



Evaluatie
Passend Onderwijs

Pilot extra ondersteuning swv Zuid-Holland West

Evaluatie na de tweejarige pilot

Anne Luc van der Vegt

Vegt, van der. A.L.
Pilot extra ondersteuning Samenwerkingsverband Zuid-Holland West.
Evaluatie na de tweejarige pilot, conceptrapportage
Utrecht: Oberon BV.

Dit is publicatie nr. 50 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-77737-98-9

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:
Oberon B.V.
Slachtstraat 12, Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
Tel. 030-2306090
www.oberon.eu
© Copyright Oberon, 2019

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).
NRO-projectnummer: 405-15-750



Samenvatting	1
1. Inleiding	6
1.1 Verdeling van middelen voor extra ondersteuning	6
1.2 Pilot extra ondersteuning	9
1.3 Landelijk onderzoek naar verdelingsmodellen passend onderwijs	10
1.4 Evaluatie van de Pilot extra ondersteuning	11
2. Uitvoering van de Pilot extra ondersteuning	14
2.1 Verdeling budgetten extra ondersteuning	14
2.2 Organisatie van passend onderwijs op de pilotscholen	17
2.3 Rollen en taken van ondersteuningsfunctionarissen	20
3. Opbrengsten van de pilot	25
3.1 Opbrengsten voor de leerlingen	25
3.2 Opbrengsten voor de docenten	28
3.3 Opbrengsten voor de school	29
3.4 Opbrengsten voor het samenwerkingsverband	32
3.5 Conclusie: nieuwe verdeelsystematiek wordt ingevoerd	34
4. Reflectie	35
4.1 Eerlijke verdeling	35
4.2 Eigenaarschap en regeldruk	36
4.3 Vertrouwen en transparantie	37
4.4 Kwaliteit van de ondersteuning	38
4.5 Verevening	39
4.6 Tot slot	40

Samenvatting

In het Samenwerkingsverband Zuid-Holland West (SWVZHW) is tijdens een tweejarige pilot een nieuwe systematiek uitgeprobeerd om de budgetten voor extra ondersteuning te verdelen over de scholen. De pilot is geëvalueerd als onderdeel van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs, dat wordt uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). De evaluatie is een zogenaamd praktijkgericht onderzoek, bedoeld om vragen te onderzoeken uit de onderwijspraktijk.

Pilot extra ondersteuning in samenwerkingsverband Zuid-Holland West

Het ondersteuningsaanbod van de scholen bestaat uit *basisondersteuning*, die in SWVZHW voor tenminste 80 procent van de leerlingen zou moeten volstaan, en *extra ondersteuning* voor de leerlingen die daar niet voldoende aan hebben. Voorafgaand aan de pilot dienden scholen een aanvraag voor extra ondersteuning in bij het samenwerkingsverband, wanneer ze daartoe aanleiding zagen. Zowel individuele arrangementen als groepsarrangementen konden worden aangevraagd.

Uit een evaluatie in 2016 bleek dat deze werkwijze door veel scholen als te bureaucratisch werd ervaren. De administratieve last weerhield sommige scholen ervan aanvragen in te dienen, terwijl andere scholen dit wel deden. De gevolgen: ongelijke verdeling van de beschikbare middelen en onderbesteding.

Naar aanleiding van de evaluatie van 2016 heeft het samenwerkingsverband besloten om te onderzoeken of het mogelijk is om over te stappen naar het toekennen van een *budget per school* voor extra ondersteuning, op basis van de kenmerken en het profiel van de school. Dit zou ertoe moeten leiden dat een groter aantal leerlingen zou profiteren van de extra ondersteuning en dat deze sneller georganiseerd zou kunnen worden. Verder zou hierdoor een eerlijker verdeling van middelen moeten ontstaan.

Er werd een tweejarige pilot ingericht, tijdens de schooljaren 2016/17 en 2017/18. Aan de pilot is deelgenomen door veertien scholen voor voortgezet onderwijs. De samenstelling van de groep pilotscholen is gevarieerd wat betreft het onderwijsaanbod, van praktijk-onderwijs tot gymnasia. In het eerste pilotjaar zijn acht scholen gestart, het jaar daarop nog eens zes scholen.

Evaluatie van de pilot

Op verzoek van het samenwerkingsverband is een evaluatie uitgevoerd, binnen het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs.

Onderzoeksvragen

De evaluatie diende antwoord te geven op de volgende vragen:

- 1) Hoe krijgt de pilot gestalte wat betreft:
 - a) De verdeling van het budget voor extra ondersteuning over de deelnemende scholen?
 - b) De toewijzing van extra ondersteuning binnen de scholen binnen de pilot?
 - c) formats, instrumenten en procedures?
- 2) Wat zijn de opbrengsten van de pilot voor de leerlingen, de docenten, de scholen en het samenwerkingsverband?

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van:

- a) groepsinterviews met betrokkenen bij de pilot, coördinatoren passend onderwijs en schoolleiders, tijdens bijeenkomsten van de stuurgroep en de werkgroep van de pilot;
- b) twee gespreksrondes met vertegenwoordigers van elke school: de schoolleider, de coördinator passend onderwijs en de consulent van het Schoolondersteuningsteam (SOT) van het samenwerkingsverband;
- c) analyse van de registratie van aantallen die extra ondersteuning hebben gekregen, voor de periode 2012 tot en met 2018.

Uitvoering van de pilot extra ondersteuning

Verdeling budgetten extra ondersteuning

In de pilot zijn de budgetten voor extra ondersteuning per school vastgesteld op basis van vier criteria:

1. Leerlingaantal – Het totale aantal leerlingen per school.
2. Schoolsoort – Per schoolsoort is een schatting gemaakt van het percentage leerlingen dat behoefte heeft aan extra ondersteuning. Bij elk schooltype wordt een bandbreedte gehanteerd, omdat sommige scholen een relatief ‘lichte’ leerlingenpopulatie hebben (met weinig behoefte aan extra ondersteuning) en andere een ‘zware’ populatie (met veel behoefte aan extra ondersteuning).
3. Vertrouwen – Wederzijds vertrouwen wordt gezien als de basis voor een eerlijke verdeling. Dit gaat gepaard met transparantie: keuzes worden uitgelegd en onderbouwd, besteding budget wordt verantwoord.
4. Maatwerk – Scholen kunnen een aanvullend maatwerkbudget aanvragen, op basis van een ondersteuningsaanbod waarmee de school zich onderscheidt binnen het samenwerkingsverband.

Organisatie passend onderwijs op de pilotscholen

Essentieel voor de pilot is dat de scholen de beschikbare middelen structureel inzetten. Voorheen moest de school elk arrangement voor extra ondersteuning aanvragen bij het samenwerkingsverband.

Elke school stelt een Jaarplan Passend Onderwijs op, waarin wordt beschreven hoe het budget voor ondersteuning wordt ingezet, zowel voor de basis- als voor de extra ondersteuning. In het Jaarplan legt de school ook vast wat de verwachte resultaten zijn. Hiervoor is tijdens de pilot een format ontwikkeld. Aan het einde van het schoolplan wordt het Jaarplan geëvalueerd. De school stelt een schriftelijke financiële verantwoording op

en er vind een inhoudelijk evaluatiegesprek plaats tussen vertegenwoordigers van school, schoolbestuur en samenwerkingsverband.

De organisatie van passend onderwijs heeft ook gevolgen voor de rol van ondersteuningsfunctionarissen. De coördinatoren passend onderwijs (voorheen zorgcoördinatoren) hebben niet alleen een belangrijke rol gekregen bij de preventie, toewijzing en uitvoering van de zorgarrangementen, maar ook bij de organisatie van de interne zorgstructuur en de bekostiging daarvan. Het nieuwe taakprofiel is vastgelegd in een notitie voor het hele samenwerkingsverband.

Ook de rol van consulenten van het schoolondersteuningsteam (SOT) van het samenwerkingsverband is veranderd. Bij de pilotscholen bleek behoefte te bestaan aan een meer adviserende rol op beleidsniveau en bij complexe casuïstiek. Naar aanleiding hiervan hebben alle pilotscholen samenwerkingsafspraken gemaakt met hun consulent.

Opbrengsten van de pilot

Voor de leerlingen

Op basis van de registratie van arrangementen en de interviews zien we drie soorten opbrengsten voor de leerlingen:

1. Het aantal leerlingen dat extra ondersteuning ontvangt, is toegenomen. Dit geldt vooral voor de eerste groep scholen: in twee jaar tijd is het aantal arrangementen meer dan verviervoudigd. Bij de tweede groep scholen zijn er vooral groepsarrangementen, waardoor de vergelijking met de nulmeting lastiger is te maken.
2. Extra ondersteuning wordt sneller ingezet, doordat arrangementen niet meer hoeven worden aangevraagd bij het samenwerkingsverband. Bovendien heeft de coördinator passend onderwijs sneller zicht op de ondersteuningsbehoefte van nieuwe leerlingen, omdat deze meer betrokken is bij de intake.
3. Er wordt meer maatwerk geleverd, om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Een voorbeeld is het vaker aanbieden van kortdurende ondersteuningstrajecten.

Of de ondersteuning ook effectiever is geworden, is nog niet aangetoond. Dit zal de komende jaren moeten blijken.

Voor de docenten

Coördinatoren passend onderwijs noemen aan het einde van de pilot de volgende opbrengsten:

1. Meer duidelijkheid, omtrent het budget voor en de systematiek van extra ondersteuning.
2. Meer deskundigheid, doordat middelen voor extra ondersteuning mede worden ingezet voor deskundigheidsbevordering. Hierdoor wordt de handelingsbekwaamheid van docenten vergroot en zijn docenten minder afhankelijk van externe deskundigen.

Voor de school

Schoolleiders en coördinatoren passend onderwijs zien de volgende opbrengsten op schoolniveau:

1. Meer budget, efficiënte inzet. Van de veertien pilotscholen ontvingen er tien meer budget dan vóór de pilot, bij enkele scholen is het budget zelfs meer dan verviervoudigd. Van twee scholen bleef het budget ongeveer gelijk en twee scholen gingen er iets op achteruit. Door een grotere inzet op preventie zijn schoolleiders van mening dat het budget efficiënter wordt benut.
2. Visievorming. Het structurele budget voor extra ondersteuning is volgens betrokkenen een stimulans om beleid te formuleren.
3. Verbetering ondersteuningsstructuur. Met de pilot is de verbetering van de ondersteuningsstructuur in gang gezet. Daardoor zijn sommige scholen minder afhankelijk van externe experts. Voor de komende jaren is de afstemming met jeugdhulp is een aandachtspunt.
4. Minder bureaucratie. Bureaucratie werd voorafgaand aan de pilot gezien als een groot knelpunt. De afschaffing van de aanvraagprocedure wordt gezien als een winstpunt. Toch zijn er ook nog zorgpunten. Het opstellen van een OPP wordt soms uitgesteld, sinds het geen voorwaarde meer is voor financiering van een arrangement.

Voor het samenwerkingsverband

Naast de bovenstaande punten, zien betrokkenen de volgende opbrengsten voor het samenwerkingsverband:

1. Groter deel budget extra ondersteuning wordt besteed. Dankzij het nieuwe financieringsmodel wordt het beschikbare budget voor extra ondersteuning op de pilotscholen voor het overgrote deel besteed. Daarmee is het probleem van de onderbesteding grotendeels opgelost.
2. Meer duidelijkheid over rollen en taken functionarissen, zowel voor de coördinatoren passen onderwijs als voor de consultants van het samenwerkingsverband.
3. Voorwaarden voor betere kwaliteitszorg. Tijdens de pilot zijn verschillende procedures en formats ontwikkeld die voor de cyclus van kwaliteitszorg. Aandachtspunt voor de toekomst is het bijhouden van de registratie ten behoeve van de verantwoording.

Op basis van de ervaringen van alle betrokkenen en de opbrengsten van de pilot heeft het samenwerkingsverband geconcludeerd dat de pilot succesvol is geweest. Vanaf 1 augustus 2018 geldt het nieuwe verdeelmodel voor alle scholen binnen het samenwerkingsverband.

Reflectie

Is de pilot extra ondersteuning in SWVZHW ook interessant voor andere samenwerkingsverbanden? We kunnen dit beoordelen aan de hand van enkele centrale thema's in de pilot.

Eerlijke verdeling

Is de nieuwe verdeelsystematiek eerlijker dan de oude, waarbij voor elk arrangement een aanvraag moest worden ingediend? In SWVZHW vinden de betrokkenen van wel. Sommige scholen waren in het oude systeem veel actiever met het indienen van aanvragen dan andere, met financiële ongelijkheid tussen scholen en onderbesteding als gevolg. Met de nieuwe verdeelsystematiek is dit aanzienlijk afgenomen. Mogelijk werkt deze oplossing ook voor andere samenwerkingsverbanden die financiële ongelijkheid constateren tussen scholen.

Eigenaarschap en regeldruk

De administratieve last is door het nieuwe systeem afgenomen, vinden schoolleiders en coördinatoren passend onderwijs. Weliswaar is administratie en verantwoording nog steeds nodig, maar de regie ligt nu meer bij de school, waardoor het 'eigenaarschap' is toegenomen en de administratie minder als een last gevoeld wordt. Mogelijk is er niet eens een groot verschil in de *feitelijke* regeldruk met vroeger, maar is wel de *ervaren* regeldruk afgenomen.

Vertrouwen en transparantie

Aan vertrouwen wordt veel belang gehecht in SWVZHW. Dit vertrouwen moet wel gepaard gaan met transparantie. Aanvragen voor een extra 'maatwerkbudget' dienen te worden onderbouwd aan de hand van het schoolondersteuningsplan, de inzet van het budget wordt gedetailleerd beschreven in een jaarplan en achteraf verantwoord.

Kwaliteit van de ondersteuning

Hoewel verbetering van de kwaliteit van de ondersteuning geen hoofddoel was van de pilot, zijn er aanwijzingen dat de kwaliteit zich ontwikkelt. Volgens de schoolleiders heeft de pilot een 'vliegwieleffect', niet alleen op het bereik van de extra ondersteuning, maar ook op de kwaliteit. Er wordt kritisch gekeken naar de eigen ondersteuningsstructuur en naar expertise van buiten de school. Of dit ook leidt tot kwalitatief betere ondersteuning is nu nog niet te zeggen.

Verevening

Natuurlijk is het denkbaar dat de successen van de pilot mede te danken zijn aan de positieve verevening in SWVZHW, waardoor er aan middelen geen gebrek is. Anderzijds biedt het verdeelsysteem wellicht ook voordelen voor samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening. De verdeelsystematiek is erop gericht dat de uitgaven voor extra ondersteuning in overeenstemming zijn met het beschikbare budget. Dat is wenselijk voor elk samenwerkingsverband, met positieve of negatieve verevening.

1. Inleiding

In het Samenwerkingsverband Zuid-Holland West is tijdens een tweejarige pilot een nieuwe systematiek uitgeprobeerd om de budgetten voor extra ondersteuning te verdelen over de scholen. Oberon heeft gedurende de looptijd van de pilot de invoering van de nieuwe systematiek gevolgd. Deze evaluatie is een praktijkgericht onderzoek binnen het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs, dat wordt uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).¹ Doel van het praktijkgerichte onderzoek is vragen te onderzoeken die uit de onderwijspraktijk komen en daarvan op een toegankelijke manier verslag te doen.

Dit levert informatie op voor zowel Samenwerkingsverband Zuid-Holland West als voor andere samenwerkingsverbanden die zich in een soortgelijke situatie bevinden. In dit eerste hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van de pilot (1.1), landelijk onderzoek naar de verdelingsmodellen passend onderwijs (1.2) en de evaluatie van de pilot (1.3).

1.1 Verdeling van middelen voor extra ondersteuning

Basisondersteuning en extra ondersteuning

Sinds de introductie van passend onderwijs spreken we over *basisondersteuning* en *extra ondersteuning*. Basisondersteuning wordt geboden door alle reguliere scholen, aan alle kinderen. Extra ondersteuning wordt geboden aan de leerlingen binnen het regulier onderwijs voor wie basisondersteuning niet voldoende is. De leerlingen die zijn toegelaten tot het voortgezet speciaal onderwijs krijgen geen extra ondersteuning, maar *diepteondersteuning*. Deze categorie blijft in dit rapport verder buiten beschouwing. Wat precies valt onder basisondersteuning en wat onder extra ondersteuning, daarvoor bestaat geen algemeen geldende definitie. Elk samenwerkingsverband bepaalt hoe breed of smal de basisondersteuning is en wanneer leerlingen in aanmerking komen voor extra ondersteuning. Dit wordt vastgelegd in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Dit geldt ook voor SWVZHW. In het ondersteuningsplan voor de periode 2016-2020 zijn de basisondersteuning en de extra ondersteuning beschreven, inclusief de wijze waarop deze vormen van ondersteuning worden gefinancierd.²

¹ Zie <http://evaluatiepassendonderwijs.nl/onderzoek/onderzoeksplannen/>

² Ondersteuningsplan van het Samenwerkingsverband V(S)O Zuid-Holland West 2016-2020. Den Haag: SWVZHW.

Basisondersteuning in SWVZHW

In SWVZHW wordt basisondersteuning geboden door alle reguliere scholen voor voortgezet onderwijs, inclusief het praktijkonderwijs.³ Uitgangspunt is dat 80 procent van de leerlingen voldoende moet hebben aan basisondersteuning. Het gaat hierbij om 'preventieve en licht curatieve interventies die, eventueel in samenwerking met ketenpartners, binnen de onderwijsondersteuningsstructuur van de school worden uitgevoerd.'⁴ Vanaf 1 augustus 2016 heeft het samenwerkingsverband besloten de basisondersteuning te verbreden en de scholen structureel extra middelen te verstrekken om deze verbreding mogelijk te maken. NB: deze verbreding vond ongeveer gelijktijdig plaats met de start van de pilot, maar geldt voor *alle* scholen binnen het samenwerkingsverband. Met de verbreding heeft de basisondersteuning voor *alle* reguliere scholen in SWVZHW dezelfde inhoud. De grens tussen basisonderwijs en extra ondersteuning is hiermee eenduidig geworden en dankzij de verbreding hoeven er minder aanvragen voor extra ondersteuning te worden gedaan. Wat betreft de bekostiging: 'Het grootste deel van de kosten voor de basisondersteuning wordt door de scholen betaald, vanuit hun lumpsum. Daar bovenop ontvangen de scholen een budget vanuit het samenwerkingsverband.'⁵

Extra ondersteuning in SWVZHW

Extra ondersteuning is in SWVZHW bedoeld voor leerlingen die behoren tot een of meer van de volgende categorieën:⁶

- niet voldoende hebben aan basisondersteuning;
- een aanwijzing hebben voor lwoo;
- een toelaatbaarheidsverklaring hebben voor het praktijkonderwijs;
- tijdelijk geen onderwijs kunnen volgen in de eigen school, maar op een onderdeel van het OPDC zijn aangewezen;
- onderwijs volgen op een Eerste Opvangschool Anderstaligen (was: ISK) en extra ondersteuning nodig hebben op gebieden anders dan 2e taalverwerving.

Vóór de start van de pilot was al afgesproken dat alle reguliere vo-scholen extra ondersteuning bieden. Welke ondersteuning precies, dat kan van school tot school verschillen, met als randvoorwaarde dat alle scholen samen een dekkend aanbod moeten verzorgen voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband. Het aanbod van elke school dient te worden beschreven in het School Ondersteunings Profiel (SOP).

Het aanbod aan extra ondersteuning kan bestaan uit een individueel arrangement of een groepsaanbod. Bij individuele ondersteuningsbehoeften stelt de school een OPP op en

³ Het swv heeft voor opting out lwoo gekozen door het loslaten van de licenties en enkele landelijke criteria. Het criterium leerachterstanden blijft behouden, IQ gegevens worden niet meer standaard in kaart gebracht. Ook zal het swv aanwijzingen lwoo tot 2020 blijven afgeven.

⁴ Ibid, p. 15.

⁵ Ibid, p. 16.

⁶ Ibid, p. 17

doet een aanvraag voor een arrangement bij het samenwerkingsverband. Deze aanvraag wordt beoordeeld door de Commissie van Deskundigen van het samenwerkingsverband (CvD). Tot de start van de pilot was dit de werkwijze voor alle reguliere vo-scholen.

Nadelen van de beschreven werkwijze

Uit een evaluatie in 2016 bleek dat er kritiek was op middelenverdeling voor extra ondersteuning. De werkwijze werd als te bureaucratisch ervaren, zowel door de scholen als door consultants van het Schoolondersteuningsteam (SOT) van het samenwerkingsverband. Tussen de scholen ontstonden grote verschillen in het aanvragen van arrangementen: sommige scholen dienden veel meer aanvragen in dan andere scholen. Er waren zelfs scholen die geen enkele aanvraag indienden, maar de extra ondersteuning volledig bekostigden uit eigen middelen. De gevolgen: ongelijke verdeling van de beschikbare middelen en onderbesteding.

a) Ongelijke verdeling – Op sommige scholen profiteerden leerlingen veel meer van de middelen voor extra ondersteuning dan op andere scholen. De bedragen per school liepen tot voor kort sterk uiteen. Sommige scholen hadden geen budget omdat ze geen enkele aanvraag indienden, het maximale toegekende bedrag per school lag in 2015 op ca. €30.000, in 2016 op ca. €40.000.

b) Onderbesteding – Het beschikbare budget van SWVZHW voor extra ondersteuning werd in de jaren vóór de start van de pilot slechts voor een betrekkelijk klein deel benut (Ondersteuningsplan SWVZHW 2016-2020).⁷ Jaarlijks heeft SWVZHW een budget van ongeveer €3 miljoen beschikbaar voor extra ondersteuning. Het totale bedrag dat is besteed aan arrangementen lag in 2015 en 2016 op ongeveer 30 procent van het beschikbare budget.

Bovendien is SWVZHW een samenwerkingsverband met een relatief klein aandeel leerlingen in het VSO. Tussen 2012 en 2017 lag dit percentage tussen de 2,5 en 2,8 procent.⁸ Ter vergelijking: landelijk lag dit percentage in dezelfde periode tussen 3,7 en 3,9 (CBS, Statline).

De onderbesteding lijkt wellicht een luxeprobleem, maar is wel degelijk een serieuze kwestie. Het is in het belang van de leerlingen dat de beschikbare middelen worden ingezet voor ondersteuning. Aangezien SWVZHW te maken heeft met een *positieve verevening*, neemt het beschikbare budget de komende jaren nog in omvang toe. Er is dus geen noodzaak om terughoudend te zijn met te besteding van de beschikbare middelen. Integendeel, een flinke toename van de besteding is wenselijk in het belang van de leerlingen.

⁷ Ondersteuningsplan van het Samenwerkingsverband V(S)O Zuid- Holland West 2016 – 2020. <http://www.swvzhw.nl/uimages/Ondersteuningsplan%20SWVZHW%202016%202020%20met%20bijlagn.pdf>

⁸ SWV Zuid Holland West (2018) Jaarverslag 2017, bestuursverslag en jaarrekening, p. 11

1.2 Pilot extra ondersteuning

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie van 2016 heeft SWVZHW besloten om door middel van een pilot te onderzoeken of het mogelijk is om over te stappen van het principe 'geld volgt leerling' naar het toekennen van een budget per school voor extra ondersteuning, op basis van de kenmerken en het profiel van de school.

De verwachting hierbij was dat de nieuwe werkwijze scholen de vrijheid en mogelijkheid zou geven om extra ondersteuning te bieden die nodig is voor de leerlingen die daar behoefte aan hebben en deze sneller te organiseren. Verder zou hierdoor een eerlijker verdeling van middelen moeten ontstaan. Ook zou de pilot moeten leiden tot een afname van de bureaucratie, waardoor meer middelen beschikbaar komen voor de ondersteuning van leerlingen. Verantwoording van de inzet van middelen en de begeleiding van leerlingen vindt achteraf plaats (Projectplan pilot extra ondersteuning, 2016).

De pilot had aanvankelijk een looptijd van één jaar, het schooljaar 2016/2017. Tijdens dit eerste jaar is besloten om de looptijd te verlengen met een tweede jaar. Niet alleen de looptijd van de pilot is verlengd, ook de groep deelnemende scholen is uitgebreid, zodat beoordeeld zou kunnen worden of het nieuwe verdelingsmodel ook werkbaar is voor andere scholen.

Deelnemende scholen

In het schooljaar 2016/17 zijn acht scholen gestart met de pilot. Bij de start van het schooljaar 2017/2018 zijn hier zes scholen bijgekomen. Bij de selectie van de scholen is gestreefd naar diversiteit wat betreft het onderwijsaanbod. Tabel 1 geeft een overzicht van alle deelnemende scholen.

Tabel 1. Deelnemende scholen

Schooltype	Aantal scholen	Gestart in 2016/2017	Gestart in 2017/2018
Praktijkonderwijs	2	De Einder	De Poort
Vmbo (bkt)	3	Diamant College Roemer Visscher College	College St. Paul
Vmbo (bkt)/havo/vwo	2	Johan de Witt Scholengroep	Rijswijks Lyceum / Van Vredenburg College
Mavo/havo/vwo	5	St. Maartens College Segbroek College De Vrije School	Edith Stein College Vrijzinnig Christelijk Lyceum
Havo/vwo/gymnasium	1	Hofstad Lyceum	
Gymnasium	1		Gymnasium Novum
Totaal	14		

Organisatie pilot

Ten behoeve van de pilot is een werkgroep ingericht, bestaande uit coördinatoren passend onderwijs⁹ van alle deelnemende scholen. De werkgroep heeft formats en procedures ontworpen, deze uitgetoetst en de ervaring uitgewisseld. De beleidsmatige verantwoordelijkheid (financiering, verantwoording en dekkend aanbod) voor de pilot lag bij een stuurgroep, bestaande uit de schoolleiders van de deelnemende scholen.

De projectleiding beruiste bij het samenwerkingsverband, daarbij ondersteund door een externe projectmedewerker/onderzoeker, Floor van Loo van bureau DeSti.

De niet direct betrokken scholen binnen het samenwerkingsverband zijn geïnformeerd via de werkvelden, directiekringen, SOT-overleg en het bestuur van het samenwerkingsverband.

1.3 Landelijk onderzoek naar verdelingsmodellen passend onderwijs

Over de ervaringen met verschillende soorten modellen voor de verdeling van middelen voor extra ondersteuning is nog weinig gepubliceerd. Wel zijn er beschrijvingen beschikbaar van verschillende modellen. In de publicatie *Ingeslagen paden* wordt uitgegaan van drie modellen:¹⁰

1. Schoolmodel – middelen worden toegekend aan schoolbesturen en scholen op grond van aantallen leerlingen;
2. Expertisemodel – middelen worden toegekend aan speciale (tussen)voorzieningen vanuit het samenwerkingsverband of aan ondersteuners voor scholen;
3. Leerlingmodel – middelen worden toegekend op basis van de individuele behoeften aan extra onderwijssteuning.

Deze modellen komen niet alleen in pure vorm voor, in de praktijk zijn er allerlei combinaties van modellen. Door Heim en collega's (2016) is geïnventariseerd hoe vaak deze varianten voorkomen. Tabel 2 maakt duidelijk dat deze combinaties vaker voorkomen dan de enkelvoudige modellen.

⁹ In SWVZHW wordt sinds kort niet meer gesproken over de 'zorgcoördinator' van de school; de nieuwe benaming is 'coördinator passend onderwijs'.

¹⁰ Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijssteuning*. Eenmeting 2016. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Tabel 2. Verdelingsmodellen van rijksbijdragen voor onderwijsondersteuning in de samenwerkingsverbanden PO en VO in percentages

Verdelingsmodel	PO (n=52)	VO (n=54)	Totaal (n=106)
<i>Enkelvoudige modellen</i>			
Schoolmodel	31%	9%	20%
Expertisemodel	12%	11%	11%
Leerlingmodel	2%	2%	2%
<i>Combinatiemodellen</i>			
School/expertisemodel	17%	22%	20%
School/leerlingmodel	6%	2%	4%
Expertise/leerlingmodel		7%	4%
School/expertise/leerlingmodel	13%	7%	10%
Combinatie, niet gespecificeerd	19%	39%	29%
Totaal	100%	100%	100%

Overgenomen uit Heim e.a. (2016) Ingeslagen paden, rapport monitor toewijzing, éénmeting 2016 (p. 32).

In het voortgezet onderwijs is een combinatie van het school- en het expertisemodel het meest gebruikelijk. Tenminste, voor zover de combinatie duidelijk is gespecificeerd; bij veel samenwerkingsverbanden (39%) is dat niet het geval. Ook SWVZHW combineert met de pilot extra ondersteuning het school- en het expertisemodel. (Daarnaast blijft voor de overige scholen het leerlingmodel gelden). Hiermee is niet gezegd dat SWVZHW een ‘modaal’ samenwerkingsverband is. Om dat te kunnen bepalen, zouden we meer zicht moeten hebben op de praktische uitwerking van de verdelingsmodellen. Omdat er landelijk weinig zicht is op de werking van de verdelingssystematiek, voorziet een casestudie als deze, naar een samenwerkingsverband in transitie, in een belangrijke behoefte aan informatie.¹¹

1.4 Evaluatie van de Pilot extra ondersteuning

De pilot in SWVZHW is geëvalueerd door Oberon, één van de onderzoeksbureaus uit het consortium dat de landelijke Evaluatie Passend Onderwijs uitvoert. Dit is gebeurd met subsidie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). De evaluatie is één van de praktijkgerichte onderzoeken binnen het onderzoeksprogramma.¹²

¹¹ Daarnaast worden binnen het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs integrale casestudies uitgevoerd, waarbij aandacht wordt besteed aan uiteenlopende thema's, waaronder de verdelingsmodellen. Zie: Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.

¹² Het praktijkgericht onderzoek in het evaluatieprogramma is bedoeld om vragen uit de praktijk te beantwoorden, met voorkeur voor vragen die leven binnen de samenwerkingsverbanden die ook deelnemen aan het project integrale cases (bij wijze van tegenprestatie). Andere praktijkonderzoeken

Onderzoeksvragen

Het onderzoek geeft is gericht op zowel de implementatie van de pilot als de opbrengsten. In overleg met het samenwerkingsverband zijn de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd:

1) Hoe krijgt de pilot gestalte wat betreft:

- a) De verdeling van het budget voor extra ondersteuning over de deelnemende scholen?
- b) De toewijzing van extra ondersteuning binnen de scholen binnen de pilot?
- c) formats, instrumenten en procedures?

2) Wat zijn de opbrengsten van de pilot voor de leerlingen, de docenten, de scholen en het samenwerkingsverband?

Onderzoeksmethoden

Bijeenkomsten stuurgroep en werkgroep

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van groepsinterviews met betrokkenen bij de pilot. Informatie werd verzameld tijdens de reguliere bijeenkomsten van de werkgroep (drie bijeenkomsten in schooljaar 2016/17; vijf in schooljaar 2017/18) en de stuurgroep (drie bijeenkomsten in schooljaar 2016/17; eveneens drie in schooljaar 2017/18) van de pilot. Tijdens deze bijeenkomsten werden de vernieuwingen besproken, werden ervaringen uitgewisseld en werden de opbrengsten geëvalueerd.

Binnen het budget voor het onderzoek was het niet mogelijk om ook docenten van de betrokken scholen te interviewen.

Evaluatiegesprekken

Verder is gebruik gemaakt van de ontwikkelde formats en instrumenten en van de informatie die is verzameld door onderzoeker Floor van Loo. Zij heeft twee gespreksrondes gehouden onder alle deelnemende scholen, een nulmeting bij aanvang van het traject en een vervolgmeting aan het einde van de pilotperiode. Deze gesprekken werden gevoerd met de schoolleider, de coördinator passend onderwijs en de consulent van het Schoolondersteuningsteam (SOT) van het samenwerkingsverband. Op basis van beide gespreksrondes is een intern evaluatierapport geschreven, waarnaar in deze rapportage veelvuldig zal worden verwezen.

hebben als onderwerp de stem van de leerling over passend onderwijs, de inzet van ondersteuningsarrangementen en verklaringen voor groei van het aantal verwijzingen naar so. Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

Vergelijking aantallen leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte

Tijdens en na afloop van de pilot hebben de deelnemende scholen geregistreerd hoeveel leerlingen extra ondersteuning krijgen. Dit is gedaan voor de schooljaren 2015/16, 2016/17 en 2017/18. Deze aantallen zijn vergeleken met de aantallen leerlingen met een rugzak vóór de invoering van passend onderwijs (schooljaren 2012/13 en 2013/14). Op basis daarvan kon worden vastgesteld of sinds de invoering van de pilot het aantal leerlingen dat profiteert van extra ondersteuning is toegenomen.

Inhoud rapportage

De evaluatie door Oberon heeft vooral in het eerste jaar de functie gehad om een overzicht te geven van bevindingen ten behoeve van de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband. Nu de pilot is afgerond, zijn de bevindingen ook interessant voor andere samenwerkingsverbanden die op zoek zijn naar praktijkvoorbeelden van de bekostigingssystematiek voor extra ondersteuning.

Deze rapportage is een integraal verslag van beide pilotjaren: de schooljaren 2016/17 en 2017/18. In het volgende hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de uitvoering van de pilot (onderzoeksvraag 1), in hoofdstuk 3 noemen we de opbrengsten voor verschillende groepen betrokkenen (onderzoeksvraag 2). In hoofdstuk 4 presenteren we onze afsluitende conclusies.

2. Uitvoering van de Pilot extra ondersteuning

In dit hoofdstuk beschrijven we belangrijke ontwikkelingen tijdens de uitvoering van de pilot. We bespreken eerst de nieuwe systematiek voor verdeling van de budgetten voor extra ondersteuning (2.1), daarmee geven we antwoord op onderzoeksvraag 1a (zie paragraaf 1.3). Vervolgens beschrijven we in welke opzichten de organisatie van passend onderwijs is veranderd ten gevolge van de pilot (paragraaf 2.2). We besteden aandacht aan de toewijzing van extra ondersteuning (onderzoeksvraag 1b) en aan de ontwikkelde formats instrumenten en procedures (onderzoeksvraag 1c).

Hoewel er bij de start van de pilot geen aparte onderzoeksvraag was geformuleerd met betrekking tot de ondersteuningsfunctionarissen, wijden we hier wel een aparte paragraaf aan (2.3). De rollen en taken van de coördinatoren passend onderwijs en de consultants van het samenwerkingsverband hebben namelijk veel aandacht hebben gekregen in de pilot.

2.1 Verdeling budgetten extra ondersteuning

In het projectplan voor de Pilot extra ondersteuning is de ambitie geformuleerd om de middelen voor extra ondersteuning toe te kennen op basis van profielen per school. De school bepaalt welk type extra ondersteuning geboden kunnen worden en aan welke leerlingen. Op basis van de profielen wordt bepaald hoeveel budget de scholen krijgen. Hiermee werd dus gekozen voor het een combinatie van het school- en het expertisemodel (zie tabel 2, paragraaf 1.2). Bij aanvang van de pilot waren er echter nog geen schoolprofielen. De directie van het samenwerkingsverband heeft in eerste instantie de acht pilot-scholen een voorstel gedaan voor een budget. Met elk van de scholen is daarover overeenstemming bereikt. Vervolgens is tijdens de pilot de verdeelsystematiek verder uitgewerkt.

In maart 2017, aan het einde van het eerste pilotjaar, is in de stuurgroep gediscussieerd over de wijze van verdeling van budgetten en verantwoording. Voorgesteld werd om het budget per school vast te stellen op basis van een gesprek tussen school en samenwerkingsverband. Verantwoording komt aan de orde in een tweede gesprek. Vervolgens is een notitie opgesteld door de externe projectondersteuner (Floor van Loo), waarin beschreven staat dat bij de toekenning van budgetten wordt uitgegaan van:

1. Leerlingaantal
2. Schoolsoort
3. Vertrouwen
4. Maatwerk

Het samenwerkingsverband doet een voorstel voor een budget en stelt dit vast na overleg met de school. Dit voorstel is in het tweede pilotjaar uitgewerkt. Hieronder wordt beknopt weergegeven hoe de bovengenoemde vier elementen zijn uitgewerkt en toegepast in de

pilot. Deze uitwerking zal gelden vanaf het schooljaar 2018/19, voor alle scholen binnen het samenwerkingsverband.

1. Leerlingaantal

Het totale aantal leerlingen op de school is het eerste element uit het model voor de verdeling van budgetten. Uitgegaan wordt van de leerlingentelling van DUO. Vooruitlopend op de oktobertelling wordt in april per school een voorlopig budget berekend voor het volgende schooljaar. Het definitieve budget wordt pas vastgesteld na aanvang van het nieuwe schooljaar, in oktober, wanneer de leerlingentelling is gehouden.

2. Schoolsoort

Per schoolsoort is een schatting gemaakt van het percentage leerlingen dat behoefte heeft aan extra ondersteuning. Dit is gedaan op basis van landelijke gegevens van het Kohnstamm Instituut (Koopman e.a., 2015)¹³ en gegevens binnen het samenwerkingsverband over de ondersteuningsbehoefte binnen verschillende schoolsoorten. In tabel 3 worden deze percentages vermeld. Bij elk schooltype wordt een bandbreedte gehanteerd. Afhankelijk van de leerlingenpopulatie van de school – relatief licht of zwaar – is het geschatte percentage leerlingen met ondersteuningsbehoefte kleiner of groter. De zwaarte van de leerlingenpopulatie is een enigszins ‘zacht’ criterium. Het kan worden onderbouwd door het aantal arrangementen dat in het recente verleden is aangevraagd, maar anderzijds zijn er ook scholen met een ‘zware’ populatie die niet of nauwelijks arrangementen hebben aangevraagd. In de meeste gevallen is er een gedeeld beeld bij school en samenwerkingsverband van de zwaarte van de populatie, zodat men het altijd eens is geworden over de positie binnen de bandbreedte.

Tabel 3. Geschatte percentage leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning, per schooltype

Schooltype	Pct. Leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning	
	Min.pct.	Max.pct
Praktijkonderwijs	15%	25%
Vmbo (bkt)	7%	15%
Mavo/havo	4%	7%
Mavo/havo/vwo	3%	5%
Havo/vwo	2%	4%
Gymnasium	1%	3%

¹³ Koopman, P., Ledoux, G., Karssen, M., Meijden, A. van der, & Petit, R. (2015) *Vervolgmeting 1 Kengetallen Passend Onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Naast de combinaties van schooltypen in de tabel komen binnen het samenwerkingsverband ook brede scholengemeenschappen voor, van vmbo-basis tot en met vwo. Bij deze scholen wordt een combinatie van de wegingsfactoren gehanteerd.

Op basis van de combinatie leerlingenaantal, schoolsoort en positie binnen de bandbreedte wordt het bedrag aan extra ondersteuning per school berekend. Om de omvang van het budget te bepalen wordt het geschatte aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft vermenigvuldigd met €1.100. Dit bedrag wordt als voorstel voorgelegd aan de school.

3. Vertrouwen

Als de school van mening is dat een hoger budget nodig is, is dat bespreekbaar. Wederzijds vertrouwen wordt gezien als de basis voor een eerlijke verdeling van middelen. Scholen hebben vertrouwen in de intenties en deskundigheid van het samenwerkingsverband, en andersom geldt hetzelfde. Vertrouwen gaat gepaard met transparantie: keuzes worden desgevraagd uitgelegd en onderbouwd, besteding budget wordt achteraf verantwoord.

Na de bespreking van het voorstel van het samenwerkingsverband wordt het budget voor extra ondersteuning vastgesteld. Tijdens de pilot zijn samenwerkingsverband en school het in alle gevallen eens geworden over de hoogte van het budget.

4. Maatwerk

Naast het budget dat de school krijgt op basis van het aantal leerlingen en het schooltype, kan de school een aanvullend maatwerkbudget aanvragen. Een dergelijke aanvraag dient te worden onderbouwd op grond van het Schoolondersteuningsprofiel (SOP). Daarin moet een ondersteuningsaanbod beschreven staan waarmee de school zich onderscheidt van andere scholen met hetzelfde onderwijstype. Bijvoorbeeld een aanbod voor een specifieke doelgroep – zoals leerlingen met meervoudige problematiek, hoogbegaafden, voormalige ISK-leerlingen – waarvan er relatief veel op de betreffende school zitten. Voor het maatwerk is een substantieel gedeelte van het totale budget beschikbaar, tenminste wanneer het gemiddelde percentage leerlingen met ondersteuningsbehoefte ook in het midden van de bandbreedte ligt. Dan blijft ongeveer 20% van het totale budget beschikbaar voor maatwerk.

Ervaringen met de verdeling van de budgetten

De scholen zijn tevreden met de wijze waarop de budgetten voor extra ondersteuning per school worden bepaald. Dit wordt duidelijk uit de gespreksronde die onderzoeker Floor van Loo aan het einde van de pilotperiode heeft gehouden (zie paragraaf 1.3). De elementen die de hoogte van het budget bepalen zijn volgens de scholen goed gekozen. Ook de toepassing van de verdelingssystematiek in de praktijk wordt gewaardeerd. De verdeelsleutel vindt men eerlijk en de omvang van het uiteindelijke budget blijkt onderhandelbaar. “Indien de scholen op basis van gefundeerde

argumenten in gesprek gingen met het SWVZHW over een eventuele aanvulling van het beschikbare budget was een gesprek hierover te allen tijde mogelijk.” concludeert de onderzoeker.¹⁴

Dit wil niet zeggen dat er volledige overeenstemming is tussen samenwerkingsverband en scholen. Er is nog discussie over uitwerkingskwesties, zoals de schatting van het percentage leerlingen met extra ondersteuning per school. Voor sommige scholen is het nog een punt van discussie of er extra budget moet zijn voor de scholen met veel oud-ISK-leerlingen.

Wat vooral wordt gewaardeerd, is dat de school nu de beschikking heeft over een structureel budget en dat bij het begin van het schooljaar duidelijk is wat de omvang is van dat budget. Dankzij die financiële zekerheid kan de school beleid maken. Tenslotte zeggen de scholen niet alleen in het algemeen tevreden te zijn met de nieuwe systematiek, maar ook met omvang van het budget dat aan de eigen school is toegekend.

2.2 Organisatie van passend onderwijs op de pilotscholen

In de organisatie van passend onderwijs is op de pilotscholen het nodige veranderd. Essentieel is dat de inzet van de beschikbare middelen structureel wordt. Dat vraagt om beleidsplannen en evaluaties, om andere rollen van degenen die ondersteuning bieden en organiseren en om nieuwe procedures.

Toewijzing extra ondersteuning

De procedure voor toewijzing van extra ondersteuning is ingrijpend veranderd. Voorheen moest elk arrangement voor extra ondersteuning worden aangevraagd via de Commissie van Deskundigen van het samenwerkingsverband (CvD). Nu is aan het begin van het schooljaar al bekend wat het totale budget is voor extra ondersteuning. De school bepaalt zelf hoe dit besteed wordt, zonder externe toetsing.

Deze nieuwe werkwijze heeft belangrijke consequenties voor de rol van de consultants van het Schoolondersteuningsteam (SOT) van het samenwerkingsverband. Deze hoeven geen preadviezen meer te schrijven en krijgen een meer adviserende rol. In de volgende paragraaf (2.3) gaan we hier uitgebreider op in.

De coördinatoren passend onderwijs van de pilotscholen hebben een belangrijke rol gekregen bij de toewijzing van extra ondersteuning. Zij beoordelen welke ondersteuningsbehoeften van leerlingen vragen om basisondersteuning en welke om extra ondersteuning. Meer over de rol van de coördinator in de volgende paragraaf (2.3).

¹⁴ Floor van Loo, *Evaluatie pilot extra ondersteuning*, juni 2018, p. 3.

Ervaringen met toewijzing extra ondersteuning

De scholen zijn zeer tevreden over de nieuwe wijze waarop extra ondersteuning wordt toegewezen, blijkt uit de gespreksronde met Floor van Loo aan het einde van de pilotperiode. De bureaucratie die gepaard ging met het indienen van aanvragen kostte vroeger veel tijd, pas daarna kon begonnen worden met de ondersteuning. Nu kan dat veel sneller. De school heeft de regie, dus onmiddellijk nadat bij leerlingen extra behoefte aan ondersteuning is geconstateerd, kan de coördinator passend onderwijs actie ondernemen, door een OPP op te stellen, hier tijd en/of geld voor te reserveren en de ondersteuning in te plannen. Verder stimuleert het de betrokkenheid van anderen binnen de school bij passend onderwijs. “Het stimuleert dat andere functionarissen, zoals mentoren, hun taken zelf (nog) actiever moeten oppakken.”¹⁵

Jaarplan Passend Onderwijs

De nieuwe financieringssysteematiek vraagt volgens het samenwerkingsverband om transparantie bij de school met betrekking tot de besteding van het toegekend budget. Die transparantie past bij het uitgangspunt dat er *vertrouwen* moet zijn tussen scholen onderling en tussen scholen en samenwerkingsverband. Zonder transparantie is het ook niet mogelijk om te beoordelen wat de nieuwe systematiek oplevert en waarvoor nog oplossingen dienen te worden gezocht.

Alle scholen stellen een Jaarplan Passend Onderwijs op, waarin wordt beschreven hoe het budget voor ondersteuning wordt ingezet, zowel voor de basis- als de extra ondersteuning. Tevens wordt beschreven wat de verwachte resultaten zullen zijn. Het jaarplan hangt samen met het SOP en het schoolplan.

Aan het begin van het tweede pilotjaar is een format ontwikkeld voor het Jaarplan Passend Onderwijs. Zie onderstaand kader voor een inhoudsopgave van het Jaarplan.

Jaarplan Passend Onderwijs

1. *Algemene gegevens*: naam school, leerlingaantal, schoolsoort, indeling in de ‘bandbreedte’ (zie tabel 2.1), budgetten voor basisondersteuning, extra ondersteuning en lwoo (indien van toepassing)
2. *Doelen Passend Onderwijs*: omschrijving doelen voor diverse onderwerpen, b.v. coördinatie, zorgstructuur/JES, mentoraat, deskundigheidsbevordering.
3. *Inzet verbrede basisondersteuning*: doelen, activiteiten en kosten¹⁶
4. *Inzet extra ondersteuning*: type arrangement (groeps- of individueel), activiteiten, en kosten en verwachte opbrengsten
5. *Inzet lwoo*: doelen, inzet middelen en kosten en verwachte opbrengsten

¹⁵ Ibidem, p. 7.

¹⁶ Uitleg verbrede basisondersteuning: Zie paragraaf 1.1.

Het ingevulde formulier geeft een totaaloverzicht van doelen, activiteiten en kosten in een schooljaar.

Aan het einde van het tweede pilotjaar hebben alle pilotscholen het Jaarplan opgesteld voor het schooljaar 2018/19.¹⁷

Ervaringen met het Jaarplan

Tijdens het tweede pilotjaar hebben de coördinatoren passend onderwijs het format voor het Jaarplan Passend Onderwijs ingevuld en tijdens enkele werkgroepbijeenkomsten ervaringen met het opstellen hiervan uitgewisseld. Deze intervisie bleek heel behulpzaam, zowel voor de werkgroepleden als voor de projectleiding, voor de verdere ontwikkeling van het format. Er werden discussies gevoerd over het onderscheid tussen doelen en activiteiten en over de relatie tussen het Jaarplan Passend Onderwijs, het Schoolplan en het Schoolondersteuningsplan (SOP).

Het opstellen van het Jaarplan heeft volgens de opstellers bijgedragen aan de discussie over het verschil tussen basisondersteuning en extra ondersteuning. “Tussen scholen bestaan verschillen in [en die samenhangen met] de inrichting van de ondersteuningsstructuur. Sommige scholen streven na beide ondersteuningsvormen schoolintern invulling te geven. Op andere scholen wordt de basisondersteuning door het schoolteam uitgevoerd en de extra ondersteuning door externe begeleiders.”¹⁸

Verantwoording, registratie besteding middelen

In het Jaarplan Passend Onderwijs wordt geregistreerd hoe het budget wordt ingezet voor de activiteiten in het kader van passend onderwijs. In mei wordt het Jaarplan geëvalueerd, zowel financieel als inhoudelijk.

1. De school stelt een schriftelijke verantwoording op, waarin de feitelijke besteding wordt vergeleken met het Jaarplan.
2. De inhoudelijke evaluatie vindt plaats tijdens een gesprek tussen vertegenwoordigers van school, schoolbestuur en samenwerkingsverband (directeur en SOT-consulent). Tijdens de evaluatie wordt het volgende besproken:
 - a) Zijn de gestelde doelen bereikt en de verwachte resultaten behaald?
 - b) Zijn de middelen besteed conform het Jaarplan?
 - c) Draagt de school voldoende bij aan passend onderwijs?

De vragen a) en b) hebben betrekking op de resultaten van de eigen school. Vraag c) betreft de rol van de school binnen het samenwerkingsverband. Is er een goede balans tussen het beroep dat de school doet op de voorzieningen en de eigen bijdrage van de

¹⁷ NB: Ten tijde van het schrijven van deze rapportage waren de jaarplannen nog niet beschikbaar. Een analyse van de plannen maakt geen deel uit van dit onderzoek.

¹⁸ Floor van Loo, *Evaluatie pilot extra ondersteuning*, juni 2018, p. 5.

school aan een dekkend aanbod? De beantwoording van deze vraag gebeurt onder meer op basis van een aantal relevante kengetallen (zie kader volgende pagina).

Kengetallen ten behoeve van inhoudelijke evaluatie

Aantal leerlingen dat gebruik maakt van bovenschoolse voorzieningen

Aantal leerlingen dat via het SWV herplaatst wordt

Afstroom naar een lager niveau van onderwijs

Aantal thuiszitters

Aantal leerlingen dat de school tussentijds opneemt

Afstroom naar het VSO

Ervaringen met verantwoording

Het is nog te vroeg om op basis van de pilot te beoordelen of de verantwoordingssystematiek oplevert wat er van verwacht wordt. De pilotscholen hebben nu een plan opgesteld voor het schooljaar 2018/19, dit zal in mei 2019 worden geëvalueerd. Wel zijn er ervaringen opgedaan met het Jaarplan Passend Onderwijs op basis waarvan de verantwoording zal plaatsvinden.

Het Jaarplan helpt de scholen om bij te houden welke uitgaven er worden gedaan voor verschillende activiteiten. De verantwoording op leerlingniveau vraagt op sommige scholen nog extra aandacht. Het gaat dan met name om het plaatsen van de OPP's in Onderwijs Transparant, het digitale platform dat SWVZHW gebruikt. Wat er moet gebeuren is op zich duidelijk, maar de weg ernaartoe is voor sommige scholen nog lastig. Niet alle scholen konden over de pilotperiode de gevraagde kengetallen opleveren (zie ook het volgende hoofdstuk, paragraaf 3.1). Ook de Inspectie heeft in sommige gevallen geconstateerd dat het OPP-vinkje ontbrak in BRON. In de praktijk wordt de zorg wel geboden, maar administratief is dit niet altijd correct afgehandeld, stelt het samenwerkingsverband vast.

2.3 Rollen en taken van ondersteuningsfunctionarissen

Van zorgcoördinator naar coördinator passend onderwijs

Binnen het samenwerkingsverband wordt niet meer gesproken over de zorgcoördinator, maar over *coördinator passend onderwijs*. Die functiebenaming is meer passend, aangezien de rol van de coördinator is veranderd. Hij/zij coördineert het proces van passend onderwijs in de school. In de notitie 'Van zorgcoördinator naar coördinator passend onderwijs' is het nieuwe taakprofiel beschreven. De nieuwe functiebenaming en de veranderde rol geldt voor het samenwerkingsverband als geheel, maar de pilotscholen hebben hierbij een voortrekkersrol gespeeld. Dat de pilotscholen zelf de beschikking kregen over een budget voor extra ondersteuning, maakte het wenselijk om de coördinerende rol te verstevigen. Niet alleen bij de preventie en de uitvoering van de zorgarrangementen, maar ook van de hele interne zorgstructuur en de bekostiging daarvan. De inhoud van het taakprofiel is samengevat in het kader op de volgende pagina.

Taakprofiel coördinator passend onderwijs

De onderstaande taken vallen binnen het SWVZHW onder de verantwoordelijkheid van de coördinator passend onderwijs. Per school kunnen hier indien wenselijk nog taken aan worden toegevoegd.

- a) *Preventie* – De coördinator passend onderwijs werkt aan deskundigheidsbevordering van docenten. Hij/zij biedt ondersteuning bij licht curatieve interventies en bij het vergroten van kennis rond leer- en gedragsproblematiek.
- b) *Curatie* – Hierbij gaat om curatie binnen en buiten school. De coördinator passend onderwijs beoordeelt welke ondersteuningsbehoeften van leerlingen om externe ondersteuning vragen. Taken zijn verder: het mede opstellen van OPP's en het monitoren daarvan, opstellen van ondersteuningsplannen voor leerlingen die een duale aanpak nodig hebben, opstellen van aanvragen voor plaatsing in het OPDC (Rebound en FlexCollege), aanvragen van TLV's voor het VSO.
- c) *Organisatie* – Op het gebied van beleid en organisatie wordt er van de coördinator passend onderwijs veel meer verwacht dan voorheen. Beleidstaken: bijdragen aan het Jaarplan Passend Onderwijs van de school en aan de verantwoording en evaluatie daarvan. Sommige coördinatoren passend onderwijs zijn budgethouder van de middelen voor externe ondersteuning; op andere scholen ligt deze verantwoordelijkheid bij de schoolleiding. Coördinerende taken: schoolinterne ondersteuningsstructuur, verbinding met zorgoverleg en JES, contacten met externe experts die worden ingezet bij de extra ondersteuning.
- d) *JES-structuur* – De afkorting JES staat voor Jeugdhulp En School, bestaand uit de coördinator passend onderwijs, schoolmaatschappelijk werk en consulent van het SOT, plus vertegenwoordigers van Leerplicht en JGZ. De coördinator passend onderwijs is verantwoordelijk voor de organisatie, de registratie van de besproken leerlingen en voor de evaluatie van het functioneren van het JES.
- e) *Extern* – De coördinator passend onderwijs neemt deel aan veldwerkbijeenkomsten en werkconferenties binnen het samenwerkingsverband.

Ervaringen met de veranderde rol van de coördinator passend onderwijs

De verandering in de rol van de coördinator passend onderwijs wordt positief ervaren, zowel door henzelf als door de schoolleiders. Dit blijkt uit de interviewronde aan het einde van de pilot. Dat de functie minder uitvoerend en meer coördinerend is geworden, stimuleert anderen – docenten, ondersteuners binnen en buiten de school – om hun taken (nog) actiever op te pakken.

Een aandachtspunt is de administratieve druk, die de beleids- en organisatorische taken met zich meebrengen. Als die druk te hoog wordt, bestaat volgens de coördinatoren passend onderwijs het risico dat ze niet meer toekomen aan het daadwerkelijke coördineren.

Van belang voor een goede uitvoering van deze rol is dat de coördinator korte lijnen heeft met de schoolleiding, met het ondersteuningsteam binnen de school én met externen. Hij/zij moet goed zichtbaar blijven. Vooral de relatie met de schoolleiding is van groot belang, door de meer beleidsmatige invulling van de rol van coördinator passend onderwijs.

In haar verslag van de interviews concludeert Floor van Loo: “Het is van belang dat hij/zij betrokken wordt bij (het opstellen van) het Jaarplan Passend Onderwijs, de bijbehorende begroting en op de hoogte is van de toegekende budgetten. De verantwoording van de inzet van de middelen kan samen met de schoolleiding en/of de financiële administratie worden uitgevoerd. Eén van de voordelen die optreedt als de coördinator passend onderwijs op de hoogte is van de toegekende budgetten, is dat de kans dat het geld ook daadwerkelijk bij de leerlingen terecht komt sterk vergroot wordt. Een enkele school geeft aan hier anders over te denken; de coördinator passend onderwijs zou betrokken moeten worden bij de inhoud, maar niet als budgethouder moeten worden ingezet.”¹⁹

Consulenten van het SOT: naar nieuwe samenwerkingsafspraken

De consulenten van het schoolondersteuningsteam (SOT) van het samenwerkingsverband ondersteunen scholen, met als doel dat alle leerlingen passend onderwijs krijgen en er geen leerlingen onnodig thuiszitten.

Tijdens de pilot ontstond gaandeweg behoefte aan meer duidelijkheid omtrent hun rollen, taken en verantwoordelijkheden. Dit vloeide rechtstreeks voort uit de nieuwe werkwijze voor de verdeling van de budgetten voor extra ondersteuning. Vóór de pilot extra ondersteuning werd de SOT-consulent doorgaans betrokken bij de aanvraag voor extra ondersteuning bij het samenwerkingsverband. Zij stelden pre-adviezen op ten behoeve van de CvD. Sinds de start van de pilot is dit niet meer nodig, maar wel ontstond meer behoefte aan een adviserende rol.

Een andere reden voor de behoefte aan meer duidelijkheid is dat de consulenten nogal van elkaar verschillen qua achtergrond. Sommigen, vooral degenen met een achtergrond als ambulante begeleider, gaven vóór de pilot zelf directe ondersteuning aan leerlingen; andere consulenten boden voornamelijk ondersteuning op schoolniveau. Mede door deze verschillen kregen scholen behoefte aan meer duidelijkheid.

Verscheidene scholen gaven aan dat een duidelijker functieomschrijving wenselijk zou zijn. Daarin zou de verschuiving naar een meer adviserende rol moeten worden omschreven. Vooral bij complexe casuïstiek kan het advies van de consulent een belangrijke meerwaarde hebben. Scholen noemden de volgende rollen:

- Een adviserende en ondersteunende rol op beleidsniveau;
- Adviseren bij de transfer vanuit de extra ondersteuning naar de situatie in de klas;
- Gesprekken voeren met ouders en leerlingen, vooral bij herplaatsingen;
- Monitoren van trajecten extra ondersteuning.

In februari 2018 is een werkbijeenkomst belegd met de coördinatoren passend onderwijs van de pilotscholen en de SOT-consulenten. Doel van de bijeenkomst was: het komen tot samenwerkingsafspraken tussen de scholen en de consulenten. Tijdens de bijeenkomst is

¹⁹ Floor van Loo, *Evaluatie pilot extra ondersteuning*, juni 2018, p. 7.

gesproken over de functieomschrijving van de SOT-consulent en over de onderwerpen uit de Jaarplanning Passend Onderwijs waarover zou moeten worden afgestemd. Na afloop van de bijeenkomst hebben de scholen samenwerkingsafspraken gemaakt met hun consulent. Dit is gebeurd op een daartoe ontwikkeld formulier. Zie het onderstaande kader.

Samenwerkingsafspraken school en SOT-consulent

- Gewenst aantal uren inzet SOT-consulent per week
- Gewenste frequentie van de ondersteuning (wekelijks, tweewekelijks, maandelijks, op afroep)
- Gewenste inhoudelijke ondersteuning, dit werd ingevuld op basis van de huidige praktijk, de functieomschrijving en de onderwerpen voor afstemming uit de Jaarplanning
- Gewenste inrichting en ondersteuning t.a.v. het JES
- Aanvullende samenwerkingsafspraken.

De school is leidend bij het vormgeven van de samenwerking met de consulent. Vanuit het samenwerkingsverband wordt geen uniformiteit gevraagd. Wel heeft de functieomschrijving een sturende werking. Daarin staan taken beschreven, waarvan verscheidene coördinatoren passend onderwijs zich niet bewust waren dat deze tot de functie van consulent behoren.

Ervaringen met de veranderde rol van de SOT-consulenten

Doordat het vanaf het begin van de pilot niet meer nodig was om pre-adviezen te schrijven ten behoeve van aanvragen voor extra ondersteuning, ontstond er ruimte voor de consulent om een meer adviserende rol te vervullen; bij passend-onderwijsbeleid, bij de uitvoering van arrangementen of bij de inkoop van externe ondersteuning.

Aan de hand van het format hebben de pilotscholen samenwerkingsafspraken gemaakt met hun SOT-consulent. Deze afspraken gaan in vanaf het schooljaar 2018/19. De wijze waarop de rol van de consulent wordt ingevuld, verschilt van school tot school. Daarvoor is ook ruimte, samenwerkingsafspraken worden per school gemaakt: “Zo wordt op een aantal scholen de SOT-consulent als sparringpartner betrokken bij de besluitvorming over het al dan niet inzetten van extra ondersteuning, waar de SOT- consulenten van andere scholen hier niet meer bij betrokken zijn.”²⁰

Gemeenschappelijk uitgangspunt is wel dat de consulenten een meer adviserende rol dienen te gaan vervullen. Bij sommige consulenten is deze ontwikkeling zeer duidelijk zichtbaar, bij anderen nog niet. Met name voor de consulenten met een achtergrond als ambulante begeleider blijkt de verandering naar een adviserende rol niet eenvoudig. De

²⁰ Floor van Loo, *Evaluatie pilot extra ondersteuning*, juni 2018, p. 4.

directeur van het samenwerkingsverband en de teamleider van het SOT zullen hierover in gesprek gaan met enkele consultants.

De veranderende rol van de consultant vraagt ook iets van de school. Als de school ondersteuning inroept, moet zij vooraf een duidelijke vraag formuleren.

De nieuwe rol van de consultant brengt ook risico's met zich mee. "Een mogelijke valkuil van de 'nieuwe' systematiek zou kunnen zijn dat de SOT-consultant, omdat de verantwoording pas achteraf gevraagd wordt, minder en/of op een later moment wordt betrokken bij het inzetten van extra ondersteuning. Daardoor heeft de SOT-consultant mogelijk minder zicht op de inzet van extra ondersteuning en wordt hij/zij mogelijk te laat, op het moment dat het dreigt mis te lopen, betrokken."²¹

²¹ Ibidem, p. 5.

3. Opbrengsten van de pilot

De tweede onderzoeksvraag luidt: Wat zijn de opbrengsten van de pilot voor de leerlingen, de docenten, de school en het samenwerkingsverband? (zie 1.3). We beantwoorden deze vraag voor vier verschillende (groepen) betrokkenen: de leerlingen (3.1), de docenten (3.2), de scholen (3.3) en het samenwerkingsverband als geheel (3.4).

3.1 Opbrengsten voor de leerlingen

Het doel van de nieuwe bekostigingssystematiek is dat een groter aantal leerlingen profiteert van extra ondersteuning en dat de doelen van deze ondersteuning worden bereikt. Van het eerste kunnen we een indicatie geven in deze rapportage. In hoeverre de doelen van de ondersteuning worden bereikt zal nog moeten blijken. Uit de registratie van de scholen kon dat nu nog niet worden herleid.

Verder baseren we ons voor ons oordeel op de interviews die zijn gehouden door Floor van Loo in het kader van de nulmeting en de vervolgmeting.

Op basis van de registratie van arrangementen en de interviews zien we drie soorten opbrengsten:

1. Het aantal leerlingen dat extra ondersteuning ontvangt, is toegenomen.
2. Extra ondersteuning wordt sneller ingezet.
3. Er wordt meer maatwerk geleverd, om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de ondersteuningsbehoefte van de leerling.

We bespreken voor elk van deze drie ontwikkelingen wat scholen hierover melden.

1. *Meer leerlingen krijgen extra ondersteuning*

Kort vóór de invoering van passend onderwijs (augustus 2014) kregen op alle Haagse vo-scholen samen 316 leerlingen ambulante begeleiding, omdat zij een indicatie hadden voor een 'rugzak'. Ruim de helft van de scholen (24 van de 45) had destijds minder dan vijf rugzakleerlingen. Doordat enkele scholen twintig of meer rugzakleerlingen hadden, komt het gemiddelde uit op zeven rugzakken per school.

In de interviews onderschrijven de scholen dat lang niet *alle* leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning voorafgaand aan de pilot van de beschikbare middelen hebben geprofiteerd. Dat lag niet aan een tekort aan beschikbare middelen, maar aan andere oorzaken: de school had al een brede basisondersteuning, tekort aan tijd en personeel, bureaucratie bij de aanvraagprocedure. Over het laatste zijn de scholen het eens: alle scholen vonden de procedure te bureaucratisch. Twee scholen hebben voorafgaand aan de pilot geen enkele aanvraag ingediend voor extra ondersteuning; zij bekostigden alle ondersteuning vanuit het budget voor basisondersteuning (zie paragraaf 1.1).

Na afloop van de pilot stelden de scholen dat (veel) meer leerlingen extra ondersteuning hebben gekregen dan voorheen. Dit wordt onderbouwd door de registratie die scholen hiervan hebben bijgehouden. Deze gegevens zijn achteraf bij de scholen opgevraagd door het samenwerkingsverband. Van 10 van de 14 scholen kunnen we ons op basis van de registratie een betrouwbaar beeld vormen van de ontwikkeling van het aantal leerlingen met extra ondersteuning. Bij de overige scholen ontbreekt de registratie van het aantal arrangementen of is niet volledig (er zijn bijvoorbeeld alleen financiële gegevens beschikbaar, geen aantallen leerlingen). Tabel 4 geeft een overzicht. Als ‘nulmeting’ gebruiken we de registratie van het aantal leerlingen dat ambulante begeleiding (AB) kreeg op grond van hun indicatie voor een ‘rugzak’ in het schooljaar 2014/15. Vanaf het schooljaar vóór de start van de pilot maken we een uitsplitsing tussen individuele arrangementen en groepsarrangementen.

Tabel 4. Aantallen leerlingen met extra ondersteuning (individueel/groepsarrangement) op de pilotscholen

Groep pilotscholen	2014/15			2015/16			2016/17			2017/18		
	AB-lin.	Indiv.	Groep	Totaal	Indiv.	Groep	Totaal	Indiv.	Groep	Totaal		
Gestart 2016/17 (5 van de 8 pilotscholen)	24	47	8	55	66	22	88	146	84	230		
Gestart 2017/18 (5 van de 6 pilotscholen)	31				16	151	167	44	186	230		

In de eerste plaats zien we dat ook in het jaar voorafgaand aan de pilot (2015/16) het aantal arrangementen al fors is toegenomen ten opzichte van de ‘nulmeting’ (2014/15). Vervolgens zien we een toename tijdens de pilot. Vooral in de eerste groep scholen is de toename heel groot: in twee jaar is het aantal arrangementen meer dan verviervoudigd, van 55 tot 230 arrangementen. Het merendeel van de arrangementen is gericht op individuele leerlingen. Bij de tweede groep scholen zijn er vooral groepsarrangementen. Hierdoor is de vergelijking met de nulmeting lastiger te maken, omdat de ambulante begeleiding altijd individuele begeleiding was. De toename van arrangementen geldt zowel voor groeps- als individuele arrangementen.

Waarom is de toename van het bereik tijdens de pilot te danken? De coördinatoren passend onderwijs zien een aantal oorzaken. In de eerste plaats is de drempel van het aanvragen van arrangementen weggenomen. Hierdoor neemt niet alleen de administratieve druk af, maar het leidt ook tot een bredere inzet van extra ondersteuning. Bovendien wordt dankzij het budget de zorgstructuur ruimer gefaciliteerd. Dit komt de capaciteit en de kwaliteit van de zorg op school ten goede. Op één van de scholen waarvan geen aantallen arrangementen bekend zijn, is het budget voor extra ondersteuning ingezet om een extra orthopedagoog aan te stellen. Deze geeft handelingsadviezen aan docenten en mentoren. Passend onderwijs ondersteunt hier het

pedagogisch-didactisch handelen op het niveau van de klas. De opbrengst is dus niet beperkt tot arrangementen voor specifieke leerlingen.

De nieuwe bekostigingssystematiek leidt er ook toe dat er meer kortere ondersteuningstrajecten worden aangeboden aan leerlingen met een tijdelijke extra ondersteuningsbehoefte.

“Dit gebeurde voorheen in veel mindere mate, omdat de duur van het ondersteuningstraject dan niet altijd opwoog tegen de inzet die het aanvragen van een arrangement kostte.”²²

Over de toename van het aantal groepsarrangementen zeggen de coördinatoren passend onderwijs dat dit niet moet worden gezien als alternatief voor individuele arrangementen, maar als aanvulling erop. Een voorbeeld van een groepsarrangement is een ‘Rots en Water’-programma voor faalangstige of minder weerbare leerlingen.

Ondanks de toename betwijfelen de coördinatoren passend onderwijs of het is gelukt om *alle* leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te bereiken. Als reden daarvoor noemen ze dat niet alle behoeften aan extra ondersteuning in beeld zijn bij de coördinator passend onderwijs en het ondersteuningsteam van de school. “Bijvoorbeeld omdat de school van herkomst de benodigde informatie niet verstrekt heeft. Mogelijk komen deze leerlingen ook niet in beeld, omdat de ouders bijvoorbeeld buiten de school om ondersteuning organiseren. De veronderstelling is dat weliswaar niet alle leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in beeld zijn bij het ondersteuningsteam, maar dat dit voor een groot deel wel het geval is.”²³

2. *Ondersteuning wordt sneller ingezet*

Het is de ervaring van coördinatoren passend onderwijs dat de ondersteuning *sneller* kan worden ingezet. Zodra de school vaststelt dat een leerling extra ondersteuning nodig heeft, kan daar een begin mee worden gemaakt. Het is niet meer nodig een aanvraag in te dienen bij de Commissie van Deskundigen (CvD). Voorheen was dat de start van een vaak langdurige procedure. “Er wordt meer proactief dan reactief gewerkt.”²⁴

Doordat de leerlingen meer systematisch en planmatig worden gescreend is er een aangescherpt beeld van de leerlingpopulatie en hun ondersteuningsbehoefte. Bovendien is de coördinator passend onderwijs vaker betrokken bij de intake van nieuwe leerlingen, zowel brugklasleerlingen als zij-instromers. Daardoor krijgt de school al onmiddellijk zicht op de ondersteuningsbehoefte. Vanuit de stuurgroep van de pilot wordt benadrukt dat dit mede noodzakelijk is doordat de informatie van het primair onderwijs niet altijd voldoende is.

²² Ibidem

²³ Floor van Loo, *Evaluatie pilot extra ondersteuning*, juni 2018, p. 2.

²⁴ Ibidem

3. Meer maatwerk

Scholen denken bij het opstellen van de OPP's meer handelingsgericht, is de ervaring. De energie gaat niet zitten in een aanvraag die moet voldoen aan alle criteria van de CvD. De ervaring is dat er meer dan voorheen maatwerk wordt geleverd. "Er is flexibiliteit en creativiteit ontstaan om (out-of-the-box) na te denken over passende ondersteuningsmogelijkheden."²⁵

Eén van de manieren waarop maatwerk is geboden is het aanbieden van kortdurende ondersteuningstrajecten. De reden dat dit voorheen minder vaak gebeurde, is dat de bureaucratie rondom een aanvraag als een te grote drempel werd gezien voor een relatief kortlopend ondersteuningstraject.

Is de extra ondersteuning effectief?

Dragen deze ontwikkelingen ook bij aan de effectiviteit van de ondersteuning? Cijfers om dit te onderbouwen ontbreken vooralsnog. Wel zijn er gunstige voortekenen. "De meeste leerlingen die extra ondersteuning hebben gekregen zitten nog op de eigen school, waarbij de verwachting is dat ze naar alle waarschijnlijkheid hun diploma gaan halen. In een beperkt aantal gevallen is er sprake van afstroom, al dan niet naar een voorziening die diepte-ondersteuning kan bieden."²⁶

Toch maken scholen zich ook zorgen. De transfer van het geleerde tijdens de begeleiding naar de klassensituatie is nog te beperkt, zeker in het geval van begeleiding door externen. De ervaring op de scholen is dat de effectiviteit sterk afhankelijk is van de persoon van de externe ondersteuners. Om die reden hebben scholen behoefte aan een beperkt aantal vaste, schoolnabij werkende ondersteuners, die de gewenste kwaliteit leveren.

3.2 Opbrengsten voor de docenten

Door coördinatoren passend onderwijs werden aan het einde van de pilot de volgende opbrengsten genoemd voor de docenten:

1. Meer duidelijkheid
2. Meer deskundigheid

1. Meer duidelijkheid

Dat er aan *meer* leerlingen en op *kortere termijn* extra ondersteuning wordt geboden, is ook in het belang van de docenten. Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte vragen veel aandacht, tijdige ondersteuning kan daarin verlichting brengen. Verder is de systematiek van de extra ondersteuning op sommige scholen duidelijker geworden. Ook

²⁵ Ibidem

²⁶ Ibidem, p. 6.

dat wordt gewaardeerd: “Er is meer grip op het proces. Het gevoel achter de feiten aan te lopen is afgenomen.”²⁷

2. Meer deskundigheid

Op een aantal scholen zijn de middelen voor extra ondersteuning mede ingezet voor deskundigheidsbevordering van de docenten. Het doel hiervan is de handelingsbekwaamheid van de docenten te vergroten. Docenten zijn daardoor minder afhankelijk van de deskundigheid van externe ondersteuners: “ ... De schoolteams zijn steeds beter toegerust om leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoefte te begeleiden. De ‘nieuwe’ systematiek maakt het mogelijk om (nog meer) in te zetten op de deskundigheidsbevordering van mentoren en docenten. Op het moment dat er meer schoolinterne expertise is, kan er preventiever, ook ten aanzien van extra ondersteuningsbehoeften, gewerkt worden.”²⁸ Verder zorgt deskundigheidsbevordering volgens de betrokkenen voor een ruimere blik van de docenten en een grotere inzetbaarheid.

Scholen signaleren ook dat de effectiviteit van de ondersteuning erbij gebaat is dat deze zoveel mogelijk *intern* wordt gegeven. Als de begeleiding alleen extern plaatsvindt, is de transfer naar de klas beperkt. Daarom kiezen scholen ervoor om niet alleen de deskundigheid van de docenten te vergroten, maar ook door experts vast de school in te halen. Het voordeel is dat de expertise behouden wordt voor de school, nadat een ondersteuningstraject is afgesloten. Bovendien geeft het meer rust om met eigen personeel te werken dan met externen.

3.3 Opbrengsten voor de school

Tijdens de bijeenkomsten van stuurgroep en werkgroep en in de interviews werden ook verschillende opbrengsten genoemd op schoolniveau:

1. Meer budget, efficiënte inzet
2. Visievorming
3. Verbetering ondersteuningsstructuur
4. Minder bureaucratie

1. Meer budget, efficiënte inzet

De meeste scholen beschikken dankzij de nieuwe bekostigingssystematiek over een budget voor extra ondersteuning dat veel ruimer is dan waar ze voorheen over beschikten. Dit is de meest evidente en kwantificeerbare opbrengst van de pilot voor de scholen.

²⁷ Ibidem, p. 7.

²⁸ Ibidem

Tabel 5 geeft een beeld van de verhoudingen tussen het nieuwe budget en het budget vóór de pilot.

Tabel 5. *Verhouding tussen budget voor ondersteuning, vóór en tijdens de pilot.*

Verhouding nieuw budget/oud budget (2015/16)	Gestart 2016/17	Gestart 2017/18
<i>Toename budget</i>		
> 5 x	4	-
>2 x	1	2
1-2 x	1	2
<i>Gelijk gebleven (ongeveer)</i>	2	-
<i>Afname</i>	-	2
Totaal	8	6

Van de eerste acht pilotscholen in het eerste pilotjaar ontvingen er zes meer budget dan vóór de pilot (het schooljaar 2015/16). Eén school ontving zeven maal zoveel als voorheen, een andere school had vóór de pilot zelfs helemaal geen arrangementen aangevraagd en ontving tijdens de pilot jaarlijks € 75.000,-. Voor twee scholen, die voor de pilot goed gebruikten van de mogelijkheid om arrangementen aan te vragen, leverde de pilot weinig of geen financieel voordeel op.

Van de 6 scholen die gestart zijn in 2017/18 ontvingen er vier meer budget dan in 2015/16. De verschillen zijn minder groot dan bij de eerste tranche. De overige twee scholen gingen er qua budget iets op achteruit.

Verder vinden de schoolleiders en de coördinatoren passend onderwijs dat de nieuwe systematiek een stimulans biedt om de efficiency te vergroten. Die stimulans is groter dan voorheen, omdat de school zelf profijt heeft van een efficiënte inzet. Als voorbeelden hiervan wordt genoemd een grotere inzet op preventie, onder andere door middel van deskundigheidsbevordering. In een vroeg stadium signaleren en ondersteuning bieden is niet alleen in het belang van de leerling, maar ook van een efficiënte inzet van middelen. Een ander voorbeeld is de toename van groepsarrangementen.

Hoe groot de efficiencywinst is van deze maatregelen, kan nog niet worden beoordeeld, omdat de relevante kengetallen nog niet beschikbaar zijn.

2. Visievorming

Dat de school de beschikking heeft over een structureel budget voor extra ondersteuning, is een stimulans om beleid te formuleren. Dit zeggen schoolleiders en coördinatoren passend onderwijs tijdens de interviews. Het budget biedt financiële zekerheid voor de langere termijn, daardoor is het ook mogelijk om langetermijnplannen te maken. Het vormen van een visie is daarbij een must. Scholen worden immers voor de vraag gesteld welk budget ze nodig hebben om hun leerlingen adequaat te kunnen ondersteunen. Om dat te kunnen ramen moeten ze een beeld hebben van hun leerlingenpopulatie en van het percentage leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft. Bovendien kan de school een budget voor maatwerk aanvragen voor een specifiek type ondersteuning en/of een

specifieke doelgroep. Zo'n aanvraag moet onderbouwd zijn op grond van het schoolondersteuningsprofiel (SOP). De school beschrijft daarin met welk ondersteuningsaanbod voor welke leerlingen ze zich onderscheidt. De inzet van het budget wordt beschreven in het Jaarplan Passend Onderwijs (zie ook 2.2). Dit jaarplan hangt samen met het SOP en het schoolplan.

In hoeverre heeft de nieuwe verdeelsystematiek nu al geleid tot visievorming? In de perceptie van schoolleiding en coördinatoren passend onderwijs is dit zeker het geval. Uiteindelijk zal dit moeten blijken uit het SOP en het Jaarplan, waarin leerlingenpopulatie en ondersteuningsaanbod wordt beschreven. Een analyse van deze documenten maakt geen deel uit van dit onderzoek.

3. Verbetering ondersteuningsstructuur

“De ‘nieuwe’ systematiek leidt tot een herziening van de ondersteuningsstructuur van de school en geeft daarmee een impuls tot verdere professionalisering. Het leidt ertoe dat passend onderwijs niet als een geïsoleerd element van de school kan worden beschouwd, maar dat de structuur met betrekking tot Passend Onderwijs integraal moet worden neergezet.”²⁹

Scholen verschillen in hun ondersteuningsstructuur. Een deel van de scholen streeft ernaar zowel de basisondersteuning als de extra ondersteuning te laten verzorgen door het eigen personeel. Daartoe wordt extra personeel aangesteld, zodat de school minder afhankelijk is van externen. Voor zover wel met externen wordt gewerkt, is er een tendens om daarin selectiever te zijn en dit te beperken tot ondersteuners waarmee positieve ervaringen zijn opgedaan.

Met de pilot is de verbetering van de ondersteuningsstructuur in gang gezet, maar op veel scholen nog in ontwikkeling. De komende jaren zal zich dit naar verwachting verder uitkristalliseren en wordt duidelijk wat de opbrengst van de nieuwe systematiek is. Een aandachtspunt is de afstemming met jeugdhulp. Hoewel er ‘op papier’ een helder onderscheid is wat het domein is van de jeugdhulp en van passend onderwijs, valt het in de praktijk niet altijd mee om daarnaar te handelen. Jeugdhulp is niet altijd snel toegankelijk, bijvoorbeeld in crisissituaties. Het gevolg is dat de school zich dan toch – noodgedwongen – op het terrein van de jeugdhulp begeeft. Ook het afstemmen van opvattingen en werkwijzen gaat moeizaam. De afstemming met jeugdhulp was overigens geen onderdeel van de pilot.

4. Minder bureaucratie

Een belangrijke opbrengst voor de pilotscholen is dat de bureaucratie is teruggedrongen. Die bureaucratie werd genoemd als één van de grootste knelpunten in de periode voorafgaand aan de pilot. Scholen vonden de aanvraagprocedure omslachtig en tijdrovend en daardoor lukte het hen niet om voor alle leerlingen die behoefte hadden aan

²⁹ Floor van Loo, *Evaluatie pilot extra ondersteuning*, juni 2018, p. 9.

extra ondersteuning een aanvraag in te dienen. Overigens waren er wat dat betreft wel grote verschillen tussen de scholen. Op sommige scholen kon men veel beter uit de voeten met de procedures dan op andere scholen. Dat leidde tot grote verschillen in de aantallen aanvragen en ook in de kwaliteit van de aanvragen. Bij de afsluiting van de pilot vinden de meeste scholen dat de bureaucratie is afgenomen. Al in de beginfase van de pilot merkten de coördinatoren passend onderwijs dat hulp sneller kon worden ingezet, doordat geen arrangementen meer hoefden te worden aangevraagd.

Een verdere afname van de bureaucratie wordt niet nodig geacht. Schoolleiding en coördinatoren passend onderwijs vinden het terecht dat ze OPP's moeten opstellen en verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop het budget is ingezet.

Transparantie en vertrouwen zijn voorwaarden voor de nieuwe werkwijze, hebben de vertegenwoordigers van de scholen meermalen onderschreven tijdens de de stuurgroep- en - werkgroepbijeenkomsten, waarbij de onderzoeker van Oberon aanwezig was.

Interessant is dat de administratieve last waar scholen nog steeds mee te maken hebben rondom extra ondersteuning als minder belastend wordt ervaren: "Meerdere scholen geven aan dat de bureaucratie/administratieve last die verbonden is aan de 'nieuwe' systematiek anders van aard is dan voorheen. Van de coördinator passend onderwijs wordt een meer beleidsmatige inzet verwacht, waaronder het (in overleg met de schoolleiding) opstellen van het Jaarplan Passend Onderwijs, het maken van een begroting en het monitoren & verantwoorden van de uitgaven." Mogelijk is er een verband met het toegenomen 'eigenaarschap' van de scholen. Bureaucratie die samenhangt met eigen beleid voelt minder als van buiten opgelegd en daardoor als minder belastend.

Toch zijn er ook nog enkele zorgpunten wat betreft administratieve verplichtingen. Vroeger was een OPP een vereiste om financiële middelen te ontvangen. Dat dit niet meer zo is, kan ertoe leiden dat het opstellen van het OPP wordt uitgesteld en alvast met de ondersteuning wordt begonnen. Ook de meningen over Onderwijs Transparant, waarin de OPP's dienen te worden geregistreerd, zijn niet onverdeeld positief. Onderwijs Transparant wordt onvoldoende gebruiksvriendelijk gevonden. Een betrouwbare registratie is wel vereist om de opbrengsten van de ondersteuning goed te kunnen evalueren. Het samenwerkingsverband heeft afspraken gemaakt met de scholen, die er voor moeten zorgen dat het komende jaar de registratie op een volledige en betrouwbare manier wordt bijgehouden.

3.4 Opbrengsten voor het samenwerkingsverband

De opbrengsten voor het samenwerkingsverband zijn een optelsom van alles wat eerder in dit hoofdstuk is genoemd. Daarnaast noemen we de volgende punten:

1. Groter deel budget extra ondersteuning wordt besteed
2. Meer duidelijkheid over rollen en taken functionarissen
3. Voorwaarden voor betere kwaliteitszorg

1. Groter deel budget extra ondersteuning wordt besteed

Het budget dat het samenwerkingsverband beschikbaar heeft voor extra ondersteuning zal vanaf het schooljaar 2018/19 voor het eerst voor het overgrote deel worden besteed. Daarmee is een hoofddoel van de pilot behaald.

Het samenwerkingsverband heeft jaarlijks een budget van ongeveer €3 miljoen beschikbaar voor extra ondersteuning. Vóór de start van de pilot werd dit bedrag voor het overgrote deel *niet* besteed. Het totale bedrag dat is besteed aan arrangementen lag in 2015 en 2016 op ongeveer 30 procent van het beschikbare budget.

Tijdens het eerste pilotjaar werd al duidelijk dat de nieuwe verdeelsystematiek zou leiden tot een groei van de budgetten per school voor extra ondersteuning. Voor de 8 pilotscholen steeg het totale budget voor extra ondersteuning met bijna 200 procent. Voor de 14 scholen in het tweede pilotjaar was de toename ten opzichte van 2015/16 minder groot, maar toch nog ruim 100 procent.

Volgens de uitwerking van het nieuwe model zal er jaarlijks ongeveer €2,3 miljoen beschikbaar worden gesteld op basis van leerlingenaantal en schoolsoort. In dat geval resteert er ongeveer €650 duizend voor maatwerk. Wanneer op dat resterende budget slechts beperkt een beroep wordt gedaan, zal het bedrag per leerling van €1.100 worden verhoogd.

2. Meer duidelijkheid over rollen en taken functionarissen

Vanuit het samenwerkingsverband was er bij aanvang van de pilot behoefte aan meer duidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de consultants van het SOT. Die duidelijkheid is er gekomen met het maken van samenwerkingsafspraken tussen scholen en consultants, op basis van de functieomschrijving en het streven naar een meer adviserende rol voor de consultant.

Voor het samenwerkingsverband blijft het een punt van zorg dat bij sommige consultants deze ontwikkeling nog niet voldoende zichtbaar is. Hierover zullen gesprekken gevoerd worden met de consultants.

Ook de functie van de coördinator passend onderwijs is tijdens de pilot verder uitgekristalliseerd. Er is een nieuw taakprofiel tot stand gekomen, waarin de taken met betrekking tot beleid en organisatie van passend onderwijs zijn uitgewerkt. De coördinator passend onderwijs draagt verantwoordelijkheid voor preventief en curatief beleid en coördineert de samenwerking met ondersteuningsfunctionarissen binnen en buiten de school.

3. Procedures voor betere kwaliteitszorg

Tijdens de pilot zijn verschillende procedures ontwikkeld die een rol spelen in de cyclus van kwaliteitszorg. Het gaat dan met name om de procedures en formats voor het opstellen van het Jaarplan Passend Onderwijs en het afleggen van verantwoording daarover. Deze zijn ontwikkeld door het samenwerkingsverband en de scholen. Tijdens de pilot is door de werkgroep en de stuurgroep meermalen besproken of de procedures voldoen en welke bijstellingen gewenst zijn. Die gezamenlijkheid bleek van belang voor het draagvlak voor de nieuwe procedures. Zowel de vertegenwoordigers van het

samenwerkingsverband als van de pilotscholen onderschrijven tegenover de onderzoeker van Oberon het belang hiervan en zeggen tevreden te zijn over de nieuwe procedures. Aandachtspunt voor de toekomst is het tijdig opstellen van OPP's en het bijhouden van de registratie ten behoeve van de verantwoording. Bij deze evaluatie kon daarvan nog geen gebruik gemaakt worden. Aan het einde van het schooljaar 2018/19 zou dat wel haalbaar moeten zijn.

3.5 Conclusie: nieuwe verdeelsystematiek wordt ingevoerd

Op basis van de ervaringen van alle betrokkenen en de opbrengsten van de pilot heeft het samenwerkingsverband geconcludeerd dat de pilot succesvol is geweest. Het bestuur heeft besloten om de nieuwe systematiek verder 'uit te rollen', zodat hij geldt voor alle scholen binnen het samenwerkingsverband. De Ondersteuningsplanraad (OPR) heeft hiermee ingestemd. De pilot is op 30 mei 2018 afgesloten met een werkconferentie, waar de nieuwe werkwijze is gepresenteerd aan alle scholen. Vanaf 1 augustus 2018 gelden het nieuwe verdeelmodel, de ontwikkelde procedures en de rollen en taken van ondersteuningsfunctionarissen voor het hele samenwerkingsverband.

Na de pilotfase zullen werkwijzen meer gestandaardiseerd worden. In totaal zijn er 60 scholen binnen SWVZHW, ruim vier maal zo veel als het aantal pilotscholen. Voor al deze scholen moet het samenwerkingsverband bepalen hoeveel budget ze ontvangen en van alle scholen moeten jaarplannen en verantwoordingen worden beoordeeld. Een belangrijk aandachtspunt is de ondersteuning van de scholen bij de invoering van de nieuwe werkwijzen. Er zijn inmiddels initiatieven van scholen die elkaar ondersteunen met intervisie-bijeenkomsten.

Hoe de uitrol van de verdeelsystematiek verloopt, is geen onderwerp van deze evaluatie. Het samenwerkingsverband zal dit de komende jaren zelf blijven volgen.

4. Reflectie

De belangrijkste opbrengsten van de pilot extra ondersteuning zijn genoemd in het vorige hoofdstuk. Ter afsluiting staan we nog stil bij enkele thema's die daarin nog niet expliciet aan de orde zijn gekomen, maar wel als een rode draad door de pilot heen lopen. We beginnen met het bespreken van de in hoofdstuk 1 geconstaterde tekortkomingen van de vroegere verdeelsystematiek, namelijk ongelijke verdeling van de beschikbare middelen en onderbesteding (4.1). Vervolgens gaan we in op enkele andere relevante thema's: eigenaarschap en regeldruk (4.2), vertrouwen en transparantie (4.3), kwaliteit van de ondersteuning (4.4) en de verevening (4.5).

4.1 Eerlijke verdeling

Een belangrijke vraag is welke verdeelsystematiek *eerlijker* is: de nieuwe, waarbij elke school op voorhand een budget krijgt toegekend, of de oude, waarbij voor elk arrangement een aanvraag moest worden voorgelegd aan de Commissie van Deskundigen. Eén van de betrokkenen zegt er dit over: "In een ideale wereld zou de 'oude' systematiek eerlijker zijn dan de 'nieuwe' systematiek. In de 'oude' werkwijze komt het geld bij de juiste leerlingen terecht, waar in de 'nieuwe' werkwijze sprake is van een verdeelsleutel per school." ³⁰ Het voordeel van het oude systeem is dat fluctuaties in het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte beter kunnen worden opgevangen. Als een school geconfronteerd wordt met een toename van het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte kan de school meer aanvragen indienen voor arrangementen. De praktijk van de jaren vóór de pilot heeft echter geleerd dat die ideale wereld niet bestaat. Sommige scholen zijn heel actief bij het indienen van aanvragen voor extra ondersteuning. Dat is in het voordeel van de leerlingen op die school. Veel scholen hebben echter weinig arrangementen aangevraagd, sommige scholen niets. Er was sprake van flinke onderbesteding binnen het samenwerkingsverband (zie paragraaf 1.1). Leerlingen van deze scholen waren in het nadeel. Zij hadden intensievere begeleiding kunnen krijgen als de school beter gebruik had gemaakt van de mogelijkheden om arrangementen aan te vragen. De verschillen tussen de scholen zijn aanzienlijk, zoals we zagen in hoofdstuk 3.3, tabel 3.1. Sommige scholen ontvangen op basis van de verdeelsleutel wel vijf maal zoveel budget als voorheen, andere evenveel budget of zelfs iets minder. Er kan een parallel worden getrokken met de financiering van passend onderwijs op landelijk niveau. Sinds passend onderwijs zijn de aanvraagprocedures via Regionale Verwijzingscommissies (RVC's) en Commissies voor Indicatiestelling (CvI's) afgeschaft, ³¹

³⁰ Floor van Loo, *Evaluatie pilot extra ondersteuning*, juni 2018, p. 3.

³¹ Regionale Verwijzings Commissies (RVC's) gaven in de periode vóór passend onderwijs beschikkingen af voor toelating tot lwoo en praktijkonderwijs. Commissies voor Indicatiestelling (CvI) bepaalden of leerlingen voldeden

budgetten per samenwerkingsverband liggen vast. De belangrijkste reden daarvoor was de kostenstijging, die niet meer beheersbaar was vanwege opneemdefinanciering. Maar de budgettering per samenwerkingsverband moest ook een einde maken aan de financiële ongelijkheid. Er waren grote verschillen tussen regio's wat betreft het aandeel leerlingen met een rugzakje en/of deelname aan speciaal onderwijs. Op advies van de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs is besloten om het budget voor de zware extra ondersteuning te verdelen naar verhouding van het aantal leerlingen op de scholen in het samenwerkingsverband, ofwel te verevenen.³²

De motivatie voor de nieuwe systematiek in SWVZHW was een andere. Er was geen probleem met onbeheersbare kosten, maar de financiële ongelijkheid tussen scholen was evident. Die is met de nieuwe verdeelsystematiek aanzienlijk afgenomen. Als andere samenwerkingsverbanden ook een grote financiële ongelijkheid constateren tussen scholen, kan dat een reden zijn om een verdeelsystematiek als in SWVZHW te overwegen.

4.2 Eigenaarschap en regeldruk

In het vorige hoofdstuk (3.3) is ter sprake gekomen dat administratieve last minder zwaar weegt, niet alleen doordat de bureaucratie is afgenomen, maar ook vanwege het toegenomen *eigenaarschap*. Misschien is het zelfs zo dat door nieuwe procedures de feitelijke administratieve last niet eens is afgenomen, maar dat de regie nu meer bij de school ligt dan bij het samenwerkingsverband, waardoor de administratie minder als een last gevoeld wordt. Schoolleiding en ondersteuningsteam hebben zelf de touwtjes in handen, ze zijn niet afhankelijk van het oordeel van anderen om te kunnen bepalen hoe ze het budget voor extra ondersteuning inzetten. Hoe belangrijk is dit eigenaarschap? Volgens bestuurskundigen is eigenaarschap één van de principes waarmee 'regeldruk' kan worden gemanaged.³³ Wanneer professionals het gevoel hebben dat zij weinig invloed hebben op de regels waaraan ze zich in hun werk moeten houden, ervaren ze meer regeldruk. Dit was één van de bezwaren tegen de indicatiestelling tijdens het tijdperk vóór passend onderwijs toen gewerkt werd met RVC's en Cvl's. Daarbij golden landelijke, generieke regels waarop je als school geen invloed hebt. Maar ook na deregulering van passend onderwijs bleven er in SWVZHW bezwaren bestaan tegen de beoordeling door de Commissie van Deskundigen. Nog steeds hadden coördinatoren passend onderwijs het gevoel dat de regels en procedures 'van buiten' komen. Ze hadden onvoldoende het gevoel autonoom te kunnen handelen. Nu de school zelf de inzet van het budget voor

aan de criteria voor een rugzak of toelaatbaarheid tot speciaal onderwijs. RVC's en Cvl's werkten aan de hand van landelijk vastgestelde criteria.

³² Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (2010). Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg. Den Haag: ECPO.

³³ Noordegraaf, M., Loon, N. van, Heerema, M., & Weggemans, M. (2015). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs*. Utrecht: USBO.

extra ondersteuning bepaalt, ervaart men wel autonomie. Er zijn nog steeds regels, vastgelegd in SOP en Jaarplan, maar het zijn de regels van de school zelf. Daardoor is er niet eens een groot verschil in de *feitelijke* regeldruk, maar is wel de *ervaren* regeldruk afgenomen.

Twee andere principes die ervaren regeldruk beïnvloeden zijn *betekenis* en *werkbaarheid*.³⁴ Betekenis wil zeggen dat voor professionals duidelijk moet zijn waarom ze bepaalde regels of standaarden hanteren. In de context van passend onderwijs betekent dit bijvoorbeeld dat het begrip externe ondersteuning duidelijk gedefinieerd moet zijn en te onderscheiden van (verbrede) basisondersteuning. Gezamenlijk discussies over de uitwerking van regels, zoals die tijdens de pilot werden gehouden in de werkgroep, brengen duidelijkheid en creëren draagvlak.

Bij het derde begrip, werkbaarheid, gaat het erom dat naleven van de regels zo min mogelijk last met zich meebrengt. Administratie bijvoorbeeld wordt vaak als last ervaren. In SWVZHW zijn het opstellen van OPP's en de registratie van arrangementen in Onderwijs Transparant voorbeelden van administratieve last. Hiervoor is blijvende aandacht nodig, aangezien de registratie tijdens de pilotperiode nog niet volledig was. Ook als aan de voorwaarden van eigenaarschap en betekenis is voldaan, kan de werkbaarheid een belemmering vormen voor een goed functionerend systeem. Hetzelfde geldt voor de verantwoording. Scholen vinden het redelijk dat ze zich moeten verantwoorden (verantwoording heeft 'betekenis'), maar de systematiek voor verantwoording moet ook werkbaar zijn. Een eenvoudig en duidelijk format helpt daarbij. Dit verlaagt de administratieve last en verhoogt de kans dat de verantwoording volledig en betrouwbaar wordt uitgevoerd.

4.3 Vertrouwen en transparantie

Een van de elementen die een rol speelt bij de toekenning van budgetten is 'vertrouwen' (zie paragraaf 2.1). Het samenwerkingsverband moet vertrouwen hebben in de scholen en vice versa. Het budget wordt niet alleen bepaald op basis van cijfers, maar ook op basis van de intenties van de school. Dit is een mooi, maar ook een kwetsbaar principe. Het spreekwoord zegt: 'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard.' Een mogelijk risico van de nieuwe verdeelsystematiek is dat het samenwerkingsverband minder zicht heeft op de extra ondersteuning die de scholen geven. Welke leerlingen krijgen ondersteuning, in welke vorm en wat is de opbrengst daarvan? Het samenwerkingsverband is zich bewust van dit risico. Het vertrouwen moet gepaard gaan met transparantie. In SWVZHW is dit geregeld doordat aanvragen voor maatwerkbudget dienen te worden onderbouwd aan de hand van het SOP, doordat de inzet van het budget gedetailleerd wordt beschreven in het

³⁴ Van Dijk, E. (2017). *Tussen de regels. Het experiment Regelluwe scholen en de door stakeholders ervaren regeldruk in het onderwijs*. Masterscriptie. Utrecht: USBU

Jaarplan en achteraf wordt verantwoord. Het samenwerkingsverband kan de school dus achteraf aanspreken op de inzet van de middelen. Een aandachtspunt – ook genoemd in de vorige paragraaf – blijft de registratie van arrangementen.

Het belang van transparantie van financiën werd ook benadrukt in het recente onderzoek van de Algemene Rekenkamer.³⁵ Daarin wordt geconcludeerd dat passend onderwijs niet geresulteerd heeft in meer transparantie. Volgens de Rekenkamer is er niet voldoende zicht op de besteding van de ondersteuningsmiddelen. Verantwoordingsstukken van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen bieden te weinig informatie. In combinatie met de zwak ontwikkelde checks and balances in de organisatie van samenwerkingsverbanden signaleert de Rekenkamer hier een probleem. Ook bij de pilot in SWZHW speelt dit probleem. Dit blijft dus een belangrijk aandachtspunt bij de implementatie van de nieuwe systematiek. Bij onvoldoende transparantie wordt het vertrouwen in elkaar een wankel pijler.

4.4 Kwaliteit van de ondersteuning

Verbetering van de kwaliteit van de ondersteuning is niet een expliciet doel van de nieuwe verdeelsystematiek. Niettemin is het een belangrijke vraag of we kunnen verwachten dat de kwaliteit van de ondersteuning erbij gebaat is. Er zijn wel aanwijzingen dat de kwaliteit zich ontwikkelt. In de beginfase van de pilot verwachtte de werkgroep dat het mogelijk zou zijn om expertise op te bouwen en te borgen. Er zou meer aandacht komen voor de kwaliteit van externe ondersteuning. Is dit uitgekomen? In mei 2017 stelt de stuurgroep dat er bewuster wordt omgegaan met de ondersteuning. De school heeft meer verantwoordelijkheid gekregen, dit leidt ertoe dat er meer aandacht is voor kwaliteit. De pilot zou een ‘vliegwieleffect’ hebben, niet alleen op het bereik van de extra ondersteuning, maar ook op de kwaliteit. Dit betekent dat kritischer gekeken wordt naar de eigen ondersteuningsstructuur, maar ook naar het inschakelen van expertise van buiten de school.

Na twee jaar maken verscheidene pilotscholen beleid dat gericht is op kwaliteitsverbetering. Middelen voor extra ondersteuning worden ingezet ten behoeve van deskundigheidsbevordering. Zodoende wil men minder afhankelijk zijn van externe expertise en meer aandacht besteden aan preventie.

Of dit ook werkelijk leidt tot kwalitatief betere ondersteuning is nu nog niet te zeggen. Een transparante registratie van de opbrengsten van de ondersteuning zal hier de komende jaren zicht op moeten geven.

³⁵ Algemene Rekenkamer (2017) *Rapport resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

4.5 Verevening

Tenslotte: is het succesverhaal van de pilot extra ondersteuning niet grotendeels te danken aan de positieve verevening in SWVZHW? Eén van de hoofddoelen van de nieuwe systematiek in SWVZHW is dat er meer middelen besteed worden aan extra ondersteuning. Voor samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening geldt dit doel natuurlijk niet.

Verder is het onmiskenbaar dat de positieve verevening gunstig was voor de implementatie in SWVZHW. Het maken van afspraken op basis van vertrouwen – een begrip dat we eerder in dit hoofdstuk bespraken – lukt gemakkelijker als scholen niet hoeven te concurreren om de schaarse middelen voor passend onderwijs. Dat de pilot in goede harmonie verliep, is waarschijnlijk mede te danken aan de afwezigheid van tegenstrijdige belangen.

Anderzijds zijn er ook argumenten voor de stelling dat het verdeelsysteem voordelen biedt voor samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening.

Dit wordt duidelijk als het eerstgenoemde doel van de verdeelsystematiek iets algemener wordt geformuleerd. Het doel ‘meer besteden’ geldt bij een positieve verevening, maar het doel ‘besteden van het budget conform begroting’ geldt ook voor samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening. In concreto streeft het samenwerkingsverband dan na dat het budget niet vóór het einde van het jaar is uitgeput. Zo wordt voorkomen dat aanvragen aan het einde van het jaar niet meer kunnen worden gehonoreerd. Het tweede doel, streven naar een eerlijke verdeling van middelen is net zo belangrijk voor samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening als voor SWVZHW. Als de middelen schaars zijn, is een systeem van aanvragen volgens het principe ‘wie het ` , het eerst maalt’ niet bevorderlijk voor een eerlijke verdeling van de middelen. We kunnen ervan uitgaan dat, net als in SWVZHW, ook in andere samenwerkingsverbanden de ene school meer voortvarend en bedreven is in het aanvragen van arrangementen dan de andere school, al dan niet gedreven door de wens tot budgetmaximalisatie. Leerlingen met ondersteuningsbehoeften op scholen die hierin minder voortvarend zijn dragen daarvan de gevolgen. De systematiek van SWVZHW voorkomt dat het wel of niet ontvangen van extra ondersteuning afhankelijk is van de bedrevenheid van de school in het indienen van aanvragen. Daarmee zou deze systematiek ook in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening kunnen bijdragen aan een eerlijker verdeling van de middelen.

Ten slotte kan verwacht worden dat ook in andere samenwerkingsverbanden er een positief effect is op eigenaarschap. Dit is een stimulans voor efficiënt werken. Vooral in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening is efficiency natuurlijk zeer wenselijk, gezien de schaarse middelen.

Het bovenstaande is gebaseerd op een redenering en nog niet op empirisch onderzoek. De eerste ervaringen in SWVZHW zijn positief, maar de komende jaren zal moeten blijken of de verwachtingen uitkomen. Hoe dit systeem zal uitpakken in andere samenwerkingsverbanden is niet te voorspellen. Maar er zijn goede redenen om aan te nemen dat het

systeem niet alleen werkbaar in is SWVZHW en ook voordelen kan hebben voor regio's met een negatieve verevening.

4.6 Tot slot

Doel van deze evaluatie was om een zo concreet mogelijk beeld te geven van het model voor de verdeling van middelen voor extra ondersteuning, zoals dat ontwikkeld is door SWVZHW. Bovendien wilden we vaststellen wat de (voorlopige) opbrengsten van dit model zijn. Het is een positief verhaal geworden. De betrokkenen zijn tevreden, de eerste resultaten hoopgevend. Dat betekent niet dat we andere samenwerkingsverbanden zonder meer aanbevelen om dit model te kopiëren. In de eerste plaats is het voor een definitief oordeel nog veel te vroeg. Eerst moet blijken hoe de verdere implementatie verloopt en wat daarvan de opbrengsten zijn. In de tweede plaats verschillen samenwerkingsverbanden van elkaar. De redenen om voor dit model te kiezen, zullen niet voor elk samenwerkingsverband gelden.

Wat we in ieder geval hopen, is dat de ontwikkelingen in SWVZHW andere samenwerkingsverbanden inspireren om de bekostiging van passend onderwijs zo te organiseren dat leerlingen de ondersteuning krijgen waar ze behoefte aan hebben, zo snel, zo goed en zo effectief als mogelijk is.



Oberon
onderzoek | advies