

Naar nieuw vertrouwen

GUUSKE LEDOUX

MARGARETHA VERGEER

EVA VONCKEN / ACTIS ONDERZOEK

Naar nieuw vertrouwen

Ervaringen met indicatiestelling voor lwoo en
praktijkonderwijs en nieuwe toewijzing van zorg
in 'Experiment Eemland'

GUUSKE LEDOUX

MARGARETHA VERGEER

EVA VONCKEN / ACTIS ONDERZOEK

CIP-gegevens KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Ledoux, G., Vergeer, M.M., Voncken, E.

Naar nieuw vertrouwen. Ervaringen met indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs en nieuwe toewijzing van zorg in 'Experiment Eemland'.

Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

(Rapport 884, Projectnummer 40560)

Onderzoek in opdracht van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs ECPO.

ISBN 978-90-6813-952-5

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. Het gebruik van passages uit deze tekst als ondersteuning of toelichting is toegestaan, mits de bron correct en duidelijk wordt vermeld.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut

Plantage Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel.: 020-525 1226

www.kohnstammstituut.uva.nl

Dataverwerking: Elion.nl

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2013

Inhoudsopgave

Vooraf	1
1 Inleiding	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Uitvoering van het onderzoek	7
1.3 Opzet van dit rapport	9
2 Het functioneren van de indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (PrO) in het regionaal netwerk Eemland	11
2.1 Context	11
2.2 Werkwijze in Eemland	12
2.3 Overwegingen voor de opzet: van pre-advies naar beschikking/advies	13
2.4 Experiment Eemland	14
2.5 Inrichting & werkwijze indicatiestelling	15
2.6 Kwaliteitszorg en transparantie	18
2.7 Communicatie en contact ouders en scholen	19
2.8 Kwantitatieve ontwikkelingen	20
2.9 Evaluatie	23
3 Zorgtoewijzing PO-VO-(V)SO in Eemland	25
3.1 De aanloop naar het experiment: vertrekpunten	25
3.2 Budgetfinanciering & bundeling van middelen	27
3.3 Tussen ondersteuningsvraag en arrangementen	28
3.4 Indiceren nieuwe stijl	29
3.5 Naar een nieuwe zorgtoewijzing: nieuwe vragen	30
3.6 Effecten	32
3.7 Aandachtspunten	34

4	Intermezzo: andere PrOeftuinen voor indicering lwoo	37
5	Verwijzingen naar lwoo en PrO in Eemland: ervaringen van ouders	41
5.1	Positie van ouders	41
5.2	Ervaringen van ouders	42
5.3	Conclusies	45
6	Naar inpassing van lwoo en praktijkonderwijs in Passend onderwijs	47
6.1	Slotbeschouwing	56
	Literatuur	63
	Bijlage Deelnemers aan de panelbijeenkomst en voorgelegde vragen	65
	Recent uitgegeven rapporten Kohnstamm Instituut	69

Vooraf

In 2008 zijn verschillende regionale netwerken gevormd, bestaande uit PO-, VO- en (V)SO-scholen, die extra middelen kregen van de overheid om als veldinitiatief of als experiment te 'pionieren' met nieuwe organisatievormen van onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, in het kader van het toenmalige beleid Passend onderwijs. De regio Eemland heeft - als enige van deze netwerken- gekozen voor een echte experimentele status en zal deze ook houden tot augustus 2014. Die experimentele status stelt de regio Eemland onder meer in staat om financiën te bundelen en naar eigen inzicht in te zetten en een nieuw systeem voor zorgtoewijzing te ontwerpen. Passend onderwijs in de praktijk te brengen, dus.

Veldinitiatieven en experimenten waren geïntroduceerd om van te leren. En hoewel het beleid Passend onderwijs sinds 2008 een paar keer is gewijzigd en het type netwerkregio zoals aanvankelijk opgezet niet meer een bedoeling is van het beleid, is het nog steeds zo dat de ervaringen in deze regio's nuttige informatie kunnen opleveren voor de verdere vormgeving van Passend onderwijs.

Eén van de thema's binnen Passend onderwijs is indicering of toewijzing van zorg. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt die toewijzing per 1 augustus 2014 belegd bij samenwerkingsverbanden. Landelijke indicatiecriteria, -procedures en organen verdwijnen. Dat geldt vooralsnog niet voor de indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het vmbo en voor het praktijkonderwijs (PrO). De verwachting is dat op termijn

ook voor lwoo en PrO de indicatiestelling losgelaten zal worden¹. Afgezien van een zestal samenwerkingsverbanden die bij wijze van pilot drie jaar geëxperimenteerd hebben met eigen indicering voor lwoo, zijn er in Nederland geen andere andere praktijken, waaruit lering getrokken kan worden voor de toekomst van de indicering voor lwoo en PrO onder Passend onderwijs dan de regio Eemland.

De aanleiding tot voorliggende rapportage ligt in de wens van de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) om informatie te verzamelen op grond waarvan zij kan adviseren over hoe de toewijzing van lwoo en PrO binnen Passend onderwijs zou kunnen worden ingepast. Het doel van het onderzoek waarvan we hier verslag doen is om ervaringen en voor- en nadelen van in Eemland gemaakte keuzes in beeld te brengen. De ervaringen binnen het experiment worden in deze rapportage beschreven op hun mogelijke implicaties voor een situatie binnen Passend onderwijs zonder landelijke indicatiestelling voor PrO en lwoo en binnen budgetfinanciering. Daarnaast geven we een aanzet voor kritische elementen en factoren die als basis kunnen dienen voor het ontwerpen van een vervolgonderzoek.

Op deze plek bedanken we alle geïnterviewden, deelnemers aan de panelbijeenkomst en vooral het bureau van het samenwerkingsverband VO in Eemland hartelijk voor hun deelname en inzet bij de opzet en de uitvoering van dit onderzoek. We hebben met eigen ogen aanschouwd hoe een écht functionerend netwerk er uitziet: Het is vijf uur, de bijeenkomst is ten einde en niemand verlaat het pand. Want alle deelnemers zoeken elkaar op om uit te wisselen, zaken te regelen, en dergelijke...

¹ Inmiddels is dat al aangekondigd, in het in oktober 2012 gesloten regeerakkoord.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

'Het verbeteren van de kwaliteit en organisatie van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben'. Dat is in algemene zin de doelstelling van Passend Onderwijs. Onlangs is in zowel in de Tweede als Eerste Kamer het wetsvoorstel Passend onderwijs goedgekeurd, dat een transparanter, eenvoudiger en minder bureaucratisch systeem voor zorgleerlingen mogelijk moet maken.

De wet wil waarborgen dat leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte Passend onderwijs ontvangen en niet tussen wal en schip raken. Tegelijkertijd beoogt de wet een halt toe te roepen aan de sterke groei van het aantal leerlingen met een indicatie voor speciale onderwijszorg. De Onderwijsraad (2011) vat de knelpunten in het huidige systeem en daarmee de beleidsmotivering voor Passend onderwijs als volgt samen:

1. Teveel leerlingen krijgen een label, doordat het systeem een aanzuigende werking heeft (om een zorgbudget en hulp te krijgen is een indicatie, dus een 'label' nodig);
2. Er zijn wachtlijsten voor speciaal onderwijs en er zijn tussen de 2500 en 3000 leerlingen die landurig niet naar school gaan (thuiszitters);
3. De kwaliteit van scholen voor (v)so voldoet (nog) niet aan de eisen van de Onderwijsinspectie;
4. Leraren kunnen onvoldoende omgaan met verschillen tussen leerlingen;
5. Zorg wordt te veel buiten de klas, in een speciale setting, georganiseerd;

6. De ondersteuning van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften is niet integraal; er is te weinig samenhang tussen lichte vormen en zware vormen van ondersteuning en er is te weinig afstemming op de (jeugd)zorg;
7. Ouders moeten vaak langs verschillende bureaucratische (indicatie)organen en worden soms van het kastje naar de muur gestuurd;
8. Er is sprake van disproportionele groei van de kosten voor speciale onderwijszorg, vooral door de opneemfinanciering van delen van het (v)so, en er zijn te weinig prikkels voor scholen om het systeem financieel beheersbaar te houden (kosten worden gedragen door de overheid);
9. Er is onduidelijkheid over hoe zorgmiddelen besteed worden en wat dat oplevert.

De ambitie van Passend onderwijs is dat door het nieuwe beleid al deze knelpunten worden opgelost. Daarvoor worden verschillende beleidsinstrumenten ingezet, zoals een zorgplicht voor schoolbesturen en vorming van samenwerkingsverbanden waar zowel regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs en (v)so deel van uitmaken. Die samenwerkingsverbanden krijgen in het nieuwe beleid veel vrijheid om zelf vorm en inhoud te geven aan een nieuw zorgstelsel.

Passend onderwijs & indicering

Een van de terreinen waarop veranderingen gaan plaatsvinden is dat van de indicering van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Rond dit onderwerp spelen knelpunten als ervaren bureaucratie (bij scholen en ouders) en het gegeven dat elke onderwijssector zijn eigen indicatiestelling kent. Indicering gaat over de verdeling van zorgmiddelen en zorgverlening. Al jaren is harmonisatie van indicatiestelling een thema (zie bijvoorbeeld Diephuis, 2006). In de eerste beleidsvoornemens Passend onderwijs kreeg dat aanvankelijk vorm in de één-loket-gedachte (één punt waar alle zorgvragen binnenkomen en waar indiceringen worden geregeld) en in 'integraal indiceren' (gericht op afstemming van verschillende systemen en voorkomen van dubbele procedures). Voor ontwikkelingen in deze richting bestond ruime steun in het onderwijsveld (Vreuls & van Schoonhoven, 2009; Smeets, 2009). De één-loket-gedachte is echter bij de herziening van Passend onderwijs verlaten. Voor wat betreft de indicering geeft het nu voorliggende wetsvoorstel aan dat de REC's

en de landelijke indicatiestelling voor (v)so en de leerlinggebonden financiering (LGF) worden afgeschaft. De verplichte inrichting van een PCL, een CvI en een regionale verwijzingscommissie (RVC) voor primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) verdwijnt². Alleen voor het lwoo en praktijkonderwijs -in Passend onderwijs 'lichte zorg' genoemd- blijven de nu nog geldende indicatieprocedures vooralsnog bestaan, maar er wordt wel gebudgetteerd. Voor de toeleiding naar speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs geldt dat onder de nieuwe wet de samenwerkingsverbanden PO en VO zelf mogen bepalen hoe ze dit doen.

Dat de lwoo- en PrO-indicering nog wel wordt gehandhaafd en de overige vormen van centrale indicering worden afgeschaft, heeft al bij diverse adviesorganen (ECPO, de Onderwijsraad, de Raad van State) geleid tot verbazing en tot het oordeel dat dit een niet erg consistente keuze is. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Passend onderwijs valt te lezen dat onderzocht zal worden hoe de bekostiging van lwoo en PrO in de toekomst vorm gegeven kan worden.

Tegen deze achtergrond heeft de ECPO verzocht om een onderzoek, dat in de eerste plaats informatie moet genereren over de specifieke 'casus' Eemland: wat levert het Experiment Eemland op aan inzichten in het functioneren van de indicatiestelling PrO en lwoo binnen een context die 'vooruitloopt' op toekomstige ontwikkelingen? In de tweede plaats gaat het om de kennis die de 'casus' Eemland kan opleveren met het oog op het ontwerpen van vervolgonderzoek naar indicatieprocedures binnen het nieuwe regime van Passend onderwijs.

De probleemstelling voor het onderzoek is in eerste instantie als volgt geformuleerd:

Hoe functioneert de indicatiestelling voor lwoo en PrO binnen de context van het Regionaal Netwerk Eemland in kwalitatief en kwantitatief opzicht? Welke implicaties zijn daar in dit stadium uit af te leiden die relevant zijn voor de toewijzing van lwoo en PrO in het kader van Passend onderwijs? Welke verschillen/overeenkomsten zijn er op dit punt met toewijzing van speciale

² PCL, CvI en RVC zijn de huidige organen die respectievelijk betrokken zijn bij de toegang tot speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en lwoo/PrO.

onderwijszorg (sbo en (v)so)? Welke kritische elementen zijn op basis van het functioneren van de indicatiestelling in Eemland te formuleren die als basis kunnen dienen voor follow-up onderzoek?

Aanpassing van de onderzoeksvragen

Bij de opdrachtgever en bij het Ministerie van OCW bestond bij aanvang van het onderzoek de veronderstelling dat in het Experiment Eemland op een duidelijk afwijkende manier indicatiestelling voor lwoo en PrO plaatsvindt. Dat was de reden om het onderzoek te laten uitvoeren en in het onderzoeksplan is hier dus ook van uitgegaan. Bij de start van het onderzoek bleek dat de werkwijze in Eemland inderdaad afwijkt van de procedures die elders in het land worden gevolgd voor de indicatiestelling voor lwoo en PrO, maar slechts in beperkte mate. Het belangrijkste verschil is dat de indicatiestelling niet door het landelijke orgaan (RVC VO) wordt uitgevoerd maar door de eigen PCL VO in de regio. Eemland doet dit echter verder wel binnen dezelfde condities die elders ook gelden, dat wil zeggen aan de hand van de landelijke uniforme criteria en met een openeinde financiering, en niet binnen budgetfinanciering. Vanuit de onderzoekers is vervolgens voorgesteld om het accent in het onderzoek wat te verleggen, en niet alleen de aandacht te richten op de lwoo/PrO indicatiestelling maar ook op de wijze waarop in Eemland geëxperimenteerd wordt met de toewijzing van zorg voor leerlingen die in aanmerking komen voor speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs of een rugzak. Een hoofdthema binnen de regio Eemland is namelijk het ontwerpen van een nieuw systeem van toewijzing van zorg voor deze leerlingen, zonder indicatiecriteria en wel binnen een vastgesteld budget. Daartoe is een aantal geldstromen gebundeld (zie ook Jepma & Beekhoven, 2011). In het PO en (V)SO wordt ervaring opgedaan met het functioneren van deze nieuwe manier van zorg (en middelen) verdelen. Beide 'praktijken' (SO/VSO/rugzak en lwoo/PrO) raken elkaar niet, maar functioneren naast elkaar. Er is dus in Eemland geen mogelijkheid om in de praktijk na te gaan welke gevolgen indiceren volgens landelijke criteria heeft ten opzichte van zelf toewijzen van zorg, binnen een vastgesteld budget, zoals de gedachte was achter de oorspronkelijke onderzoeksvraag. Maar het leek wel interessant om beide praktijk in beeld te brengen, in het licht van verdere ontwikkelingen binnen Passend onderwijs. In overleg met ECPO is daarom besloten om de vraagstelling en uitvoering van het onderzoek wat aan te passen. Tevens is op

verzoek van de ECPO aandacht voor de ervaringen van ouders met de indicatiestelling lwoo/PrO in het onderzoek opgenomen.

De probleemstelling is aldus uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe functioneert de indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs in het regionaal netwerk Eemland in termen van inrichting en werkwijze, afspraken met partijen (scholen/ouders/RVC), kwaliteitszorg, zorgvuldigheid en kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling?
2. Hoe functioneert in het regionaal netwerk Eemland het nieuwe systeem van toewijzing van zorg voor (v)so in termen van ontwikkeling, inrichting, betrokkenen, voor- en nadelen?
3. Hoe krijgt de betrokkenheid en zeggenschap van ouders vorm bij indicering voor lwoo en praktijkonderwijs tussen signalering en plaatsing en hoe evalueren ouders van geïndiceerde leerlingen de in Eemland gevolgde procedures?
4. Welke lessen zijn er uit het experiment Eemland te leren in relatie tot de toewijzing van lwoo en PrO binnen Passend onderwijs, respectievelijk voor verder follow up onderzoek?

1.2 Uitvoering van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende activiteiten uitgevoerd.

Startgesprek

Met twee sleutelpersonen in het regionaal netwerk is een startgesprek gevoerd. Daarin is verkend wat in Eemland de praktijk is op het gebied van indicering voor lwoo en PrO en, breder, zorgtoewijzing voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Op basis van dit startgesprek zijn de aanpassingen in het onderzoek aangebracht.

Documentanalyse

Relevante documenten over de werkwijze in Eemland zijn verzameld en bestudeerd. Het gaat onder meer om het zorgplan, het plan van aanpak in het

experiment, jaarverslag, brochures en magazines voor ouders en andere betrokkenen, een onderzoeksrapport over budgetfinanciering in Eemland en een onderzoeksrapport over leerlingaantallen, geldstromen en budgetten.

Vervolggesprekken met sleutelpersonen lwoo/PrO en verzameling kwantitatieve gegevens

Aan de hand van gespreksleidraden zijn uitgebreide vervolggesprekken gehouden met coördinatoren binnen het regionaal netwerk, met het secretariaat van het samenwerkingsverband VO (die de administratieve procedures beheren rond de indicering lwoo/PrO), en met leden van de PCL. Ook zijn gegevens verzameld over aantallen indiceringen in de afgelopen jaren.

Vervolggesprekken met sleutelpersonen over indicering/zorgtoewijzing (V)SO en rugzak

Eveneens aan de hand van gespreksleidraden zijn gesprekken gehouden met de coördinator van het REC, leden van verwijscmissies en informanten over de zogenaamde 'ontwikkelwerkplaats' (zie voor informatie hierover hoofdstuk 3).

Telefonische interviews met ouders

Via het secretariaat van het samenwerkingsverband VO zijn telefoonnummers verkregen van acht ouders die recent te maken hebben gehad met een indicatieprocedure lwoo of PrO. Zes van deze ouders bleken bereid tot een telefonisch interview over hun ervaringen. Gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een interviewleidraad.

Panelbijeenkomst 'gedachtenexperiment'

Tot slot is een panelbijeenkomst georganiseerd met verschillende betrokkenen uit het regionaal netwerk. Daarin is bij wijze van 'gedachtenexperiment' de vraag voorgelegd wat het voor de toekomst zou betekenen als ook de middelen voor lwoo en PrO gebudgetteerd worden en landelijke indicatiecriteria daarvoor zouden worden afgeschaft. Verzocht is hierbij de ervaringen te betrekken die men al heeft met zorgtoewijzing voor SO/VSO/rugzak, in de vorm van zorgarrangementen. Voor het panel waren uitgenodigd vertegenwoordigers van (lwoo en PrO)scholen, toelatingscommissies, adviesdiensten/trajectbegeleiders, ZAT en coördinatie/directie van het regionaal netwerk.

Verder is nog gebruik gemaakt van bestaande kennis in de onderzoeksgroep over de landelijke werkwijze met indicering voor lwoo en PrO en met experimentele aanpakken daarvan elders.

1.3 Opzet van dit rapport

De kennis die aldus verzameld en benut is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen vindt als volgt zijn weerslag in het rapport. In hoofdstuk 2 gaan we in op de indicatieprocedures lwoo en PrO die in Eemland worden gehanteerd. In hoofdstuk 3 beschrijven we de nieuwe wijze van toewijzen van zorg (in ‘arrangementen’) die in Eemland wordt toegepast voor situaties die in aanmerking komen voor leerlinggebonden financiering. Vervolgens keren we terug naar het lwoo en PrO. In een intermezzo gaan we in op kennis die buiten Eemland is verzameld over alternatieve indicatieprocedures lwoo (zonder PrO), in zes pilots die net als in Eemland de landelijke wijze van indiceren voor lwoo zelf zijn gaan uitvoeren. Daarna vermelden we in hoofdstuk 5 ervaringen van Eemlandse ouders met de indicering lwoo en PrO en met de bijbehorende procedures. Tenslotte formuleren we in hoofdstuk 6 conclusies.

2 Het functioneren van de indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (PrO) in het regionaal netwerk Eemland

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe in Eemland de indicering voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs wordt uitgevoerd. Ter introductie geven we hieronder eerst kort weer wie er participeren in het regionaal netwerk Eemland.

Regionaal Netwerk Passend onderwijs Eemland (RNPOE) in cijfers (april 2011)

Het netwerk omvat zeven gemeenten, drie samenwerkingsverbanden PO, het samenwerkingsverband VO Eemland en de REC's 3 en 4. Het telt 109 scholen voor regulier basisonderwijs, 7 voor speciaal basisonderwijs en 3 voor speciaal onderwijs; samen goed voor 28.973 leerlingen, van wie 1282 geïndiceerde zorgleerlingen (4.4%). Daarnaast telt het netwerk 25 VO-scholen en 6 VSO-scholen met in totaal 17.465 leerlingen en 2439 geïndiceerde zorgleerlingen (14%). In totaal gaat het om 49 besturen. Het Experiment Regionaal Netwerk Passend onderwijs Eemland loopt nog tot augustus 2014.

2.1 Context

De hoofdlijnen en context van de indicatiestelling lwoo en PrO zijn in Eemland niet anders dan elders. Die hoofdlijnen en context zijn als volgt. Met de invoering van het vmbo in Nederland is ook een nieuwe zorgstructuur ontworpen, resulterend in lwoo-middelen voor het reguliere vmbo en aparte scholen voor praktijkonderwijs. Voor de toegang tot deze voorzieningen zijn zestien Regionale Verwijzingscommissies VO (RVC's) in het leven geroepen, die

aan de hand van landelijk vastgestelde criteria bepalen of een leerling in aanmerking komt voor lwoo of voor plaatsing in het praktijkonderwijs. De indicatiestelling is een verdeelmechanisme van zorgmiddelen. Een beschikking praktijkonderwijs is een voorwaarde voor toelating tot het praktijkonderwijs. De middelen voor praktijkonderwijs zijn rechtstreeks gekoppeld aan de leerling. De lwoo-middelen zijn niet direct aan de leerling gekoppeld. De vmbo-school ontvangt middelen voor elke lwoo-geïndiceerde leerling, voor de totale verblijfsduur in het vmbo. De school kan zelf bepalen hoe ze die middelen inzet, dus of, hoe en hoe lang een leerling leerwegondersteuning krijgt. De RVC's hanteren een werkwijze die voldoet aan de kwaliteitseisen objectief, eenduidige criteria, landelijk uniform, transparant, controleerbaar en onafhankelijk (www.rvc-vo.nl; RVC-VO, 2010). Het zijn onafhankelijke commissies, met diagnostische deskundigheid, die op basis van vastgelegde protocollen bepalen of een leerling in aanmerking komt voor een beschikking lwoo of PrO. Dat gebeurt op basis van papieren dossiers, die volgens voorgeschreven criteria moeten worden ingericht. De VO-scholen fungeren als aanvragers.

2.2 Werkwijze in Eemland

Vanaf januari 2009 heeft de PCL in Eemland in het kader van het brede experiment Eemland de RVC-taak, de indicering voor lwoo en PrO, zelf uitgevoerd. De PCL (Permanente Commissie Leerlingenzorg) is een wettelijk verplicht orgaan dat elk samenwerkingsverband VO heeft en dat adviseert over onder meer toelating tot lwoo en PrO.

Ook al voor 2009 nam de PCL in Eemland de voorbereiding van de indicatiestellingen voor lwoo/PrO (en het regionaal zorgbudget) voor zijn rekening. De financiering van lwoo/PrO in Eemland is niet anders dan in de rest van Nederland: het betreft een macro-gebudgetteerde open einde-financiering. Het grootste verschil met het landelijke systeem is dat men in Eemland het indicatieproces in de tijd naar voren heeft gehaald. Het begint al in het primair onderwijs. Daarmee is het een onderdeel van het schoolkeuzeproces en niet een activiteit in de periode na de VO-schoolkeuze, waarin dan 'nog iets uitgezocht moet worden'. Bij voorkeur gaat het om een afweging die op het (speciaal) basisonderwijs gemaakt wordt als de leerling aan de laatste groep begint.

2.3 Overwegingen voor de opzet: van pre-advies naar beschikking/advies

Eemland heeft nooit de situatie gekend, dat de RVC een regierol vervult in het indiceringsproces. Bij de oprichting en inrichting van het samenwerkingsverband VO in Eemland heeft de stuurgroep daarvan de invulling van taken verkend, waaronder de taak van de PCL. Dat leidde tot een samenstelling van de PCL uit vertegenwoordigers van vmbo-, vmbo-lwoo en PrO-scholen. Het uitvoerend orgaan onder de PCL werd de onderzoeksgroep, die het eigenlijke werk voor zijn rekening neemt als het gaat om voorbereiding van de indicatiestelling. De PCL was een (sturend) adviesorgaan dat zich over de invulling van de adviesrol boog, ook als het ging om de voorbereiding van de indicatiestelling. Besloten werd in het samenwerkingsverband dat geen enkele school voor praktijkonderwijs of vmbo met lwoo dat zelf zou doen. De onderzoeksgroep deed dus alles, wat anders mogelijk op de scholen zou plaatsvinden. Daar kleefden wel wat haken en ogen aan, met name omdat de regelgeving ervan uitgaat dat het kind aangemeld is op de VO-school en dat in die fase de VO-school de 'eigenaar' is van de aanvraag voor zorg. Met de RVC in de eigen regio (Utrecht/ kamer Amersfoort) is afgesproken dat voor de werkwijze in Eemland (waarin indicering dus eerder plaatsvindt, namelijk al in het PO) een zogenoemde 'loketschool' gezocht werd in het voortgezet onderwijs, om formeel aan de regels te kunnen voldoen. Er moesten minimaal twee loketscholen zijn, één voor praktijkonderwijs en één voor lwoo. In de registratie van RVC Utrecht/ kamer Amersfoort lijkt het daardoor in de jaarverslagen, alsof één school alle PrO- of lwoo-leerlingen krijgt; de RVC registreert namelijk op naam van de aanvrager. Alleen incidenteel liep aanmelding via een andere school, omdat een leerling bijvoorbeeld van buiten het samenwerkingsverband kwam. Met de RVC is dus al vóór de Experimentperiode een construct bedacht om de route zo uit te kunnen werken. De route is af en toe bijgeschaafd, maar nagenoeg hetzelfde gebleven, tot aan de experimentfase waarin men zelf de RVC-rol ging overnemen.

In het RVC-traject is het zoals gezegd de VO-school die de beschikking voor de leerling aanvraagt en verantwoordelijkheid draagt voor het hele indicatieproces (testen, informatie aanleveren etc.). In Eemland meldt de PO-school een lwoo- of PrO-leerling aan. Dat gebeurt alsof ze een leerling aanmeldt bij het VO, maar feitelijk vormt het samenwerkingsverband het loket van het VO en treedt daarmee op namens de gezamenlijke VO-scholen. Feitelijk bestaat daar echter

geen regeling voor. Daarom is de loketschool bedacht (net zoals er een kassierschool bestaat). Met toestemming van de RVC zijn de formulieren aangepast en is het deel van de aanvrager, de loketschool dus, voorgedrukt. In de periode vóór het experiment bracht de PCL een pre-advies uit, daarna deed de RVC dat in feite over. Dat was tijdrovend en dubbel. *“De ervaring leerde dat wat we indienden bij de RVC, gemiddeld maar drie negatieve beschikkingen opleverde per jaar. Van die drie waren er ook nog altijd twee proefdossiers, met tegenstrijdige kenmerken van leerlingen op de criteria (IQ, leerachterstand en sociaal-emotionele problematiek).”* Voor de RVC was de situatie van een loketschool plezierig, want daardoor had men maar met één contactpersoon te maken. Minimaal eens per jaar was er een uitvoerige werkbespreking met de RVC, om algemene afspraken en een aantal ingewikkelde dossiers gezamenlijk door te lopen. Zo was er een soort ‘machine’ die binnen de geldende kaders en regels functioneerde.

2.4 Experiment Eemland

De toekenning van het experiment betekende dat men mocht gaan afwijken van de bestaande wet- en regelgeving. Eén van de wensen van Eemland op dit vlak was zelf de RVC-taak te gaan uitvoeren. Dat werd toegestaan, samen met een aantal andere punten die *‘legalisering of verkorting van de bestaande praktijk’* inhielden. Waar men tevoren echter niet bij had stilgestaan was de vraag: wie is nu de aanvrager en wie de beschikker? De aanvrager is niet de basisschool, dat moet een school voor voortgezet onderwijs zijn. In feite doet de basisschool dus een vooraanmelding, alsof de leerlingen al op de VO-school aangemeld zijn. *“We vragen in feite bij onszelf de beschikking aan”*. Daarbij speelt ook de combinatie van het advies voortgezet onderwijs dat de basisschool geeft en de beschikking. Het advies heeft betrekking op een advies voortgezet onderwijs (schooltype en eventueel aanbevolen school) op basis van wat bij het kind past, vastgesteld aan de hand van prestaties, motivatie, leerachterstanden en dergelijke. Dat is het advies in de betekenis van ‘gewoon’ advies voortgezet onderwijs, zoals elke leerling dat krijgt van de basisschool. Vervolgens is er de vertaling daarvan: wat levert dat op in termen van rechten op een beschikking of gebruikmaking van het zorgbudget. Het zorgbudget is voor lwoo- en PrOleerlingen een uitvloeisel van het advies. De beschikking is de verklaring/het besluit dat toegang geeft tot het zorgbudget. Daarnaast is er nog een variant waar een beschikking wordt vergezeld van een advies, in

bepaalde gevallen bijvoorbeeld voor lwoo-plus (voorheen vso-lom/schakeltraject VO).

In de beschikking voor het experiment is aangegeven dat Eemland de taak van de RVC overneemt, maar niet dat Eemland exact de regelgeving die voor de RVC's geldt moet toepassen. De regio heeft er zelf echter voor gekozen dat toch te doen, alleen al om pragmatische redenen. Een daarvan is dat afstemming nodig is met de werkwijze in naburige regio's: *"In het VO van Eemland komt de laatste jaren om en nabij de helft van de leerlingen van buiten Eemland"*. Voor lwoo en PrO geldt ook in Eemland nog gewoon het landelijke financieringsmodel; lwoo en PrO vallen niet onder de budgettering van zorgmiddelen die afgesproken is voor het experiment. Was dat wel het geval geweest, dan had dat de overweging om de regelgeving te volgen anders kunnen doen uitvallen.

2.5 Inrichting & werkwijze indicatiestelling

De PCL bestaat uit vertegenwoordigers van de vmbo en PrO-scholen. De onderzoeksgroep maakt onderdeel uit van de PCL en bestaat uit drie personen: een GZ-psycholoog en twee orthopedagogen. Samen met een vertegenwoordiger van het ambtelijk secretariaat houden zij het beschikkingsoverleg. Het ambtelijke secretariaat van het samenwerkingsverband bestaat uit twee personen. De PCL van het samenwerkingsverband VO verzorgt de toelaatbaarheidsbepaling tot PrO en vmbo met lwoo voor alle scholen: de PCL geeft de beschikking af en hanteert daarvoor de landelijk vastgestelde criteria. Scholen voor (s)bao melden leerlingen aan bij het samenwerkingsverband voor onderzoek en advies. De omvang van het werkgebied van de PCL strekt zich uit tot alle leerlingen die in Eemland naar een VO-school gaan.

Een belangrijke informatiebron voor ouders, leerkrachten van groep 7 en 8, intern begeleiders en directies (s)bao en so is de (jaarlijkse) brochure 'Scholen voor Praktijkonderwijs en scholen voor vmbo met leerwegondersteunend onderwijs'. Deze brochure beschrijft stap voor stap de procedures van onderzoek, beschikking en advies die uiteindelijk moeten leiden tot toelating in vmbo met lwoo of praktijkonderwijs (*"zo doen we het"*). Daarbij is per stap aangegeven van welke formulieren gebruik gemaakt moet worden en welke contactpersonen er zijn. De brochure geeft daarnaast een overzicht/kijkwijzer

van het aanbod van het praktijkonderwijs en van de vmbo-scholen met lwoo. In zijn huidige vorm bestaat de brochure twee jaar, maar hij heeft ook voorlopers gekend.

De eerste afweging van welk vervolg na de basisschool passend is voor een leerling wordt door de ouders en de basisschool gemaakt. Als men praktijkonderwijs of lwoo overweegt, is dat reden om een leerling met toestemming van de ouders aan te melden bij het samenwerkingsverband. Dat kan het hele jaar door, maar er wordt dringend aanbevolen om het traject zo vroeg mogelijk te starten. Om de didactische kant in kaart te brengen kan de basisschool een pakketje met het Drempelonderzoek aanvragen (periode september/oktober in groep 8). Op grond daarvan kan de volledige aanmelding plaatsvinden (najaar). Het samenwerkingsverband start dan met het aanleggen van een dossier ten behoeve van de indicatiestelling, waarin naast het onderwijskundig rapport een intelligentietest en didactisch onderzoek zijn opgenomen en voor leerlingen met een IQ tussen 90-120 eventueel sociaal-emotioneel onderzoek (SEV)³. Het samenwerkingsverband volgt daarin exact de landelijke regels en afspraken voor wat betreft toegestane toetsen en testen, geldigheidsduur van uitslagen, etc. Het advies is dan in het voorjaar bekend, nagenoeg gelijk met de uitslag van de Eindtoets van het Cito en het VO-advies van de basisschool. Het traject is dus melden, onderzoeken, advies inwinnen, schoolkeuze voor VO en daar aanmelden.

Het ambtelijk secretariaat, bestaande uit twee personen, registreert elke stap in een Excel-bestand, met daaraan gekoppeld de benodigde formulieren, brieven, correspondentie, etc. Het samenwerkingsverband regelt ook de IQ-test als die nog niet heeft plaatsgevonden; men doet dat groepsgewijs in groepen van 15 en houdt bij hoeveel leerlingen er op enig moment in aanmerking komen. Zo rond de kerstvakantie kunnen dat 2 groepen van 15 per week zijn. Het samenwerkingsverband heeft een eigen administratie ingericht. In de eerste fase heeft men nog gebruik gemaakt van de formulieren van de RVC, in een latere fase zijn er eigen formulieren ontwikkeld. Die bevatten alle benodigde informatiecategorieën en worden aangepast naar gelang wat handig/werkbaar is in de bespreking van de dossiers. Als een bepaald element bijvoorbeeld steeds wel besproken wordt, maar op het bespreekformulier ontbreekt, wordt dat in overleg toegevoegd. Een voorbeeld: medicijngebruik. De dossiers worden

³ Dit zijn allemaal voorschriften zoals in gebruik bij de RVC's.

op vaste plekken opgeborgen, en gerubriceerd naar gelang wat er nog ontbreekt (bijvoorbeeld 'nog te ontvangen SEV' of 'oproepen voor IQ-test'). Zo weet men precies welke actie geboden is. Regelmatig maakt men zogenoemde herinneringsrondjes. Een compleet dossier dat besproken is wordt overgedragen aan de VO-school. De PCL bewaart een kopie van het bespreekformulier en van de beschikking. De regie over dataverzameling en dossiervorming ligt bij het ambtelijk secretariaat.

Na aanmelding bij het samenwerkingsverband worden (test-)gegevens verzameld en geïnterpreteerd door de onderzoeksgroep van de PCL. Niet eerder dan wanneer het dossier volledig is, wordt een leerling besproken in het beschikkingsoverleg en wordt een beschikkingsbesluit genomen. Dat wordt met een toelichting aan de ouders en aan de basisschool verzonden, in het geval van de school met een beperkte toelichting. De beschikking kan zijn: praktijkonderwijs, lwoo algemeen, lwoo schakelklas voorkeursspecifiek, geen beschikking + advies regulier onderwijs of zorgbudget. Anders dan landelijk het geval is, maakt de PCL dus een onderscheid binnen de lwoo-categorie voor leerlingen die een specifieke onderwijsbehoefte hebben (bijvoorbeeld schakeljaar, gediagnosticeerde beelden). De RVC kent maar twee 'smaken' en bovendien is het beschikkingsbesluit ja of nee. In Eemland wordt de beslissing welke leerlingen (die niet aan de criteria voldoen) uit het regionaal zorgbudget worden gefinancierd ook door de PCL genomen. Daarbij hanteert de PCL een periode van toekenning van twee jaar (in plaats van vier jaar) . Na het verstrijken van die twee jaar kan een verzoek voor herindicering worden ingediend. De meeste zorgbudgetten worden verstrekt in verband met sociaal emotionele problematiek, verlenging van een zorgbudget hangt hier van af. Bestaat de problematiek nog in dezelfde of andere vorm dan kan voor verlenging beslist worden. Als criterium hanteert de PCL een vergelijkbaar niveau van presteren met klasgenoten.

Als de toelaatbaarheid is bepaald en beschikking en advies zijn afgegeven kunnen leerling en ouders een schoolkeuze maken en de leerling aanmelden bij een VO-school. De VO-school vraagt bij de PCL het dossier met de originele beschikking op, de rapportages en onderzoeksgegevens en besluit uiteindelijk over toelating.

2.6 Kwaliteitszorg en transparantie

In de beginjaren van de RVC's was er via de door het Kohnstamm Instituut jaarlijks uitgevoerde monitor van de criteria (Voncken e.a., 1999-2003)) en via het onderzoek van Orthoconsult naar enkele lwoo-pilots⁴ (Den Dulk, 2010) in feite een tweede oog, dat meekeek naar de toepassing van de criteria en uitvoering van de (beschreven) procedures. In Eemland is er niet zo'n tweede oog, maar wel een hele keten die betrokken is bij het proces van aanvraag tot beschikking: de aanvrager, de ontvanger en daar tussenin de voorbereiders, de verwerkers en de onderzoeksgroep, de ouders, basisschool en ontvangende VO-school. Elke stap staat uitgebreid beschreven in de brochure en alle informatie is terug te vinden. *“Dat waarborgt dat je niet anders kunt handelen dan heel zuiver. De PCL bedenkt niet dat iemand lwoo nodig heeft, wij passen alleen maar de vaste criteria toe. In de rest van Nederland zou men tot dezelfde slotsom komen. In feite zijn we een soort RVC met overleg”*. De positie van een RVC garandeert wel meer onafhankelijkheid dan de situatie met een PCL. In theorie is het bijvoorbeeld denkbaar dat een PCL meer leerlingen zou gaan indiceren dat financieel haalbaar of verstandig is. *“Zou je deze situatie overal willen introduceren, dan moet je wellicht budgettering overwegen. Je kent immers iets toe in een open eindfinanciering en dat is tricky”*. Het heeft in de Eemlandse situatie evenwel niet geleid tot groei van het aantal zorgleerlingen/beschikkingen. De kwantitatieve ontwikkelingen volgen in Eemland de landelijke trends; waar het aantal praktijkonderwijsleerlingen landelijk na aanvankelijke afname nu weer groeit, is dat ook in Eemland het geval. De situatie die wel vanuit andere regio's bekend is, waar men alle leerlingen in groep 8 massaal met drempelonderzoek-achtige toetsen screent, komt in Eemland niet voor. Men houdt het in het samenwerkingsverband bij voorkeur af als er groepen tegelijk worden aangemeld. Wel houdt men rekening met de mogelijkheid dat er meer aanvragen zullen komen vanuit het PO als het tijdstip van de Cito Eindtoets verplaatst wordt naar later in het schooljaar (dit gaat landelijk in 2014 gebeuren). *“Het is mogelijk dat de vraag wel toeneemt als de Citotoets naar achteren geplaatst wordt, vanwege de behoefte aan een ander (eerder beschikbaar) objectief gegeven naast het advies van de leerkracht.”*

⁴ In 2006 maakten zes samenwerkingsverbanden gebruik van de mogelijkheid om bij wijze van pilot zelf de rol van RVC te vervullen voor de indicering van lwoo.

Het samenwerkingsverband houdt de wet- en regelgeving goed bij. In de Staatscourant verschijnt jaarlijks de lijst van toegestane testen en toetsen. Op verzoek van Eemland is publicatie daarvan vervroegd naar voor de zomer.

De Inspectie houdt geen toezicht op samenwerkingsverbanden of op indicatiestelling lwoo/PrO. De Inspectie licht wel soms dossiers van geïndiceerde leerlingen op scholen. Via die weg hoort het samenwerkingsverband terug, dat er geen opmerkingen zijn over het gehalte/de kwaliteit van de beschikking. Het bespreekblad en de beschikking worden bij het samenwerkingsverband gearchiveerd. Ook dat is transparant. Er wordt ook verantwoording afgelegd over de beschikking: het besluit - zo is men van mening- moet altijd ook naar de ouders en de school. Men moet de overwegingen kunnen zien. Beschikkingen die de bestaande CvI's afgeven voor toelating tot het SO of VSO zijn uitgebreider, maar wat er daarvan teruggaat naar ouders of basisschool is minimaal. In de visie van Eemland is de terugkoppeling naar ouders en school juist heel belangrijk. De aanvraag die vanuit het PO wordt gedaan moet een aanzet zijn tot een traject op een school, vanuit de vraag: wat heeft een kind dan nodig in het VO? Dat zit deels in het advies en deels in een formulier met interpretaties voor docenten. *“Dat maakt de overdracht tussen PO en VO extra krachtig”*.

Hoewel het samenwerkingsverband daar wel om verzocht heeft, zijn de gegevens van Eemland niet opgenomen in de landelijke RVC-database. De verwachting was dat de regio te veel zou afwijken, maar dat is eigenlijk niet het geval. Elk jaar worden door Eemland zelf de kwantitatieve gegevens overhandigd aan het Ministerie van OCW, maar daar wordt geen terugkoppeling op ontvangen.

2.7 Communicatie en contact ouders en scholen

Ouders zijn vanaf het moment van de aanmelding betrokken bij beslissingen over het verdere onderwijs en eventuele zorg aan hun kinderen. Ouders moeten hun handtekening zetten voor er zorg wordt aangevraagd. Bij een aanvraag voor praktijkonderwijs is de zienswijze van ouders verplicht. Er is een oudervergenlijst waarmee informatie over het kind wordt ingewonnen. Die informatie wordt ook bij de bespreking gebruikt. Ouders ontvangen het beschikkingsbesluit en een toelichting van de PCL. *“We denken heel goed na over hoe je het zo zorgvuldig mogelijk opschrijft voor ouders”*. Door de gevolgte

procedure zijn ouders en basisschool partners in het voortraject. Ouders hebben geen invloed op de besluitvorming. Sporadisch is er rechtstreeks contact van de PCL met ouders. Doorgaans is dat een signaal dat het contact tussen basisonderwijs en ouders stroef verloopt. De situatie dat ouders niet willen dat hun kind naar het praktijkonderwijs gaat komt zelden voor: omdat alles in het voortraject gebeurt, is de gekozen weg duidelijk voor ouders en geen 'verrassing' meer. In het beleidsruimtegebied van de beschikking is er overleg tussen basisschool, ouders en onderzoeksgroep. Als ouders het niet eens zijn met het advies - bijvoorbeeld omdat er sprake is van nieuwe informatie- volgt overleg met de basisschool. Leidt dat tot de wens tot plaatsing op een andere VO-school, dan nemen de ouders contact op met die school en motiveren hun wens. In overleg met de PCL besluit de VO-school over toelating. Bestaat er daarna nog steeds een andere wens bij de ouders, dan kunnen ze een second opinion aanvragen bij de PCL, die dan een heroverweging uitvoert en een bindend advies geeft.

Met de scholen bestaan er korte lijnen. Er is veel telefonisch en mailcontact met de PO- en VO-scholen. Elk jaar opnieuw zijn er informatie- en voorlichtingsmomenten. Dat moet herhaald blijven worden vanwege wisselingen in contactpersonen. Met de sbo-scholen wordt een voorbespreking gehouden. In overleg wordt helder wat wenselijk en haalbaar is en kunnen de ouders al ingeschakeld worden, waardoor in een vroeg stadium alle benodigde informatie compleet is. Bij andere scholen wil nog wel eens wat ontbreken. Men vraagt dan dat onderdeel op. Het komt niet voor dat men een heel dossier terugstuurt.

2.8 Kwantitatieve ontwikkelingen

Jaarlijks worden er bij de PCL tussen 2003 en 2012 tussen de 550 en 680 leerlingen aangemeld voor een beschikking. De volgende tabellen laten de cijfers per jaar zien voor de adviezen en de afgegeven beschikkingen.

Tabel 2.1 PCL adviesaanvragen 2003-2012 (aantallen leerlingen)

2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
631	556	560	590	641	554	614	663	679

Tabel 2.2 Afgegeven beschikkingen lwoo/PrO (aantallen leerlingen)

2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10*	2010/11	2011/12
Lwoo:		321	330	373	285	328	383	383
PrO:		130	104	108	102	137	115	165
Tot: 490	449	452	439	481	387	465	498	548

Noot; Vanaf dit jaar heeft de PCL van Eemland zelf de zorgtoewijzing gedaan en beschikkingen afgegeven

Het aantal leerlingen waarvoor een beschikking is afgegeven ligt tussen de 380 en 550. De verhouding tussen de beschikkingen voor lwoo en praktijkonderwijs fluctueert eveneens met de jaren: van 78-22% tot 70-30%. Het aandeel beschikkingen op het aantal leerlingen in vmbo is lager dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 2.3 Deelnamecijfers Lwoo en PrO in Eemland vergeleken met landelijk beeld

	LWOO	PRO	VMBO ^{3/4}
Eemland	6,08%	2,66%	16,73%
Landelijk	10,39%	2,80%	21,39%

Er wordt gedetailleerd bijgehouden wat het PCL-advies is (in 13 categorieën).

PCL-advies
lwoo
lwoo voorkeur specifiek
lwoo specifiek
Praktijkonderwijs
zorgbudget lwoo
zorgbudget voorkeur specifiek
zorgbudget specifiek
regulier/geen beschikking
alleen getest/ingetrokken
maatwerk VSO naar PrO
maatwerk lwoo naar PrO
maatwerk lwoo extra naar PrO
overig onderwijs
met PrO naar Lwoo extra zorg
met PrO naar Lwoo

Voor leerlingen die (net) niet in aanmerking komen voor een lwoo- beschikking kan een beroep gedaan worden op het regionale zorgbudget. Dit zijn dus leerlingen die wel aangewezen zijn op de faciliteiten van het lwoo, maar (net) niet voldoen aan de wettelijk bepaalde criteria. In Eemland heeft men gekozen om bij deze leerlingen zorg toe te kennen voor een periode van twee jaar.

Tabel 2.4 Leerlingen via zorgbudget

2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10*	2010/11	2011/12
29	17	37	51	55	69	68	61	48

Leerlingen die uit het zorgbudget gefinancierd worden, worden na twee jaar op verzoek herbeschikt. De ervaring leert, dat veel scholen een dergelijk verzoek na twee jaar niet meer indienen. Als een leerling goed presteert, -dat wil zeggen vergelijkbaar met het niveau van klasgenoten- , en/of als er sprake is van minder dominant aanwezige sociaal emotionele problematiek, wordt geen

herindicatie verleend. Er is nog nooit een leerling teruggemeld door een school, bij wie het achteraf toch niet ging.

Recent worden alle leerlingen voor wie een beschikking is afgegeven gevolgd: welk niveau volgen ze in het tweede schooljaar, zijn ze overgegaan, verhuisd, heeft het geholpen, gaan ze straks na 4 jaar met een diploma van school? Een keer per jaar wordt dit gemonitord. Per school wordt een overzicht gemaakt, dat samen met de praktijkonderwijsscholen wordt besproken of in het directieberaad.

2.9 Evaluatie

Men is tevreden over het huidige systeem. Punten van tevredenheid zijn vooral de tijdige indicatieprocedure (al in PO), waardoor het onderdeel kan vormen van het schoolkeuzeproces, en verder de korte lijnen, de snelheid en de nabijheid van het contact. *“Alle partijen hebben de intentie voor het kind hoog in het vaandel”*. Uit het onderzoek van Orthoconsult bij de samenwerkingsverbanden die als pilot de RVC-rol voor de lwoo-indicering op zich namen (Den Dulk, 2010), blijkt overigens dat in een dergelijke situatie ook andere samenwerkingsverbanden overgaan tot vervroeging van de indicering.

Het traject is ook ‘goed te doen’ in termen van piekbelasting. Alleen na de Cito Eindtoets is er vaak sprake van een klein ‘hoosje aanmeldingen’ vanwege tegenvallende cito-scores. De PO-scholen ervaren het als logisch dat de kerstvakantie als een soort grens fungeert. VO-scholen geven positieve signalen af over de werkwijze. Enkele jaren geleden heeft de PCL een tevredenheidsonderzoek uitgevoerd bij betrokkenen (van RVC tot ouders) en oogste aan alle kanten grote tevredenheid.

Voordeel van de gehanteerde werkwijze is verder, dat er een doorlopend traject van PO naar VO ontstaat, niet alleen door de procedure, maar ook in termen van begeleiding, doordat informatie wordt overgedragen naar docenten. Dat zou in de ogen van de projectleiders in Eemland nog wel beter kunnen. In dit verband is men voorstander van budgettering van lwoo/PrO-middelen, omdat er dan meer prikkels zouden zijn om aard en hoeveelheid van de zorg goed te beargumenteren. *“Lastig voor ons is -net als landelijk geldt- dat lwoo en praktijkonderwijs niet gebudgetteerd zijn of zijn meegenomen in een nieuw stelsel, met eigen toekenning en eigen beheer. We hebben nu wel eigen*

toekenning, maar er geen baat bij of last van als er meer of minder wordt toegekend.”

Heeft men nu vanuit de Eemlandse situatie op basis van de opgedane ervaring in het experiment een voorsprong wat betreft voorbereiding op een situatie waarin criteria voor Pro- en lwoo-toewijzing eventueel minder strak worden en worden gebudgetteerd? Heeft men zaken in de vingers gekregen voor een meer flexibele inrichting in de toekomst? *“De ervaring die je opdoet in de huidige context is dat het zorgbudget ingezet wordt naar eigen inzicht voor leerlingen die buiten de criteria vallen, zoals dat ook elders gebeurt. Daarvoor ging elk swv alleen nog maar ter bevestiging langs de RVC. In Eemland is dat uitgebreid naar het hele lwoo en Pro. Over het hele spectrum ligt hier ervaring met de ketenbetrokkenheid. Dat is de grootste winst.”* In dit verband vindt men het in Eemland een achteruitgang dat in de toekomst PO en VO weer gescheiden gaan optrekken waar het Passend onderwijs betreft. Juist voor de overgang PO-VO ervaart men de nu nog geldende regionale netwerkbenadering als een groot voordeel. *“De knip in de netwerken versterkt opnieuw de behoefte aan zorgvuldige aansluiting tussen PO en VO. Dat is alleen maar realiseerbaar door het voor de gehele periode tussen 10-14 jaar te regelen.”*

3 Zorgtoewijzing PO-VO-(V)SO in Eemland

In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van de nieuwe vorm van zorgtoewijzing wat betreft indicering voor SO en VSO zoals die binnen het experiment in Eemland gestalte heeft gekregen, centraal. We beschrijven overwegingen en vertrekpunten voor het nieuwe systeem, maar ook een aantal nieuwe vragen die bij het ontwerpen en de ervaringen naar boven komen. Op dit moment functioneren oude en nieuwe procedures naast elkaar, dat betekent dat er altijd nog een ‘terugvaloptie’ is waar nodig. In de toekomst zal dat niet meer het geval zijn.

De context waarbinnen de hierna beschreven ontwikkelingen plaatsvinden is die van het huidige experiment. Dat betekent concreet: samenwerking binnen een gesloten budget.

3.1 De aanloop naar het experiment: vertrekpunten

Het experiment Eemland is gestart in 2009, met als hoofddoel het ontwerpen van Passend onderwijs met een nieuw systeem van zorgtoewijzing. Binnen het experiment gaat het om de zorg die omvat werd door LGF (rugzak), (V)SO-Cluster 3 en -4, Rebound, Op de rails en Herstart. Daarnaast is er de zorg zoals die wordt geboden in het kader van WSNS, lwoo en PrO. De procedures voor het lwoo en PrO zijn beschreven in het vorige hoofdstuk.

De aanlooperperiode naar het experiment was vanuit de historisch gegroeide samenwerking in de regio niet moeilijk in te vullen. De partners kenden elkaar goed en op inhoud had men elkaar snel gevonden. De overige randvoorwaarden, waaronder de budgetfinanciering, waren duidelijk afgebakend. Dat bevorderde het inhoudelijke gesprek en maakte dat er geen aanleiding was voor denken in termen van eigenbelang (‘what’s in it for me?’).

Het plan van aanpak is opgedeeld in een zestal inhoudelijke domeinen. Elke partner in het netwerk richtte zich op een domein en stuurde bijvoorbeeld ook werkgroepen aan. De partners gingen met allerlei thema's aan de slag, maar het voornaamste doel was te komen tot een nieuw systeem van zorgtoewijzing. Gestart werd met de eerste indicaties en herindicaties voor cluster 3 en 4 (in 2009 met cluster 4, in 2010 kwam cluster 3 erbij). Het was lastig om daar meteen mee te beginnen, omdat men lang moest wachten op de 'zekerheden' die vanuit OCW/DUO aangeleverd zouden worden, waaronder de omvang van het budget. Toen dat helder was, waren de afspraken - binnen de situatie waarin men ook qua gebouwen elkaars burens - snel gemaakt. Ook de benodigde kennis lag - letterlijk - binnen handbereik (onder andere de ambulante begeleiding, oftewel de AB-dienst).

In het experiment zijn proeftuintjes georganiseerd, gericht op eigen vormen van indicering op basis van flexibilisering in tijd en in zwaarte. Er zijn bijvoorbeeld kortdurende arrangementen tot stand gekomen, waarin zowel de begeleiding van de leerling als de ondersteuningsbehoefte van de leraar worden benoemd. Na de afgesproken periode van een arrangement volgt op basis van expertise en evaluatie een beoordeling of verlenging nodig is. *“De kennis en kunde wordt naar voren gehaald om effectiever zorg te kunnen toewijzen.”* Zo'n 150 speciale arrangementen zijn inmiddels tot stand gekomen, naast wat voorheen herindicaties waren. In cluster 4 is de (toekennings)situatie al gewijzigd en is de oude wijze van indiceren (via een CvI) al verlaten. Komend jaar gaat men ook de eerste indicering voor cluster 3 zelf ter hand nemen, dus zonder CvI. Een lastig punt is het grensverkeer, immers een beschikking zou uitwisselbaar moeten zijn, bijvoorbeeld in geval van verhuizing: *“Een schier onuitvoerbaar opdracht”*.

Een beschikking 'oude stijl' heeft een geldigheid van 3 jaar plus de rest van het laatste schooljaar. In de regio zette men vraagtekens bij het automatisme daarvan: waarom een beschikking voor zo'n lange duur; zou je via een intensiever traject de zorg niet kunnen verkorten en daardoor méér kinderen laten profiteren? Hoe kan het beter, meer op maat en zonder bureaucratie? Nu worden arrangementen uitgeschreven met een maximale duur van een jaar. Het doel is een langdurig traject waar mogelijk te voorkomen. Er wordt ingezet op preventie en dus op vroegtijdige signalering en interventie.

In de aanloop naar het experiment waren er al eerste aanzetten om (bijvoorbeeld Rebound-) middelen flexibeler, gebundeld en met name ook eerder/preventiever in het traject in te zetten, dan de normen feitelijk aangaven. Daarbij werd soms ook voor een andere inzet van de middelen gekozen, waarbij het accent lag op ondersteuning van de groepsleerkracht. Dat is bijvoorbeeld gebeurd door een medewerker vanuit een justitiële jeugdinstelling voor een periode mee te laten draaien in een klas om gedragsproblemen op te lossen. Uit dit type ervaringen is de grondhouding ontstaan, dat ondersteuning kortdurend/tijdelijk moet zijn met een visie erachter: datgene wat geboden wordt, moet overgenomen kunnen worden door de eigen zorgstructuur. Het alternatief is dat er voor het kind een andere plek gezocht wordt; ook dat komt nog voor. Een van de eerste vragen waarmee men het experiment instapte was dus: moet een beschikking wel altijd drie jaar duren? Het effect van een tijdelijke beschikking is, dat men zich meer rekenschap moet geven van de behoefte aan en het effect van de ondersteuning en vervolgens moet bedenken waarom voortzetting van de ondersteuning zinvol zou zijn. Dat is/vraagt een andere manier van denken en soms andere inzet van middelen.

Samengevat: in de aanloop naar het experiment en verder tijdens het experiment is een aantal kernpunten van de Eemlandse aanpak geformuleerd: vroegtijdige signalering en interventie, tijdelijke, op maat- ondersteuning van kind en docent, gericht op overname in de eigen zorgstructuur, eerdere/andere inzet van middelen en daardoor ruimte voor meer ondersteuningsvragen. Dat vraagt om een andere benadering met vooral meer oog voor het op elkaar passen van behoefte, aanbod en effect(evaluatie).

3.2 Budgetfinanciering & bundeling van middelen

De totale middelen (en aantallen) zijn in Eemland bevroren op teldatum oktober 2008, voor een periode van 5 jaar⁵. Na die datum is er landelijk nog sprake geweest van verdere groei. De budgetfinanciering omvat regionaal cluster 3 en 4: geïndiceerd (v)so en LGF met daaraan toegevoegd het regionaal zorgbudget (RZB) en een aantal middelen als 'Op de rails' en 'Rebound'. Een kassierschool van het netwerk ontvangt de aparte middelen en beheert die 'in

⁵ In verband met het veranderde tijdpad Passend onderwijs wordt het Experiment verlengd tot 1-8-14.

één pot'. Het aantal plekken in het speciaal onderwijs is dus bevroren op de teldatum in 2008. Gaat men daar overheen, dan moet dat vanuit het experiment bijbetaald worden. Men werkt met communicerende vaten: als de rugzakken groeien en de plekken in het SO niet allemaal bezet zijn, dan worden er afspraken gemaakt dat de middelen verrekend worden aan de andere kant. Doordat arrangementen in principe korter zijn, geeft dat speelruimte. De laatste twee jaar was men in staat - mede door de middelen van het experiment - het bedrag van de school voor de rugzakken te verhogen. Eemland behoort tot de 'groene' regio's, die onder het landelijk gemiddelde zitten voor wat betreft de verwijzingen naar (speciale) zorg. Ook dat biedt speelruimte. Er is een WUL, een lokale Werkgroep Uitbreiding Leerlingenzorg. De gemeente en het onderwijs hebben samen een zorgplatform van waaruit de (dreigende) uitval in het VO wordt opgepakt. Dat levert leerling- en schoolarrangementen op voor het VO. De arrangementen worden geformaliseerd aan de Eemlandse *zorgtafel* waar ook de eerste en heraanvragen langskomen van de "oude" LGF. Daarmee is de oude indicering via Cvi voor cluster 3 en 4 verdwenen. Voor leerlingen uit groep 8 bij wie dat aan de orde is, is een goede transitie te maken naar de zorgstructuur in het VO. Er bestaat een eigen Technisch Overleg met OCW om de transitie en 'indaling' van Eemland binnen de landelijke kaders te begeleiden.

3.3 Tussen ondersteuningsvraag en arrangementen

Alle basisscholen in de regio hebben de 1-zorgroute⁶ ingevoerd en handelingsgerichte diagnostiek. Op basis daarvan wordt de scholen gevraagd: waarom is de docent handelingsverlegen? En waarom heeft dit kind op dit moment problemen, waar ligt dat aan? Dat moet door de school onderbouwd worden. De route in Eemland is zo ingericht, dat voordat een dossier bij de verwijzingscommissie aankomt, het Onderwijs Loket Bovenschoolse Zorg (OLBZ) altijd al in het voortraject betrokken is geweest. Dit is het loket waar basisscholen hun ondersteuningsvragen kunnen stellen. De voorgeschiedenis van het loket gaat terug op de komst van de PCL, waar men in één van de samenwerkingsverbanden meteen een adviestaak aan koppelde. Er bestond ook al een voorloper van het ZAT waar leerlingen werden besproken op het niveau

⁶ Met het project '1-zorgroute' streven de WSNS verbanden na dat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften vroegtijdig gesignaleerd en adequaat begeleid worden. Het biedt leerkrachten en intern begeleiders steun om planmatig om te gaan met de vaak grote verschillen in onderwijsbehoeften tussen leerlingen in een groep (Plan van aanpak, Passend onderwijs Eemland).

van het samenwerkingsverband. Door aansluiting van het andere samenwerkingsverband werd de samenwerking uitgebreid van 39 naar 109 scholen en bijna 29.000 leerlingen in het PO. Dat viel samen met de start van het experiment. Om de scholen beter de weg te wijzen is het Onderwijsloket ontstaan. De middelen worden ingezet door het OLBZ in overleg met de dienst AB. OLBZ kan ook observaties verzorgen.

De procedure voor toewijzing van zorg voor basisscholen is als volgt. De intern begeleider doet digitaal een aanvraag voor een intake en laat de aanvraag door ouders en de school ondertekenen. Ouders hebben een expliciete rol: er kan nooit een vraag gesteld worden zonder dat ouders daar toestemming voor hebben gegeven. Het loket bundelt een groot aantal organisaties op het gebied van onderwijs en jeugdzorg. Het OLBZ komt tweewekelijks bijeen om de aanvragen te bespreken en een traject uit te stippelen (voor deze leerling, in deze groep, op deze school, met deze ouders, in deze omstandigheden). Vervolgens gaan trajectbegeleiders aan de slag met kind, ouders en leerkracht. In die fase wordt verkend wat de leerkracht nodig heeft, wat hij/zij kan in welke tijdspanne en welk doel er geformuleerd wordt. Het bovenschoolse ZAT is één van de uitvoeringspartners. In die trajecten zijn ouders partners. De leerkracht beschrijft zelf de hulpvraag. Het OLBZ heeft als het ware een eerstelijnsfunctie en fungeert als filter. Er worden jaarlijks ongeveer 450 casussen besproken. Doel is een kind thuis nabij onderwijs te bieden, eventueel met (tijdelijke) extra middelen. Komt men er niet uit, dan komt de vraag/het dossier bij het verwijzingssteam terecht. Dat komt elke week bij elkaar en bestaat uit twee leden voor het PO en twee leden voor het VO. Die leden kennen alle (speciale) scholen in de regio van haver tot gort en hebben veel vertrouwen en persoonlijke contacten in het veld opgebouwd. Ouders en /of school kunnen een advies van dit team naast zich neerleggen. In de praktijk komt dit zelden voor.

3.4 Indiceren nieuwe stijl

Er is besloten om van te voren geen nieuwe criteria op te stellen. Dat zou immers een herhaling van de oude situatie betekenen. In het dossier zit in ieder geval het verslag/de evaluatie van het traject dat al gelopen is. Ook onderzoeksverslagen wil men er graag bij betrekken, maar er worden geen formele eisen aan verbonden als: wiens handtekening staat eronder, e.d. Ook is het niet nodig om bijvoorbeeld zes maanden handelingsverlegenheid aan te

tonen. Soms is de informatie alleen gebaseerd op mondelinge telefonische informatie van een partnerorganisatie. Dat betekent, dat men snel kan handelen. Ook dat is een van de pijlers: tijdwinst boeken door snel hulp te kunnen bieden. Als men twijfels heeft over de vraag van de school, wordt er contact opgenomen om de vraag te verhelderen. De loketten erachter (van de CvI's en PCL) zijn (nu) ook nog open, maar als de aanvraag een Eemlands kind betreft gaat het kind uit de routing van het CvI en in de routing van het netwerk. De administratie van het regionale netwerk zorgt dat de aanvraag en het dossier bij de verwijzingscommissie terecht komt. De commissie vergadert zoals vermeld wekelijks. Is er binnen het Eemlandse een goed aanbod voor de leerling voorhanden ('Eemlands kind en Eemlandse oplossing'), dan blijft de leerling 'in Eemlands beheer'; is de leerling beter af op een school daarbuiten, bijvoorbeeld met een speciaal profiel, dan gaat de leerling naar het CvI. Voor ouders en scholen is er niet zoveel veranderd; het is geruisloos overgegaan. Voor het voortgezet onderwijs heeft Sovee, - de opvolger van de onderwijsbegeleidingsdienst die zitting heeft in de ZAT's van het VO-, een signalerende rol. Ook Sovee werkt met trajectbegeleiders en die brengen de hulpvraag in het zorgplatform (een soort 'super-ZAT'). Aan de Zorgtafel hebben ook de twee verwijzers voor het VO zitting. Daar worden jaarlijks ongeveer 100 leerlingen besproken. De PCL heeft ook zitting aan die tafel, zodat -als dat wenselijk is-, er combinaties gemaakt kunnen worden met lwoo of praktijkonderwijs.

3.5 Naar een nieuwe zorgtoewijzing: nieuwe vragen

Aanvragen voor een rugzak werden voorheen door ouders/de school gedaan. In de nieuwe situatie formuleert de school de ondersteuningsvraag. Hoe leren scholen die vragen, die een ander karakter hebben dan verwijzing naar een REC of rugzakje, te formuleren? Voor een omwenteling als deze is tijd nodig en heel veel communicatie met het veld, soms ook om duidelijk te maken dat het niet erg is als een docent/of school het niet kan. Docenten en scholen blijven hulp aan een leerling heel lang volhouden, zo leert de ervaring, vanuit de beste intenties. Op de conferentie van de samenwerkingsverbanden WSNS is bijvoorbeeld het belang van preventie benadrukt: niet wachten tot men klem zit in groep 7, maar tijdiger signaleren. Men houdt bij wat de vragen van scholen zijn en hoeveel en welke vragen een school heeft. Daardoor gaat men soms bijvoorbeeld na een constatering dat de school eigenlijk te lang gewacht

heeft met de hulpvraag- een open gesprek aan met de school. Ervaringen van een enkele school verspreiden zich als een olievlek over de andere scholen. Het is daarbij belangrijk om het gevoel door te geven dat men het gezamenlijk oplost, en niet een ieder zijn terrein en verantwoordelijkheden afbakt. Een ander belangrijk element is om de acute nood van een school over te pakken (*“eerst het afvalputje legen”*). Dus een school die de boodschap brengt: ‘het gaat echt niet meer’, krijgt als antwoord: ‘wij gaan het oplossen, zodat er eerst rust komt en we daarna samen kunnen gaan bouwen’. Men probeert de situatie te neutraliseren, zodat een leerling niet met een ‘kater’ van school gaat. Er worden ook co-producties gesloten, bijvoorbeeld met het samenwerkingsverband WSNS en een schoolbestuur, om bijvoorbeeld gezamenlijk de coaching van een team te bekostigen.

“We indiceren niet meer, we schrijven arrangementen uit. We kennen geen Rebound, Op de rails of plekken in het speciaal onderwijs meer, dat zijn allemaal arrangementen”. Maar op het moment dat een ondersteuningsvraag in de ene schoolsituatie leidt tot het toekennen van een onderwijsassistent voor drie maanden en in een andere voor een periode van zes maanden, dan moet je dat wel kunnen verantwoorden en het besluit onderbouwen. Elke aanvraag wordt daarom gedocumenteerd en is opvraagbaar. Het is dus allemaal controleerbaar, maar niet altijd objectiveerbaar. Het risico ligt op de loer dat als objectiveerbaarheid een eis is, er weer teruggегреpen wordt op criteria (en daarmee op bureaucratie). In cluster 4 zijn veel arrangementen op maat tot stand gekomen. Scholen en ouders zijn tot dusverre heel tevreden met wat er toegewezen wordt. In feite is de kennis en kunde op het gebied van de regionale scholen en vanuit de diverse zorgtoewijzingsorganen van de deskundigen uit de PCL en CvI naar voren gehaald en is hen gevraagd om *‘zonder de DSM IV’* te kijken naar een dossier en te bepalen waar een leerling het beste mee af is. Via het VPI (Vraag profiel Instrument)⁷ wordt in elke aanvraag onderbouwd wat de leerling nodig heeft en wat de docent nodig heeft. Inmiddels wordt van ieder kind een verklarend beeld gemaakt, waarin alle aspecten worden meegenomen. Volledigheid van de aanvraag is in die zin wel een vereiste. Daarnaast worden gegevens betrokken die ook voor een REC-

⁷ In het VPI wordt de nadruk gelegd op het handelen van de leraar. Het gaat niet alleen om het in kaart brengen van extra onderwijszorgbehoefte van de leerling, maar ook om de benodigde extra ondersteuning voor de leerkracht.
(Zie bv <http://www.kompas.nu/PrOjecten/Indicatiestellinginhetonderwijs.pdf>).

aanvraag nodig zijn. Er is ook een matrix waarin wordt aangegeven wat er al is, mocht het toch tot een aanvraag bij een CvI komen.

In de 'oude' situatie bestaat er een verschil tussen waar men aanspraak op kan maken door middel van een beschikking en wat er echt nodig is. Zo werkte dat ook in de AWBZ: zodra er criteria zijn, volgt het geld, nodig of niet. Daardoor zijn er, zo meent men in Eemland, veel rugzakken gecreëerd en zoveel stempels uitgedeeld. Mar in de Eemlandse praktijk is de vraag nu dus niet meer: "Deze leerling heeft Asperger, komt hij in aanmerking voor een beschikking?", maar: "Vertel me nou eens waarom het in deze groep met deze leerling niet lukt?"

3.6 Effecten

Er zijn binnen het experiment (naast de herindicaties) zo'n 150 arrangementen tot stand gekomen. Er ontstaan nu als gevolg van de gestelde vragen steeds meer 'kant en klare pakketjes'. Ondersteuningsvragen kunnen vergelijkbaar zijn, maar er is steeds nuanceverschil, dus is er maatwerk nodig. Het is bijvoorbeeld voorgekomen dat een docent van een school na coaching werd vrijgemaakt om zich in verband met de vraag van een jong kind te bekwamen in een bepaalde speltherapie. Bij een vergelijkbare vraag van een andere school een jaar later kan men de match maken. Zo kan er geleerd worden, al moet dan wel steeds met randvoorwaarden (als vrijroosteren) rekening worden gehouden. Aan het einde van elk kortdurend traject wordt het effect geëvalueerd door de school. *"Wat vaak over het hoofd wordt gezien door beleidsmakers, is hoeveel druk de start van een traject geeft (bijvoorbeeld met therapie bij de GGZ, met therapie met de ouders, met een naschoolse opvang plus en extra ondersteuning op school) en dat er grote kans is dat de problemen in die eerste fase verder toenemen."*

Er wordt nu veel beter gekeken naar de ondersteuningsvraag. Daardoor kunnen meer kinderen effectiever bediend worden. Misschien heeft een school geen AB-er nodig of misschien heeft de school juist alleen expertise nodig. Een voorbeeld: een school dient vier maal achter elkaar dezelfde vraag in: voor vier kinderen met een stoornis uit het autistisch spectrum. Elke vraag zou bij de CvI een beschikking zou opleveren en vier maal een AB-er die vier docenten op de school hetzelfde ondersteuningsverhaal gaat vertellen. Zulke vragen hebben in de nieuwe situatie geleid tot een wedervraag aan de school: zou het niet

zinnig zijn om voor het hele team een cursus 'autisme in de klas' te organiseren? De school gaat daarop in. Dat leidt tot een veel duurzame, goedkopere en meer structurele oplossing. In de oude situatie zou de vraag een volgend jaar in theorie weer terug opduiken, van weer een andere docent.

Er ontstaat door de manier van werken steeds meer ervaring in investeren in de ondersteuningsvraag, door bijvoorbeeld niet (alleen) een aanbod te formuleren op de ondersteuningsvraag rond het individuele kind, maar voor de groep. Het oppakken van klas- en schoolniveau zou meer moeten gaan gebeuren. De vraag is nu nog vaak gericht op omgaan met problemen van één kind. De school wil zich nog wel eens geconfronteerd voelen als het advies gericht wordt op een grotere eenheid, bijvoorbeeld de klas. Ook merkt men op, dat de school vaak ouders niet ziet als professionals en dat soms zaken nog niet besproken zijn met ouders.

Behalve de reeds genoemde effecten, zoals tijdwinst voor indicering en start van het ondersteuningstraject, is een effect dat er minder kinderen in het SO zitten. Ook in het VSO zijn er plekken niet bezet. Een landelijk gegeven is dat problematiek in PO lijkt afgenomen en in VO toegenomen, dat wil zeggen: de vraag in het VO neemt toe. Vooralsnog geldt voor de meeste basisscholen, - en misschien nog wel sterker in het VO -, dat zorg maar een klein onderdeelje is van de school. Het is het terrein van de IB-er of van de zorgcoördinator. Een aandachtspunt is hoe de professionalisering binnen de school een sterkere impuls zou kunnen krijgen. Theoretisch zou door de werkwijze het niveau van de basiszorg van een school (via toerusting van docenten) kunnen toenemen. De schoolondersteuningsprofielen die in Eerland voor PO, VO en deel van het SO in beeld zijn, zouden een onderlegger moeten zijn voor het beoordelen van de vraag. Bijvoorbeeld: een school doet een aanvraag voor ondersteuning bij dyslexie, terwijl het schoolondersteuningsprofiel laat zien dat men het protocol dyslexie op de school heeft ingevoerd. Dan moet de vraag teruggaan, want de school moet die ondersteuning zelf kunnen verlenen.

Verder: als een school een aantal malen ondersteuning heeft gehad, zou het schoolondersteuningsprofiel/de basiszorg vervolgens wat zwaarder kunnen worden, omdat het team beter is toegerust.

3.7 Aandachtspunten

Wat moet er 'geregeld' worden als je afstapt van landelijk uniforme, transparante, onafhankelijke indicering met vaste criteria? Er moet in ieder geval een bezwaar- of beroepsprocedure zijn op het niveau van het samenwerkingsverband of wellicht daarboven en er moet verantwoording aan de buitenwereld worden afgelegd: welke interventies zijn gedaan voor welke middelen, wat zijn effecten, zijn doelen bereikt? Maar dan nog kan een school (of ouders) zeggen dat men het er niet mee eens is. Nu nog kan men bij een zware ondersteuningsvraag het advies geven om dan toch maar via de Cvi een beschikking voor cluster 3 of 4 aan te vragen, omdat de oude en nieuwe praktijk nog naast elkaar lopen. Straks kan dat niet meer. Het experiment loopt nog tot halverwege 2014. De eerste twee jaren waren aanloopjaren, nu is men goed op stoom. De fase van borging en kwaliteitszorg valt buiten het experiment, dat lukt niet in vijf jaar, zo stelt men. Er wordt aandacht besteed aan het evalueren en borgen van de eigen zorgtoewijzingstructuur. De kennis en kunde van leden van de verwijzingscommissie moeten geborgd worden, waarbij een balans gezocht moet worden tussen vertrouwen en verantwoorden (met als valkuil: oud gedrag).

Bij elk arrangement zou tevoren een doel geformuleerd moeten worden en na afloop bekeken in hoeverre het doel behaald is. De ondersteuningsvraag zou op z'n minst veranderd moeten zijn.

Er zijn veel scholen die graag zorgleerlingen willen bedienen. Specialisatie kan betekenen dat de school daardoor een aanzuigende werking heeft op een bepaald type zorgleerling of op zorgleerlingen in het algemeen. Dat kan weer nadelige gevolgen hebben. Scholen moeten dus hun 'kritische grens' kunnen aangeven en dat moet gerespecteerd worden.

Er komt een spannende fase aan, als de verdeling van middelen meer een rol gaat spelen, in de toekomstige situatie binnen Passend onderwijs. Het de vraag of besturen dan zullen blijven kiezen voor de kracht van de samenwerking. De betrokkenheid van bovenschoolse directies bij onderwijs en ondersteuning mag nog toenemen, naar de mening van de projectleiding.

Een ander vraagstuk is de positie van de samenwerkingsverbanden: hoe verhouden die zich qua verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot die van de besturen? Verder: Wat wordt de plek van het speciaal onderwijs in het

samenwerkingsverband en hoe wordt er naar het (V)SO gekeken? De 'knip' tussen PO en VO is lastig en draagt voor Eemland het risico in zich dat de tot nu toe gerealiseerde samenwerking weer achteruit zal gaan, doordat het PO zich voorlopig terugtrekt in eigen kring (om zich te wijden aan wettelijke verplichtingen als zorgplan en statuten). Dat zou jammer zijn, want investeren in het PO loont immers in het VO. Voor de toekomst ziet men in Eemland drie afbreukrisico's: minder middelen, verdwijnen van expertise/ervaren diagnostici en 'bestuurlijke drukte'/niet meer kunnen werken op basis van goed vertrouwen. Maar het draagvlak in de regio voor het continueren van zorgtoewijzing als thema is groot, dus hopelijk lukt het om die afbreukrisico's het hoofd te bieden.

4 Intermezzo: andere proeftuinen voor indicering lwoo

In dit intermezzo beschrijven we bevindingen gebaseerd op rapportages over monitoring van de indicatiestelling voor lwoo, in andere locaties dan in Eemland. De indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs gebeurt, zoals eerder vermeld, sinds 1999 door de Regionale Verwijzingscommissies VO. In 2006 kregen de samenwerkingsverbanden VO de mogelijkheid te opteren voor een experiment in twee modellen: een model waarbinnen ze zelf de rol van de RVC VO op zich namen of een model waarin ze eigen criteria voor toewijzing mochten ontwikkelen binnen een gesloten budget. Zes samenwerkingsverbanden VO hebben bij wijze van pilot gekozen voor het eerstgenoemde alternatief: het in eigen beheer uitvoeren van dezelfde werkzaamheden als de RVC. Binnen deze pilots ging het uitsluitend om de indicering voor lwoo. In opdracht van het ministerie van OCW heeft bureau Ortho Consult tussen 2007 en 2010 de pilots gevolgd van deze zes samenwerkingsverbanden (Goes, Den Helder, Delft, Zutphen, Emmeloord en Ridderkerk inclusief subregio's). De ervaringen in deze pilots vormen een aanvulling op de ervaringen in Eemland, althans voor wat betreft de indicering voor lwoo, en worden daarom hier kort beschreven. Er kan uit geleerd worden hoe goed en hoe snel samenwerkingsverbanden in staat zijn om zelf te werken met landelijke uniforme criteria en met alles wat daarbij aan zorgvuldigheid en ondersteunende processen komt kijken.

Pilots indicatiestelling lwoo

Zoals vermeld hebben zes samenwerkingsverbanden VO de keuze gemaakt om bij wijze van pilot zelf lwoo toe te wijzen. Dat deed men op voorwaarde van

deelname aan een onderzoek (monitor) waarin de juistheid van de afgegeven lwoo-verklaringen werd gecontroleerd en gerapporteerd. Bij twijfel moesten de pilots het dossier voorleggen aan de RVC voor een second opinion. We vermelden hieronder een aantal gegevens uit dit onderzoek van Ortho Consult.

Een eerste opmerkelijke bevinding is dat de zes samenwerkingsverbanden in die periode kennelijk alleen opteeden voor de rol van RVC en niet voor eigen criteria formuleren binnen een gesloten budget. Na drie jaar, zo blijkt uit de monitor, zouden de zes pilots, als ze opnieuw mochten kiezen, naar verwachting nu wel kiezen voor loslaten van criteria en eigen verdeling van zorgmiddelen, omdat ze inmiddels het zelf indiceren voldoende beheersen. Op grond hiervan wordt verwacht dat de overige 74 samenwerkingsverbanden VO, mits ze bereid zijn de verantwoordelijkheid daarvoor te dragen, ook in staat zouden moeten zijn 'het toepassen van de LVC-criteria zelf te kunnen'.

Een tweede bevinding is dat de inrichting en het niveau waarop de verantwoording voor de procedure, de besluitvorming en toekenning van de lwoo-beschikking werd genomen, per pilot verschilde. Dat maakt een algemene samenvatting lastig. We hebben de volgende punten uit de monitorpublicatie gehaald (Den Dulk, 2010), vanwege de relevantie in de vergelijking met Eemland:

- De pilots kiezen vaak voor vroegtijdige centrale toetsing en halen daarmee het werk en de verantwoordelijkheid voor de selectie helemaal naar zich toe, waardoor de VO-scholen een kant-en-klaar-pakket van reeds geïndiceerde leerlingen met beschikking krijgen (net als in Eemland).
- De eerste twee pilotjaren bleek het foutenpercentage boven de 10% te liggen; zo ook in het derde jaar. Nader onderzoek leerde echter dat in het 3^e jaar 80% van de fouten gebaseerd was op administratieve fouten. Na controle daarvan resteerde nog 1,5% fouten in van de aangeleverde dossiers, doorgaans veroorzaakt door afrondingsverschillen.
- In het eerste jaar werden relatief veel twijfel-dossiers aan de RVC's VO voorgelegd, in het derde jaar nauwelijks meer.
- Controle en begeleiding in de toepassing van de criteria en procedures helpt om minder fouten te maken.
- Na een periode van drie jaar waren de zes samenwerkingsverbanden in staat om dat nauwkeurig en zonder al te veel fouten te doen en een

ondersteunende administratie op te zetten. In totaal zijn in de zes pilots ruim 3000 leerling-dossiers behandeld, waarbij uiteindelijk 90 fouten (3%) in de toepassing van de indicatiecriteria werden geconstateerd. De evaluatie⁸ laat dus zien dat deze zes samenwerkingsverbanden bereid en in staat waren om in een driejarig leertraject een betrouwbare indiceringsprocedure voor lwoo te ontwikkelen, waarbij echter wel gedurende de drie jaar (intensieve) controle nodig bleek.

- Een belangrijke variabele bleek te zijn het aantal personen en schijven waarover de indicatiestelling zich uitspreidt: hoe meer, hoe kwetsbaarder op het punt van de zorgvuldigheid.
- De beleidsruimte (waarin de beslissing ofwel PrO ofwel lwoo kan worden) blijkt groot te zijn; dit komt doordat de criteria vatbaar zijn voor meerdere interpretaties en sociaal emotionele problemen moeilijk hard zijn te maken.

Naar aanleiding van de resultaten merkt de auteur van de monitor op dat er in de praktijk nauwelijks zicht bestaat op de relatie tussen de middelen die gemoeid zijn met een lwoo-beschikking, de extra zorg voor lwoo-geïndiceerde leerlingen en het effect daarvan. Eenmaal geïndiceerd, onttrekt de wijze waarop zorg geboden wordt aan leerlingen zich aan de waarneming.

⁸ Het eindverslag "Wij kunnen het zelf!" is bij ons weten nog geen openbaar document.

5 Verwijzingen naar lwoo en PrO in Eemland: ervaringen van ouders

5.1 Positie van ouders

De versterking van de positie van ouders is een belangrijk onderdeel van Passend onderwijs. Bij de versterking van de positie van ouders spelen verschillende factoren een rol, waaronder informatie, communicatie, en ondersteuning (Referentiekader Passend onderwijs, 2011).

In de Eemlandse brochure 'Scholen voor Praktijkonderwijs en scholen voor VMBO met Leerwegondersteunend onderwijs' (SWV-VO Eemland, 2012) wordt beschreven bij welke delen van de indicatieprocedure ouders een rol hebben:

1. Voorafgaand aan de aanvraag is door de basisschool een Drempelonderzoek afgenomen, aan de hand van door het SWV-VO beschikbaar gestelde tests. Het SWV-VO stuurt vervolgens op korte termijn een rapportage, op grond waarvan besloten kan worden of aanmelding voor de verdere procedure zin heeft.
2. De school stuurt het Aanmeldingsformulier (tevens onderwijskundig rapport) en de door de ouders ingevulde 'Vragenlijst voor ouders/verzorgers' naar het SWV- VO. Ouders moeten expliciet toestemming geven en de aanvraag voor extra zorg ondertekenen.
3. De aanvraag wordt beoordeeld door de PCL-VO. Het beschikkingsbesluit en een toelichting van de PCL worden per brief aan de ouders meegedeeld. De school krijgt een brief met het beschikkingsbesluit en een overzicht van de PCL-bespreking met een toelichting.
3. Bij een beschikking voor Praktijkonderwijs is een schriftelijke zienswijze van de ouders noodzakelijk.
4. Ouders kunnen op grond van de beschikking en het advies een schoolkeuze maken en de leerling aanmelden bij de school van keuze. Ook is er een

procedure beschreven die gevolgd kan worden als de ouders het niet eens zijn met het advies (SWV-VO Eemland, 2012).

Qua procedurestappen is het dus helder in welke fase ouders welke rol vervullen. Maar hoe wordt dat door ouders beleefd? Om dat te onderzoeken, hebben we met enkele ouders gesproken over hun ervaringen. In dit hoofdstuk beschrijven we daarvan de resultaten.

5.2 Ervaringen van ouders

Procedure interviews

In de periode tussen 16 juli en 22 augustus 2012 is met acht ouders die te maken hebben gehad met een lwoo- of PrO-beschikking telefonisch contact opgenomen met de vraag of men bereid was tot een telefonisch interview van ongeveer een kwartier. Twee ouders waren hiertoe niet bereid, in één geval uit onvrede met de procedure. Met in totaal zes ouders hebben gesprekken plaatsgevonden. Vier leerlingen hadden een beschikking voor lwoo, waarvan één al een jaar op het VO heeft gezeten. Twee leerlingen hadden een beschikking voor PrO. Er is gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde interviewleidraad.

Hoe wordt duidelijk dat de leerling niet naar het reguliere voortgezet onderwijs kan?

De weg naar het lwoo of PrO kan verschillend verlopen: voor sommige ouders komt de verwijzingsprocedure als een verrassing, andere ouders hebben er van het begin af aan rekening mee gehouden dat hun kind niet altijd in het gewone onderwijs zou kunnen blijven en/of extra zorg nodig zou hebben.

Bij verschillende leerlingen was volgens de ouders aanvankelijk sprake van een redelijk normale ontwikkeling. *'Hij presteerde tot en met groep 6 zoals het moest, in groep 7 kelderde dat, hij bouwde leerachterstanden op. Rond de CITO-toets begon ik in te zien dat regulier onderwijs niet haalbaar was.'*

In andere gevallen was er op de basisschool altijd al extra begeleiding voor de leerling. Ondanks die begeleiding kwam een van de leerlingen in groep 8 niet meer mee met taal en spellen: *'Toen had hij de CITO echt slecht gemaakt, superslecht, er was geen keuze meer'*. Hij heeft nu een jaar lwoo achter de rug en het gaat daar erg goed. *'Toen vroeg ik me af of lwoo nog wel nodig was. Voor het komende jaar wilde ik hem inschrijven op de gewone school. Maar daar kon hij toch niet terecht.'* Bij een andere leerling was er van het begin af

aan al sprake van concentratieproblemen. *'Ik heb altijd wel getwijfeld of hij het gewone onderwijs kon volgen. In groep 7 hebben wij hem zelf laten testen, toen is er ADD gediagnosticeerd en heeft hij medicatie voorgeschreven gekregen. Dat hielp heel goed. De leerkracht aarzelde nog of hij met extra ondersteuning naar het I-AVO kon of dat het lwoo werd. Toen heeft de school hem toch aangemeld voor lwoo.'*

Bij alle leerlingen werd de noodzaak tot verwijzing naar lwoo of PrO door de school of de leerkracht aan de orde gesteld. Daar is door de ouders verschillend op gereageerd. *'Er is helemaal geen druk uitgeoefend, wij zagen het zelf ook wel'* of *'De leerkracht heeft het aangekaart en overlegd of wij er mee instemden'*. Bij een van de scholen kwam het idee van de leerkracht de leerling aan te melden bij het lwoo als een verrassing: *'Ik legde het eerst helemaal bij de school neer, dat ze meer aandacht aan hem hadden moeten besteden. Maar nu vind ik het wel heel prettig dat hij extra steun krijgt, ik zie ook wel in dat hij het VO niet zonder lwoo kan doen'*.

Beschikking

Over de inhoud van de beschikking en de toelichting van de PCL lopen de oordelen van de ouders uiteen. Sommige ouders zijn (redelijk) tevreden. *'Ja hoor, dat begreep ik wel. Het werd PrO en dat leek ons ook het beste'* of *'Soms waren dingen wat vaag, vooral door de codes die gebruikt worden. Dan deden we navraag bij de leerkracht'* of *'De toegestuurde beschikking was niet eenvoudig, maar met tweemaal lezen lukte het wel. We vonden het fijn te lezen op welk vlak er hulp en aandacht zou komen.'*

In een geval was er onvrede over het tijdstip van toezending van de beschikking: *'De beschikking kwam pas nadat wij onze zoon hadden aangemeld en naar de open dag van de nieuwe school waren geweest.'* Een andere ouder had moeite met de toon van de beschikking: *'De boodschap dat onze zoon niet naar het regulier onderwijs kon werd lomp gebracht, het had wel subtieler gekund, met meer respect voor ouders en kind'*.

Keuzevrijheid

Keuzevrijheid is er wat betreft het type onderwijs en de specifieke school. Ouders lijken de keuze tussen regulier onderwijs enerzijds en PrO of lwoo anderzijds moeilijker te vinden dan de keuze voor een specifieke school. Verschillende ouders aarzelen nog of ze de goede keuze gemaakt hebben. Een moeder zegt dat zij zich er maar bij neergelegd heeft dat haar zoon niet net als

zijn vrienden naar de school in het dorp kan gaan. Een andere moeder had liever gezien dat haar dochter naar het regulier onderwijs ging: *'Beter iets hoger te beginnen en dan kan ze zonodig altijd nog afzakken.'* Voor in totaal drie ouders maakte de score op verschillende tests duidelijk dat regulier voortgezet onderwijs niet haalbaar was voor hun kind.

Opvallend is dat één van de ouders het idee heeft dat er helemaal geen aanmeldingsprocedure doorlopen is en dat zij hun kind zonder beschikking zelf hebben aangemeld op de nieuwe school.

Bureaucratie?

Verwijzingsprocedures worden vaak als bureaucratisch ervaren. Sommige ouders in dit onderzoek vinden de Eemlandse procedure niet bureaucratisch: *'Nee hoor, ik kijk goed terug op het proces. Iedereen werkte goed mee'*. Andere ouders typeerden hun ervaringen juist wel als bureaucratisch: *'Ja, ik vond het erg bureaucratisch, het waren heel veel formulieren. Ik dacht steeds 'Dat heb ik toch al ingevuld, dat hij zich zo slecht kan concentreren' en 'Ik doe het wel maar ze hebben dat toch al?'* Een deel van de ouders herinnert zich niet alle formulieren of zelfs de hele procedure niet, bijvoorbeeld of de 'Vragenlijst voor ouders bij de aanmeldingsgegevens zat. *'Dat weet ik niet meer' en 'Ik herinner me niets van vragenlijsten of formulieren. Wij hebben hem zelf aangemeld op de nieuwe school'*. Maar ook de ouders die bureaucratie niet nadrukkelijk noemen spreken wel van een grote hoeveelheid papier: *'Ik weet dat ik een Vragenlijst voor ouders heb ingevuld. En het aanmeldingsformulier heb ik waarschijnlijk ook ondertekend. Een kopie van het aanmeldingsformulier heb ik denk ik ook gekregen, het was een berg papieren.'*

Welke informatie missen ouders?

Niet alle ouders voelen zich goed geïnformeerd. *'Mijn probleem met de procedure was de proceskant. Als wij eerder hadden geweten dat er problemen waren met het leren, dan hadden wij anders ingestoken, het al op de basisschool op een andere manier aangepakt of 'We hebben zoveel verteld, en dan krijg je een papiertje terug waar bijna niets in stond'*. Sommige ouders hadden behoefte aan persoonlijk contact rond de aanmeldingsprocedure: *'Ik heb nog niet gelezen wat er met hem aan de hand is, wat er uit al die tests en die papieren gekomen is. Ik had graag nog een gesprek gehad met degene die hem heeft getoetst, persoonlijk contact.'* Verder vermeldt één ouder dat het niet duidelijk is geworden wat het lwoo biedt.

Sommige ouders hebben behoefte aan informatie over de school waar hun kind het komende schooljaar naar toe gaat. *'Alles is eigenlijk nog heel onduidelijk. Wij weten niet wat ze op de nieuwe school gaan doen, wat voor vakken ze krijgt' of 'We hebben alleen gehoord dat ze het een en ander mee naar school moet nemen, maar we hebben verder geen informatie'*. De ouders die informatie geven over open dagen van de nieuwe school, vonden het contact heel positief. *'Nu hij het gezien heeft, vindt hij het een leuke school'*.

5.3 Conclusies

Hoewel de Eemlandse aanmeldingsprocedure voor lwoo en PrO in verschillende fasen voorziet in informatieverstrekking en vragen van toestemming aan de ouders blijken ouders soms toch nog het gevoel te hebben onvoldoende of niet geïnformeerd te zijn. Of dit feitelijk juist is of niet is lastig te beoordelen (waarschijnlijk is de procedure wel in alle gevallen gevolgd), maar dit soort signalen maakt duidelijk dat er toch nog verbeteringen mogelijk zijn als het gaat om betrokkenheid en zeggenschap van ouders. Zeker de minder mondige ouders met weinig kennis van het onderwijssysteem, maar ook andere ouders, zouden gebaat kunnen zijn bij een vaste trajectbegeleider als aanspreekpunt. Deze persoon zou ook een taak hebben bij het gesignaleerde gebrek aan informatie van ouders en kind over wat er verwacht kan worden van lwoo en PrO.

Opvallend is dat sommige ouders zich tot het moment van de aanmeldingsprocedure voor lwoo en PrO niet gerealiseerd hadden dat hun kind niet naar het regulier VO zou kunnen. Daaruit kan geconcludeerd worden dat de basisschool ouders van leerlingen die zich niet optimaal ontwikkelen al in de loop van de basisschoolperiode beter zouden moeten informeren over de perspectieven van hun kind.

De informatie van de ouders in de interviews lijken verder aan te geven dat er weinig sprake is van *wederzijdse* uitwisseling tussen school en ouders of van afstemming op de betreffende leerling.

6 Naar inpassing van lwoo en praktijkonderwijs in Passend onderwijs

Wat leren de ervaringen in Experiment Eemland voor een toekomstige situatie, waarin ook de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs begrensd zijn en de regio zelf zorgdraagt voor de verdeling ervan (dus zonder landelijke criteria)? In dit hoofdstuk formuleren we conclusies en reflecteren daarop. Daarbij betrekken we de uitkomsten van de panelbijeenkomst met betrokkenen bij de indicatiestelling lwoo/PrO en de nieuwe zorgtoewijzing in Eemland. Aan het slot blikken we terug op de hoofdvragen van het onderzoek.

Landelijke indicatiestelling lwoo en PrO

Om de ervaringen in Eemland met de indicering voor lwoo en PrO goed te kunnen plaatsen is vergelijking met de werkwijze in de rest van het land nodig. Die werkwijze landelijk is als volgt.

Sinds 1999 wordt de indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs uitgevoerd aan de hand van uniforme landelijke criteria door de 16 regionaal opgezette RVC's VO. Een RVC komt op basis van een gemotiveerde en onderbouwde aanvraag voor een beschikking tot een onafhankelijk oordeel. Hierbij spelen geen financiële grenzen, er bestaat een open einde financiering (elke leerling die aan de criteria voldoet wordt gefinancierd). Er is daarnaast nog een regionaal zorgbudget, dat naar eigen inzicht door de samenwerkingsverbanden VO kan worden ingezet, ook voor leerlingen die buiten de criteria vallen.

De RVC's VO hebben ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de indicatiestelling ervaringen gebundeld. Dat heeft een aantal lessen opgeleverd (RVCO VO, 2010). Zoals:

- Indicatiestelling moet geleerd worden, het vergt een lange voorbereidings- en gewenningstijd⁹;
- Het is goed als er ruimte is om zelf afwegingen te maken: dat doet een beroep op de professionaliteit van degene die indiceert (via beleidsruimte in de toepassing van criteria) en maakt acceptatie in de regio makkelijker (regionaal zorgbudget);
- Indiceren vraagt om evenwicht aan de voor- en achterkant (vraag/diagnose en aanbod). In de huidige situatie geeft een beschikking lwoo of PrO (uitsluitend) *toegang* tot zorg; het is aan de school om die zorg gedifferentieerd aan te bieden;
- Indicatiestelling vaart wel bij het wegnemen van zoveel mogelijk belasting bij het veld en bij veel samenwerking en communicatie;
- Het vertrouwen in de indicatiestelling wordt groter naarmate de leerling meer als gemeenschappelijk doel beleefd wordt;
- Landelijke indicatiecriteria garanderen uniform handelen over alle regio's heen;
- Landelijke indicatiecriteria zorgen voor transparantie en objectiviteit in werkwijze en toepassing voor ouders en leerlingen;
- Een landelijke database ondersteunt een uniforme werkwijze, maakt beslissingen controleerbaar, en biedt de mogelijkheid om landelijk en naar regio ontwikkelingen en vergelijkingen in beeld te brengen.

Indicatiestelling voor lwoo en PrO in Eemland

Hoe kunnen we in het licht van bovenstaande punten de werkwijze in Eemland waarderen? We hebben laten zien dat de 'Eemlandse variant' van de indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs op belangrijke onderdelen niet afwijkt van hoe dat elders in Nederland gebeurt, althans niet tot nu toe. Ook in Eemland gebruikt men de landelijke criteria en werkt men met een open einde financiering en een regionaal zorgbudget. De motivatie om landelijke criteria te handhaven lag voor Eemland ook in het gegeven dat de helft van de leerlingen in het VO in Eemland van buiten de regio afkomstig is.

De voordelen van de landelijke werkwijze op het gebied van transparantie, objectiviteit, gebruik van het regionaal zorgbudget zijn dus in Eemland ook allemaal aanwezig.

⁹ Ook bij de RVC's liep een monitor mee; na 4 jaar werd deze overbodig doordat het verschil tussen de RVC-toepassing en de monitor 'strikte toepassing' kleiner was dan 0,5% en grotendeels berustte op administratieve fouten.

Eemland verschilt wel van andere regio's in die zin, dat er eerder met de procedure gestart wordt (begin groep 8). Niet het VO is de aanvrager van een beschikking, maar het samenwerkingsverband. Dat regelt alles rondom de indicatiestelling. De PCL VO voert de taak van de RVC uit. Het proces van indicatiestelling wordt daarmee onderdeel van de VO-schoolkeuze.

De belangrijkste voordelen daarvan zijn, volgens de betrokkenen in Eemland:

- Er is sprake van geringe(re) belasting van het veld; het samenwerkingsverband neemt het grootste deel van de administratieve handelingen uit handen van de scholen;
- Overzichtelijkheid: alle stappen in de aanmelding en de procedure naar een beschikking zijn nauwkeurig beschreven in een jaarlijkse brochure en alle stappen worden op een overzichtelijke manier geadmistreerd en bijgehouden;
- Het advies van de PCL is meer gedetailleerd en gedifferentieerd dan dat van de RVC (zorg ja/nee). In de visie van Eemland moet een aanvraag/beschikking een aanzet zijn tot een traject op school: wat heeft deze leerling dan nodig? Dat bevordert de kwaliteit van de overdracht PO-VO en daardoor kunnen doorlopende zorg/begeleidingstrajecten ontstaan. Dat vergt uiteraard wel een goede afstemming tussen PO en VO;
- De PCL opereert meer schoolnabij. Waar dat 'te' nabij is vormen de omringende VO-scholen een corrigerende factor;
- De ketenpartners en betrokkenen in de indicatiestelling in Eemland betonen zich tevreden over het traject.

Op de eerder genoemde punten 'evenwicht aan de voor- en achterkant', geringe belasting van het veld en goede samenwerking/communicatie in de keten lijkt het Eemlandse model dus beter te scoren dan de landelijke procedure. Ook lijken er meer garanties te zijn voor 'de leerling beleven als gemeenschappelijk doel' .

In theorie heeft de Eemlandse werkwijze wel een mogelijk risico, vergeleken met de RVC-werkwijze. De positie van een RVC garandeert in principe meer onafhankelijkheid; in een openeinde financiering *kan* een minder onafhankelijke positie een opening zijn naar het uitdijen van het aantal beschikkingen. In de praktijk heeft in Eemland de wijze van indicatiestelling echter niet geleid tot een groter aandeel beschikkingen dan elders of dan voorheen.

Verder merken we op dat, hoewel veel inspanningen zijn gedaan om de procedures voor ouders inzichtelijk en begrijpelijk te maken, de meningen van betrokken ouders in Eemland nog wisselend zijn. Naar hun ervaring is de procedure nog redelijk bureaucratisch en er lijkt nog verbetering mogelijk in de tijdige voorbereiding van ouders op de lwoo- of PrO indicering vanuit de basisschool en in begeleiding tijdens het traject van onderzoek en schoolkeuze. Op dit punt beschikken we niet over landelijk vergelijkingsmateriaal.

Nieuwe zorgtoewijzing in 'arrangementen'

Behalve naar de lwoo- en PrO-procedure hebben we in dit onderzoek ook gekeken naar de wijze waarop binnen het Experiment Eemland volgens een nieuwe aanpak zorgtoewijzing plaatsvindt voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven, al dan niet in de vorm van speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs. Dit gebeurt binnen de context van een vastgelegd budget, dus niet met een opende systematiek. Getracht wordt in plaats van beschikkingen met een standaardduur en standaard inhoud (zoals landelijk gebruikelijk bij het afgeven van een SO-indicatie/rugzak) een flexibeler systeem en aanbod te creëren. Er wordt zorg toegewezen in de vorm van arrangementen. De arrangementen zijn bedoeld om zowel het kind als de leerkracht te 'bedienen' en zijn primair gericht op opname/inbedding in de eigen zorgstructuur van scholen. Een bovenschools loket fungeert als eerste (lijns) zeef. Trajectbegeleiders begeleiden leerkrachten, ouders en leerlingen. Is er meer zorg nodig dan reguliere scholen kunnen bieden, dan komt in tweede instantie een vraag bij het verwijzingssteam terecht, dat bestaat uit personen die grote kennis hebben van het onderwijsveld en veel vertrouwen en contacten hebben opgebouwd in het veld. Vergeleken met de oude situatie zijn niet criteria voor een beschikking leidend, maar gaat het om een antwoord op de vraag waarom het met de leerling in deze groep/klas niet lukt en welk arrangement daarvoor bruikbaar is. De verwachting is dat op deze manier effectiever (=meer op maat, sneller, voor meer leerlingen en meer duurzaam) zorg kan worden toegewezen.

De bekendheid met elkaar en het vertrouwen van de samenwerkende partners in het netwerk zijn een belangrijke conditie voor het welslagen van deze werkwijze.

Er vindt dus een ontwikkeling plaats van indiceren op basis van criteria naar uitschrijven van arrangementen. Dat vraagt het durven en kunnen articuleren

van een ondersteuningsvraag door een school. Daarvoor is tijd en veel communicatie met het veld nodig, zo leert de ervaring tot nu toe, en het gevoel: samen voor de leerling.

Toewijzen zonder harde criteria en zonder minutieuze bewijslast geeft speelruimte, in ieder geval zolang voldoende middelen voorhanden zijn. Het brengt wel nieuwe vragen met zich mee, niet alleen in termen van verdeling maar ook van transparantie en afleggen van verantwoording. Het maakt de persoon van de toewijzer belangrijker, maar daarmee ook kwetsbaarder. Veel hangt af van de ervaring, de expertise en het gezag van deze personen en het is dus nodig om deze ervaring, kennis en kunde te borgen in de organisatie. Deze vorm van zorg toewijzen is in Eemland nu enige tijd in praktijk gebracht, maar nog niet geëvalueerd. Over de effecten en het behalen van de beoogde doelen kan dus nog weinig worden gezegd¹⁰.

Door bundeling van middelen (plus het gegeven dat men een groene regio is) is er vooralsnog genoeg financiële speelruimte.

Grensverkeer is in deze systematiek wel een groot aandachtspunt.

Reflectie

Duidelijk mag zijn dat in Eemland het vertrouwen bestaat dat men prima in staat is om zelf zorgtoewijzing ter hand te nemen. Voor wat betreft lwoo en PrO heeft men de RVC-procedure met inachtneming van de landelijke criteria bewerkt tot een eigen procedure, die tegemoet komt aan een aantal aspecten die men hoog in het vaandel heeft: vroege signalering, een transparante procedure met weinig administratieve belasting, handelingsgericht werken en samenwerking tussen PO en VO. Men is zich bewust van het vertrouwen dat men heeft en handelt daarnaar. Er is formeel geen 'tweede oog' dat meekijkt, maar controle is mogelijk doordat er zorgvuldig en toetsbaar wordt geregistreerd.

De zorgtoewijzing voor (V)SO, rugzak en dergelijke heeft in Eemland inmiddels echt andere vormen aangenomen dan elders. Principes die in Passend onderwijs als belangrijk zijn benoemd worden hier al een heel eind gerealiseerd: zorg op maat, aan de basis, flexibel en niet alleen gericht op het kind maar ook op leraar en school. De rol van onafhankelijke indicatiestellers is overgenomen door eigen diagnostici, die gezag en vertrouwen hebben in het veld. Budgetten kunnen gericht en minder 'standaard' worden ingericht. Een

¹⁰ In het Experiment Eemland bestaat het voornemen om daar zelf onderzoek naar te laten doen.

belangrijke gunstige conditie daarbij is dat men tot nu in Eemland voldoende middelen heeft.

Later in dit hoofdstuk zullen we nog ingaan op enkele vragen die bij de Eemlandse werkwijze gesteld kunnen worden, ook in verband met toepassing elders. Maar eerst gaan we in op de uitkomsten van een discussiebijeenkomst die we in Eemland hielden met centrale betrokkenen over wat we het ‘gedachtenexperiment’ hebben genoemd: hoe zou de toeleiding naar lwoo en PrO er uit kunnen zien als ook daar landelijke criteria zouden verdwijnen en budgetfinanciering wordt ingevoerd?

Naar Passend onderwijs: de panelbijeenkomst

In 2014 wordt Passend onderwijs operationeel, in samenwerkingsverbanden PO en samenwerkingsverbanden VO. De verwachting is dat, met het afschaffen van alle landelijke vormen van indicering, dat op termijn ook zal gaan gelden voor lwoo en praktijkonderwijs. Daarnaast zal de openeinde financiering ook voor lwoo en PrO verdwijnen.

Over de verwachtingen over deze situatie organiseerden we een panelbijeenkomst. Aanwezig waren verschillende vertegenwoordigers van het samenwerkingsverband VO, verwijzers, scholen voor vmbo met lwoo en praktijkonderwijs, schoolmaatschappelijk werk en trajectbegeleiders. Het doel was de huidige ervaringen met de indicatiestelling voor lwoo en PrO en het nieuwe systeem van zorgtoewijzing te inventariseren en te bespreken op hun implicaties voor de toekomst.

In de bijeenkomst kwamen de onderstaande punten aan de orde. Voor een deel bevestigen die dat wat eerder beschreven is in dit rapport over beide indicatieprocedures, voor een deel zijn het aanvullingen of nieuwe perspectieven.

Het perspectief: wordt het wel zo ‘nieuw’?

Het perspectief van dit onderzoek lag sterk op ‘hoe gaat het nu landelijk, hoe gaat het nu in Eemland, hoe gaat het straks onder het regime van Passend onderwijs?’ Een aantal panelleden benadrukte echter dat de nieuwe situatie, volgens de principes van Passend onderwijs, eigenlijk weer gaat lijken op de situatie van vóór de landelijke indicatiecriteria. Voorheen was er ook een situatie waarin er zonder criteria geïndiceerd werd, waarin bijvoorbeeld het hoofd van de school voor speciaal onderwijs dat deed. Die situatie was op vertrouwen gebaseerd en dat pakte, aldus de aanwezigen, helemaal zo slecht

niet uit. Indicatiestelling aan de hand van criteria heeft nogal eens met zich meegebracht dat men het gevoel had dat het kind verdwenen was in de administratieve rompslomp. Misschien gaan we dus terug naar een situatie waarin vertrouwen in de deskundigheid van de man of vrouw met ervaring de overhand heeft en is dat eigenlijk ook heel wenselijk...

De scholen voor lwoo en praktijkonderwijs in het panel gaven aan heel tevreden te zijn met de huidige manier van indiceren in Eemland (bijvoorbeeld vanwege de centrale toetsing en de geringe belasting van scholen) en dat er wat hen betreft geen urgentie is om daar verandering in te brengen.

Van indicering naar zorgtoewijzing; trajecten

Zodra er over toewijzing en niet alleen over indicering gepraat wordt, omvat dat de volle breedte van het traject; alles wat erbij komt kijken. Dat ligt ook voor de hand, omdat de nieuwe zorgtoewijzing zoals Eemland die heeft ontwikkeld, primair de inhoud/benodigde ondersteuning centraal stelt. Dat is anders dan de situatie waarin criteria een hefboom vormen voor de toekenning van het recht op zorg (en het daarbij stopt). In het panel bestond duidelijk het gevoel dat men in dit proces in Eemland op de goede weg was.

Het kind centraal

In het algemeen geven de panelleden aan dat praten over leerlingen hen bindt en dat dat ook het uitgangspunt voor Passend onderwijs moet zijn. In dit verband uitte men zorg over de 'bestuurlijke drukte' die de stelselwijziging in Passend onderwijs met zich mee brengt: "*In gesprekken aan bestuurstafels heeft men nauwelijks het idee dat het over kinderen gaat*".

Een winst van het denken in zorgarrangementen is dat de behoefte van het kind centraler staat: wat is er nodig om deze leerling in deze setting te laten functioneren? Maar als de vraag naar maatwerk verwijst, dan moet dat dus ook aan de aanbodzijde geboden kunnen worden en kan er bijvoorbeeld geen sprake zijn van gedwongen winkelering, zoals verplicht gebruik van de AB-dienst. De voor- en achterkant van het loket moeten met elkaar in overeenstemming zijn. De kern is het bieden van kwaliteit die passend is. In de arrangementen kan AB gekozen worden, maar het hoeft niet.

Documenteren noodzakelijk

Het wordt belangrijk gevonden goed te documenteren wat er extra gedaan wordt voor de leerling. Het is lastig te beschrijven: wat heeft een kind nodig,

wat heeft gewerkt? Als het nu bij deze (goede) leerkracht goed gaat, is dat nog geen sluitende garantie voor later. Ook bij transities is het lastig te beschrijven waarom het binnen deze setting (zo) lang goed is gegaan. Maar lastig of niet, documenteren is belangrijk voor evaluatie en voor transparantie.

Vraagarticulatie

Scholen vinden het moeilijk hun vraag te formuleren/articuleren, zo is de ervaring. Op dit punt is scholing noodzakelijk, bijvoorbeeld door orthopedagogen. Die kwaliteit moet het onderwijs 'in geschoven' worden. Aan de andere kant zit er ook een grens aan deskundigheidsbevordering: juist bij onderwijs aan zorgleerlingen spelen talent en persoonlijkheid van mensen vaak een grote rol.

De invoering van de zorgplicht wordt hierbij gezien als stimulans: "*Zorgplicht is een gouden kans om te formuleren wat de behoefte is*". De oude toelatingscommissies kunnen een belangrijke rol (gaan) spelen bij het bepalen wat de leerling nodig heeft. Als er een Commissie voor de Toelating aan de poort gezet wordt, kan een genuanceerd beeld ontstaan voor een leerling er toegelaten wordt. Wel wordt opgemerkt dat de structuur in het VO (vakken/leerkrachten) een situatie zoals binnen het experiment gerealiseerd wordt voor PO ingewikkelder maakt.

Vroeg signaleren

Er moet tijd ingeruimd worden voor vroegsignalering. In het lwoo-PrO traject moeten de ouders stapsgewijs meegenomen worden, opdat men niet in de laatste fase van de basisschool voor verrassingen komt te staan. Het vroegtijdig vaststellen van een uitstroomprofiel kan ook rust bieden aan ouders en kind. Een voorwaarde voor tijdig signaleren is ook dat leerlingvolgsystemen op orde moeten zijn. Het komt nog voor dat kinderen niet geïndiceerd worden omdat het PO ze niet als zorgleerling herkent/doorgeeft. Pas in het VO komen ze dan als zorgleerlingen 'boven drijven'.

Budgettering en middelenverdeling

In de oude situatie betekent een beschikking geld en is er geen prikkel om anders te gaan handelen. De in het panel aanwezige school voor praktijkonderwijs bepleit om in de toekomst meer onderscheid te maken tussen praktijkonderwijs en lwoo, omdat praktijkonderwijs onder de Wet op het voortgezet onderwijs valt en een schoolsoort is; dat geldt niet voor het

Iwoo. Leerwegondersteuning is nu niet aan individuele leerlingen gekoppeld. De ervaring leert dat Iwoo 'verdamp't in de bovenbouw. Er gaat veel geld in om, terwijl vaak niet duidelijk is wat het rendement is. Voorgesteld wordt scholen een deel zelf laten regelen met toegekende middelen (bijvoorbeeld voor 2 jaar). Daarnaast kan het samenwerkingsverband de middelen beheren voor meer complexe aanvragen.

Budgettering draagt wel het risico in zich van regionale bureaucratie, zo is opgemerkt. Een belangrijk aandachtspunt is verder dat door een andere vorm van financiering het risico ontstaat van verlies van in de loop der jaren opgebouwde expertise. De ontwikkelingen gaan in de richting van 'wie betaalt, bepaalt'. Daarover bestaat enige zorg: *“Een dekkend zorgaanbod op papier betekent nog geen werkelijk dekkend zorgaanbod”*.

Verwacht wordt dat er veel regionale 'eigenaardigheden' zijn die meegewogen moeten worden in het vereveningsvraagstuk. De verwachting is verder dat samenwerkingsverbanden de komende jaren nog niet zullen kunnen sturen op geld.

Ontschotting

Belangrijke voorwaarde voor en winst uit het experiment is de ontschotting. In Eemland is daar veel aan gedaan; men weet elkaar te vinden. De experimenten demonstreren aldus hoe de gebaande wegen verlaten kunnen worden. Door intensieve samenwerking tussen PO en VO worden nu voor 10-14 jarigen doorlopende begeleidingslijnen gecreëerd. In die periode tussen 10 en 14 jaar zou er idealiter geen knip mogen zijn. Een van de spannende vragen voor de toekomst wordt of PO en VO die knip (opnieuw) weten te overbruggen.

Marktwerking

In het nieuwe stelsel zal het SWV afspraken maken met scholen. Het moet aantrekkelijk worden leerlingen zo snel mogelijk te plaatsen. Er is ook een zekere marktwerking, scholen voor VO zijn concurrenten van elkaar. Er zou een wijziging moeten zijn van negatieve sancties naar een bonus voor scholen en docenten die het goed doen.

6.1 Slotbeschouwing

In dit onderzoek zochten we een antwoord op de volgende vragen:

1. Hoe functioneert de indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs in het regionaal netwerk Eemland in termen van inrichting en werkwijze, afspraken met partijen (scholen/ouders/RVC), kwaliteitszorg, zorgvuldigheid en kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling?
2. Hoe functioneert in het regionaal netwerk Eemland het nieuwe systeem van toewijzing van zorg voor (v)so in termen van ontwikkeling, inrichting, betrokkenen, voor- en nadelen?
3. Hoe krijgt de betrokkenheid en zeggenschap van ouders vorm bij indicering voor lwoo en praktijkonderwijs tussen signalering en plaatsing en hoe evalueren ouders van geïndiceerde leerlingen de in Eemland gevolgde procedures?
4. Welke lessen zijn er uit het experiment Eemland te leren in relatie tot de toewijzing van lwoo en PrO binnen Passend onderwijs, respectievelijk voor verder follow-up onderzoek?

De eerste drie vragen zijn in het voorgaande deel van het rapport beantwoord. We concentreren ons nu nog op de laatste vraag, over de *lessons learned* en de implicaties daarvan voor Passend onderwijs, andere regio's en samenwerkingsverbanden en verder onderzoek.

Is de huidige indicatieprocedure van Eemland voor lwoo en PrO overdraagbaar naar elders, en is dat wenselijk?

Wat in Eemland is gebleken zal naar verwachting ook landelijk gelden: Er is in het veld geen grote en breedgevoelde intrinsieke behoefte om de indicering voor lwoo en praktijkonderwijs onmiddellijk en radicaal te veranderen. Men is er aan gewend, kent de criteria en procedures, vertrouwt daarop en ontleent daaraan een bepaalde zekerheid. Vandaar dat men in Eemland vooral de organisatie van de indicering heeft veranderd, en niet de wijze van indiceren zelf. De wens tot wijziging kwam niet voort uit het disfunctioneren van de landelijke indicatiestelling als proces of in termen van te grote aantallen zorgleerlingen, maar uit de gedachte dat het efficiënter en vooral tijdiger kan. De huidige Eemlandse procedure lijkt zeker overdraagbaar naar elders. Niet alleen in Eemland, maar ook in de pilots waar men zelf de toewijzing voor lwoo is gaan regelen heeft men ervaren dat de PCL's in staat zijn om te indiceren volgens de werkwijze van de RVC's, al vergt dat wel enige gewenning.

En hoe zal het dan gaan als ook voor lwoo en PrO landelijke regels worden losgelaten en de openeinde financiering verdwijnt?

Deze vraag kunnen we niet empirisch gefundeerd beantwoorden, omdat zoals uiteengezet ook in Eemland dit nog geen staande praktijk is. Maar we kunnen wel iets afleiden uit de manier waarop in Eemland zorgtoewijzing plaatsvindt voor andere zorgleerlingen dan de lwoo- en PrO-leerlingen. Het werken met zorgarrangementen wordt als zeer positief beleefd, door alle partners die we hierover in het onderzoek hebben kunnen bevragen¹¹. De ervaren winst ligt in meer flexibiliteit, meer snelheid van handelen, meer preventief werken (door te investeren in deskundigheid van leraren), afstemming met elkaar en het vertrouwen dat men het zelf ook kan. Eemland laat zien dat een basisvertrouwen in de regionale samenwerking daarbij een grote pré vormt. Met behulp daarvan probeert men 'partijen' in de zorg te verbinden: de vragers of handelingsverlegenen, de wegers/toewijzers en de ontvangers, de toelaatbaarheid en de toelating en hetgeen daarachter geboden wordt. Daarmee omvat het zorgarrangementenmodel de volle breedte van Passend onderwijs. Dit principe is uiteraard ook toepasbaar voor de toewijzing van zorg voor lwoo- en PrO leerlingen. Wanneer daarvoor ook de regels worden vrijgegeven, zal men in Eemland in beginsel hiervoor kunnen terugvallen op de manier van zorgtoewijzing die men nu heeft ontwikkeld voor de overige zorgleerlingen. De vraag is echter of dat ook meteen zo zal gebeuren. Het is heel wel denkbaar, niet alleen in Eemland maar ook elders, dat zolang de financiering toereikend is men het 'oude' model met toepassing van de bestaande criteria zal blijven handhaven, omdat het goed bevalt en scholen daarmee weten waar ze aan toe zijn en hoe te handelen.

De positie van de zorgtoewijzer

De positie van de toewijzer wordt in zo'n zorgarrangementenmodel een uiterst cruciale. Het is een functie waaraan hoge eisen worden gesteld, niet alleen in termen van diagnostische kennis maar ook wat betreft kennis van scholen en persoonlijke contacten. De zorgtoewijzer moet het hele veld aan mogelijkheden overzien, goed bekend zijn met wat scholen al kunnen én kunnen inschatten wat scholen nog nodig hebben. De zorgtoewijzing op maat maakt het bovendien onmogelijk om toe te wijzen volgens vaste criteria. Dat betekent dat alle betrokkenen in het onderwijsveld moeten kunnen en willen

¹¹ Over de mening van ouders hebben we voor dit onderwerp nog geen informatie.

vertrouwen op de kunde en ervaring van de zorgtoewijzer/ de toewijzende instantie (vandaar de titel van dit rapport). Daarin zal dus door samenwerkingsverbanden moeten worden geïnvesteerd.

Een te grote persoonsafhankelijkheid maakt echter kwetsbaar en roept mogelijk weer de vraag op naar regels en criteria. De kunst zal zijn om het evenwicht te vinden tussen gezag, vertrouwen en kunde enerzijds en transparantie en delen/borgen van kennis anderzijds, zonder daarbij in oude valkuilen van bureaucratie en minutieuze vastlegging te vervallen.

Rol van ouders

Vaste procedures en criteria geven houvast aan ouders. Voor wie zich er in verdiept, is het mogelijk om zelf na te gaan waarop en in welke situatie men recht zou kunnen doen gelden. Dat geldt voor zorgtoewijzing in het algemeen en ook voor de 'toewijzing' lwoo of Pro als element in de schoolkeuze voortgezet onderwijs. Eerder onderzoek naar indicering voor (V)SO of rugzak heeft laten zien dat ouders dit type houvast inderdaad prettig vinden (Peetsma & Van Daalen, 2009). Loslaten van dergelijke criteria vermindert dit houvast voor ouders. Toekenningen worden daardoor mogelijk minder transparant. Of dit voor ouders werkelijk een zwaarwegend nadeel is, is echter nog de vraag. Uit de interviews met ouders die we in dit onderzoek hebben gehouden komt eigenlijk niet zozeer een behoefte aan transparantie naar voren. De procedures in Eemland zijn welomschreven en worden op alle belangrijke stappen gecommuniceerd met ouders, maar blijken desondanks niet altijd goed aan te komen of te bekijken. Het is de vraag of ouders evenzeer behoefte hebben aan ditzelfde type transparantie. Het lijkt bij ouders veel meer te gaan om vertrouwen in de oplossing en om acceptatie. Dat vraagt om vroeg beginnen met ouders te informeren over de ontwikkeling van hun kind, aandacht voor hun zorgen en vragen en begeleiding van ouders bij het maken van keuzes en bij acceptatie van wat mogelijk is. Het gaat dus veel meer om het realiseren van werkelijke betrokkenheid van ouders dan om het correct toepassen van regels. Dat geldt zeker voor ouders die zelf minder goed in staat zijn om uit te zoeken wat mogelijk is en die hulp nodig hebben bij de gang door de procedures. Relatief veel ouders van zorgleerlingen hebben die hulp en aandacht nodig. De ervaringen in de pilot Ontwikkelwerkplaats Leusden, die in Eemland plaatsvindt, wijzen ook in die richting. In de pilot verzamelen alle betrokkenen rond een aanvraag van ouders en de school zich op een plek buiten de school, waar de ouders gelijk met alle experts en de school aan tafel zitten. De ouders

was op die manier een gelijkwaardige positie toebedacht. De ervaring leerde echter, dat ouders zich overdonderd voelden en de school als veiliger plek ervoeren. Aan de andere kant vonden ze de zorgvuldigheid en professionaliteit waarmee er over hun kind gepraat werd wel heel plezierig. (Dat vroeg overigens ook nog wel de nodige vaardigheid in open communiceren van de aanwezigen).

De knip tussen PO en VO

Het Experiment Eemland behoort, net als een twintigtal zogenaamde veldinitiatieven Passend onderwijs, tot de 'koploper' regio's die alvast wilden gaan pionieren met nieuwe vormen en modellen voor zorgverlening en zorgtoewijzing. Het gaat om regio's die zowel PO-, VO-, SBO- en (V)SO-scholen bevatten. Inmiddels is het beleid Passend onderwijs aangepast (zie bijvoorbeeld Ledoux, Smeets & Rens, 2010) en worden niet meer deze regionale netwerken als eenheid van werken gezien, maar afzonderlijke samenwerkingsverbanden PO/SBO/SO en VO/VSO. Hoewel samenwerking tussen PO en VO nog steeds onderschreven wordt in het beleid, is het in de organisatiestructuur van Passend onderwijs niet meer vanzelfsprekend dat ze werkzaamheden moeten afstemmen. In Eemland wordt de 'knip' die in het huidige beleid weer is aangebracht tussen PO en VO zeer betreurd, zeker bij het onderwerp van dit onderzoek: de overgang PO-VO en de indicering voor lwoo en PrO die in dat kader plaatsvindt. Voor de nu ontwikkelde procedure, waarin de indicering al plaatsvindt als het kind nog in het basisonderwijs zit en waarin het samenwerkingsverband VO een centrale rol vervult in het indicatieproces, vormt het aanbrengen van de knip een mogelijke bedreiging. Het is bijvoorbeeld niet zeker of de schoolbesturen PO, die met elkaar tot overeenstemming moeten komen in de nieuwe samenwerkingsverbanden PO, zullen blijven kiezen voor de werkwijzen die tot nu toe ontwikkeld zijn in het regionale netwerk. Er bestaat zorg over de vraag of de overgang PO-VO, die juist voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een risicovolle stap kan zijn, onder de nieuwe verhoudingen wel de aandacht blijft krijgen die nodig is.

Tussenstand

Het Eemlandse 'model' is in ontwikkeling, nog niet uitgekristalliseerd en heeft op dit moment nog terugvalopties. De Eemlandse manier van zorgtoewijzing in flexibele, op maat en korter durende arrangementen binnen een besloten budget draagt een prikkel in zich om meer 'opbrengstgericht' en directer het

effect van een arrangement te evalueren. Is de ondersteuningsvraag opgelost, veranderd, onverminderd, moet het arrangement worden bijgesteld of gecontinueerd? Evaluatie van effecten is belangrijk op en voor het micro-, maar ook het macro-niveau: kunnen er meer leerlingen 'geholpen' worden, komen we uit met de middelen, hebben we goed zicht op de besteding van middelen, ontstaan er kortere routes? In Eemland bestaan voornemens om hier zelf meer zicht op te gaan krijgen. Van zulke informatie kan weer geleerd worden in andere samenwerkingsverbanden, die nu nog geen ervaring hebben in sturen op middelen.

Een aandachtspunt daarbij is de rol van de school als vraagsteller. In het Eemlandse model gaat dat verder dan de vraag stellen voor een indicatie; het gaat nu het om de directe koppeling van zorgmiddelen met een arrangement en dus is de articulatie van de ondersteuningsvraag van wezenlijk belang. Meer inzicht in hoe dit functioneert is wenselijk, omdat het de aandacht verlegt van een discussie over verdeelmodellen voor onderwijszorgmiddelen naar een discussie over wat scholen moeten en kunnen doen bij het bieden van onderwijs aan zorgleerlingen.

Denkrichting voor vervolgonderzoek naar toewijzing lwoo en PrO

Naar verwachting zal aan de landelijke indicering voor lwoo en PrO binnen de regeerperiode van het huidige kabinet een einde komen. Dat betekent dat er alternatieven ontwikkeld moeten worden voor de huidige situatie die nu nog geldt in heel Nederland. Welke bandbreedte aan alternatieven tekent zich af? Hoe komen leerlingen straks in het praktijkonderwijs of vmbo met lwoo terecht? En wie komen daar terecht? Wie stelt de vraag, hoe wordt de toewijzing georganiseerd, hoe worden de middelen verdeeld? Wat zijn de financiële consequenties binnen een samenwerkingsverband? Het vooruitzicht van afschaffen van de indicering roept dit type vragen op.

Op dit moment ontbreekt het in Nederland aan 'staande praktijken' waarin ervaring is opgedaan met toewijzing van lwoo of PrO met eigen criteria en/of met budgettering. Er is immers sprake een uniforme landelijke indicatiestelling. De ervaring die is opgedaan binnen Eemland en in een aantal pilots beperkt zich - enigszins gechargeerd - tot het uitvoeren van de indicatiestelling door een andere partij dan de RVC, maar wel binnen het raamwerk van de landelijk geldende criteria en de landelijk geldende openeindfinanciering. Onderzoek naar nieuwe praktijken, om uit die praktijken lering te trekken, kan dus nog niet worden gedaan. Op basis van voorliggend

onderzoek en ook op grond van signalen uit andere regio's lijkt op dit moment de urgentie in het onderwijsveld om aan de bestaande criteria en indicatieprocedure te gaan tornen nog niet erg hoog. Mogelijkerwijs betekent dat dat regio's de bestaande situatie gedurende de eerste periode (deels) nog gaan handhaven. Dat zal vermoedelijk vooral het geval zijn in regio's waar de beschikbare middelen en de behoefte aan lwoo- en PrO plaatsingen nog goed met elkaar in evenwicht zijn. In regio's waar men te maken krijgt met krimp in middelen ligt dat mogelijk anders; naar deze regio's zou daarom met voorrang gekeken kunnen worden als het gaat om verder onderzoek.

Vervolgonderzoek zal zich dus in de eerste plaats moeten richten op de wijze waarop men zich gaat *voorbereiden* op de nieuwe situatie. Een goede vorm daarvoor, die regio's ook bij die voorbereiding zou kunnen helpen, lijkt ons het organiseren van een aantal panels waarin, net zoals in Eemland is gebeurd, een 'gedachtenexperiment' wordt uitgevoerd om de consequenties van de verandering te doordenken. Hierbij zouden (landelijke) experts en sleutelpersonen uit een aantal regio's (variërend naar bijvoorbeeld stedelijkheid) kunnen deelnemen. Doel is om overwegingen en stappen op weg naar een nieuwe situatie te verkennen, rondom een aantal kritische factoren. Wat is bepalend voor keuzes die gemaakt worden, bijvoorbeeld in de mate van specialisatie, de samenwerking en de aansluiting tussen po en vo? Een mogelijke methodiek daarbij zou 'heen en terug denken' kunnen zijn: vooruit denken van uit het probleem naar een oplossing en vanuit de oplossing terugdenken naar wat dan nodig is. De verkenning zou uitgevoerd kunnen worden via een aantal regionale rondetafels.

Literatuur

- Derriks, M., Voncken, E., Oostdam, R., & Uiterwijk, H. (2004). *Zorg in beeld. Kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de zorgvraag en het zorgaanbod in de samenwerkingsverbanden VO*. Eindrapport. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Diephuis, K. (2006). *Eindrapportage Harmonisatie Indicatiestelling jeugdzorg - Speciaal onderwijs-AWBZ-zorg*. Hoogmade, Partners in Jeugdbeleid
- Dulk, H. den (2010). *Monitor Pilot indicatiestelling lwoo-traject 3- rapportage over het schooljaar 2009/2010*. Boskoop: Ortho Consult
- ECPO (2011). Advies december 2011: *Op weg naar Passend onderwijs 3; ervaringen en lessen voor de toekomst*. Den Haag: ECPO.
- Infinite (2011). *Passend Onderwijs in Regionaal Netwerk Eemland vanuit financieel perspectief*. Een overzicht van de huidige situatie (leerlingaantallen en budgetten) en een indicatie van de toekomstige situatie (geldstromen en budgetten). Utrecht: Infinite Financieel.
- Jepma, IJ., & Beekhoven, S. (2011). *Experiment budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland*. Utrecht: Sardes
- Koopman, P., Derriks, M., & Voncken, E. (2007). *PrO-Loopbanen*. Een verkennende studie naar de onderwijsloopbanen van jongeren met een beschikking praktijkonderwijs en de invloeden daarop. SCO-rapport 776. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Koopman, P., Derriks, M., & Voncken, E. (2009). *PrO-Loopbanen Vervolg*. Schoolloopbanen van leerlingen met een beschikking Praktijkonderwijs 2005/06 - 2008/09, *SCO-rapport 830*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Koopman, P., Derriks, M., & Voncken, E. (2010) *PrO-Loopbaan vervolgd. Onderwijsloopbanen van leerlingen met een beschikking Praktijkonderwijs 2005/06 - 2009/10*. Technisch rapport bij de brochure van de regionale Verwijzingscommissie VO 'Praktijkonderwijs geslaagd', Kohnstamm-rapport 850, Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Smeets, E., & Rens, C. van (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut / ITS.

- Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.
- Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Overwegingen bij het concept-wetsvoorstel Passend onderwijs, Nr. 20110163/1005. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peetsma, Th., & Daalen, M.M. van, m.m.v. D.B. Elshof (2009). *Keuzevrijheid in ambulante begeleiding, een inventarisatie van de perspectieven van ouders, scholen en REC's*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Raad van State (oktober 2011). *Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van enkele onderwijswetten*. No.W05.11.0269/1. Den Haag: Raad van State.
- Referentiekader Passend onderwijs. (25 november 2011) Concept. Versie ten behoeve van informatie Tweede Kamer. Opgesteld door PO-Raad, VO-Raad, AOC-Raad, MBO-Raad.
- Regionaal Netwerk Eemland Passend onderwijs (2008). *Plan van aanpak experiment Eemland*. Amersfoort: RNPO Eemland.
- Regionaal Netwerk Eemland Passend onderwijs (2011). *Zorgplan 2011/2012*. Amersfoort: RNPO Eemland.
- RVC-VO (2009). *Naar de top. Pro-Loopbanen 2005-2009*. Leerlingen met een toelatingsbeschikking praktijkonderwijs vier jaar gevolgd. RVC-VO.
- RVC-VO (2010). *Indiceren... een vak. Tien jaar ervaring met onafhankelijke indicatiestelling*. RVC-VO
- RVC-VO (2011). *Praktijkonderwijs geslaagd. Pro-loopbanen 2005-2010*. Leerlingen met een toelatingsbeschikking praktijkonderwijs vijf jaar gevolgd. RVC-VO.
- Smeets, E. (2009). *Het regionale loket Passend onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Vijfeijken van, M., & Schilt-Mol, T. van (2011). *Evaluatie Subsidieregeling Smalle experimenten Passend onderwijs*. Tilburg: IVA.
- Voncken, E., Koopman, P, & Derriks, M. (1999-2003). *Omgaan met criteria* (jaarlijkse publicaties). Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Vreuls, J., & Schoonhoven, R. (2009). *Passend onderwijs naar niveau*. Verslag éénmeting volgsysteem voorjaar 2009. Rotterdam: Actis Advies.
- Website: www.passendonderwijs.nl
- Website: www.passendonderwijseeemland.nl

Bijlage Deelnemers aan de panelbijeenkomst en voorgelegde vragen

Deelnemers:

- Gerda Veenstra (Sovee)
- Amelle Kruis (Sovee/trajectbegeleider)
- Bert Heida (Prismacollege/Iwoo)
- Johan Woudenberg (Prismacollege/Iwoo)
- Ad Wouts (Onderzoeksgroep, PCL)
- Astrid Van Dijk (PCL/onderzoeksgroep/De Baander)
- Richard Renkers (PrO De Baander)
- Carla Franssen (SMW, PC Eemland en NIS ZAT, PrO)
- Mark van der Plas (REC 4)
- Riemer Poortstra (SWV VO Eemland)
- Guuske Ledoux (onderzoeker)
- Margaretha Vergeer (onderzoeker)
- Eva Voncken (onderzoeker)

Gespreksdocument

De toewijzing Iwoo en/of praktijkonderwijs binnen Passend onderwijs: wat leren ervaringen in (Experiment) Eemland?

Toelichting voor de bijeenkomst op dinsdag 11 september 2012, 15-17u

In opdracht van de ECPO (de Evaluatiecommissie Passend onderwijs) voert het Kohnstamm Instituut een verkenning uit naar het functioneren van de indicatiestelling voor Iwoo en praktijkonderwijs binnen Eemland. De ECPO is ingesteld om de invoering van Passend onderwijs te evalueren en de minister te adviseren. Belangrijk onderdeel daarvan is de evaluatie van ontwikkelingen en ervaringen die in de regio en door scholen worden opgedaan, onder meer in experimenten. Daarnaast voert de ECPO onderzoek uit naar thema's binnen Passend onderwijs, zoals de vorming van regionale netwerken, de positie van ouders, de samenwerking met de zorg.

De ECPO wil graag weten: Wat leren de ervaringen in (Experiment) Eemland voor een toekomstige situatie, waarin ook de middelen voor Iwoo en

praktijkonderwijs begrensd zijn en de regio zelf zorg draagt voor de verdeling ervan (dus zonder landelijke criteria)?

In deze vraag zit een aantal verschillende contexten besloten:

- In Nederland wordt de indicatiestelling voor het lwoo en praktijkonderwijs uitgevoerd aan de hand van landelijke criteria door de 16 RVC's. Er bestaat een open einde financiering plus een regionaal zorgbudget dat naar eigen inzicht kan worden ingezet;
- De 'Eemlandse variant' van de indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs wijkt voor een belangrijk deel niet af van hoe dat elders in Nederland gebeurt, namelijk aan de hand van landelijk geformuleerde criteria en met een open einde financiering en een zorgbudget. Eemland verschilt wel van andere regio's in die zin, dat er eerder met de procedure gestart wordt (begin groep 8); dat niet het VO aanvraagt, maar het swv alles rondom de indicatiestelling regelt en dat de PCL, die dichterbij de scholen zit, de taak van de RVC uitvoert. Zo is in Eemland ervaring opgedaan met afwegingen die naar voren zijn gehaald in de tijd en waarin de keten betrokken is. Het proces wordt daarmee onderdeel van de VO-schoolkeuze.
- Binnen het Experiment Eemland dat uitgevoerd wordt door het Regionaal Netwerk Passend Onderwijs Eemland (RNPOE) staat het ontwerpen van een nieuwe aanpak voor zorgtoewijzing voor PO/VO/(V)SO binnen een gebudgetteerde bekostiging centraal. Daarin spelen arrangementen een grote rol. Daar wordt getracht in plaats van beschikkingen met een standaardduur en -inhoud een flexibeler systeem en aanbod te creëren.
- In 2014 wordt Passend onderwijs operationeel, in samenwerkingsverbanden PO en samenwerkingsverbanden voor VO. De verwachting is dat, met het afschaffen van alle landelijke vormen van indicering, dat op termijn ook zal gelden voor lwoo en praktijkonderwijs.

Daarmee wordt dus de vraag: Als ook lwoo en praktijkonderwijs deel uit zouden maken van budgetfinanciering en als de nu landelijk geldende criteria zouden worden losgelaten; wat kan je dan verwachten? De indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs en het nieuwe zorgtoewijzingssysteem dat binnen het Experiment ontwikkeld wordt, bestaan nu naast elkaar en raken elkaar niet of nauwelijks. We kunnen dus niet in de praktijk onderzoeken hoe

de twee systemen elkaar beïnvloeden. Vandaar dat we in dit panel met een aantal mensen die (een van) beide systemen goed kennen, een soort gedachtenexperiment willen uitvoeren: We willen verkennen wat er zou kunnen gebeuren als

Gespreksonderwerpen voor het panel

In het Experiment Eemland wordt ervaring opgedaan met het ontwikkelen van een nieuw systeem van zorgtoewijzing. Er komen arrangementen tot stand van verschillende duur, vormen en maten, die bedoeld zijn om zowel het kind als de leerkracht te 'bedienen'. Vergeleken met de oude situatie zijn niet criteria voor een beschikking leidend, maar gaat het om een antwoord op de vraag waarom het met de leerling in deze groep/klas niet lukt en welk arrangement daarvoor bruikbaar is.

- Welke (neven-)effecten merkt u/verwacht u van het nieuwe systeem voor zorgtoewijzing?
- Wat vraagt het nieuwe systeem van zorgtoewijzing van scholen, van ouders, van verwijzers? Wat moeten zij kunnen, (anders) doen, leren?
- Welke voor- en nadelen ziet u in het nieuwe systeem van zorgtoewijzing voor scholen, voor leerlingen en hun ouders en voor verwijzers?
- Is een dergelijke -meer flexibele- aanpak denkbaar in de context van het lwoo en/of praktijkonderwijs? Hoe? Is het wenselijk? Wat levert het op? Zijn er ook nadelige kanten denkbaar?
- Welke bewegingen, invloeden, consequenties, effecten zijn denkbaar als de middelen voor alle zorg (inclusief LWOO en PrO) begrensd zijn en de regio daarbinnen naar eigen keuze/opvattingen zorg kan toewijzen voor alle zorgleerlingen? Welke instrumenten heb je om het geld goed te kunnen verdelen? Welke alternatieven zien we? Wat betekent dat voor leerlingstromen, voor scholen, leerlingen, ouders, voor het aanbod? Welke voor- en nadelen; plussen/minnen zijn er? Welke kansen en welke bedreigingen/valkuilen? Wat vraagt het van de verschillende partijen? Wat zou je moeten regelen om dat goed te laten verlopen?

Recent uitgegeven rapporten Kohnstamm Instituut

- 890 Blok, H., Elshof, D.
Gebruik, waardering en leeropbrengsten bij Wizwijs, een rekenmethode voor het basisonderwijs.
- 888 Vergeer, M.M.
Goed op weg met de BLOS-klas.
- 887 Breetvelt, I., Meijer, J., Koopman P.N.J.
Effectonderzoek VWO-plus.
- 886 Verbeek, F., Ledoux, G., Glaudé.
Op weg naar opbrengstgericht leiderschap.
- 884 Ledoux, G., Roeleveld, J., Langen, A. van, Smeets, E.
Cool Speciaal. Inhoudelijk rapport.
- 883 Heemskerk, I.M.C.C., Sligte, H.
e-Learning Educatieve CoAssistenten.
- 882 Pater, C.J., Sligte, H., Eck, E. van.
Verklarende evaluatie. Een methodiek.
- 881 Koopman, P.N.J., Voncken, E.
PrO-loopbanen van zes jaar.
- 880 Veen, A., Veen, I. van der, Heurter, A., Paas, T.
Pre-COOL cohortonderzoek. Technisch rapport vierjarigencohort, eerste meting, 2009 – 2010.
- 879 Boogaard, M., Daalen-Kapteijns, M.M. van.
Pedagogische kwaliteit van buitenschoolse opvang in Nederland.
- 878 Heemskerk, I.M.C.C., Eck, E. van., Kuiper, E., Volman, M.
Succesvolle onderwijsaanpakken voor jongens in het vo.
- 877 Veen, A., Veen, I. van der, Heurter, A.M.H., Ledoux, G., Mulder, L., Paas, T., Leseman, P., Mulder, H., Verhagen, J., Slot, P.
Pre-COOL cohortonderzoek. Technisch rapport Tweejarigencohort, eerste meting 2010 – 2011.

Deze rapporten zijn te bestellen via: secr@kohnstamm.uva.nl

Voor meer informatie, zie: <http://www.kohnstammstituut.uva.nl>



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Kohnstamm Instituut UVA bv
Postbus 94208
1090 GE Amsterdam
T 020 5251226
www.kohnstamminstituut.uva.nl