vraag 2 tot en met 8, zie Bijlage 2) niet te beantwoorden, omdat de besluitvorming daarover op het niveau van de scholen plaatsvindt.

Vooral in het primair onderwijs geven de samenwerkingsverbanden alle scholen een vast budget voor de basisondersteuning (zie Tabel 4-2). In het voortgezet onderwijs is dit minder vaak het geval. De samenwerkingsverbanden die rapporteren geen vast budget vastgesteld te hebben voor de basisondersteuning, melden daarvoor verschillende redenen die bijvoorbeeld samenhangen met de keuze voor flexibiliteit afhankelijk van behoeften, gedeeltelijke inzet voor professionalisering of overgangsbekostiging.

Tabel 4-2 Percentage samenwerkingsverbanden dat de scholen een vast budget geeft voor basisondersteuning, uitgesplitst naar po en vo

	po (n=36)	vo (n=49)	totaal (n=85)
elke school een vast budget voor basisondersteuning	81	55	66
scholen krijgen geen geld voor basisondersteuning	6	39	25
anders	14	6	9
	100%	100%	100%

Arrangementen voor extra onderwijsondersteuning worden door de meeste samenwerkingsverbanden (ook) zelf toegewezen, waarbij de samenwerkingsverbanden van het primair onderwijs vaker rapporteren arrangementen op maat toe te wijzen dan de samenwerkingsverbanden van het voortgezet onderwijs (zie Tabel 4-3). Gemiddeld 12 procent van de samenwerkingsverbanden wijst zelf geen arrangementen toe. De samenwerkingsverbanden die hier gekozen hebben voor het antwoord 'anders', lichten toe dat zij zowel standaardarrangementen als arrangementen op maat toewijzen, of dat zij vaste arrangementen als uitgangspunt nemen, maar die op maat maken voor individuele leerlingen. Ook zijn er samenwerkingsverbanden die alleen specialistische arrangementen zelf toewijzen. Ten slotte zijn er samenwerkingsverbanden die schoolondersteuners hebben aangesteld die zelfstandig met de school bepalen welke ondersteuning nodig is.

Tabel 4-3 Toewijzing van standaard- of maatarrangementen voor extra ondersteuning door de samenwerkingsverbanden po en vo in percentages

	po (n=36)	vo (n=48)	totaal (n=84)
keuze uit standaard bovenschoolse arrangementen	11	25	19
per leerling arrangement op maat	58	25	39
wijst zelf geen arrangementen toe	11	13	12
anders	19	38	30
	100%	100%	100%

De meeste samenwerkingsverbanden hebben voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs een procedure vastgesteld voor de toewijzing van extra ondersteuning die voorlopig nog blijft gelden (zie Tabel 4-4). Ongeveer een kwart van de samenwerkingsverbanden heeft de procedure inmiddels aangepast en vijf samenwerkingsverbanden zijn van plan de procedure binnenkort aan te passen. Zes samenwerkingsverbanden hebben geen procedure vastgesteld, omdat ze de verantwoordelijkheid daarvoor geheel bij de scholen hebben gelegd.

Tabel 4-4 Vaststelling procedures voor de toewijzing van extra ondersteuning, uitgesplitst naar po en vo, in percentages

	po (n=36)	vo (n=49)	totaal (n=85)
oorspronkelijk vastgestelde procedure geldt nog	64	57	60
oorspronkelijke procedure is inmiddels gewijzigd	28	27	27
oorspronkelijke procedure wijzigt binnen één jaar	6	6	6
procedure verschilt per school	3	10	7
	100%	100%	100%

Terwijl er voor de toewijzing van basisondersteuning zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs door de meerderheid van de samenwerkingsverbanden vaste criteria gehanteerd worden, lijkt de toewijzing van alle vormen van extra ondersteuning eerder gestoeld op maatwerk (zie Tabel 4-5). In het voortgezet onderwijs worden ook bij de toewijzing van arrangementen in de helft van de samenwerkingsverbanden vaste criteria gehanteerd.

Tabel 4-5 Wel of geen vaste criteria voor verschillende vormen van onderwijsondersteuning, aantallen en percentages, uitgesplitst naar po en vo

	po (n=36)		vo (n=49)	
	wel	geen	wel	geen
basisondersteuning	27(75%)	9(25%)	30(61%)	19(39%)
extra ondersteuning (arrangement)	14(39%)	22(61%)	25(51%)	24(49%)
integraal onderwijszorgarrangement	10(28%)	26(72%)	9(18%)	40(82%)
plaatsing speciaal basisonderwijs (sbo)	14(39%)	22(61%)	--	--
plaatsing speciaal onderwijs (so/vso)	15(42%)	21(58%)	31(63%)	18(37%)

Samenwerkingsverbanden die rapporteren geen vaste criteria te hanteren voor de basisondersteuning, geven als toelichting dat het aan de scholen zelf is om eventueel criteria vast te stellen. Een enkel samenwerkingsverband heeft wel afspraken gemaakt over de

basisondersteuning die elke school minimaal moet bieden. Uitgangspunten en het minimale aanbod zijn dan vastgelegd in het ondersteuningsplan, maar scholen hebben daarnaast zelf ruimte om eigen criteria vast te leggen in hun eigen schoolondersteuningsprofiel.

In het vo hanteert de helft van de samenwerkingsverbanden vaste criteria voor de toewijzing van extra ondersteuning, terwijl de meeste samenwerkingsverbanden po geen vaste criteria hebben voor de toewijzing van extra ondersteuning in de vorm van arrangementen. Men kiest liever voor maatwerk dan voor standaardoplossingen. Vrijwel altijd vindt toewijzing dan plaats op grond van multidisciplinair overleg in een ondersteuningsteam³⁰ in de school aan de hand van een groeidocument of een ontwikkelingsperspectief (OPP). Daar kunnen ook experts van het samenwerkingsverband of externe experts bij betrokken worden. Dit betreft vaak gedragswetenschappers en soms ook een leerplichtambtenaar of jeugdarts.

De toewijzing van onderwijszorgarrangementen is bij nog minder samenwerkingsverbanden gebaseerd op vaste criteria. Meestal vindt over onderwijszorgarrangementen multidisciplinair overleg plaats in een schoolondersteuningsteam waar dan een of meerdere jeugdhulpverleners vanuit een jeugdteam of sociaal wijkteam van de gemeente aanschrijven. In sommige samenwerkingsverbanden is het schoolmaatschappelijk werk – al dan niet (gedeeltelijk) in dienst van het samenwerkingsverband of de gemeente - hierbij betrokken. Er zijn ook samenwerkingsverbanden met een bovenschools zorgadviesteam waarin de aanvragen voor onderwijszorgarrangementen worden besproken. Vrij veel samenwerkingsverbanden geven aan dat de toewijzing van onderwijszorgarrangementen nog in ontwikkeling is en dat men daarover nog in onderhandeling is met de gemeenten.³¹ De meeste samenwerkingsverbanden primair onderwijs (61%) hanteren evenmin vaste criteria voor plaatsing in het speciaal (basis)onderwijs. Ook hier vindt meestal een bespreking plaats in een multidisciplinair ondersteuningsteam in aanwezigheid van de ouders. Dit team adviseert vervolgens het samenwerkingsverband, dat op basis van dit advies een toelaatbaarheidsverklaring afgeeft. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een aparte toelaatbaarheidscommissie voor het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen op het niveau van het samenwerkingsverband. Deze commissie wordt dan geadviseerd door een schoolondersteuningsteam en soms ook door een of meer extern deskundigen. Ten slotte is er in de samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs vaker sprake van vaste criteria voor de plaatsing in het speciaal onderwijs (63%) dan in de samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs (42%). Indien er geen vaste criteria gehanteerd worden voor plaatsing in het vso, dan worden daarvoor dezelfde redenen aangevoerd als bij de toewijzing van extra onderwijsondersteuning.

Het aanbod aan ondersteuningsvormen is over het algemeen groot (zie Tabel 4-6). Opvallende verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs zijn de inzet van extra personeel in de klas, die in het primair onderwijs vaker tot het aanbod behoort dan in het voortgezet onderwijs, en plaatsing in een bovenschoolse voorziening, die juist vaker wordt ingezet in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs. Ook ondersteuning buiten de

³⁰ Ouders maken vaak deel uit van een dergelijk overleg en in het voortgezet onderwijs ook de leerling zelf.

³¹ Samenwerkingsverbanden hebben over het algemeen te maken met meerdere gemeenten; vooral in de samenwerkingsverbanden vo kan dit oplopen tot wel zeven verschillende gemeenten.

school komt vaker voor in het voortgezet onderwijs. Aanvullingen op de lijst die genoemd zijn, omvatten observatieplaatsen, workshops voor leerkrachten, Plusvoorzieningen voor hoogbegaafde leerlingen, de inzet van ergotherapeuten voor adviezen over aanpassingen aan materialen en gebouw, voorzieningen voor NT2-leerlingen en vmbo4you, een speciale vmbo-afdeling voor leerlingen met cluster 4-problematiek.

Tabel 4-6 Vormen van onderwijsondersteuning die de samenwerkingsverbanden bieden, in percentages, uitgesplitst naar po en vo; de percentages tellen niet op tot 100, omdat meerdere antwoorden mogelijk waren

	po (n=36)	vo (n=49)
extra personele inzet in de klas	75%	46%
aanpassingen in het gebouw	19%	23%
inzet bovenschoolse deskundigheid ten behoeve van leerling	94%	81%
inzet bovenschoolse deskundigheid ten behoeve van leerkrachten	81%	83%
ondersteuning buiten school voor leerling en ouders/begeleiders	6%	27%
plaatsing bovenschoolse voorziening	42%	94%
plaatsing in voorziening binnen de school	14%	58%
plaatsing speciaal basisonderwijs	100%	nvt
plaatsing speciaal onderwijs	100%	98%
onderwijszorgarrangement	72%	63%
anders	14%	19%

Bij veel samenwerkingsverbanden verschilt de geldigheidsduur van de toewijzing voor extra onderwijsondersteuning per schooltype of gaat de twee jaar niet te boven (zie Tabel 4-7). Ongeveer een vijfde van de samenwerkingsverbanden heeft geen beleid geformuleerd over de geldigheidsduur.

Tabel 4-7 Geldigheidsduur van de toewijzing van extra onderwijsondersteuning in percentages uitgesplitst naar po en vo

	po (n=36)	vo (n=49)	totaal (n=85)
0 tot 2 jaar	25	39	33
2 tot 4 jaar	0	2	1
maximale verblijfsduur voor het schooltype	6	0	2
verschilt per schooltype	47	46	46
geen beleid op dit punt	22	13	17
	100%	100%	100%

Ook de geldigheidsduur van de plaatsing in speciaal (basis)onderwijs verschilt bij de meeste samenwerkingsverbanden per schooltype (zie Tabel 4-8), al zijn er nu iets meer samenwerkingsverbanden die doorverwijzen voor de maximale verblijfsduur. Iets minder dan een vijfde van de samenwerkingsverbanden heeft ook geen beleid ontwikkeld voor de geldigheidsduur van plaatsing in het speciaal onderwijs.

Tabel 4-8 Geldigheidsduur van plaatsing in speciaal (basis)onderwijs in percentages uitgesplitst naar po en vo

	po (n=36)	vo (n=49)	totaal (n=85)
0 tot 2 jaar	19	28	24
2 tot 4 jaar	6	2	4
maximale verblijfsduur voor het schooltype (sbo, so, vso)	10	5	7
verschilt per schooltype	45	49	47
geen beleid op dit punt	19	16	18
	100%	100%	100%

Het grootste deel van de samenwerkingsverbanden heeft onderlinge afspraken gemaakt of in voorbereiding over het continueren van onderwijsondersteuning bij de overgang van leerlingen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs (zie Tabel 4-9). Bij sommige samenwerkingsverbanden verloopt de samenwerking op dit punt nog niet echt soepel, terwijl andere samenwerkingsverbanden juist heel nauw met elkaar samenwerken en standaardafspraken hebben over bijvoorbeeld het overdragen van dossiers.

Tabel 4-9 Afspraken tussen samenwerkingsverbanden po en vo over doorgaande onderwijsondersteuning, in percentages uitgesplitst naar po en vo

	po (n=52)	vo (n=52)	totaal (n=104)
ja, er zijn afspraken	65	56	61
nee, maar er zijn wel afspraken in voorbereiding	17	19	18
nee, er zijn geen afspraken	8	6	7
anders	10	19	14
	100%	100%	100%

Vergeleken met de afspraken tussen po en vo, zijn er op het moment van de meting minder afspraken gemaakt tussen vo en mbo over doorgaande onderwijsondersteuning, hoewel er bij de meeste samenwerkingsverbanden wel afspraken in voorbereiding zijn (zie Tabel 4-10). Een minderheid heeft helemaal geen afspraken gemaakt en lijkt dat ook niet van plan te zijn. De samenwerkingsverbanden die ‘anders’ hebben geantwoord, zijn vaak wel in gesprek over onderlinge samenwerking, maar beschouwen dat kennelijk niet als behorend tot de voorbereiding van concrete afspraken over doorlopende ondersteuning.

Tabel 4-10 Afspraken tussen samenwerkingsverbanden vo en mbo over doorgaande onderwijsondersteuning, in percentages

	vo (n=51)
ja, er zijn afspraken	37
nee, maar er zijn wel afspraken in voorbereiding	31
nee, er zijn geen afspraken	14
anders	18
	100%

In vrijwel alle samenwerkingsverbanden vindt afstemming plaats met partijen die verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp, soms op het niveau van het samenwerkingsverband en

soms op het niveau van individuele scholen (zie Tabel 4-11). Voor zover deze afstemming nog niet structureel gerealiseerd is, is dit wel in ontwikkeling. Er is slechts één samenwerkingsverband waar geen afstemming plaatsvindt.

Tabel 4-11 Afstemming met jeugdhulp (wijkteam, gemeente, tweede lijn) over toewijzing van onderwijszorgarrangementen, in percentages uitgesplitst naar po en vo

	po (n=52)	vo (n=52)	totaal (n=104)
ja, op het niveau van het samenwerkingsverband	38	33	36
ja, op het niveau van de school	54	43	48
nee, nog geen afstemming, maar dit is wel in ontwikkeling	8	22	15
nee, er vindt geen afstemming plaats	0	2	1
	100%	100%	100%

In ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden leggen de schoolbesturen periodiek verantwoording af over de bestede budgetten voor basisondersteuning en extra ondersteuning (zie Tabel 4-12). Kwalitatieve rapportage over welke leerlingen, de soort ondersteuning en de effecten daarvan gebeurt in een minderheid van de samenwerkingsverbanden, iets vaker in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs. Een flink aantal samenwerkingsverbanden meldt dat het rapportage- en verantwoordingsstelsel nog in ontwikkeling is. In sommige gevallen kiest men bewust niet voor een verantwoordingsstelsel omdat er uitgegaan wordt van vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid. Ook zijn er samenwerkingsverbanden die een eigen evaluatiesysteem hanteren waarin bijvoorbeeld zelfevaluatie of tevredenheidsmetingen een rol spelen.

Tabel 4-12 Verantwoording door schoolbesturen over de toegewezen ondersteuning, in percentages en uitgesplitst naar po en vo; de percentages tellen niet op tot 100, omdat meerdere antwoorden mogelijk waren

	po (n=36)	vo (n=49)
rapporteren periodiek wie welke ondersteuning heeft gekregen	10%	19%
rapporteren periodiek de effecten van de ondersteuning	22%	37%
periodieke verantwoording over bestede budget basisondersteuning	49%	46%
periodieke verantwoording over bestede budget extra ondersteuning	49%	63%
anders	43%	30%

4.2 Resultaten telefonische interviews

Er zijn vijf directeurs/coördinatoren van samenwerkingsverbanden po en vijf directeurs/coördinatoren van samenwerkingsverbanden vo telefonisch geïnterviewd om nadere informatie te verkrijgen over de organisatie van de toewijzing in de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden (zie 2.1.3). Voor deze interviews is een leidraad gemaakt (zie Bijlage 3). De gesprekken duurden allemaal ongeveer een uur en zijn genotuleerd en tevens digitaal geregistreerd. In deze paragraaf worden de gesprekken samengevat aan de hand van de thema's uit de interviewleidraad, eerst voor het primair onderwijs, daarna voor het voortgezet onderwijs.

4.2.1 De toewijzing in het primair onderwijs

Realisatie van de plannen

Er is in alle samenwerkingsverbanden heel veel in gang gezet, over het algemeen met succes. Tegelijkertijd zijn er ook veel zaken die verder moeten worden doorontwikkeld. Alle geïnterviewde directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden onderschrijven de bedoelingen van het passend-onderwijsbeleid sterk. Zij benadrukken het belang van een dekkend aanbod van voorzieningen voor onderwijsondersteuning en een dekkende structuur. Ook het streven naar een goede verbinding tussen gemeentelijke voorzieningen voor jeugdhulp en onderwijsondersteuning krijgt veel bijval.

De meeste samenwerkingsverbanden streven naar reguliere basisscholen met een divers aanbod op het niveau van basisondersteuning en zoveel mogelijk thuisnabij onderwijs. Daarbij hechten ze ook belang aan een goede prijs-kwaliteitsverhouding.

Visie en beleid worden in de meeste samenwerkingsverbanden breed gedragen onder de schoolbesturen. Ook melden de meeste samenwerkingsverbanden dat een groot deel van de leerkrachten en ondersteuningsprofessionals het nieuwe beleid ondersteunt. Velen hebben zich daar ook betrekkelijk snel aan aangepast, maar er is ook een groep die liever op de oude manier zou blijven werken.

Het samenwerkingsverband po voor de provincie Groningen heeft heel bewust het eerste ondersteuningsplan algemeen gehouden en maar voor twee jaar vastgesteld. Men wilde in de aanloop naar passend onderwijs nog nader onderzoeken welke richting men uit wilde gaan. Wat men tot nu toe bereikt heeft, is dat de regio Groningen is opgedeeld in vier subregio's, dat alle 34 schoolbesturen werken met arrangementen voor alle leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften en dat conform de besluitvorming een schoolmodel is gerealiseerd. De volgende stap is een grotere inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de subregio's. Het bestuur van het samenwerkingsverband is centraal georganiseerd in een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. De inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs moet steeds meer op subregionaal niveau plaats gaan vinden in bovenschoolse ondersteuningsteams. De bedoeling is dat die bovenschoolse ondersteuningsteams op subregionaal niveau de verbinding met elkaar zoeken waardoor er uitwisseling van en samenhang in de expertise gaat ontstaan.

Het samenwerkingsverband po Rotterdam heeft een onderverdeling gemaakt in negen subteams. In deze teams zitten contactpersonen voor alle scholen. Er is veel aandacht voor preventieve interventies en daarnaast is er een aantal standaardarrangementen ontwikkeld. Men had verwacht dat er ook veel maatwerkarrangementen ontwikkeld zouden worden, maar dit blijkt niet het geval te zijn. Er zijn veel minder maatwerkarrangementen dan de vroegere rugzakken. Dit zou kunnen samenhangen met een bundeling van de aanwezige expertise, de sterk vergrote aandacht voor preventie of juist met aanloopproblemen van de Jeugdwet en/of de wet op de langdurige zorg (WLZ). Men is een onderzoek gestart om meer zicht te krijgen op de oorzaken.

Wat Rotterdam ook met succes heeft geïmplementeerd, zijn wijkbijeenkomsten waarin scholen met elkaar kennismaken. In drie van de negen netwerken loopt dit heel goed en blijkt een goede onderlinge samenwerking een duidelijk positief effect te hebben op een

dekkend aanbod in de wijk. Men gaat ervan uit dat ook in de overige zes wijken de onderlinge samenwerking steeds beter op gang zal komen.

In het samenwerkingsverband po van Katwijk en omgeving heeft men het implementatieplan voor de toewijzing van ondersteuning volledig kunnen realiseren. Er zijn twee routebegeleiders aangesteld die de scholen ondersteunen bij allerlei vragen rond de nieuwe werkwijze, het groeidocument, het Ontwikkelingsperspectief (OPP), het traject rond toelaatbaarheidsverklaringen, de verantwoordelijkheden van de scholen, et cetera. De routebegeleiders zijn tevens trajectbegeleider.

Het samenwerkingsverband heeft flexibele observatiemogelijkheden gerealiseerd: op de basisscholen zelf kan worden geobserveerd door de onderwijsondersteuners, die tot het professionele netwerk van de scholen behoren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om kinderen voor een bepaalde periode te observeren in een bij de onderwijsbehoeften passende tijdelijke setting. Het gaat dan om kinderen van wie het ontwikkelingsperspectief diffuus is en observatie in de school zelf onvoldoende uitsluitsel geeft over een passende plek. De leerling blijft gedurende deze periode ingeschreven op de eigen basisschool. Deze werkwijze heeft ervoor gezorgd dat de observatieperiode korter kan zijn en dat er geen wachtlijsten zijn voor een observatieplaats. Ook de uitstroom is veel diverser dan voorheen, omdat er meer aandacht is voor maatwerk. Het samenwerkingsverband zet onderwijspecialisten flexibel en zo vroeg mogelijk in. Het accent ligt sterk op preventie en daarmee samenhangend op intensieve advisering aan het begin van een traject, dus in de basisondersteuning.

Een aantal samenwerkingsverbanden po had de weg naar passend onderwijs al ruim voor de invoering ingeslagen. Voor deze samenwerkingsverbanden waren de veranderingen niet zo groot, zij gingen door op de ingeslagen weg. Dit geldt bijvoorbeeld voor Schiedam waar men al langer bezig was om de adviesfunctie steeds meer naar de scholen zelf te verschuiven. De multidisciplinaire ondersteuningsteams worden voorgezeten door de directeur van de school, zodat hij of zij direct signalen over ondersteuningsvraag en –aanbod kan opvangen. Wat niet helemaal van tevoren voorzien was, maar wel gezien wordt als een positieve ontwikkeling, is dat er een soort voortraject ontstaat waarbij leerkrachten vroegtijdig overleggen met intern begeleiders of specialisten van het samenwerkingsverband vóórdat er een ondersteuningsteamoverleg plaatsvindt. Men gaat steeds preventiever te werk, zodat de overlegfrequentie van het ondersteuningsteam veel lager kan zijn dan voorzien. Er komt dus steeds meer zelforganiserend vermogen op de scholen. Men ziet ook een verschuiving van arrangementen buiten de klas naar ondersteuning in de klas. Het lukt steeds beter om de in de school aanwezige expertise in te zetten. Men denkt zelfs dat op den duur scholen voor speciaal onderwijs misschien overbodig worden. Er is al een beweging waarbij kinderen in de laatste fase van hun behandeling samen met een pedagogisch medewerker naar een reguliere klas gaan. Ook kinderen met meervoudige beperkingen of kinderen met psychiatrische problematiek probeert men zoveel mogelijk binnen de eigen scholen op te vangen.

In Lelystad bleek het minder makkelijk dan gedacht om de verantwoordelijkheid voor de advisering bij de scholen neer te leggen. Men werkt met advisering over extra onderwijs-ondersteuning door twee verschillende deskundigen, een vaste orthopedagoog in de

school en een deskundige die betrokken wordt op basis van de specifieke problematiek vanuit een netwerk van verschillende experts rond de school. De verwachting was dat men zo op een effectieve en efficiënte manier adviezen zou kunnen opstellen. Vooralsnog lukt dat niet zo goed; scholen worstelen nog erg met deze deskundigenadviezen en leggen de vraag al snel neer bij het samenwerkingsverband. Ook het onderling overleg tussen de twee deskundigen verloopt niet optimaal. Zo lukt het de schoolmaatschappelijk werkers niet goed om adviezen op papier te zetten. Vanaf augustus 2016 verruimt het samenwerkingsverband het schoolmodel deels voor een expertisemodel.

Tegen de verwachting ervaart ongeveer de helft van de scholen de nieuwe procedures als ingewikkelder en arbeidsintensiever dan voor de invoering van passend onderwijs, hoewel er minder formulieren zijn die bovendien toekomstgerichter zijn dan vroeger (vergelijk ook de uitkomsten op de vragenlijst in 3.2.5).

Verbeteringen in het primair onderwijs

De directeurs/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden po noemen veel voordelen van de invoering van passend onderwijs:

- Meer aandacht voor het omgaan met verschillen, zoals vooral blijkt uit het werken met verschillende arrangementen en maatwerk. Er is veel minder sprake van rigide systematiek zoals bij de leerlinggebonden financiering.
- Beter samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs, waarbij reguliere scholen veel beter kunnen profiteren van de expertise van het speciaal onderwijs. De expertise hoeft niet meer kindgebonden ingezet te worden en komt dus meer ten goede aan scholen.
- Omdat het eigenaarschap voor de arrangementen bij de scholen ligt, kunnen scholen passend onderwijs vormgeven op een manier die bij de eigen identiteit en cultuur past.
- Het lukt in steeds meer samenwerkingsverbanden om de extra onderwijsondersteuning binnen de school te organiseren.
- De nieuwe ontwikkelingen zorgen voor thuisnabij voorzieningen voor extra onderwijsondersteuning.
- Beter bundeling van expertise en veel meer aandacht voor preventie, hetgeen ook leidt tot grotere kosteneffectiviteit; er kan met minder middelen meer gedaan worden.
- Kortere lijnen, snellere beschikbaarheid van expertise en het snel kunnen schakelen worden ook door de schoolbesturen als duidelijke verbeteringen gezien.
- Alle expertise in één huis waardoor ouders niet meer van het ene naar het andere loket gestuurd worden.
- Schoolbesturen voelen zich verantwoordelijker voor de onderwijsondersteuning.
- Professionalisering van de leerkrachten.

Zorgen en discussiepunten in het primair onderwijs

In de samenwerkingsverbanden is veel energie gaan zitten in het optuigen van een nieuwe organisatie voor het samenwerkingsverband. Zo moest er een heel nieuw personeelsbeleid worden opgezet. Ook worstelen veel samenwerkingsverbanden nog met hun bestuursstructuur. Vaak zijn alle schoolbesturen vertegenwoordigd in het bestuur van het samenwerkingsverband. Dit leidt soms tot erg grote besturen.

In sommige samenwerkingsverbanden speelt onderlinge concurrentie tussen scholen een rol, terwijl het streven is dat scholen vooral moeten samenwerken. Dat samenwerkingsproces komt wel steeds beter van de grond.

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden melden dat het beleid rond onderwijszorgarrangementen nog maar moeizaam tot stand komt. De afstemming van passend onderwijs met de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp en hulpmiddelen en voorzieningen (wmo: wet op de maatschappelijke ondersteuning) is een duidelijk punt van zorg en discussie. Samenwerkingsverbanden hebben vaak te maken met veel verschillende gemeenten (in de provincie Groningen bijvoorbeeld wel 24). Er is meestal wel een structuur met wijkteams of basisteams vanuit de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en een overlegstructuur met de gemeenten, maar het overleg kost heel veel tijd waardoor er weinig efficiënt en effectief gewerkt kan worden. Als men er onvoldoende uitkomt, komen er soms verschillende werkgroepen en die brengen weer allerlei bureaucratie met zich mee. In veel regio's zijn nog wachtlijsten voor kinderen die psychiatrische zorg nodig hebben. Men zoekt overal naar wegen om meer invloed uit te kunnen oefenen op het inkoopbeleid van gemeenten.

Andere ontwikkelpunten die genoemd werden, betreffen bijvoorbeeld de vraag welke gespecialiseerde voorzieningen er precies nodig zijn en hoe men overlap in bestaande voorzieningen kan voorkomen. Maar er is ook behoefte aan duidelijke afspraken over leerplicht, thuiszitters en risicokinderen en het voorkomen van wachtlijsten, kortom het zoeken naar een sluitend netwerk voor complexe casussen. In sommige samenwerkingsverbanden wil men speciaal budget vrijmaken voor kinderen die tussen de wal en het schip dreigen te raken.

Er worden weinig gevallen gerapporteerd van geschillen met ouders over extra onderwijs-ondersteuning of plaatsing in het speciaal onderwijs. Toch vindt een van de samenwerkingsverbanden dat de rol van de ouders nog onvoldoende is uitgewerkt in de wet. De wet geeft ouders veel ruimte, maar daar kunnen zij ook in verstrikt raken. Ouders worden over het algemeen betrokken en ondersteund bij het hele adviseringsproces over de extra ondersteuning, maar toch blijken ze het in uitzonderlijke gevallen niet eens te zijn met de uiteindelijke beslissing. Deze directeur/coördinator vindt dat de uiteindelijke beslissing over een passende plek bindend moet zijn. Want als ouders dwars blijven liggen, komt de leerling uiteindelijk thuis te zitten en dat is niet in zijn of haar belang.

Een ander knelpunt dat naar voren kwam in de interviews is dat er sprake kan zijn van discrepantie tussen wat de leerplichtambtenaar en het samenwerkingsverband zien als een passende oplossing. Als een leerling bijvoorbeeld op een zorgboerderij opgevangen wordt en men wil een overgangperiode inlassen waarin deze leerling een aantal dagen per week naar de zorgboerderij blijft gaan en een aantal dagen per week naar school, dan mag dat niet van de leerplichtambtenaar. Er is nog te weinig nagedacht over oplossingen tussen fulltime naar school en vrijstelling van de leerplicht in. Dit soort creatieve oplossingen kosten nu veel tijd en energie.

Kwaliteitsbewaking in het primair onderwijs

De meeste samenwerkingsverbanden zijn nog bezig met het opzetten van een systeem voor monitoring, verantwoording en kwaliteitsbewaking. De monitoring betreft over het algemeen de kwaliteit van de basisondersteuning, de kwaliteit van de extra ondersteuning, de zorgplicht en het verdeelmodel van de bestemming en de besteding van de middelen. Men streeft veelal naar een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie waarbij de uitwerking van de kwantitatieve evaluatie wat vooruitloopt op de kwalitatieve evaluatie.

4.2.2 De toewijzing in het voortgezet onderwijs

Realisatie van de plannen in het voortgezet onderwijs

Ook de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs waren al ruim voor de invoering van passend onderwijs gestart met de voorbereidingen. Ook hier is het streven over het algemeen dat de ondersteuning steeds meer intern binnen de scholen georganiseerd wordt. De visie dat elke leerling recht heeft op passend onderwijs, regulier als het kan, speciaal als dat nodig is, wordt breed gedeeld. Dit blijkt ook uit het feit dat de opgestelde ondersteuningsplannen over het algemeen unaniem onderschreven worden. Men streeft ernaar dat alle scholen alle leerlingen kunnen opvangen die extra ondersteuning nodig hebben.

In het samenwerkingsverband Oss zijn de voorgenomen plannen grotendeels gerealiseerd. De zorgadviesteams (ZAT's) in de scholen zijn gehandhaafd en alle ondersteuningsvragen lopen via deze teams. Elk ZAT heeft contact met minimaal één basisteam Jeugd en Gezin vanuit de gemeente. Ouders en leerlingen overleggen mee in het ZAT. Het idee is dat zoveel mogelijk problemen en ondersteuningsvragen op schoolniveau in het ZAT worden opgelost. Op het niveau van het samenwerkingsverband is een ondersteuningsteam actief. Als men aan ziet komen dat er bemoeienis van dit team nodig is, dan schakelt men dit team al in voorafgaand aan de ZAT-bespreking. Men is nog niet helemaal tevreden met de inrichting van tijdelijke trajectvoorzieningen zoals rebound in het samenwerkingsverband. Men zou dit soort voorzieningen veel thuisnabij willen bieden.

Ook Groningen ligt goed op koers, hoewel de directeur meldt nog onvoldoende zicht te hebben op de stand van zaken rond de basisondersteuning, omdat er een achterstand is in de rapportage. De samenwerking met een ander samenwerkingsverband in de regio werkt hier enigszins vertragend.

In Schiedam heeft men veel van de plannen al weten te realiseren. Zo is het gelukt om handelingsgericht te werken en ook de communicatie met de ouders is sterk verbeterd. Ouders zijn nu vanaf het allereerste moment betrokken bij overleg over de beste aanpak voor hun kind. Dit heeft ertoe geleid dat er minder conflicten zijn met ouders. De onderwijsondersteuners gaan eerst in gesprek met de ouders, vaak in aanwezigheid van de leerling. Alle scholen zijn overtuigd van het belang van thuisnabij onderwijs en daardoor is er nu minder concurrentie dan in het verleden. Men kijkt echt naar welke school voor een kind het beste is.

In de Zaanstreek konden reguliere scholen al voor de wettelijke invoering oefenen met passend onderwijs. Men heeft in vrijwel alle scholen trajectgroepen gerealiseerd waarin leerlingen uit reguliere klassen voor, tijdens of na de lessen extra onderwijsondersteuning krijgen. Het streven is om zoveel mogelijk leerlingen binnen de eigen school te houden. Daarnaast is er een aparte reboundvoorziening waar leerlingen maximaal acht weken verblijven met soms een verlenging. De deelname daaraan is ongeveer gelijk gebleven. Een van de doelstellingen was om docenten beter toe te rusten voor het omgaan met verschillen en de trajectvoorzieningen binnen de eigen school spelen daarbij een positieve rol. Men heeft veel werk gemaakt van professionalisering. Zo werden in company een aantal modules Special Educational Needs (SEN) aangeboden, die veel docenten hebben gevolgd.

In Rotterdam heeft men een ondersteuningsplan opgesteld voor vier jaar. Pas daarna gaat men de balans opmaken. In het plan is een fasering opgenomen en die ligt op koers; de meeste zaken zijn volgens plan gerealiseerd. Heel belangrijk was de digitalisering van het hele aanvraagproces, zowel voor toelaatbaarheidsverklaringen voor vso, als aanvragen voor trajectvoorzieningen of lwoo en pro. Met dit modulaire systeem hoopt men de bureaucratie terug te dringen.

Verbeteringen in het voortgezet onderwijs

De directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden vo zien diverse verbeteringen, al wordt ook de hoop uitgesproken dat de samenwerkingsverbanden voldoende tijd krijgen om alle ambities waar te maken. Voor een dergelijke wijzigingsoperatie is minstens zes tot acht jaar nodig, zo meldt een van de directeuren/coördinatoren. De volgende verbeteringen na de invoering van passend onderwijs worden genoemd:

- Het is mooi dat de leerlinggebonden financiering is losgelaten en dat de samenwerkingsverbanden nu zelf arrangementen kunnen toekennen. Daardoor kunnen de samenwerkingsverbanden zelf overeenkomsten sluiten met de aangesloten scholen.
- Het werken met een grote poule van experts met verschillende achtergronden maakt het mogelijk dat veel verschillende ondersteuningsvragen van scholen en leerlingen behandeld kunnen worden.
- Vso-expertise blijft behouden en kan ook ingezet worden in reguliere scholen.
- Scholen kunnen naar eigen inzicht en behoeften begeleidingsafspraken maken met het samenwerkingsverband.
- Eenvoudigere procedures.
- Omdat scholen alleen geld krijgen als ze een plan indienen, gaat men bewuster om met ondersteuningsaanvragen.
- Alle transities (passend onderwijs, jeugdhulp, langdurig zieken) hebben ervoor gezorgd dat de verschillende partijen veel beter met elkaar in gesprek zijn.
- Meer zicht bij de samenwerkingsverbanden op wat er op de scholen gebeurt.
- Grotere betrokkenheid en bewustwording bij scholen in het streven naar zo min mogelijk afstroom.
- Meer samenwerking en minder concurrentie tussen scholen onderling.
- Meer zicht op thuiszitters en de oorzaken daarvan.

- Minder gerichtheid op stoornissen bij de leerling, en meer gerichtheid op de onderwijsbehoeften van de leerling.
- Geen labeling meer.
- Ruimte voor maatwerk.

Zorgen en discussiepunten in het voortgezet onderwijs

Het takenpakket van de samenwerkingsverbanden vo is enorm gegroeid en men heeft met een groot aantal samenwerkingspartners te maken. Dat maakt dat het gaat om een hele intensieve ontwikkeling die volgens sommigen gepaard gaat met een enorme werkdruk. Op dit moment moet ook veel tijd ingeruimd worden voor besprekingen over min of meer ongeplande problematiek zoals de grote instroom van nieuwkomers. Hoe richt je daarvoor goede voorzieningen in en wie financiert dat allemaal?

Scholen klagen regelmatig over een toegenomen bureaucratie. De directeuren/coördinatoren kunnen hiervoor niet altijd begrip opbrengen, want zij hebben juist hun best gedaan om het aantal procedures en formulieren drastisch terug te brengen. Zelfs al kan men feitelijk laten zien dat er minder formulieren zijn, dan nog ervaren sommige medewerkers dat het er juist meer zijn dan vroeger. Sommige scholen zouden het liefst helemaal geen regels of procedures meer hanteren en gewoon alleen de middelen krijgen. Andere scholen hebben het gevoel dat ze autonomie zijn kwijtgeraakt, omdat ze nu niet zomaar meer kunnen verwijzen naar het speciaal onderwijs. Er zijn nu meerdere experts die meekijken of het wel echt nodig is om een leerling buiten de reguliere school te plaatsen.

Veranderingen worden soms ervaren als verzwaring. Het gewenningsproces vraagt bij veel scholen meer dan de samenwerkingsverbanden vooraf hadden ingeschat. Toch zijn de meeste medewerkers in de scholen positief over de veranderingen.

De samenwerking met de gemeenten is net als bij de samenwerkingsverbanden po ook in veel samenwerkingsverbanden vo een belangrijk onderwerp. Het gaat hier niet alleen om onderwijszorgarrangementen, maar ook bijvoorbeeld om arbeidstoeleiding en alles wat daarmee samenhangt. Dit is een groot onderwerp en het overleg daarover verloopt vaak stroperig. Er moeten samen met veel partners oplossingen gevonden worden en dat blijkt ingewikkeld te zijn.

Het vormgeven van goede onderwijszorgarrangementen kost nog de nodige hoofdbreken. Er vindt meestal intensief overleg plaats met wijkteams, maar in sommige gemeenten of regio's zijn de wijkteams moeilijk benaderbaar of onvoldoende toegerust om goed te kunnen overleggen met de scholen.

Ouders zitten nogal eens in de weerstand, vinden dat school te weinig doet om hun kind op te vangen. Sommige ouders denken dat passend onderwijs betekent dat hun kind altijd in het regulier onderwijs kan blijven. De communicatie tussen school en ouders verloopt nog niet altijd optimaal. Het komt ook voor dat ouders weigeren hun kind in te schrijven bij de geadviseerde school. Dat is dan zaak voor de leerplichtambtenaar.

In Rotterdam kampt men met een tekort aan capaciteit in het vso waardoor er wachtlijsten zijn en leerlingen soms wel een half jaar moeten wachten op een plek. Vlak na de invoering van passend onderwijs was er sprake van een toename van vso-leerlingen van 7

tot 8%. Inmiddels is deze trend omgebogen en het aantal gestabiliseerd. Dit aantal lag overigens onder het landelijk gemiddelde en is nu gestabiliseerd op het landelijk gemiddelde. Ook in Schiedam kampt men met een beperkt aantal vso-plaatsen in de regio, waardoor er wachtlijsten zijn en meer bovenschoolse voorzieningen.

Kwaliteitsbewaking in het voortgezet onderwijs

De meeste samenwerkingsverbanden vo verzamelen kengetallen of zijn dit op korte termijn van plan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal ontwikkelingsperspectieven (opp's) dat geschreven wordt. Dit soort cijfers zijn in sommige samenwerkingsverbanden de basis voor de bekostiging en daarom dus belangrijk. Kerncijfers vormen voor veel samenwerkingsverbanden de basis voor gesprekken met de schoolbesturen over de kwaliteit van passend onderwijs.

Sommige samenwerkingsverbanden hebben hun ambities met betrekking tot de kwaliteitsevaluatie al heel gedetailleerd geformuleerd, bijvoorbeeld Zaanstad. De onderdelen van de evaluatie betreffen de inrichting en bestuurlijke constructie van het samenwerkingsverband, de resultaten van de extra onderwijsondersteuning, de tussenvoorzieningen, beleid over thuiszitters, de overgang van po naar vo en de samenwerking met de gemeenten. Voor elk domein zijn indicatoren vastgesteld en tevens is bepaald met welke frequentie de domeinen onder de loep genomen worden. Zo komen er jaarlijkse, tweejaarlijkse en vierjaarlijkse cycli. De evaluatie is zowel kwantitatief als kwalitatief.

Sommige samenwerkingsverbanden vo hebben zich aangesloten of overwogen om zich aan te sluiten bij de monitor Passend onderwijs en Jeugdhulp van het Nederlands Jeugdinstituut. Ook zijn er samenwerkingsverbanden die vooral zoeken naar een vorm van collegiale consultatie tussen scholen onderling.

5. Samenvatting en conclusies

In dit slothoofdstuk brengen we de uitkomsten van het onderzoek bij elkaar en trekken we conclusies. Paragraaf 5.1 is samenvattend van aard. De resultaten van hoofdstuk 3 en 4 worden kort op hoofdlijnen samengevat. Paragraaf 5.2 is beschouwender en gaat in op gevonden verschillen tussen de metingen en tussen de respondentgroepen en op overige uitkomsten die aanleiding zijn tot reflectie.

5.1 Overzicht van de resultaten

5.1.1 Oordelen over de toewijzing en vergelijking tussen nul- en eenmeting

Het eerste doel van dit onderzoek was na te gaan welke gevolgen de invoering van passend onderwijs heeft op de beleving van toewijzingsprocedures bij drie groepen betrokkenen: directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden, toewijzers binnen samenwerkingsverbanden en intern begeleiders (po) en zorgcoördinatoren (vo) van de scholen van tien samenwerkingsverbanden. Dat is gedaan door een vergelijking te maken tussen de eerder gehouden nulmeting bij dezelfde groepen betrokkenen in 2013, vóór de invoering van passend onderwijs, en de nu uitgevoerde meting in 2016, na de invoering van passend onderwijs. Hierbij zijn zeven verschillende aspecten (dimensies) onderscheiden. Tabel 5-1 geeft een overzicht van de gemiddelde scores per groep in de nulmeting en in de eenmeting. Hierna worden de resultaten per aspect toegelicht en aan het eind van deze paragraaf staat een samenvattende tabel waarin de verschillen zijn gevisualiseerd.

Tabel 5-1 Oordelen van directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden, toewijzers en ib'ers/zorgcoördinatoren; schaalscores van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo; gemiddelden en (standaarddeviaties)

	directeuren/ coördinatoren		toewijzers		intern begeleiders/ zorgcoördinatoren	
	0-meting	1-meting	0-meting	1-meting	0-meting	1-meting
transparantie	3,87(0,57)	3,92(0,64)	3,86(0,61)	3,85(0,60)	3,79(0,67)	3,31(0,79)
flexibiliteit	3,26(0,81)	4,34(0,54)	3,30(0,85)	4,09(0,57)	3,31(0,66)	3,35(0,70)
deskundigheid	3,86(0,63)	4,00(0,59)	3,85(0,70)	3,91(0,60)	4,08(0,65)	3,65(0,72)
medicalisering	3,16(0,78)	1,75(0,59)	3,26(0,84)	2,08(0,74)	3,74(0,63)	2,95(0,76)
complexiteit	2,99(0,82)	1,61(0,45)	2,75(0,86)	1,90(0,51)	3,15(0,74)	2,77(0,74)
kosten	3,08(0,82)	3,78(0,79)	3,28(0,96)	3,62(0,89)	2,70(0,96)	2,47(0,94)
belemmeringen	2,99(0,64)	2,29(0,53)	2,98(0,68)	2,72(0,73)	3,16(0,69)	3,08(0,72)

Transparantie, toegankelijkheid, rechtsgelijkheid

Het gemiddelde oordeel van de directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden over deze aspecten van de eigen toewijzingsprocedures is redelijk positief (3.9 op een vijfpuntsschaal) en ten opzichte van de nulmeting nauwelijks gewijzigd. Dit geldt ook voor de toewijzers, die vrijwel dezelfde scores laten zien als de directeuren/coördinatoren. Deze twee groepen vinden dus dat de invoering van passend onderwijs geen vermindering van transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid heeft veroorzaakt, zoals door sommi-

gen werd gevreesd.³² De ib'ers en zorgcoördinatoren vinden echter wel dat de transparantie sinds de invoering van passend onderwijs is afgenomen, ook al oordelen ze daarover ook in de nieuwe situatie nog redelijk positief (3.3 op vijfpuntsschaal).

In de nulmeting is ook gevraagd naar de verwachtingen voor de toekomstige situatie. De gemiddelde score van de directeuren/coördinatoren was ten aanzien van de toekomstige situatie in 2013 lager dan de score die men nu gemiddeld geeft (3.5 in 2013 tegenover 3.9 nu). Men is dus positiever over de transparantie van de huidige toewijzingsprocedures dan vooraf verwacht. Dit geldt ook voor de toewijzers, maar niet voor de ib'ers en zorgcoördinatoren. Zij zijn hier juist wat negatiever over dan ze vooraf hadden verwacht.

Flexibiliteit en zorg op maat

Over de flexibiliteit en de mate van zorg op maat van de gekozen toewijzingsprocedures oordelen de directeuren/coördinatoren erg positief (score 4.4) en aanzienlijk hoger dan bij de nulmeting. Dit geldt ook voor de toewijzers, die eveneens een vrij hoge score op dit aspect laten zien (4.1). De toekomstverwachting voor flexibiliteit was in de nulmeting zowel bij de directeuren/coördinatoren als bij de toewijzers lager dan ze nu feitelijk rapporteren; ze vinden de nieuwe situatie dus nog flexibeler/meer op maat dan ze hadden verwacht. Bij de ib'ers en zorgcoördinatoren is dat echter niet het geval, hun verwachtingen waren hoger dan hun oordeel over de situatie nu. Hun oordeel over de situatie voor en na passend onderwijs verschilt nauwelijks op dit aspect en hun score ligt duidelijk lager dan bij de twee andere groepen (3.3).

Deskundigheid

De directeuren/coördinatoren zijn gemiddeld positief over de deskundigheid bij het uitvoeren van de toewijzingsprocedures en over de bijbehorende kwaliteitsgaranties. Dit verschilt voor hen niet van de nulmeting (ook toen positief) en ook de score die men toen gaf voor de toekomstverwachting is vergelijkbaar (3.9). Bij de toewijzers is het beeld vrijwel hetzelfde. Maar wederom geldt dat niet voor de ib'ers en zorgcoördinatoren. Zij vinden dat de deskundigheid bij de toewijzing is afgenomen in de nieuwe situatie (huidige score 3.6, voorheen 4.1) en dat is overeenkomstig hun verwachting.

Medicalisering

De directeuren/coördinatoren zijn van mening dat er nu veel minder sprake is van medicalisering (gebruik medisch model) bij de toewijzing dan in de situatie voor de invoering van passend onderwijs. De gemiddelde score was bij de nulmeting 3.2 (enigszins sprake van medicalisering), terwijl men nu gemiddeld een score geeft van 1.8 (nauwelijks sprake van medicalisering). De toewijzers oordelen overeenkomstig en bij dit aspect geldt dat ook voor de ib'ers en zorgcoördinatoren, al is bij hen het verschil in oordeel over de situatie vroeger en nu minder groot.

Vergelijking met de verwachtingen is voor de schaal medicalisering niet mogelijk, want de verwachtingenschaal over dit onderwerp was in de nulmeting onvoldoende betrouwbaar.

³² Zie het rapport over de nulmeting (Ledoux, Vergeer, & Elshof, 2013).

Bureaucratie en complexiteit

Bij de nulmeting vonden de directeuren/coördinatoren dat er sprake was van een matige hoeveelheid bureaucratie rond de toewijzingsprocedures (score 3). Bij de eenmeting was deze score aanzienlijk lager (1.6). De directeuren vinden dus dat er nu sprake is van veel minder bureaucratie en complexiteit dan voorheen. Ook de toewijzers en de ib'ers en zorgcoördinatoren vinden dat, al is het verschil bij de toewijzers minder groot dan bij de directeuren/coördinatoren en bij de ib'ers en zorgcoördinatoren nog minder groot. Vergelijking met de verwachtingen is voor de schaal bureaucratie en complexiteit niet mogelijk, omdat de verwachtingenschaal over dit onderwerp in de nulmeting onvoldoende betrouwbaar was.

Kosten

De directeuren/coördinatoren zijn nu sterker van mening dat de beschikbare middelen voldoende zijn dan vóór de invoering van passend onderwijs (eerst score 3.1, nu 3.8). Dit geldt ook voor de toewijzers, maar bij hen is het verschil iets minder groot. Het geldt echter niet voor de ib'ers en zorgcoördinatoren; zij vinden overwegend dat er onvoldoende middelen zijn voor extra ondersteuning en ze vinden bovendien dat dit na de invoering van passend onderwijs nog wat meer het geval is dan voorheen (score voorheen 2.7, nu 2.5).

De directeuren/coördinatoren oordelen over de huidige financiën positiever dan wat zij voorheen verwachtten, maar bij de ib'ers en de zorgcoördinatoren is het andersom: hun verwachtingen waren positiever dan hun oordeel over de situatie nu.³³ Anders dan wellicht verwacht kon worden is het niet zo dat respondenten in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening over dit aspect minder gunstig oordelen (dus minder vaak vinden dat de middelen voldoende zijn) dan samenwerkingsverbanden met een positieve verevening, er is juist een klein verschil in tegenovergestelde richting (score iets hoger in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening). Deze uitkomst is op dit moment moeilijk te duiden.

Verder is gebleken dat slechts een heel klein deel van de directeuren/coördinatoren (6%) en de toewijzers (11%) vindt dat de kosten die gemoeid zijn met de toewijzing een te groot deel van het zorgbudget beslaan, terwijl een ruime minderheid (42%) van de ib'ers/zorgcoördinatoren vindt dat dit het geval is. Bij de nulmeting was er tussen de groepen op dit punt een vergelijkbaar verschil.

Belemmeringen in het aanbod

Bij de nulmeting was er volgens de respondenten deels sprake van belemmeringen in het aanbod, zoals wachtlijsten of ontbrekende voorzieningen. Bij de eenmeting is de gemiddelde score van de directeuren/coördinatoren bij dit aspect aanzienlijk lager; zij ervaren dus minder belemmeringen. Bij de toewijzers is er een verschil in dezelfde richting, maar minder groot. De directeuren/coördinatoren en de toewijzers vinden bovendien dat de belemmeringen zijn meegevallen (minder dan verwacht). De ib'ers en zorgcoördinatoren ervaren echter weinig verschil tussen de situatie vroeger en nu en voor hen geldt dat zij

³³ Voor de toewijzers is geen vergelijking mogelijk, omdat er geen gegevens zijn over hun verwachtingen in 2013 ten aanzien van de kosten.

juist positievere verwachtingen hadden over het verdwijnen van belemmeringen dan wat ze nu feitelijk ervaren.

In Tabel 5-2 staan de uitkomsten op de zeven onderzochte aspecten in een overzicht bij elkaar. Per respondentgroep en per aspect is aangegeven of er sprake is van een verschil tussen de eenmeting en de nulmeting (2016 – 2013) en of er sprake is van een verschil tussen het oordeel nu in 2016 en de verwachting vooraf in 2013 (oordeel– verwachting).

Tabel 5-2 Vergelijking voor de drie respondentgroepen tussen de oordelen op zeven aspecten van toewijzing ná invoering van passend onderwijs (2016) met de oordelen en de verwachtingen vóór invoering (2013); groen = score is positiever, rood = score is negatiever, zwart = score is vergelijkbaar, - = geen gegevens beschikbaar; alleen de verschillen 2016-2013 zijn op significantie getoetst, vet = significant verschil

	directeuren/coördinatoren		toewijzers		ib'ers/zorgcoördinatoren	
	2016 - 2013	oordeel - verwachting	2016 - 2013	oordeel - verwachting	2016 - 2013	oordeel - verwachting
transparantie	gelijk	groter	gelijk	groter	minder	minder
flexibiliteit en zorg op maat	groter	groter	groter	groter	gelijk	minder
deskundigheid	gelijk	gelijk	gelijk	gelijk	minder	gelijk
medicalisering	minder	-	minder	-	minder	
complexiteit en bureaucratie	minder	-	minder	-	minder	
kosten (voldoende middelen)	beter	beter	beter	-	minder	minder
belemmeringen	minder	minder	minder	minder	gelijk	minder

5.1.2 Organisatie van de ondersteuning

Het tweede doel van dit onderzoek was na te gaan hoe de samenwerkingsverbanden hun procedures voor toewijzing van ondersteuning nu feitelijk georganiseerd hebben. Daarover zijn in een vragenlijst vragen gesteld aan alle directeuren/coördinatoren van de samenwerkingsverbanden po en vo. De resultaten worden hieronder samengevat.

Verdelingsmodel

Zowel in het primair als in het voorgezet onderwijs hebben de meeste samenwerkingsverbanden gekozen voor een combinatie van de drie gangbare modellen schoolmodel, expertisemodel en leerlingmodel. Bij de meerderheid van de samenwerkingsverbanden die kiezen voor een combinatie gaat het grootste deel van het budget direct naar de scholen (schoolmodel), een kleiner deel naar een netwerk van voorzieningen (expertisemodel) en soms nog een klein deel naar individuele leerlingen (leerlingmodel). Exclusieve keuze voor één model komt weinig voor. Wel gaat bij een klein aantal samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs geen of slechts een klein beetje budget direct naar de scholen; bij

deze samenwerkingsverbanden gaat het budget voor een groot deel naar speciale voorzieningen en meestal een kleiner deel naar individuele leerlingen. Vooral in het primair onderwijs geven de samenwerkingsverbanden alle scholen een vast budget voor de basisondersteuning. In het voortgezet onderwijs is dit minder vaak het geval. De samenwerkingsverbanden die dit niet doen melden daarvoor verschillende redenen, zoals keuze voor flexibiliteit, gedeeltelijke inzet voor professionalisering of overgangsbekostiging.

Toewijzing van arrangementen

Bij verreweg de meeste samenwerkingsverbanden is sprake van arrangementen (een bepaald 'pakket' van extra ondersteuning), hetzij in de vorm van standaardarrangementen, hetzij in de vorm van arrangementen op maat van een individuele leerling of school. De arrangementen worden door de meeste samenwerkingsverbanden (ook) zelf toegewezen, waarbij de samenwerkingsverbanden van het primair onderwijs vaker rapporteren arrangementen op maat toe te wijzen dan de samenwerkingsverbanden van het voortgezet onderwijs. Ongeveer 12 procent van de samenwerkingsverbanden wijst zelf geen arrangementen toe. Er zijn ook samenwerkingsverbanden die alleen specialistische arrangementen zelf toewijzen en er zijn samenwerkingsverbanden die schoolondersteuners hebben aangesteld die zelfstandig met de school bepalen welke ondersteuning nodig is.

Procedures liggen nog niet overal vast

De meeste samenwerkingsverbanden hebben voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs een procedure vastgesteld voor de toewijzing van extra ondersteuning die voorlopig nog blijft gelden. Ongeveer een kwart van de samenwerkingsverbanden heeft de procedure inmiddels al aangepast en enkele samenwerkingsverbanden zijn van plan dat binnenkort te doen. Zes samenwerkingsverbanden hebben helemaal geen procedure vastgesteld, omdat ze de verantwoordelijkheid daarvoor geheel bij de scholen hebben gelegd.

Gebruik van criteria

Voor de toewijzing van *basisondersteuning* worden zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs door de meerderheid van de samenwerkingsverbanden vaste criteria gehanteerd. Samenwerkingsverbanden die rapporteren hiervoor geen vaste criteria te hanteren, geven als toelichting dat het aan de scholen zelf is om eventueel criteria vast te stellen. Daarentegen is de toewijzing van alle vormen van *arrangementen* eerder gestoeld op maatwerk; hierbij hanteert men meestal geen vaste criteria. Dit geldt ook voor *onderwijszorgarrangementen*. Voor *toelating tot het speciaal onderwijs* is het beeld gemengd: de vo-samenwerkingsverbanden hebben in meerderheid (nog) vaste criteria voor toelating tot het vso, terwijl de meerderheid van de po-samenwerkingsverbanden juist geen vaste criteria voor toelating tot sbo of so meer hanteert.

Wie zijn betrokken?

Vrijwel altijd vindt toewijzing, met of zonder criteria, plaats op grond van multidisciplinair overleg in een ondersteuningsteam in de school aan de hand van een groeidocument of een ontwikkelingsprofiel van de leerling. Daar kunnen ook experts van het samenwerkingsverband of externe experts bij betrokken worden. Dit betreft vaak gedragsweten-

schappers en soms ook een leerplichtambtenaar of jeugdarts. Over onderwijszorgarrangementen vindt multidisciplinair overleg plaats in een schoolondersteuningsteam waarbij dan een of meerdere jeugdhulpverleners vanuit een jeugdteam of sociaal wijkteam van de gemeente aanschuiven. In sommige samenwerkingsverbanden is het schoolmaatschappelijk werk – al dan niet (gedeeltelijk) in dienst van het samenwerkingsverband of de gemeente - hierbij ook betrokken. Voor het toewijzen van een onderwijszorgarrangement bestaat in meerdere samenwerkingsverbanden een bovenschools zorgadviesteam waarin de aanvragen worden besproken. Vrij veel samenwerkingsverbanden geven aan dat de toewijzing van onderwijszorgarrangementen in ontwikkeling is en dat men daarover nog in onderhandeling is met de gemeenten.

Vormen van ondersteuning

Het aanbod aan ondersteuningsvormen is over het algemeen groot. Opvallende verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs zijn de inzet van extra personeel in de klas, in het primair onderwijs vaker dan in het voortgezet onderwijs, en plaatsing in een bovenschoolse voorziening, juist vaker ingezet in het voortgezet onderwijs. Ook ondersteuning buiten de school komt vaker voor in het voortgezet onderwijs.

Duur van de ondersteuning

Bij veel samenwerkingsverbanden verschilt de geldigheidsduur van de toewijzing voor extra onderwijsondersteuning per schooltype of gaat de twee jaar niet te boven. Ongeveer een vijfde van de samenwerkingsverbanden heeft geen beleid geformuleerd over de geldigheidsduur.

Overgang po-vo en afstemming met jeugdhulp

Het grootste deel van de samenwerkingsverbanden heeft onderlinge afspraken gemaakt of in voorbereiding over het continueren van onderwijsondersteuning bij de overgang van leerlingen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Bij sommige samenwerkingsverbanden verloopt de samenwerking op dit punt nog niet echt soepel, terwijl andere samenwerkingsverbanden juist heel nauw met elkaar samenwerken en standaardafspraken hebben over bijvoorbeeld het overdragen van dossiers.

In vrijwel alle samenwerkingsverbanden vindt afstemming plaats met partijen die verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp, soms op het niveau van het samenwerkingsverband en soms op het niveau van individuele scholen. Voor zover deze afstemming nog niet structureel gerealiseerd is, is dit wel in ontwikkeling. Er is slechts één samenwerkingsverband waar geen afstemming plaatsvindt.

Verantwoording

In ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden leggen de schoolbesturen periodiek verantwoording af over de bestede budgetten voor basisondersteuning en extra ondersteuning. Dit gebeurt dus lang niet overal. Kwalitatieve rapportage over welke leerlingen ondersteuning krijgen, de soort ondersteuning en de effecten daarvan gebeurt slechts in een minderheid van de samenwerkingsverbanden, iets vaker in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs. Een flink aantal samenwerkingsverbanden meldt dat het rapportage- en verantwoordingssysteem nog in ontwikkeling is. In sommige gevallen kiest men bewust niet voor een verantwoordingssysteem omdat er uitgegaan wordt van ver-

trouwen en eigen verantwoordelijkheid. Ook zijn er samenwerkingsverbanden die een eigen evaluatiesysteem hanteren waarin bijvoorbeeld zelfevaluatie of tevredenheidsmetingen een rol spelen.

5.1.3 Informatie uit de interviews

De interviews die met directeuren/coördinatoren van tien samenwerkingsverbanden zijn gehouden (vijf po, vijf vo), hebben veel aanvullende informatie opgeleverd en inzicht gegeven in de ervaringen binnen samenwerkingsverbanden tot nu toe. Het volgende beeld komt daaruit naar voren.

Samenwerkingsverbanden primair onderwijs

Er is in alle po-samenwerkingsverbanden heel veel in gang gezet, over het algemeen met succes. Tegelijkertijd zijn er ook nog veel zaken die verder moeten worden doorontwikkeld. Soms is er vanaf het begin voor gekozen om te beginnen met een voorlopig plan, dat later nog zal worden bijgesteld. Directeuren hebben als beeld dat het beleid in het samenwerkingsverband breed wordt ondersteund, al zijn er ook nog mensen die liever op de oude manier zouden willen blijven werken.

Hoewel elk samenwerkingsverband een eigen specifieke organisatiestructuur heeft, is er op hoofdlijnen ook veel gelijkenis: men legt het accent op preventief werken, kiest voor een schoolmodel in combinatie met arrangementen, er zijn functionarissen in het samenwerkingsverband die de scholen adviseren en ondersteunen. Wel is er verschil in de ervaringen tot nu toe: de ene directeur vindt dat de nieuwe werkwijze boven verwachting goed gaat en ziet dat plaatsingen in het speciaal onderwijs daadwerkelijk kunnen worden teruggedrongen, een andere signaleert dat scholen er nog moeite mee hebben, meer vragen bij het samenwerkingsverband leggen dan wenselijk is en dat sommige deskundigen die het samenwerkingsverband inzet nog niet volledig naar tevredenheid functioneren. Verder is men nog lang niet overal klaar met het opzetten van een goed systeem voor monitoring en kwaliteitsbewaking.

Over het geheel genomen vinden de directeuren/coördinatoren dat er door passend onderwijs veel ten goede verandert:

- meer maatwerk en minder rigide systematiek;
- betere samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs, meer mogelijkheden om de expertise van het speciaal onderwijs in te zetten op reguliere scholen, omdat het niet meer kindgebonden hoeft;
- eigenaarschap voor de arrangementen bij de scholen, die kunnen meer op een eigen manier vormgeven;
- vaker extra onderwijssteuning binnen de school;
- thuisnabij voorzieningen voor extra onderwijssteuning;
- betere bundeling van expertise en veel meer aandacht voor preventie, hetgeen ook leidt tot grotere kosteneffectiviteit; er kan met minder middelen meer gedaan worden;
- kortere lijnen, snellere beschikbaarheid van expertise en het snel kunnen schakelen;
- alle expertise in één huis, zodat ouders niet meer van het ene naar het andere loket hoeven;
- schoolbesturen voelen zich verantwoordelijker voor de onderwijssteuning;

- professionalisering van de leerkrachten.

Maar knelpunten zijn er ook nog. In sommige samenwerkingsverbanden levert de bestuursstructuur nog discussie op en komt naast samenwerking ook nog concurrentie tussen besturen voor. Verder is de samenwerking met de jeugdhulp en met de daarvoor verantwoordelijke gemeenten bijna overal nog moeizaam. Er is overleg, maar dit is zeer tijdrovend (vooral als men met veel verschillende gemeenten te maken heeft) en de samenwerking is daardoor nog te weinig efficiënt en effectief. Er zijn nog wachtlijsten in de jeugdhulp en men zoekt in de samenwerkingsverbanden naar mogelijkheden om het inkoopbeleid van gemeenten te beïnvloeden. Ook is een sluitend netwerk voor moeilijke casussen nog niet overal tot stand gekomen, ook niet binnen het onderwijs. En op sommige plaatsen heeft men te maken met beperkingen die de leerplichtambtenaar oplegt bij het zoeken naar goede oplossingen.

Samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs

In de vo-samenwerkingsverbanden zien we op het niveau van de organisatie veel gelijkheid met het primair onderwijs: accent op preventie, schoolmodel als uitgangspunt, ondersteuning van scholen vanuit het samenwerkingsverband, specifieke arrangementen waar nodig. Over de uitvoering tot nu toe (realisatie van de plannen) zijn de directeuren/coördinatoren behoorlijk tevreden. Een voordeel is dat de vo-samenwerkingsverbanden vaak konden voortbouwen op processen die men vóór de invoering van passend onderwijs al in gang had gezet.

Met de kwaliteitsbewaking lijken de vo-samenwerkingsverbanden wat verder te zijn dan de po-samenwerkingsverbanden, al is dit ook in het vo zeker nog niet overal af en is de invulling ervan nogal verschillend. Er is wel belangstelling voor aansluiting bij landelijke monitortrajecten, zoals de initiatieven van het Dashboard en het Nederlands Jeugdinstuut.

Ook hier vinden de directeuren/coördinatoren dat er door passend onderwijs al veel ten goede verandert. Zo is genoemd:

- samenwerkingsverbanden kunnen nu zelf arrangementen toekennen, zonder vaste regels;
- door te werken met een grote poule met experts kunnen veel verschillende ondersteuningsvragen van scholen en leerlingen behandeld worden;
- vso-expertise blijft behouden en kan ook ingezet worden in reguliere scholen;
- meer maatwerk en eigenaarschap, scholen kunnen naar eigen inzicht en behoeften begeleidingsafspraken maken met het samenwerkingsverband;
- eenvoudigere procedures;
- omdat scholen alleen geld krijgen als ze een plan indienen, gaat men bewuster om ondersteuningsaanvragen;
- verschillende partijen zijn veel beter met elkaar in gesprek (ook jeugdhulp);
- meer zicht bij de samenwerkingsverbanden op wat er op de scholen gebeurt;
- meer betrokkenheid/bewustwording bij scholen in het streven naar zo min mogelijk afstroom;
- meer samenwerking en minder concurrentie tussen scholen onderling;
- meer zicht op thuiszitters en de oorzaken daarvan;
- minder gerichtheid op stoornissen en meer op de onderwijsbehoeften van de leerling.

Knelpunten zijn er uiteraard hier ook nog. Genoemd worden:

- het takenpakket van samenwerkingsverbanden is heel groot en het valt niet mee om dat allemaal goed uit te voeren (werkdruk);
- discrepantie tussen de wensen/beleving van scholen en die van het samenwerkingsverband als het gaat om bureaucratie: volgens de directeuren van de samenwerkingsverbanden zijn er nu minder regels en formulieren dan voorheen, maar scholen vinden soms dat er toch nog te veel regels en formulieren zijn en zouden het liefst helemaal geen bemoeienis van het samenwerkingsverband zien;
- net als in het po kost het regelen van onderwijszorgarrangementen en het overleg met gemeenten en wijkteams nog veel tijd en energie (veel partners, stroperig);
- de communicatie met de ouders verloopt nog niet altijd optimaal; sommige ouders hebben te hoge verwachtingen over wat mogelijk is;
- er zijn op sommige plaatsen nog wachtlijsten in het vso.

5.1.4 Overkoepelende analyses

Om een inschatting te kunnen geven van de representativiteit van de tien samenwerkingsverbanden waar gegevens verzameld zijn bij de ib'ers en zorgcoördinatoren en waarvan de directeuren/coördinatoren geïnterviewd zijn, is geanalyseerd in hoeverre de oordelen van de directeuren/coördinatoren en de toewijzers (vragenlijst over de beoordeling van de toewijzing) van deze samenwerkingsverbanden afwijken van de oordelen van de overige respondenten uit deze respondentgroepen (directeuren/coördinatoren en toewijzers) in de gehele populatie. Omdat er op geen enkele schaal significante verschillen zijn (zie Bijlage 6), is de steekproef van de tien samenwerkingsverbanden te beschouwen als voldoende representatief.

Op een aantal aspecten bleken de respondenten uit het primair onderwijs te verschillen van de respondenten uit het voortgezet onderwijs. In Tabel 5-3 zijn deze verschillen in één overzicht weergegeven. De directeuren/coördinatoren en de toewijzers uit het primair onderwijs oordelen over een aantal aspecten duidelijk positiever dan de directeuren/coördinatoren en de toewijzers uit het voortgezet onderwijs. De ib'ers oordelen over de kosten significant negatiever dan de zorgcoördinatoren.

Tabel 5-3 Significant verschillende scores voor po en vo en de richting van het verschil; < betekent een lagere gemiddelde score voor po dan voor vo, > betekent een hogere gemiddelde score voor po dan voor vo

	directeuren/coördinatoren	toewijzers	ib'ers/zorgcoördinatoren
transparantie			
flexibiliteit		po > vo	
deskundigheid			
medicalisering	po < vo	po < vo	
complexiteit			
kosten			po < vo
belemmeringen	po < vo	po < vo	

Verder is nagegaan of er significante verschillen zijn tussen de drie respondentgroepen. Een overzicht van deze verschillen per dimensie staat in Tabel 5-4.

Tabel 5-4 Significante verschillen tussen respondentgroepen en de richting van het verschil; Co = directeuren/coördinatoren, TW = toewijzers, IB/ZC = ib'ers en zorgcoördinatoren; > betekent een hogere gemiddelde score.

transparantie	Co > IB/ZC	TW > IB/ZC	
flexibiliteit	Co > IB/ZC	TW > IB/ZC	Co > TW
deskundigheid	Co > IB/ZC	TW > IB/ZC	
medicalisering	Co > IB/ZC	TW > IB/ZC	Co > TW
complexiteit	Co > IB/ZC	TW > IB/ZC	Co > TW
kosten	Co > IB/ZC	TW > IB/ZC	
belemmeringen	Co > IB/ZC	TW > IB/ZC	Co > TW

Opvallend zijn de duidelijk positievere oordelen van de directeuren/coördinatoren en de toewijzers tegenover de oordelen van de ib'ers/zorgcoördinatoren, zoals ook al eerder vermeld.

5.2 Conclusies en reflectie

Na deze schets van de resultaten keren we terug naar de onderzoeksvragen die aan dit onderzoek ten grondslag lagen, namelijk:

1. Hoe ervaren/beoordelen verschillende actoren (directeuren/coördinatoren, toewijzers en ib'ers/zorgcoördinatoren) de situatie ten aanzien van toewijzing van ondersteuning op de onderscheiden aspecten een jaar na invoering van passend onderwijs?
2. Hoe is de toewijzing van ondersteuning nu feitelijk georganiseerd? Welke keuzes zijn er gemaakt en kunnen daarin modellen worden onderscheiden?

Ten aanzien van vraag 1 kunnen we concluderen dat er duidelijke verschillen zijn in de beoordeling van de nieuwe praktijken van toewijzing in de samenwerkingsverbanden tussen de onderzochte groepen. Directeuren/coördinatoren én toewijzers zijn gemiddeld positief tot zeer positief over de nieuwe situatie en vinden dat er op veel punten een verbetering is gekomen ten opzichte van de toewijzingsprocedures die golden in de tijd vóór passend onderwijs. Dat geldt in ieder geval voor de aspecten waarop gezien de beleidsuitgangspunten ook een verbetering verwacht werd: door deze twee groepen worden de nieuwe procedures flexibeler gevonden, minder bureaucratisch en ingewikkeld en minder gestuurd door een medisch model. De verschillen met de oude situatie acht men op deze punten groot tot zeer groot en vaak beoordeelt men de nieuwe situatie als nóg beter dan vooraf verwacht.

Op de aspecten waarop passend onderwijs wellicht minder goed zou kunnen scoren ten opzichte van de oude situatie, zoals transparantie/rechtsgelijkheid en deskundigheid van toewijzers, blijken deze twee groepen geen verschil te ervaren tussen beide tijdstippen of ze zijn juist van mening dat er ook hier sprake is van *verbetering* sinds passend onderwijs; dit laatste geldt voor het aspect transparantie. Ook op de aspecten toereikendheid van het budget en het vóórkomen van knelpunten in het aanbod beoordelen deze twee groepen

de nieuwe situatie als beter dan de oude. Met als algemeen patroon dat de directeuren/coördinatoren zich nog wat positiever tonen dan de toewijzers.

De ib'ers en de zorgcoördinatoren beoordelen de nieuwe situatie echter veel minder gunstig dan de directeuren/coördinatoren en de toewijzers. Zij vinden weliswaar dat er sprake is van verbetering op de aspecten bureaucratie en medicalisering (beide minder sinds de invoering van passend onderwijs), maar wat betreft transparantie, deskundigheid en voldoende middelen vinden ze dat er sprake is van een *achteruitgang* en bij flexibiliteit en belemmeringen zien ze geen verschil tussen de oude en de nieuwe situatie. Ook hadden ze bij enkele aspecten vooraf hogere verwachtingen dan wat er in hun ogen is waargemaakt.

Zijn er verklaringen voor dit verschil in beleving? We noemen enkele mogelijkheden.

Een eerste verklaring kan zijn dat de ib'ers en de zorgcoördinatoren niet zelf de ontwerpers van de nieuwe procedures zijn geweest en dat ze daardoor een minder goed inzicht hebben in wat er precies veranderd is en waarom. De directeuren/coördinatoren hebben wel zelf de regie in handen (gehad) en ook de toewijzers zitten dicht op het beleid van het samenwerkingsverband dan de scholen en zullen zich daarmee dus ook eerder identificeren. De directeuren en de toewijzers hebben dus mogelijk een beter inzicht in hoe procedures feitelijk zijn georganiseerd dan de mensen in de scholen. Het kan echter ook zo zijn dat hun antwoorden beïnvloed zijn door sociale wenselijkheid: als beleidsontwerper wil je graag dat de beoogde effecten bereikt worden en dat leidt misschien tot overrapportage.

Een andere verklaring kan zijn dat nieuwe procedures tijd nodig hebben om te settelen in de scholen en dat er op de scholen nog sprake is van een gewenningsfase. Ib'ers en zorgcoördinatoren hebben er wellicht nog onvoldoende vertrouwen in dat transparantie en deskundigheid gewaarborgd blijven of ze herkennen dat nog onvoldoende. Ook kan het zijn dat men nog moeite heeft met het omschakelen van een oude naar een nieuwe situatie, zoals enkele directeuren van samenwerkingsverbanden naar voren hebben gebracht. Bij het oordeel over toereikendheid van het budget (minder toereikend dan voorheen volgens de ib'ers en de zorgcoördinatoren) kan bijvoorbeeld meespelen dat er in de scholen nog weinig zicht is op wat ze in de nieuwe situatie aan middelen kunnen inzetten, terwijl ze wel hun oude zekerheden (bijvoorbeeld over de budgetten voor de rugzakjes) kwijt zijn. Ook kan bij het oordeel over het budget een rol spelen dat scholen *altijd* vinden dat er te weinig middelen zijn, afgezet tegen hun eigen idee van wat nodig is om in ondersteuningsbehoeften van leerlingen te voorzien. Het feit dat veel ib'ers en zorgcoördinatoren vinden dat er nog te veel geld aan het toewijzingsproces zelf wordt besteed, terwijl dit volgens de directeuren/coördinatoren en toewijzers helemaal niet het geval is, wijst hier wellicht op.

Een derde mogelijke verklaring is dat processen in de praktijk echt anders gaan dan wat tevoren verwacht werd. Directeuren/coördinatoren en toewijzers zijn wellicht, juist omdat ze zelf de ontwerpers van de nieuwe procedures zijn geweest, nogal optimistisch over de werking van de nieuwe procedures en hebben nog te weinig informatie over hoe deze in de praktijk werken en door de scholen worden ervaren. Transparantie en deskundigheid zijn misschien daadwerkelijk minder aanwezig dan voorheen en/of scholen zijn of voelen zich hierover nog onvoldoende geïnformeerd. Dit zou wijzen op een communicatietekort. Welke verklaring(en) juist is(zijn), kunnen we uit dit onderzoek niet afleiden. Een monitoronderzoek kan verschillen wel aan het licht brengen, maar niet duiden. Naar die verklarin-

gen zullen we dus moeten zoeken in andere onderdelen van het evaluatieprogramma Passend Onderwijs, bijvoorbeeld in de casestudies waarin een tiental samenwerkingsverbanden nader worden bestudeerd en gevolgd in hun ontwikkeling.³⁴

Onderzoeksvraag 2 is voor wat betreft het eerste deel al in beschrijvende zin beantwoord in de paragrafen 5.1.2 en 5.1.3. Het algemene beeld is veel 'eigenheid' (ieder organiseert op eigen wijze, conform de bedoeling van passend onderwijs), maar ook veel gelijkenis. Vrijwel overal is sprake van een combinatie van verdelings- en organisatiemodellen, waarbij het schoolmodel (verantwoordelijkheden én middelen primair beleggen op schoolniveau) dominant aanwezig is. De mate waarin dit schoolmodel is doorgevoerd, verschilt nog wel. In sommige samenwerkingsverbanden lijkt dit model vergaand doorgevoerd, zoals op te maken valt uit het feit dat de directeuren/coördinatoren van sommige samenwerkingsverbanden geen namen van toewijzers meer kunnen leveren (zie 2.3), omdat de toewijzing van extra ondersteuning helemaal belegd is bij de scholen/de besturen. In andere samenwerkingsverbanden kiest men (deels) voor het centraal houden van middelen om ook zelf arrangementen te kunnen toewijzen op aanvraag van de scholen.

De vraag of er modellen kunnen worden onderscheiden (tweede deel van onderzoeksvraag 2) kan in dit licht met zowel 'ja' als 'nee' beantwoord worden. Ja, in de zin van gradatie: er kan sprake zijn van een meer of minder ver doorgevoerd schoolmodel. Nee, omdat er in verreweg de meeste gevallen gekozen is voor een combinatie van modellen en niet voor één bepaalde 'zuivere' vorm.

Uit de samenvattingen in 5.1.2 en 5.1.3 kan afgeleid worden dat er op veel punten veranderingen tot stand zijn gebracht die stroken met de bedoelingen van passend onderwijs. Dit zijn bijvoorbeeld het loslaten van vaste criteria en duur voor de toewijzing van extra onderwijsondersteuning, de inzet op preventief werken, ondersteuning zoveel mogelijk binnen de reguliere school (inclusief de inzet van experts) en het streven naar thuisnabij onderwijs. In de interviews zijn door de directeuren/coördinatoren ook veel veranderingen genoemd die volgens hen al zijn opgetreden en die beoogd werden met passend onderwijs: meer maatwerk, meer eigenaarschap, meer samenwerking, kortere lijnen, efficiëntere inzet van expertise, minder gericht zijn op 'labelen'. Ook worden er veranderingen genoemd die beschouwd kunnen worden als neveneffecten: meer bewustwording en verantwoordelijkheidsbesef bij scholen en schoolbesturen en planmatiger handelen bij scholen. Zorgen zijn er ook, vooral met betrekking tot de noodzakelijke samenwerking met gemeenten en jeugdhulporganisaties om te komen tot een samenhangend aanbod van onderwijszorgarrangementen. Op dit vlak staat efficiënt en effectief beleid nog in de kinderschoenen.

Terwijl de directeuren/coördinatoren in de interviews dus over het algemeen positieve beelden schetsen van de ingezette ontwikkelingen, hebben we gezien dat deze beelden niet altijd sporen met de beelden in de scholen. De verwachtingen van de scholen, bijvoorbeeld over het terugdringen van bureaucratie en de mate van eigen regie, komen niet altijd overeen met wat op het niveau van het samenwerkingsverband is bepaald.

³⁴ Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl voor informatie over het evaluatieprogramma.

Over bureaucratie

Hoewel minder sterk dan directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden en toewijzers, vinden ook de vertegenwoordigers van de scholen in dit onderzoek dat er sprake is van *minder* bureaucratie rond de toewijzing dan voorheen. Dat lijkt in tegenpraak met de resultaten van een monitoronderzoek naar bureaucratie rond passend onderwijs, dat in 2015 is gepubliceerd door Kuiper en anderen. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat bureaucratie gerelateerd aan passend onderwijs volgens scholen (po, vo, so) juist is toegenomen sinds passend onderwijs is ingevoerd. Het gaat echter in deze twee onderzoeken niet om precies dezelfde gegevens. In dit onderzoek rond naar toewijzing gaat het alleen om bureaucratie rond de toewijzingsprocedures zelf, met aspecten als de duur van de besluitvorming, het hanteren van (veel) criteria, het makkelijk of moeilijk kunnen vinden van het juiste loket, de efficiëntie van de procedure en de communicatie daarover (zie bijlage 1 voor de items over dit onderwerp in de vragenlijst). Over deze aspecten oordelen de ib'ers en de zorgcoördinatoren nu dus gunstiger dan in de situatie vóór passend onderwijs. In het eerdere onderzoek uit 2015 naar bureaucratie gaat het om allerlei aspecten van taken die horen bij de leerlingenzorg in scholen, waaronder registratie en analyse van leerlinggegevens, bijhouden van dossiers, opstellen van ontwikkelingsperspectieven, maken van een schoolondersteuningsplan en overleg voeren met allerlei partijen. Op dit type taken vindt men dat de belasting is toegenomen sinds de invoering van passend onderwijs, dat wil zeggen dat er meer tijd en papierwerk mee gemoeid is. Het is dus bij een onderwerp als bureaucratie belangrijk om goed te kijken naar de aard van de taken en verplichtingen. Specifiek rond de toewijzing blijkt er sprake te zijn van minder ervaren bureaucratie dan voorheen.

Reflecties op de onderzoeksopzet en vervolgonderzoek

Dit onderzoek bouwt voort op eerder onderzoek naar toewijzingsprocedures, uitgevoerd in opdracht van de ECPO (Ledoux et al., 2013). Er is gebruikgemaakt van dezelfde steekproeven en van dezelfde instrumenten, om een zo goed mogelijke vergelijking te krijgen tussen het eerdere onderzoek en de nu uitgevoerde meting. Omdat bij het eerdere onderzoek niet meteen bekend was dat een vervolgonderzoek aan de orde zou zijn, is destijds niet overwogen om gegevens van respondenten op naam te verzamelen en te benaderen. In de nu uitgevoerde meting konden we dus geen gebruikmaken van dergelijke identificatiegegevens. Het is ook de vraag of dat zinvol zou zijn geweest, omdat over een periode van enkele jaren vermoedelijk veel wisselingen plaatsvinden in bekleding van functies. Beide metingen betreffen dus niet per se dezelfde respondenten, maar wel dezelfde steekproef. Bij een lage respons (en dat was in dit onderzoek het geval bij de ib'ers en de zorgcoördinatoren) kan de vraag gesteld worden hoe zeker het is dat gevonden verschillen toegeschreven kunnen worden aan daadwerkelijke veranderingen in oordelen tussen de metingen en niet aan eventuele verschillen in wie per meting wel en niet gerepsondeerd heeft. Door de keuze voor exact dezelfde steekproef van samenwerkingsverbanden en bijbehorende scholen is geprobeerd de validiteit zo goed mogelijk te waarborgen, maar specifieke analyses om dit te controleren zijn niet mogelijk.

Een andere vraag is of de keuze van tien specifieke samenwerkingsverbanden voor de dataverzameling bij scholen voldoende aannemelijk maakt dat dit onderzoek een algemeen (representatief) beeld van ervaringen van scholen heeft opgeleverd. De tien samenwer-

kingsverbanden zijn destijds zorgvuldig gekozen met het oog op spreiding naar omvang, grootte, regio en urbanisatiegraad. Er is nu bij de respondentgroepen waar dit mogelijk was, namelijk bij de directeuren/coördinatoren en de toewijzers, gecontroleerd of de antwoorden op de vragenlijst in de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden significant afwijken van die van hun collega's in de andere samenwerkingsverbanden. Dat blijkt niet het geval. En als dat bij deze groepen respondenten niet het geval is, is het weinig aannemelijk dat dat bij de scholen wel het geval zou zijn. Dat zou immers alleen logisch zijn als de gekozen samenwerkingsverbanden specifieke kenmerken hebben die maken dat scholen in deze samenwerkingsverbanden anders zouden antwoorden dan scholen in andere samenwerkingsverbanden. Daarvoor zijn geen aanwijzingen.

Een voor de hand liggende vraag is natuurlijk wel of er een relatie is tussen *beleidskenmerken* van samenwerkingsverbanden en het oordeel van de scholen over de toewijzingsprocedures op de onderzochte dimensies. Maakt het bijvoorbeeld wat uit of een samenwerkingsverband de middelen centraal of juist decentraal inzet? Maakt het iets uit of en hoe er arrangementen worden toegewezen? Maakt het iets uit of en hoe er van scholen verantwoording wordt gevraagd? Maakt het iets uit of er (nog) vaste criteria worden toegepast en wat de geldigheidsduur van een toewijzing is?

Omdat in dit onderzoek slechts van tien samenwerkingsverbanden data van scholen beschikbaar zijn³⁵, kunnen hierover nog geen uitspraken worden gedaan; het aantal samenwerkingsverbanden is daarvoor te klein. Voor vervolgonderzoek (er is in het evaluatieprogramma in 2017/18 nog een meting van de monitor toewijzing voorzien) betekent dit dat de steekproefkeuze moet worden heroverwogen en dat deelname van scholen uit een groter aantal samenwerkingsverbanden wenselijk is. Ook zal verder moeten worden nagedacht over de constructie van variabelen die beleidsverschillen tussen samenwerkingsverbanden goed kunnen representeren. Nu bijvoorbeeld gebleken is dat verreweg de meeste samenwerkingsverbanden gekozen hebben voor een 'gemengd' model voor middelenverdeling, kan er een nieuwe variabele ontworpen worden die hierin nadere differentiatie mogelijk maakt (te denken valt aan een maat voor de proportionele verdeling tussen de verschillende modellen). Dit punt zal worden meegenomen in de voorbereiding van de monitor samenwerkingsverbanden, die ook tot het evaluatieprogramma behoort en in de tweede helft van 2016 zal worden uitgevoerd.

Ten slotte is het raadzaam voor een vervolgmeting na te gaan of en hoe de respons van ib'ers en zorgcoördinatoren kan worden verhoogd. Hoewel de verwachtingen daaromtrent in dit type (vragenlijst)onderzoek niet te hoog gespannen kunnen zijn, gezien de nog steeds toenemende onderzoeksmoeheid bij scholen, is het toch relevant om op dit vlak nadere keuzes te overwegen. Een optie is om samenwerkingsverbanden gericht te selecteren op beleidskenmerken op basis van de uitkomsten van de monitor samenwerkingsverbanden, binnen die samenwerkingsverbanden een random steekproef van scholen te kiezen en de medewerking van het samenwerkingsverband te zoeken om de ib'ers en de zorgcoördinatoren in die scholen maximaal te laten meedoen.

³⁵ Eigenlijk zelfs maar van acht: van een samenwerkingsverband po konden we geen gegevens van de ib'ers verzamelen (zie 2.3) en van een samenwerkingsverband vo heeft slechts één zorgcoördinator gerepondeerd.

Literatuur

- ECPO. (2010). *Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg*. Den Haag: ECPO.
- Jepma, I., & Beekhoven, S. (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Koopman, P., & Ledoux, G. (2013). *Kengetallen Passend Onderwijs*. (No. 905). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kuiper, E. J., Dijkers, L., Ledoux, G., Van den Berg, E., & Bos, W. (2015). *Feitelijke en ervaren bureaucratie. Nulmeting in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*. (No. 935). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kuiper, E. J., Loon-Dijkers, A. L. C. v., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*. (No. 942). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Vergeer, M., & Elshof, D. (2013). *Nieuwe paden. Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning*. (No. 906). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad, & MBO Raad. (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*. Utrecht:

Bijlage 1 Vragenlijst toewijzing (extra) onderwijsondersteuning

Stellingen over de procedures voor de toewijzing van (extra) onderwijsondersteuning

In deze vragenlijst vragen wij naar de huidige praktijk in uw samenwerkingsverband ten aanzien van de toewijzing van onderwijsondersteuning na de invoering van passend onderwijs. Wij vragen steeds uw oordeel. Als u een bepaald onderdeel niet goed kunt beoordelen, kunt u kiezen voor 'weet niet'.

De vragenlijst bestaat uit een aantal stellingen met de volgende antwoordmogelijkheden:

dat is helemaal niet zo (1)

dat is overwegend niet zo (2)

dat is deels niet, deels wel zo (3)

dat is overwegend wel zo (4)

dat is helemaal zo (5)

weet niet (0)

1. Transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid (9 vragen)

Onze huidige procedures voor toewijzing van onderwijsondersteuning:

- zijn gebaseerd op vaste regels/criteria
- zijn eenduidig voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de toewijzing (toewijzers)
- maken heldere beslissingen mogelijk
- zijn transparant voor scholen
- zijn transparant voor ouders
- zorgen ervoor dat duidelijk is wie waarop recht kan doen gelden
- zorgen voor gelijke rechten bij gelijke ondersteuningsvragen binnen het samenwerkingsverband
- zorgen voor gelijke rechten bij gelijke ondersteuningsvragen over samenwerkingsverbanden heen
- garanderen dat iedereen die zorg nodig heeft, die ook krijgt toegewezen

2. Flexibiliteit / zorg op maat (5 vragen)

In onze huidige procedures voor toewijzing van onderwijsondersteuning:

- kan zorg op maat worden toegewezen, passend bij de behoefte
- kunnen zorgmiddelen flexibel worden ingezet
- is het type onderwijsondersteuning dat een leerling nodig heeft leidend bij toewijzing van zorg
- worden de onderwijsbehoeften van een leerling omgezet in een passend ondersteuningsaanbod
- zorgen ervoor dat voor alle leerlingen een aanbod op maat gedaan kan worden

3. Medicalisering (5 vragen)

In onze huidige procedures voor toewijzing van onderwijsondersteuning:

- zijn criteria voor de aanwezigheid van stoornissen/beperkingen leidend bij toewijzing van ondersteuning
- zijn medische/psychologische gegevens de belangrijkste criteria bij toewijzing van ondersteuning
- is alleen toewijzing van ondersteuning mogelijk met een vaste omvang en duur
- bepalen de criteria automatisch welke ondersteuning mogelijk is
- zijn er leerlingen die tussen de wal en het schip vallen omdat ze niet in de criteria passen

4. Complexiteit/bureaucratie (8 vragen)

In onze huidige procedures voor toewijzing van onderwijsondersteuning:

- zijn er veel verschillende toewijzingsorganen
- komt het voor dat, vanwege regelgeving, voor dezelfde leerling meermalen een toewijzingsprocedure doorlopen moet worden
- hebben we last van een veelheid aan criteria
- is het voor scholen ingewikkeld om het juiste loket te vinden
- vindt de toewijzing van ondersteuning efficiënt plaats qua procedure
- is weinig sprake van bureaucratie
- duurt het lang voor de besluitvorming over ondersteuning rond is
- is een goede communicatie tussen alle betrokkenen bij een toewijzingstraject gewaarborgd

5. Deskundigheid (6 vragen)

In onze huidige procedures voor toewijzing van onderwijsondersteuning:

- is precies vastgelegd wie de toewijzingsprocedures (mogen) uitvoeren
- is gegarandeerd dat toewijzers de noodzakelijke bevoegdheid hebben
- wordt multidisciplinair gewerkt
- bestaan afspraken over hoe de deskundigheid van toewijzers wordt bijgehouden
- hanteren we een systeem voor bewaking van de kwaliteit van toewijzing van ondersteuning
- evalueren we regelmatig of de toewijzingen van ondersteuning in de praktijk goed uitpakken

6. Kosten (3 vragen)

In onze huidige procedures voor toewijzing van onderwijsondersteuning:

- hebben we last van een te gering budget
- zijn er voldoende middelen om voor elk leerling dat recht heeft op extra ondersteuning de juiste zorg toe te wijzen
- spelen kosten bij zorgtoewijzing geen rol, alleen inhoudelijke criteria

7. Belemmeringen (5 vragen)

Onze huidige procedures voor toewijzing van onderwijsondersteuning:

- leiden nog niet voor alle leerlingen tot het meest wenselijke aanbod (5b)
- leiden nog niet voor alle leerlingen tot een aanbod dat ook thuisnabij gerealiseerd kan worden (5c)
- worden bemoeilijkt doordat sommige voorzieningen in onze regio ontbreken (5f)
- worden bemoeilijkt doordat sommige voorzieningen wachtlijsten hebben (5g)
- worden bemoeilijkt doordat sommige voorzieningen onvoldoende kwaliteit hebben (5h)

8. Overige vragen (5 vragen)

In onze huidige procedures voor toewijzing van onderwijsondersteuning:

- wijzen we niet alleen extra ondersteuning toe, maar geven we ook advies over didactische en/of pedagogische aanpak
- is er contact met leerkrachten over hoe het onderwijs af te stemmen op de behoeften van de leerlingen
- wordt bij leerlingen die meer nodig hebben dan onderwijsondersteuning een multidisciplinaire en integrale beoordeling van de onderwijs-, jeugdhulp en zorgbehoeften van leerling, gezin en school uitgevoerd
- beslaan de kosten die gemoeid zijn met de toewijzing van ondersteuning een te groot deel van het zorgbudget
- vindt de toewijzing van ondersteuning kostenefficiënt plaats

Items uit de vragenlijst voor de nulmeting die verwijderd zijn voor de eenmeting

Verwijderd uit de schaal *Flexibiliteit en zorg op maat* vanwege overlap of ambiguïteit:

- wordt het toewijzen van zorg gebaseerd op een zorgvuldige analyse van de problematiek van de leerling en de benodigde ondersteuning (overlap met derde item onder flexibiliteit van de huidige vragenlijst)
- gaat het om de vraag welke ondersteuning een leerling nodig heeft om zijn mogelijkheden te versterken (overlap met derde item onder flexibiliteit van de huidige vragenlijst)
- kunnen we middelen flexibel inzetten en daardoor kosten beheersen (overlap met tweede item onder flexibiliteit van de huidige vragenlijst en dubbele vraagstelling)

Verwijderd uit de *Overige vragen* omdat ze in de nulmeting niet schaalbaar bleken en bovendien lastig te beantwoorden zijn:

- worden leerlingen alléén geïndiceerd voor extra onderwijszorg als ze het écht nodig hebben
- komt het voor dat leerlingen niét geïndiceerd worden terwijl ze wél speciale onderwijszorg nodig hebben
- zorgen er voor dat zoveel mogelijk leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het regulier onderwijs kunnen blijven
- zorgen er voor dat er geen leerlingen zijn die langdurig (meer dan zes weken) thuis zitten
- is men er op gericht het aantal plaatsingen in speciale vormen van onderwijs terug te dringen

Bijlage 2 Vragenlijst over de organisatie van de toewijzing van onderwijsondersteuning

In dit tweede deel van de vragenlijst leggen wij u twaalf vragen voor over de manier waarop in uw samenwerkingsverband de toewijzing van onderwijsondersteuning georganiseerd is. Het betreft meerkeuzevragen waarbij u soms slechts één antwoord kunt aankruisen en soms meerdere antwoorden. Bij de meeste vragen heeft u ook de mogelijkheid om aan te geven dat geen enkel antwoord passend is voor uw situatie. In dat geval vragen wij u om zo goed mogelijk aan te geven hoe de situatie dan wel is.

- 1 Hoe worden de beschikbare middelen vanuit rijksbijdragen voor onderwijsondersteuning in uw samenwerkingsverband verdeeld? Wij bedoelen hier alle vormen van onderwijsondersteuning, uitgezonderd de bekostiging voor (v)so en sbo.
- alle middelen gaan direct naar de schoolbesturen op basis van het leerlingenaantal (schoolmodel)
 - alle middelen gaan naar een netwerk van voorzieningen binnen het samenwerkingsverband die de toewijzing regelt (expertisemodel)
 - alle middelen gaan naar individuele leerlingen op basis van handelingsgerichte diagnostiek (leerlingmodel)
 - een combinatie van bovenstaande bestemmingen, namelijk (graag in percentages aangeven wat de verhouding tussen deze bestemmingen is)

Indien het eerste antwoord gegeven wordt, hoeven alleen de vragen 9, 10, 11 en 12 nog beantwoord te worden.

- 2 Is er in het samenwerkingsverband een vast budget voor *basisondersteuning*?
- ja, elke school krijgt budget volgens een vaste verdeelsleutel
 - nee, er gaat geen geld naar scholen voor basisondersteuning
 - anders, namelijk
- 3 Wijst uw samenwerkingsverband zelf arrangementen voor *extra onderwijsondersteuning* toe?
- ja, per leerling een keuze uit standaard bovenschoolse arrangementen
 - ja, per leerling een arrangement op maat
 - nee, het samenwerkingsverband wijst zelf geen arrangementen toe
 - anders, namelijk
- 4 Is er in uw samenwerkingsverband een procedure voor de toewijzing van extra ondersteuning?
- ja, de procedure is bij de invoering van passend onderwijs vastgesteld en geldt nog steeds
 - ja, maar de oorspronkelijk vastgestelde procedure is inmiddels gewijzigd
 - ja, maar de oorspronkelijk vastgestelde procedure zal binnen één jaar gewijzigd worden
 - nee, er is geen procedure vastgesteld, de procedure verschilt per school

Bij de volgende vraag dient per onderwerp ja of nee geantwoord te worden.

- 5 Zijn er in het samenwerkingsverband vaste criteria voor:
- | | | |
|---|---|--------|
| a | inzet basisondersteuning | ja/nee |
| b | toewijzing extra ondersteuning (onderwijsarrangement) | ja/nee |
| c | toewijzing integraal onderwijszorgarrangement | ja/nee |
| d | plaatsing in het speciaal basisonderwijs (sbo) | ja/nee |
| e | plaatsing in het speciaal onderwijs (so/vso) | ja/nee |
| f | anders, namelijk | |

Vervolg vraag bij het antwoord 'nee':

U heeft aangegeven dat er geen vaste criteria zijn voor de inzet van

Kunt u kort toelichten hoe de procedure voor de inzet van er dan uitziet?

- 6 Welke vormen van onderwijsondersteuning biedt het samenwerkingsverband aan (meerdere antwoorden mogelijk)?
- extra personele inzet in de klas (bijvoorbeeld klassenassistenten, coaching, co-teaching)
 - aanpassingen in het gebouw (school, klaslokaal)
 - inzet van bovenschoolse deskundigheid/consulenten ten behoeve van de leerling
 - inzet van bovenschoolse deskundigheid/consulenten ten behoeve van professionalisering van de medewerkers van de school
 - ondersteuning buiten school (thuis, naschoolse of buitenschoolse opvang) voor leerling en/of ouders/begeleiders
 - plaatsing in een bovenschoolse voorziening (OPDC, rebound, observatiegroep, thuiszittertraject)
 - plaatsing in een voorziening binnen de school (trajectklas, time-out)
 - plaatsing in speciaal basisonderwijs (sbo)
 - plaatsing in speciaal onderwijs (so/vso)
 - een combinatie van onderwijsondersteuning en jeugdhulp/zorg (onderwijszorgarrangement)
 - anders, namelijk
- 7 Volgens het beleid van ons samenwerkingsverband geldt toewijzing van extra onderwijsondersteuning
- 0 tot 2 jaar
 - 2 tot 4 jaar
 - de maximale verblijfsduur voor het schooltype
 - dit verschilt per schooltype, namelijk
 - er is geen beleid op dit punt
- 8 Volgens het beleid van ons samenwerkingsverband geldt plaatsing in speciaal (basis)onderwijs voor de duur van
- 0 tot 2 jaar
 - 2 tot 4 jaar

- o de maximale verblijfsduur voor het schooltype (sbo, so, vso)
 - o dit verschilt per schooltype, namelijk
 - o er is geen beleid op dit punt
- 9 Zijn er afspraken tussen po en vo over doorgaande onderwijsondersteuning bij de overgang van po naar vo?
- o ja, hierover zijn afspraken met andere samenwerkingsverbanden vastgelegd
 - o nee, maar er zijn wel afspraken met andere samenwerkingsverbanden in voorbereiding
 - o nee, in ons samenwerkingsverband bestaan geen afspraken over doorgaande ondersteuning
 - o anders, namelijk
- 10 Zijn er afspraken tussen vo en mbo over doorgaande onderwijsondersteuning bij de overgang van vo naar mbo?
- o ja, hierover zijn afspraken met mbo-instellingen vastgelegd
 - o nee, maar er zijn wel afspraken met mbo-instellingen in voorbereiding
 - o nee, in ons samenwerkingsverband bestaan geen afspraken over doorgaande ondersteuning
 - o niet van toepassing (samenwerkingsverband po)
 - o anders, namelijk
- 11 Vindt er afstemming plaats met jeugdhulp/zorg (wijkteam, gemeente, tweede lijn) over de toewijzing van arrangementen waarin onderwijsondersteuning en jeugdhulp of zorg gecombineerd worden (integrale onderwijszorgarrangementen)?
- o ja, op het niveau van het samenwerkingsverband
 - o ja, op het niveau van de school
 - o nee, er vindt nog geen afstemming plaats, maar dit is wel in ontwikkeling
 - o nee, er vindt geen afstemming plaats
- 12 Hoe leggen schoolbesturen verantwoording af over de toegewezen onderwijsondersteuning? (meerdere antwoorden mogelijk)
- o de schoolbesturen rapporteren periodiek wie welke ondersteuning heeft gekregen
 - o de schoolbesturen rapporteren periodiek wat de effecten zijn van de ondersteuning
 - o de schoolbesturen leggen periodiek verantwoording af over het bestede budget voor basisondersteuning
 - o de schoolbesturen leggen periodiek verantwoording af over het bestede budget voor extra ondersteuning
 - o anders, namelijk

Bijlage 3 Leidraad voor telefonische interviews met directeuren/coördinatoren

A Algemene schets, lokale context

1. Hebben jullie in het samenwerkingsverband gerealiseerd wat jullie in de voorbereiding van plan waren? Zo nee, welke punten zijn nog niet gerealiseerd? Op welke punten zijn de zaken uiteindelijk anders gelopen of gerealiseerd dan vooraf gedacht?
2. Is er een duidelijke visie, filosofie, uitgangspunt voor passend onderwijs in uw samenwerkingsverband? Wat is daarvan de kern? Wordt die visie door alle betrokkenen gedeeld?
3. Beschouwt u de huidige situatie als een verbetering? Op welke punten wel/niet? Voor welke punten hebt u veel waardering?
4. Wat zijn de voornaamste discussiepunten, zorgen, moeilijke kwesties, te overwinnen 'hobbels' in de nieuwe situatie? Hoe gaan jullie daarmee om?
5. Vindt er kwaliteitsbewaking plaats? Zo ja, hoe, door wie en op welke aspecten? Is er iets geregeld met betrekking tot monitoring, evaluatie en nazorg?

B Vragen over specifieke onderwerpen

1. Wie voert het diagnostisch of handelingsgericht onderzoek uit? Zijn er afspraken over wanneer, hoe, de kwaliteit, et cetera?
2. Worden er specifieke programma's voor specifieke doelgroepen gebruikt? Zo ja, welke?
3. Afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp/zorg:
 - a. Beschikken de scholen over voldoende mogelijkheden voor lichte jeugdhulp in de basisondersteuning? Wie beslist over de inzet daarvan?
 - b. Welke andere vormen van zorg zijn er behalve jeugdhulp? Hoe verloopt de afstemming?
 - c. Zijn er afspraken over bijvoorbeeld volumes?
 - d. Zijn er afspraken over de inzet van meerdere vormen van ondersteuning of hulp voor individuele leerlingen of groepen leerlingen?
4. Toeleiding naar speciaal onderwijs
 - e. Hoe hoog is de drempel voor speciaal onderwijs?
 - f. In hoeverre zijn tlv's tijdelijk? Is er een terugplaatsingsbeleid en hoe verloopt de uitvoering daarvan?

Bijlage 4 Interne consistentie van de schalen voor beoordeling van de toewijzing (cronbachs alfa)

	n items	directeuren/ coördinatoren		toewijzers		ib'ers/ zorgcoördinatoren	
		0-meting	1- meting	0- meting	1- meting	0- meting	1- meting
transparantie, toegankelijkheid	9	.83	.88	.84	.87	.88	.94
flexibiliteit en zorg op maat	5	.85	.80	.81	.83	.69	.86
deskundigheid	6	.74	.63	.69	.70	.86	.86
medicalisering	5	.82	.62	.75	.73	.60	.75
complexiteit en bureaucratie	8	.68	.63	.72	.68	.60	.81
kosten	3	.63	.63	.68	.74	.71	.73
belemmeringen aanbod	5	.64	.56	.71	.73	.66	.73

Schaal met een alfa onder de aangehouden grens voor interne consistentie van .60 is grijs gearceerd.

Bijlage 5 Urbanisatiegraad samenwerkingsverbanden

	coördinatoren	toewijzers	alle swv's
	109 swv's	70 swv's	150 swv's
zeer sterk stedelijk	6,5	7,6	5,3
sterk stedelijk	19,6	17,2	18,7
matig stedelijk	36,4	31,0	37,3
weinig stedelijk	29,1	34,5	30,0
niet stedelijk	8,4	9,7	8,7
	100%	100%	100%

Bijlage 6 Vergelijking van de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden met de overige samenwerkingsverbanden

Aantal respondenten (n), gemiddelde schaalscores (μ) en standaardfouten (σ) van de directeuren/coördinatoren en de toewijzers, uitgesplitst naar de tien geselecteerde samenwerkingsverbanden en de overige samenwerkingsverbanden

		coördinatoren			toewijzers		
		n	μ	σ	n	μ	σ
transparantie, toegankelijkheid	selectie swv's	10	4,17	0,15	18	3,75	0,12
	overige swv's	97	3,89	0,07	131	3,86	0,05
flexibiliteit en zorg op maat	selectie swv's	10	4,52	0,15	18	4,09	0,14
	overige swv's	95	4,32	0,06	130	4,09	0,05
deskundigheid	selectie swv's	10	4,08	0,24	17	3,98	0,13
	overige swv's	95	3,99	0,06	129	3,90	0,05
medicalisering	selectie swv's	10	1,48	0,16	18	2,07	0,20
	overige swv's	95	1,78	0,06	128	2,08	0,06
complexiteit en bureaucratie	selectie swv's	10	1,74	0,16	17	1,89	0,14
	overige swv's	97	1,59	0,04	129	1,90	0,04
kosten	selectie swv's	10	3,93	0,26	17	3,67	0,26
	overige swv's	97	3,76	0,08	128	3,62	0,08
belemmeringen aanbod	selectie swv's	10	2,42	0,20	17	3,02	0,14
	overige swv's	97	2,28	0,05	129	2,68	0,06

T-toets verschillen tussen tien geselecteerde samenwerkingsverbanden en de overige samenwerkingsverbanden

directeuren/coördinatoren	F	p	t	df	p tweezijdig	μ verschil	σ verschil
transparantie, toegankelijkheid	0,14	0,71	-1,31	105,00	0,19	-0,28	0,21
flexibiliteit en zorg op maat	0,59	0,45	-1,10	103,00	0,27	-0,20	0,18
deskundigheid	3,14	0,08	-0,46	103,00	0,65	-0,09	0,20
medicalisering	0,62	0,43	1,56	103,00	0,12	0,30	0,19
complexiteit en bureaucratie	0,76	0,39	-1,02	105,00	0,31	-0,15	0,15
kosten	0,09	0,76	-0,66	105,00	0,51	-0,17	0,26
belemmeringen aanbod	0,87	0,35	-0,78	105,00	0,44	-0,14	0,18

toewijzers	F	p	t	df	p tweezijdig	μ verschil	σ verschil
transparantie, toegankelijkheid	1,33	0,25	0,73	147,00	0,47	0,11	0,15
flexibiliteit en zorg op maat	0,01	0,93	0,00	146,00	1,00	0,00	0,14
deskundigheid	0,49	0,48	-0,48	144,00	0,63	-0,07	0,16
medicalisering	0,43	0,51	0,04	144,00	0,97	0,01	0,19
complexiteit en bureaucratie	2,09	0,15	0,05	144,00	0,96	0,01	0,13
kosten	1,05	0,31	-0,22	143,00	0,83	-0,05	0,23
belemmeringen aanbod	1,35	0,25	-1,82	144,00	0,07	-0,34	0,19

Bijlage 7 Resultaattabellen op itemniveau per schaal in percentages

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

A Oordeel eenmeting 2016: transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid

Onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			toewijzers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
zijn gebaseerd op vaste regels/criteria	20%	23%	57%	11%	22%	67%	8%	24%	68%
zijn eenduidig voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de toewijzing (toewijzers)	8%	11%	81%	2%	17%	81%	7%	27%	66%
maken heldere beslissingen mogelijk	2%	7%	91%	3%	12%	85%	13%	33%	54%
zijn transparant voor scholen	3%	16%	81%	3%	19%	78%	24%	32%	44%
zijn transparant voor ouders	7%	29%	64%	10%	22%	68%	35%	32%	32%
zorgen er voor dat duidelijk is wie waarop recht kan doen gelden	10%	14%	76%	5%	22%	73%	26%	38%	36%
zorgen voor gelijke rechten bij gelijke ondersteuningsvragen binnen het samenwerkingsverband	10%	7%	84%	7%	14%	79%	15%	29%	56%
zorgen voor gelijke rechten bij gelijke hulpvragen over samenwerkingsverbanden heen	26%	22%	52%	22%	26%	52%	26%	38%	36%
garanderen dat iedereen die zorg nodig heeft, die ook krijgt toegewezen	1%	8%	92%	2%	18%	80%	19%	40%	41%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .88, gemiddelde score 3.92 (sd = 0.64)

Toewijzers: cronbachs alfa @, gemiddelde score 3.85 (sd =.60)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .87, gemiddelde score 3.31 (sd =0.79)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

B Oordeel nulmeting 2013: transparantie, toegankelijkheid en rechtsgelijkheid

Onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			indicatiestellers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
zijn gebaseerd op vaste regels/criteria	4%	10%	86%	2%	11%	88%	2%	4%	94%
zijn eenduidig voor indicatiestellers	3%	9%	88%	1%	14%	85%	2%	10%	88%
maken heldere beslissingen mogelijk	1%	14%	85%	4%	13%	84%	4%	18%	78%
zijn transparant voor scholen	4%	14%	82%	7%	20%	73%	9%	23%	67%
zijn transparant voor ouders	19%	26%	55%	20%	32%	48%	20%	34%	46%
zorgen er voor dat duidelijk is wie waarop recht kan doen gelden	7%	27%	66%	11%	22%	67%	13%	27%	61%
zorgen voor gelijke rechten bij gelijke ondersteuningsvragen binnen het samenwerkingsverband	4%	16%	80%	7%	12%	82%	7%	21%	72%
zorgen voor gelijke rechten bij gelijke hulpvragen over samenwerkingsverbanden heen	23%	27%	50%	20%	24%	56%	11%	19%	70%
garanderen dat iedereen die zorg nodig heeft, die ook krijgt toegewezen	11%	21%	67%	9%	30%	61%	14%	42%	45%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .83, gemiddelde score 3.87 (sd = 0.57)

Indicatiestellers: cronbachs alfa .84, gemiddelde score 3.86 (sd = 0.61)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .88, gemiddelde score 3.79 (sd = 0.67)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

A Oordeel eenmeting 2016: flexibiliteit en zorg op maat

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			toewijzers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
kan zorg op maat worden toegewezen, passend bij de behoefte	2%	6%	92%	1%	15%	84%	11%	42%	47%
kunnen zorgmiddelen flexibel worden ingezet	3%	9%	88%	4%	16%	81%	18%	31%	51%
is het type onderwijsondersteuning dat een leerling nodig heeft leidend bij toewijzing van zorg	3%	4%	93%	3%	12%	85%	14%	27%	59%
worden de onderwijsbehoeften van een leerling omgezet in een passend ondersteuningsaanbod	1%	4%	95%	1%	8%	91%	9%	39%	52%
zorgen ervoor dat voor alle leerlingen een aanbod op maat gedaan kan worden	1%	16%	83%	2%	24%	74%	22%	45%	32%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .80, gemiddelde score 4.34 (sd = 0.54)

Toewijzers: cronbachs alfa .83, gemiddelde score 4.09 (sd = 0.57)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .86, gemiddelde score 3.35 (sd = 0.70)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

B Oordeel nulmeting 2013: flexibiliteit en zorg op maat

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			indicatiestellers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
kan zorg op maat worden toegewezen, passend bij de behoefte	17%	34%	49%	22%	28%	49%	15%	42%	43%
kunnen zorgmiddelen flexibel worden ingezet	32%	36%	31%	32%	32%	36%	20%	36%	44%
is het type onderwijsondersteuning dat een leerling nodig heeft leidend bij toewijzing van zorg	18%	27%	55%	13%	24%	63%	19%	26%	55%
worden de onderwijsbehoeften van een leerling omgezet in een passend ondersteuningsaanbod	18%	41%	41%	10%	37%	53%	8%	39%	54%
zorgen ervoor dat voor alle leerlingen een aanbod op maat gedaan kan worden	25%	40%	35%	25%	34%	41%	26%	44%	29%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .85, gemiddelde score 3.26 (sd = 0.81)

Indicatiestellers: cronbachs alfa .81, gemiddelde score 3.30 (sd = 0.85)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .69, gemiddelde score 3.31 (sd = 0.66)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

A Oordeel eenmeting 2016: deskundigheid

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			toewijzers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
is precies vastgelegd wie de toewijzingsprocedures (mogen) uitvoeren	2%	2%	96%	1%	8%	91%	7%	19%	74%
is gegarandeerd dat toewijzers de noodzakelijke bevoegdheid hebben	0%	1%	99%	2%	4%	94%	8%	15%	77%
wordt multidisciplinair gewerkt	2%	6%	92%	2%	13%	85%	6%	24%	70%
bestaan afspraken over hoe de deskundigheid van toewijzers wordt bijgehouden	40%	20%	41%	39%	26%	35%	27%	35%	38%
hanteren we een systeem voor bewaking van de kwaliteit van toewijzing van ondersteuning	25%	25%	49%	22%	28%	50%	27%	25%	48%
evalueren we regelmatig of de toewijzingen van ondersteuning in de praktijk goed uitpakken	12%	14%	74%	12%	21%	67%	15%	28%	57%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .63, gemiddelde score 4.00 (sd = 0.56)

Toewijzers: cronbachs alfa .70, gemiddelde score 3.91 (sd = 0.60)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .86, gemiddelde score 3.65 (sd = 0.72)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

B Oordeel nulmeting 2013: deskundigheid

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			indicatiestellers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
is precies vastgelegd wie indicatieprocedures (mogen) uitvoeren	1%	6%	93%	3%	4%	93%	2%	8%	91%
is gegarandeerd dat indicatiestellers de noodzakelijke bevoegdheid hebben	3%	8%	89%	1%	4%	95%	2%	5%	92%
wordt multidisciplinair gewerkt	2%	15%	83%	4%	14%	81%	2%	16%	82%
bestaan afspraken over hoe deskundigheid wordt bijgehouden	28%	34%	38%	44%	20%	37%	15%	22%	64%
hanteren we een systeem voor bewaking van de kwaliteit van toewijzing van zorg	30%	28%	41%	28%	22%	49%	7%	19%	74%
evalueren we regelmatig of indicaties/toewijzingen van zorg in de praktijk goed uitpakken	18%	27%	55%	18%	32%	50%	15%	20%	64%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .74, gemiddelde score 3.86 (sd =0.63)

Indicatiestellers: cronbachs alfa .69, gemiddelde score 3.85 (sd = 0.70)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .86, gemiddelde score 4.08 (sd = 0.65)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

A Oordeel eenmeting 2016: medicalisering

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			toewijzers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
zijn criteria voor de aanwezigheid van stoornissen/beperkingen leidend bij toewijzing van zorg	70%	25%	5%	64%	26%	10%	26%	39%	34%
zijn medische/psychologische gegevens de belangrijkste criteria bij toewijzing van zorg	69%	27%	4%	53%	38%	10%	29%	41%	30%
zijn alleen zorgtoewijzingen (budgetten) mogelijk met vaste omvang en duur	76%	13%	10%	67%	17%	16%	38%	26%	37%
bepalen de criteria automatisch welke zorgtoewijzing mogelijk is	76%	21%	3%	65%	24%	11%	43%	31%	26%
zijn er kinderen die tussen wal en schip vallen omdat ze niet in de criteria passen	97%	1%	2%	87%	6%	6%	26%	46%	28%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .62, gemiddelde score 1.75 (sd = 0.59)

Toewijzers: cronbachs alfa .73, gemiddelde score 2.08 (sd = 0.74)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .75, gemiddelde score 2.95 (sd = 0.76)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

B Oordeel nulmeting 2013: medicalisering

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			indicatiestellers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
zijn criteria voor de aanwezigheid van stoornissen/bepalingen leidend bij toewijzing van zorg	15%	23%	62%	20%	28%	52%	3%	16%	81%
zijn medische/psychologische gegevens de belangrijkste criteria bij toewijzing van zorg	22%	47%	31%	22%	41%	36%	7%	29%	64%
zijn alleen zorgtoewijzingen (budgetten) mogelijk met vaste omvang en duur	21%	27%	52%	24%	21%	55%	8%	20%	72%
bepalen de criteria automatisch welke zorgtoewijzing mogelijk is	17%	36%	47%	19%	23%	58%	9%	24%	66%
zijn er kinderen die tussen wal en schip vallen omdat ze niet in de criteria passen	48%	38%	15%	43%	32%	25%	19%	43%	39%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .82, gemiddelde score 3.16 (sd =0.78)

Indicatiestellers: cronbachs alfa .75, gemiddelde score 3.26 (sd = 0.84)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .60, gemiddelde score 3.74 (sd = 0.63)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

A Oordeel eenmeting 2016: complexiteit en bureaucratie

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			toewijzers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
zijn er veel verschillende toewijzingsorganen	93%	6%	2%	82%	8%	10%	60%	17%	24%
komt het voor dat, vanwege regelgeving, voor dezelfde leerling meermalen een toewijzingsprocedure doorlopen moet worden	93%	4%	3%	79%	11%	10%	48%	31%	21%
hebben we last van een veelheid aan criteria	97%	1%	2%	88%	10%	3%	39%	25%	36%
is het voor scholen ingewikkeld om het juiste loket te vinden	95%	4%	1%	94%	4%	2%	62%	20%	17%
vindt de toewijzing van ondersteuning efficiënt plaats qua procedure*	9%	5%	87%	8%	13%	79%	24%	37%	39%
is weinig sprake van bureaucratie*	13%	22%	65%	17%	32%	51%	53%	26%	21%
duurt het lang voor de besluitvorming over ondersteuning rond is	93%	4%	3%	85%	10%	5%	33%	34%	34%
is een goede communicatie tussen alle betrokkenen bij een toewijzingstraject gewaarborgd*	6%	9%	86%	3%	12%	85%	13%	42%	45%

* Bij het berekenen van de schaalscore zijn deze items gehercodeerd, zodat de score dezelfde richting heeft als de andere items.

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .63, gemiddelde score 1.61 (sd = 0.45)

Toewijzers: cronbachs alfa .68, gemiddelde score 1.90 (sd = 0.51)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .81, gemiddelde score 2.77 (sd = 0.74)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

B Oordeel nulmeting 2013: complexiteit en bureaucratie

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			indicatiestellers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
zijn er veel verschillende indicatieorganen	31%	16%	53%	33%	14%	53%	28%	11%	61%
komt het voor dat kinderen meermalen geïndiceerd moeten worden, vanwege regelgeving	29%	24%	47%	43%	15%	43%	41%	21%	37%
hebben we last van een veelheid aan criteria	26%	18%	57%	38%	25%	37%	21%	21%	58%
is het voor scholen ingewikkeld om het juiste loket te vinden	48%	20%	32%	56%	25%	19%	46%	27%	27%
vindt indicering en zorgtoewijzing efficiënt plaats qua procedure*	16%	29%	55%	10%	25%	66%	16%	31%	53%
is weinig sprake van bureaucratie*	46%	29%	25%	36%	28%	36%	62%	21%	17%
duurt het lang voor indicaties worden afgegeven/ zorgtoewijzingsbeslissingen worden genomen	41%	30%	29%	45%	27%	28%	22%	25%	53%
er is goede communicatie tussen alle betrokkenen bij een toewijzingstraject*	13%	38%	50%	9%	27%	64%	16%	45%	39%

* Bij het berekenen van de schaalscore zijn deze items gehercodeerd, zodat de score dezelfde richting heeft als de andere items.

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .68, gemiddelde score 2.99 (sd =0.82)

Indicatiestellers: cronbachs alfa .72, gemiddelde score 2.75 (sd = 0.86)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .60, gemiddelde score 3.15 (sd = 0.74)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

A Oordeel eenmeting 2016: kosten

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			toewijzers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
hebben we last van een te gering budget*	67%	18%	15%	60%	20%	21%	17%	23%	61%
zijn er voldoende middelen om voor elke leerling die recht heeft op extra ondersteuning de juiste zorg toe te wijzen	14%	14%	72%	14%	18%	68%	51%	32%	17%
spelen kosten bij zorgtoewijzing geen rol, alleen inhoudelijke criteria	7%	22%	71%	16%	26%	58%	44%	33%	23%

* Bij het berekenen van de schaalscore is dit item gehercodeerd, zodat de score dezelfde richting heeft als de andere items.

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .63, gemiddelde score 3.78 (sd = 0.79)

Toewijzers: cronbachs alfa .74, gemiddelde score 3.62 (sd = 0.89)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .73, gemiddelde score 2.47 (sd = 0.94)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

B Oordeel nulmeting 2013: kosten

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			indicatiestellers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
hebben we last van een te gering budget*	31%	34%	34%	40%	25%	35%	19%	27%	55%
zijn er voldoende middelen om voor elk kind dat recht heeft op extra ondersteuning de juiste zorg toe te wijzen	31%	41%	29%	29%	26%	45%	36%	40%	24%
spelen kosten bij zorgtoewijzing geen rol, alleen inhoudelijke criteria	19%	21%	60%	24%	17%	59%	38%	31%	31%

* Bij het berekenen van de schaalscore is dit item gehercodeerd, zodat de score dezelfde richting heeft als de andere items.

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .63, gemiddelde score 3.08 (sd =0.82)

Indicatiestellers: cronbachs alfa .68, gemiddelde score 3.28 (sd = 0.96)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .71, gemiddelde score 2.70 (sd = 0.96)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

A Oordeel eenmeting 2016: belemmeringen

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			toewijzers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
leiden nog niet voor alle leerlingen tot het meest wenselijke aanbod	69%	21%	10%	51%	30%	19%	19%	43%	38%
leiden nog niet voor alle leerlingen tot een aanbod dat ook thuis nabij gerealiseerd kan worden	50%	36%	14%	29%	46%	25%	22%	44%	34%
worden bemoeilijkt doordat sommige voorzieningen in onze regio ontbreken	60%	25%	15%	37%	40%	23%	43%	38%	19%
worden bemoeilijkt doordat sommige voorzieningen wachtlijsten hebben	58%	31%	11%	40%	37%	23%	16%	30%	54%
worden bemoeilijkt doordat sommige voorzieningen onvoldoende kwaliteit hebben	84%	13%	3%	67%	25%	9%	50%	37%	14%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .56, gemiddelde score 2.29 (sd = 0.53)

Toewijzers: cronbachs alfa .73, gemiddelde score 2.72 (sd = 0.73)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .73, gemiddelde score 3.08 (sd = 0.72)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

B Oordeel nulmeting 2013: belemmeringen

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			indicatiestellers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
leiden nog niet voor alle leerlingen tot het meest wenselijke aanbod	21%	49%	29%	27%	39%	35%	12%	44%	44%
leiden nog niet voor alle leerlingen tot een aanbod dat ook thuis nabij gerealiseerd kan worden	16%	44%	40%	22%	39%	39%	19%	32%	49%
worden bemoeilijkt doordat sommige zorgvoorzieningen in onze regio ontbreken	48%	27%	25%	48%	28%	24%	53%	26%	21%
worden bemoeilijkt doordat sommige zorgvoorzieningen wachtlijsten hebben	20%	42%	38%	18%	35%	47%	14%	31%	54%
worden bemoeilijkt doordat sommige zorgvoorzieningen onvoldoende kwaliteit hebben	56%	35%	8%	58%	34%	8%	49%	40%	11%

Directeuren/coördinatoren: cronbachs alfa .64, gemiddelde score 2.99 (sd =0.64)

Indicatiestellers: cronbachs alfa .71, gemiddelde score 2.98 (sd = 0.68)

Intern begeleiders en zorgcoördinatoren: cronbachs alfa .66, gemiddelde score 3.16 (sd = 0.69)

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van ondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

A Oordeel eenmeting 2016: overige vragen, niet behorend tot een schaal

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			toewijzers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
wijzen we niet alleen extra ondersteuning toe, maar geven we ook een advies over didactische en/of pedagogische aanpak	25%	18%	57%	22%	27%	51%	10%	23%	67%
is er contact met leerkrachten over hoe het onderwijs af te stemmen op de behoeften van de leerlingen	37%	18%	45%	32%	21%	47%	7%	20%	73%
wordt bij leerlingen die meer nodig hebben dan ondersteuning een multidisciplinaire en integrale beoordeling van de onderwijs-, jeugdhulp en zorgbehoeften van leerling, gezin en school uitgevoerd	24%	19%	57%	15%	26%	60%	17%	31%	52%
beslaan de kosten die gemoeid zijn met de toewijzing van ondersteuning een te groot deel van het zorgbudget	83%	12%	6%	66%	23%	11%	27%	31%	42%
vindt de toewijzing van ondersteuning kostenefficiënt plaats	3%	11%	86%	3%	18%	79%	26%	38%	36%

Oordelen over de procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; vijfpuntschaal van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo waarbij de scores 1 en 2 zijn samengevoegd tot 'niet' en de scores 4 en 5 tot 'wel'.

B Oordeel nulmeting 2013: overige vragen, niet behorend tot een schaal

In onze procedures:	directeuren/ coördinatoren			indicatiestellers			intern begeleiders/ zorgcoördinatoren		
	niet	deels	wel	niet	deels	wel	niet	deels	wel
geven we niet alleen een indicatie maar ook een advies over didactische en/of pedagogische aanpak	21%	35%	44%	32%	28%	40%	32%	21%	47%
is er contact met leerkrachten over hoe het onderwijs af te stemmen op de behoeften van de leerlingen	33%	25%	42%	52%	15%	33%	43%	21%	36%
wordt bij kinderen die meer nodig hebben dan de basiszorg een multidisciplinaire en integrale beoordeling van de onderwijs- en zorgbehoeften van kind, gezin en school uitgevoerd	21%	41%	37%	30%	25%	44%	33%	30%	38%
beslaat de indicatiestelling een te groot deel van het zorgbudget	56%	19%	25%	45%	24%	31%	27%	30%	42%
vindt indicering en zorgtoewijzing efficiënt plaats qua kosten	16%	33%	51%	21%	35%	43%	41%	43%	16%

Bijlage 8 Vergelijking van gemiddelde schaalscores van de eenmeting met de scores van de nulmeting per respondentgroep en de resultaten van de statistische toetsing

Oordelen van directeuren/coördinatoren van samenwerkingsverbanden, toewijzers en ib'ers/zorgcoördinatoren; schaalscores van 1=dat is helemaal niet zo tot 5=dat is helemaal zo; gemiddelden en (standaarddeviaties).

<i>directeuren/coördinatoren</i>	<i>n</i>	<i>0-meting</i>	<i>n</i>	<i>1-meting</i>
transparantie	99	3,87(0,57)	107	3,92(0,64)
flexibiliteit	98	3,26(0,81)	105	4,34(0,54)
deskundigheid	98	3,86(0,63)	105	4,00(0,59)
medicalisering	98	3,16(0,78)	105	1,75(0,59)
complexiteit	97	2,99(0,82)	107	1,61(0,45)
kosten	96	3,08(0,82)	107	3,78(0,79)
belemmeringen	96	2,99(0,64)	107	2,29(0,53)
<i>toewijzers</i>	<i>n</i>	<i>0-meting</i>	<i>n</i>	<i>1-meting</i>
transparantie	190	3,86(0,61)	149	3,85(0,60)
flexibiliteit	182	3,30(0,85)	148	4,09(0,57)
deskundigheid	184	3,85(0,70)	146	3,91(0,60)
medicalisering	182	3,26(0,84)	146	2,08(0,74)
complexiteit	180	2,75(0,86)	146	1,90(0,51)
kosten	168	3,28(0,96)	145	3,62(0,89)
belemmeringen	174	2,98(0,68)	146	2,72(0,73)
<i>ib'ers/zorgcoördinatoren</i>	<i>n</i>	<i>0-meting</i>	<i>n</i>	<i>1-meting</i>
transparantie	217	3,79(0,67)	191	3,31(0,79)
flexibiliteit	201	3,31(0,66)	188	3,35(0,70)
deskundigheid	200	4,08(0,65)	174	3,65(0,72)
medicalisering	201	3,74(0,63)	182	2,95(0,76)
complexiteit	199	3,15(0,74)	176	2,77(0,74)
kosten	181	2,70(0,96)	159	2,47(0,94)
belemmeringen	192	3,16(0,69)	175	3,08(0,72)

Resultaten statistische toetsing verschillen tussen eenmeting en nulmeting (t-toetsen voor niet-gekoppelde steekproeven)

<i>directeuren/coördinatoren</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>t</i>	<i>df</i>	<i>p tweezijdig</i>	<i>μ verschil</i>	<i>σ verschil</i>
transparantie, toegankelijkheid	0,44	0,51	-0,52	204,00	0,60	-0,04	0,08
flexibiliteit en zorg op maat	7,67	0,01	-11,15	167,74	0,00	-1,09	0,10
deskundigheid	0,02	0,88	-1,64	201,00	0,10	-0,14	0,09
medicalisering	5,29	0,02	14,46	179,68	0,00	1,41	0,10
complexiteit en bureaucratie	37,16	0,00	14,71	144,41	0,00	1,38	0,09
kosten	0,61	0,44	-6,15	201,00	0,00	-0,70	0,11
belemmeringen aanbod	1,75	0,19	8,38	201,00	0,00	0,69	0,08
<i>toewijzers</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>t</i>	<i>df</i>	<i>p tweezijdig</i>	<i>μ verschil</i>	<i>σ verschil</i>
transparantie, toegankelijkheid	0,20	0,66	0,26	337	0,80	0,02	0,07
flexibiliteit en zorg op maat	22,65	0,00	-10,15	317,83	0,00	-0,08	0,08
deskundigheid	3,78	0,05	-0,80	328	0,43	-0,06	0,07
medicalisering	1,71	0,19	13,28	326	0,00	1,18	0,09
complexiteit en bureaucratie	39,81	0,00	11,23	300,66	0,00	0,86	0,08
kosten	1,82	0,18	-3,21	311	0,00	-0,34	0,11
belemmeringen aanbod	0,68	0,41	3,29	318	0,00	0,26	0,08
<i>ib'ers/zorgcoördinatoren</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>t</i>	<i>df</i>	<i>p tweezijdig</i>	<i>μ verschil</i>	<i>σ verschil</i>
transparantie, toegankelijkheid	5,96	0,02	6,63	375,48	0,00	0,48	0,07
flexibiliteit en zorg op maat	1,22	0,27	-0,56	387	0,58	-0,04	0,07
deskundigheid	1,46	0,23	5,98	372	0,00	0,42	0,07
medicalisering	5,28	0,02	10,10	354,40	0,00	0,78	0,07
complexiteit en bureaucratie	0,00	0,97	4,91	373	0,00	0,38	0,08
kosten	0,03	0,87	2,24	338	0,03	0,23	0,10
belemmeringen aanbod	0,41	0,52	1,10	365	0,28	0,08	0,07

