



Evaluatie
Passend Onderwijs

Verder met nieuw beleid lwoo

Tweede rapportage van het
voortgangsonderzoek naar
opting out lwoo

Sanne Weijers (Oberon)
Margriet Heim (Kohnstamm Instituut)

Verder met nieuw beleid lwoo

Tweede rapportage van het
voortgangsonderzoek naar
opting out lwoo

Sanne Weijers (Oberon)

Margriet Heim (Kohnstamm Instituut)

m.m.v. Mariska Roelofs (KBA Nijmegen), Geertje Damstra (Oberon),

Eva Voncken (Kohnstamm Instituut)

Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs

www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Weijers, S., & Heim, M. (2017).

Verder met nieuw beleid lwoo. Tweede rapportage van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo.

Utrecht: Oberon

Dit is publicatie nr.24 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN 978-90-77737-94-1

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

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

Uitgave en verspreiding:

Oberon

Postbus 1432, 3500 BK Utrecht

Tel. 030-2306090

www.oberon.eu / info@oberon.eu

© Copyright Oberon, 2017

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

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoud

Samenvatting	6
1. Inleiding	9
1.1 Integratie lwoo en pro in passend onderwijs	9
1.2 Opting out lwoo	9
1.3 Voortgangsonderzoek opting out lwoo	10
1.4 Opbouw van het rapport	11
2. Varianten	12
2.1 Uitwerking varianten en beweegredenen	13
2.1.1 Loslaten van licenties	13
2.1.2 Aanwijzing lwoo volgens eigen criteria in Bron geregistreerd	14
2.1.3 Geen aanwijzing lwoo	15
2.1.4 Interne aanwijzing lwoo	17
2.2 Varianten in samenhang met achtergrondkenmerken	17
2.3 Reflectie op de varianten	18
3. Ervaringen met opting out	21
3.1 Middelenverdeling	21
3.2 Overdracht po-vo	22
3.3 Toewijzingsprocedure	24
3.4 Inrichting van de ondersteuning	25
3.5 Verantwoording en kwaliteitszorg	26
3.6 Ouders	27
4. Conclusies	29
4.1 Vormen van opting out (onderzoeksvraag 1)	29
4.2 Ontwikkelingen gedurende opting out (onderzoeksvraag 2)	30
4.3 Ervaringen met het nieuwe lwoo-beleid (onderzoeksvraag 3)	30
4.4 Aanbevelingen (onderzoeksvraag 4)	32
Literatuur	35
Bijlage 1: Beschrijving onderzoeksopzet	37
Bijlage 2. Interviewleidraad vervolginterview directeur samenwerkingsverband (N = 17) eerste tranche.	43
Bijlage 3. Interviewleidraad directeur samenwerkingsverband (N = 9) tweede tranche.	47
Bijlage 4. Interviewleidraad (groeps)interviews op schoolniveau, samenwerkingsverbanden eerste tranche.	49
Bijlage 5: Overzicht aanbevelingen	51

Samenvatting

Sinds 1 januari 2016 zijn zesentwintig samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs via opting out gestart met het loslaten van de landelijk vastgestelde criteria, duur en/of licenties voor lwoo. In het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo halen we ervaringen op bij samenwerkingsverbanden die kiezen voor opting out om hieruit lessen te trekken voor toekomstige wet- en regelgeving en voor de implementatie van nieuw beleid zonder landelijke regels. In deze tweede rapportage van het voortgangsonderzoek bespreken we de ontwikkelingen in de invulling die deze samenwerkingsverbanden (eerste en tweede tranche) geven aan het nieuwe lwoo-beleid en gaan we in op de eerste ervaringen van de samenwerkingsverbanden uit de eerste tranche.

Varianten

Samenwerkingsverbanden kunnen kiezen voor het loslaten van de lwoo-licenties of voor het loslaten van de landelijke criteria, procedures en duur van lwoo. Bij de tweede vorm van opting out onderscheidden we eerder twee varianten: een variant waarbij nog wel aanwijzingen lwoo worden afgegeven en een variant waarbij geen aanwijzingen meer worden afgegeven. De samenwerkingsverbanden die wel een aanwijzing afgeven, hebben we in 2017 uitgesplitst in twee verschillende varianten: een variant waarbij de scholen de leerlingen met een lwoo-aanwijzing in Bron inschrijven als lwoo-leerling en een variant waarbij de scholen dat niet doen. In het laatste geval spreken we van een *interne* aanwijzing.

Net als in 2016 kiest in 2017 een meerderheid van de samenwerkingsverbanden ervoor geen aanwijzing lwoo meer af te geven. Voor een aantal samenwerkingsverbanden dat wel een geregistreerde aanwijzing of een interne aanwijzing afgeeft en een aantal dat gekozen heeft voor het loslaten van de lwoo-licenties, geldt dat zij hun keuze zien als een tussenvariant. Het vraagt tijd om met elkaar een nieuwe invulling van lwoo-beleid te verkennen en het geleidelijk toewerken naar de gewenste situatie kan dan ook zinvol zijn.

Ervaringen

Uit de eerste ervaringen is op te maken dat de uitwerking van het nieuwe beleid lijkt op te leveren wat beoogd werd. Het loslaten van de licenties lijkt ertoe geleid te hebben dat lwoo-leerlingen beter verspreid zijn over de scholen en dat thuisnabij onderwijs beter mogelijk is.

Binnen alle samenwerkingsverbanden die hebben gekozen voor het loslaten van de criteria wordt minder testdruk ervaren. Binnen samenwerkingsverbanden die een (interne) aanwijzing volgens eigen criteria hanteren, is de toewijzingsprocedure eenvoudiger geworden en is er sprake van minder administratieve last. Wanneer er geen lwoo-aanwijzing meer wordt gehanteerd, worden hierop aanvullend als positieve opbrengsten genoemd het wegvallen van de slagboomdiagnostiek, meer vrijheid en eigenaarschap voor scholen, meer mogelijkheden voor maatwerk en meer leerlingen die kunnen profiteren van het ondersteuningsaanbod.

Het bereiken van overeenstemming over de middelenverdeling bij samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing meer hanteren, gaat niet in alle samenwerkingsverbanden gemakkelijk. Daarbij komt dat de onzekerheid over toekomstige landelijke financiering als een belemmering ervaren wordt.

De overdracht po-vo loopt in veel gevallen nog niet zoals gewenst. Van groot belang zijn goede regionale afspraken over de informatie die vo-scholen nodig hebben van het basisonderwijs om te bepalen welke ondersteuning leerlingen nodig hebben. Daarbij gaat het zowel om toets- en schoolloopbaangegevens, als om informatie over het dagelijks functioneren van de leerling. Een warme overdracht wordt sterk aangeraden, omdat ook ondanks goede afspraken soms niet alle belangrijke informatie op papier komt.

De ervaringen van de scholen met het wegvallen van de lwoo-aanwijzingen zijn wisselend en hangen sterk samen met de mate van tevredenheid over de overdracht van informatie over leerlingen vanuit het basisonderwijs. Waar opting out geleid heeft tot een intensivering van de overdracht, is men tevreden.

Bij de samenwerkingsverbanden die ervoor kiezen een (interne) aanwijzing te hanteren, worden leerlingen en ouders minder belast met testen en is de zorgcoördinator minder tijd kwijt met het aanvragen van een aanwijzing.

Ongeacht de variant die samenwerkingsverbanden gekozen hebben voor opting out, is de inrichting van de ondersteuning niet wezenlijk veranderd in vergelijking met de situatie vóór opting out. Wel is een duidelijke ontwikkeling waarneembaar waarin lwoo geleidelijk wordt ingepast in de ondersteuningsstructuur van passend onderwijs met basisondersteuning en extra ondersteuning.

De meeste samenwerkingsverbanden werken aan de inpassing van de verantwoording over de lwoo-middelen binnen het bestaande systeem van financiële verantwoording en kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband, waarbij men zich vooral focust op de inhoudelijke kwaliteitsevaluatie.

De mate waarin ouders zijn meegenomen in de veranderingen als gevolg van opting out verschilt.

Aanbevelingen

Voor samenwerkingsverbanden:

- Hanteer een lang voortraject en ga uit van de inhoud;
- Maak een weloverwogen keuze voor de invulling van het nieuwe beleid passend bij overig beleid;
- Maak afspraken over de middelenverdeling voor langere termijn, maar beitel niet vast;
- Inventariseer risico's en monitor gevolgen;
- Maak goede afspraken met het primair onderwijs.

Voor OCW:

- Verschaf zo snel mogelijk duidelijkheid over toekomstig beleid;
- Blijf opting out volgen met onderzoek.

1. Inleiding

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet Passend Onderwijs van kracht. De invoering van de wet stelt een nieuw kader voor de ondersteuning van leerlingen. Het doel van passend onderwijs is jongeren mogelijkheden te bieden die goed aansluiten op de aard, omvang en duur van hun ondersteuningsbehoefte.

Scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs werken met elkaar samen in samenwerkingsverbanden. De schoolbesturen hebben sinds de invoering van de wet een zorgplicht. Dit houdt in dat zij de verantwoordelijkheid hebben om iedere jongere met een extra ondersteuningsbehoefte een passende plek in het onderwijs te geven, op de eigen school of op een andere (reguliere of speciale) school binnen het samenwerkingsverband.

1.1 Integratie lwoo en pro in passend onderwijs

Sinds 1 januari 2016 zijn ook het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro) onderdeel van passend onderwijs. Daarmee zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk geworden voor alle vormen van onderwijsondersteuning voor leerlingen. De inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs houdt voor de samenwerkingsverbanden in dat zij verantwoordelijk zijn voor de toewijzing van lwoo en pro. Vooralsnog blijven de landelijke toewijzingscriteria gelden voor de toewijzing van lwoo en pro, blijft de verwijzing naar lwoo en pro geldig voor de duur van de schoolloopbaan en blijven ook de lwoo-licenties behouden.¹ Het voornemen van het ministerie van OCW is om op termijn de landelijke toewijzingscriteria, de procedure en de duur van de toewijzing van lwoo en de lwoo-licenties los te laten, evenals de landelijke criteria voor pro.

1.2 Opting out lwoo

Voor lwoo bestaat per 1 januari 2016 de mogelijkheid tot 'opting out'. Dit houdt in dat samenwerkingsverbanden die dat willen alvast ervaringen kunnen opdoen met de situatie waarin toewijzingscriteria voor lwoo, de landelijk bepaalde duur van de toewijzing en het licentiesysteem voor lwoo worden losgelaten. Per 1 januari 2016 hebben achttien samenwerkingsverbanden die mogelijkheid aangegrepen. Vanaf 1 januari 2017 is een tweede tranche van samenwerkingsverbanden gestart met opting out, bestaande uit acht nieuwe samenwerkingsverbanden en één samenwerkingsverband dat ook aan de eerste tranche deelnam.² In 2017 nemen in totaal 26 samenwerkingsverbanden deel aan de mogelijkheid tot opting out van lwoo.

Samenwerkingsverbanden kunnen alleen deelnemen aan opting out als alle schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband hiermee akkoord gaan. Het is niet mogelijk om via opting out af te wijken van de criteria voor pro.

¹ Meer informatie over (de inpassing van) lwoo en pro is te vinden op: <http://steunpuntpassendonderwijs-vo.nl/thema/lwoo-en-pro/>

² Dit samenwerkingsverband is per 1 januari 2016 gestart met het loslaten van licenties en per 1 januari 2017 met het loslaten van criteria, duur en procedure.

Het voornemen van het ministerie van OCW is om op termijn de landelijke toewijzingscriteria, de duur van de toewijzing van lwoo en de lwoo-licenties helemaal los te laten. De mogelijkheid van opting out betreft in feite een tussenfase.

Het ministerie maakt binnen de opting-out-regeling onderscheid in twee varianten: het loslaten van de licenties of het loslaten van de landelijke criteria, procedure en duur. Het *loslaten van licenties* via opting out houdt in dat samenwerkingsverbanden zelf beslissen welke scholen worden voorgedragen voor een lwoo-licentie en daarmee in aanmerking komen voor lwoo-bekostiging. Alleen scholen die vmbo aanbieden, kunnen middelen voor lwoo ontvangen. Scholen die al over een lwoo-licentie beschikken, behouden deze licentie.

Het loslaten van de landelijke criteria, procedure en duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo betekent dat samenwerkingsverbanden de mogelijkheid hebben zelf criteria en een procedure vast te stellen om te beoordelen of een leerling is aangewezen op lwoo. Tevens kan het samenwerkingsverband beslissen over de geldigheidsduur van de ondersteuningstoewijzing. Er is echter vastgesteld dat de geldigheidsduur van de ondersteuningstoewijzing bij opting out minimaal één jaar bedraagt.

Volgens de oorspronkelijke planning zou de wetwijziging ten aanzien van het loslaten van de landelijke criteria voor lwoo en pro en de lwoo-licenties ingaan op 1 augustus 2018. Het bleek echter niet haalbaar om voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 een wetsvoorstel in te dienen. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel in het voorjaar van 2019 in de Tweede Kamer behandeld en zal de nieuwe regeling rond lwoo op zijn vroegst in 2020 in werking treden.

1.3 Voortgangsonderzoek opting out lwoo

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) heeft het consortium Evaluatie Passend Onderwijs verzocht een voortgangsonderzoek uit te voeren naar opting out lwoo als onderdeel van het meerjarige evaluatieprogramma Passend Onderwijs.³ Voor dit onderzoek zijn in de periode november 2015 – november 2017 de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs gevolgd die kiezen voor opting out lwoo. Doel van het onderzoek is om bij te dragen aan kennisdeling en input te bieden voor wet- en regelgeving en implementatie.

De *hoofdvraag* van het onderzoek luidt als volgt:

Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen van de samenwerkingsverbanden die kozen voor opting out lwoo voor toekomstige wet- en regelgeving en implementatie van nieuw beleid zonder landelijke regels?

Het voortgangsonderzoek bestond uit drie fasen. Een uitgebreide toelichting op de verschillende fasen is opgenomen in bijlage 1. Dit rapport gaat in op de bevindingen van fase 3.

³ Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Deelvragen fase 3 (september 2016 – oktober 2017)

Voor de samenwerkingsverbanden uit de 2e tranche:

1. Zijn er andere vormen van opting out te onderscheiden in de 2e tranche ten opzichte van de 1e tranche? Welke beweegredenen zijn daarvoor?

Voor samenwerkingsverbanden uit de 1e en 2e tranche:

2. Welke wijzigingen hebben zich voorgedaan gedurende de opting out of welke wijzigingen denken samenwerkingsverbanden binnen afzienbare tijd door te voeren? Waarom vinden eventuele wijzigingen plaats?
3. Wat zijn de ervaringen van scholen met de praktische uitvoering van het nieuwe lwoo-beleid? Wat is de impact van de keuze op de uitvoeringspraktijk?
4. Welke aandachtspunten zijn te destilleren voor de implementatie van het loslaten van de criteria, duur en licenties voor lwoo?

In deze fase is informatie verzameld door middel van:

- Documentanalyse van de samenwerkingsverbanden die aan 2e tranche deelnemen;
- Interviews met directeuren van de samenwerkingsverbanden 1e en 2e tranche;
- Interviews met enkele scholen van negen samenwerkingsverbanden.

Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die ter accordering zijn voorgelegd aan de respondenten. De interviews zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het kwalitatieve analyseprogramma MAXQDA.⁴ Aangezien in dit onderzoek gebruik is gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, is het niet altijd mogelijk bevindingen te kwantificeren. Daarnaast geldt dat de ervaringen van de scholen niet representatief zijn, omdat het aantal scholen waarmee gesproken is per samenwerkingsverband sterk verschilde. De ervaringen van de scholen dienen als exemplarisch beschouwd te worden.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 komen de verschillende varianten van opting out aan de orde die de samenwerkingsverbanden gekozen hebben en beschrijven we de samenhang tussen varianten en achtergrondkenmerken, zoals de vereveningsopdracht die de samenwerkingsverbanden hebben in het kader van passend onderwijs. In hoofdstuk 3 worden de ervaringen van de samenwerkingsverbanden uit de 1e tranche en de scholen van de samenwerkingsverbanden uit de 1e tranche beschreven. Per thema gaan we in op verschillen en overeenkomsten tussen de varianten en tussen de ervaringen van directeuren van samenwerkingsverbanden en scholen. In hoofdstuk 4 beantwoorden we de onderzoeksvragen.

⁴ MAXQDA, software for qualitative data analysis, 1989-2017, VERBI Software – Consult – Sozialforschung GmbH, Berlin, Germany.

2. Varianten

In dit hoofdstuk beschrijven we de invulling die samenwerkingsverbanden hebben gegeven aan het nieuwe beleid voor lwoo. We baseren ons op de interviews met de directeuren/coördinatoren van alle samenwerkingsverbanden en op documenten van samenwerkingsverbanden uit de 2e tranche.

Op 1 januari 2016 zijn achttien samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (1e tranche) en op 1 januari 2017 nog eens acht (2e tranche) via opting out gestart met het loslaten van de landelijk vastgestelde criteria, duur en/of licenties voor lwoo. De samenwerkingsverbanden konden kiezen voor één of beide van onderstaande vormen van opting out:

- Het loslaten van lwoo-licenties.
- Het loslaten van de landelijke criteria, procedure en vastgestelde duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo.

Loslaten van lwoo-licenties

In totaal hebben vier samenwerkingsverbanden gekozen voor het loslaten van de lwoo-licenties (drie in de 1e tranche, één in de 2e tranche). Eén samenwerkingsverband van de 1e tranche koos in 2016 voor beide vormen van opting out (zowel voor het loslaten van licenties als voor het loslaten van landelijke criteria). Een ander samenwerkingsverband, dat in de 1e tranche startte met het loslaten van de licenties, is in 2017 gestart met het loslaten van criteria.

Loslaten van criteria, procedure en duur

In 2016 maakten we onderscheid tussen samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer afgeven en samenwerkingsverbanden die dat wel doen op basis van zelf vastgestelde criteria. In 2017 vraagt deze indeling om een aanscherping. Naast de varianten 'geen aanwijzing lwoo' en 'aanwijzing lwoo volgens eigen criteria' zien we samenwerkingsverbanden die een interne vorm van lwoo-aanwijzingen afgeven. Hieronder zetten we de drie varianten bij loslaten criteria kort uiteen.

Aanwijzing lwoo volgens eigen criteria in Bron geregistreerd

Deze variant houdt in dat een samenwerkingsverband een aanwijzing lwoo afgeeft op basis van eigen criteria. De scholen schrijven de leerlingen in als lwoo-leerling. Hierdoor staan de aanwijzingen in Bron geregistreerd en gaat de bekostiging voor de leerlingen met een aanwijzing lwoo via DUO rechtstreeks naar de scholen. **Drie** samenwerkingsverbanden (twee 1e tranche en één 2e tranche) hebben voor deze variant gekozen.

Geen aanwijzing lwoo

De variant 'geen aanwijzing lwoo' houdt in dat er binnen het samenwerkingsverband geen aanwijzing lwoo wordt afgegeven. Scholen schrijven leerlingen dan ook niet meer in als lwoo-leerling. Deze variant wordt ook wel de variant 'populatiebekostiging' genoemd. Wanneer er binnen een samenwerkingsverband geen aanwijzing lwoo meer wordt afgegeven, moeten er binnen het samenwerkingsverband afspraken worden gemaakt

over de inzet en verdeling van het ondersteuningsbudget lwoo. **Zeventien** samenwerkingsverbanden geven geen aanwijzing lwoo meer af (twaalf 1e tranche en vijf 2e tranche).

Interne aanwijzing

In de variant waarbij samenwerkingsverbanden interne aanwijzingen lwoo hanteren, wordt geen ‘formele’ aanwijzing lwoo afgegeven en geregistreerd in Bron. Voor deze interne aanwijzingen hebben samenwerkingsverbanden eigen criteria geformuleerd met verschillende benamingen, zoals een light-procedure of een OPP leerrendementen.⁵ Deze interne vorm van aanwijzing kan al dan niet de basis vormen voor de verdeling van de middelen. In totaal hebben **vier** samenwerkingsverbanden gekozen voor een interne aanwijzingsvorm (twee 1e tranche en twee 2e tranche).

In Tabel 1 staat een overzicht van de aantallen samenwerkingsverbanden en de door hen gekozen varianten .

Tabel 1 : Aantallen samenwerkingsverbanden per variant (gestart in 2016, gestart in 2017 en totaal)

Variant van opting out	2016	2017	totaal
Loslaten lwoo-licenties	3	1	4
Aanwijzing lwoo volgens eigen criteria	2	1	3
Geen aanwijzing lwoo	12	5	17
Interne aanwijzing lwoo	2	2	4
<i>Totaal</i>	<i>18⁶</i>	<i>9</i>	<i>26⁷</i>

2.1 Uitwerking varianten en beweegredenen

2.1.1 Loslaten van licenties

Voor alle vier de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het loslaten van licenties geldt dat zij voor alle scholen/locaties/afdelingen met vmbo binnen hun samenwerkingsverband die nog geen licentie hadden, een licentie hebben aangevraagd. Volgens de regelgeving rondom opting out van lwoo moeten samenwerkingsverbanden die kiezen voor het loslaten van licenties in hun ondersteuningsplan opnemen onder welke voorwaarden een school in aanmerking komt voor een lwoo-licentie. Net als de samenwerkingsverbanden uit de eerste tranche heeft het samenwerkingverband dat in de tweede tranche gekozen heeft voor het loslaten van licenties geen verdere voorwaarden gesteld aan de scholen voor het toekennen van een licentie.

⁵ Light-procedure en OPP leerrendementen zijn geen termen die in de wet zijn vastgelegd, maar zijn bewoordingen die binnen specifieke samenwerkingsverbanden gehanteerd worden.

⁶ De aantallen tellen op tot negentien. Eén samenwerkingsverband uit de 1e tranche heeft zowel gekozen voor het loslaten van licenties als voor het loslaten van de criteria (geen aanwijzing lwoo).

⁷ De aantallen tellen op tot 28. In werkelijkheid nemen in totaal 26 samenwerkingsverbanden deel aan opting out. Eén samenwerkingsverband uit de 1e tranche heeft gekozen voor het loslaten van licenties én voor het loslaten van de criteria (geen aanwijzing lwoo). En één samenwerkingsverband heeft achtereenvolgens gekozen voor loslaten licenties (in de 1e tranche) en loslaten criteria (in de 2e tranche).

Terwijl de drie samenwerkingsverbanden uit de 1e tranche het streven naar zoveel mogelijk thuisnabij onderwijs als voornaamste reden geven voor het loslaten van licenties, is deze keuze bij het samenwerkingsverband uit de tweede tranche uitsluitend financieel gemotiveerd. De scholen/afdelingen die door opting out een licentie krijgen, kunnen extra middelen ontvangen voor de ondersteuning van hun leerlingen. Voor alle scholen/afdelingen die door opting out een licentie hebben gekregen, geldt dat zij al leerlingen in huis hadden die in aanmerking kwamen voor lwoo. Voor de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het loslaten van de licenties geldt dat er (op termijn) ook nagedacht moet worden over het al dan niet loslaten van criteria, procedure en duur. Twee van de vier samenwerkingsverbanden, die de licenties hebben losgelaten, kozen ook voor het loslaten van criteria. Eén samenwerkingsverband uit de 1e tranche heeft gekozen voor het loslaten van licenties in combinatie met het loslaten van criteria per 1 januari 2016. Een ander samenwerkingsverband, dat in de 1e tranche startte met het loslaten van de licenties, is in 2017 gestart met het loslaten van criteria. Van de andere twee samenwerkingsverbanden overweegt één om per 1 januari 2018 te kiezen voor het loslaten van criteria. Het andere samenwerkingsverband wil eerst de gevolgen van het loslaten van de licenties monitoren voordat een keuze wordt gemaakt ten aanzien van het loslaten van de criteria.

2.1.2 Aanwijzing lwoo volgens eigen criteria in Bron geregistreerd

In deze variant geeft het samenwerkingsverband een aanwijzing lwoo af op basis van eigen criteria. De samenwerkingsverbanden uit de eerste en tweede tranche hanteren alle drie de bestaande criteria voor de leerachterstanden voor lwoo als richtlijn. Het IQ wordt alleen in specifieke gevallen meegenomen, bijvoorbeeld als men twijfelt tussen lwoo of pro. De duur van een aanwijzing lwoo is voorsnog niet losgelaten. De afgegeven aanwijzingen lwoo zijn gedurende de hele loopbaan van een leerling in het vmbo van kracht.

De voornaamste reden om te kiezen voor eigen criteria is het verminderen van de testdruk voor zowel de scholen als de leerlingen. Door te kiezen voor eigen criteria hoeft bij het verstrekken van een aanwijzing lwoo niet aan de door het ministerie van OCW voorgeschreven screenings- en testeisen voldaan te worden.

Bij de start van de 1e tranche telden we drie samenwerkingsverbanden die ervoor kozen aanwijzingen lwoo volgens eigen criteria af te geven. Twee van deze drie gaven aan dat deze variant een overgangssituatie betreft naar de variant waarin geen aanwijzing lwoo meer wordt afgegeven. Eén van deze twee samenwerkingsverbanden heeft in de loop van 2016 consensus bereikt over een verdeelsleutel en is per 1 augustus 2016 gestopt met de registratie van aanwijzingen lwoo in Bron. Dit samenwerkingsverband hanteert in 2017 nog wel een interne aanwijzing op basis waarvan de afgesproken verdeelsleutel bijgesteld kan worden voor volgende jaren. In deze rapportage nemen we dit samenwerkingsverband daarom mee bij de variant 'interne aanwijzing'.

2.1.3 Geen aanwijzing lwoo

Deze variant houdt in dat er binnen het samenwerkingsverband geen aanwijzingen lwoo worden afgegeven. De beweegredenen die de samenwerkingsverbanden uit de 2e tranche noemen om te kiezen voor deze variant komen overeen met de beweegredenen van de 1e tranche:

- Uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling;
- Meer ruimte om ondersteuning op maat te bieden;
- Verminderen van bureaucratie en administratieve lasten.

Verschillende samenwerkingsverbanden geven aan dat het loslaten van de criteria en het niet meer afgeven van een aanwijzing lwoo goed aansluit bij hun visie op passend onderwijs. Ze willen af van ‘de stempeltjes en etiketten’ en willen uitgaan van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Een groot aantal samenwerkingsverbanden merkt ook op dat door het niet meer afgeven van een aanwijzing lwoo de administratieve lasten voor scholen en het samenwerkingsverband aanzienlijk worden beperkt. Voor leerlingen betekent het een vermindering van de testdruk.

Verder wordt door een groot aantal samenwerkingsverbanden de ruimte om ondersteuning op maat te bieden als beweegreden genoemd. In het volgende hoofdstuk gaan we in op wat er in het ondersteuningsaanbod voor voormalige lwoo-leerlingen veranderd is. Een aantal directeuren van samenwerkingsverbanden vindt dat het bieden van ondersteuning aan leerlingen met leerachterstanden onderdeel is van het primaire proces op scholen. Zij staan dan ook voor dat vmbo-scholen hun onderwijs en de basisondersteuning hierop inrichten. Indien de ondersteuningsbehoeften van een leerling dusdanig afwijken van de basisondersteuning kan een school aanvullende ondersteuning verzorgen.

Verder zijn er enkele samenwerkingsverbanden die ook financiële overwegingen hadden bij hun keuze om geen aanwijzingen lwoo meer af te geven. De belangrijkste reden is dat door geen aanwijzing in Bron te registreren het ondersteuningsbudget voor lwoo rechtstreeks naar het samenwerkingsverband gaat. Hierdoor kan het samenwerkingsverband meer regie houden over de verdeling en inzet van de middelen. Dit is met name handig wanneer het percentage lwoo-leerlingen sinds 1 oktober 2012 is toegenomen.⁸ Maar ook krimp en onzekerheid over een landelijke herverdeling van het ondersteuningsbudget lwoo zijn achterliggende redenen voor een samenwerkingsverband om zelf over het ondersteuningsbudget te willen beschikken.

De samenwerkingsverbanden die ervoor kozen geen aanwijzing lwoo meer af te geven, hebben afspraken gemaakt over hoe het ondersteuningsbudget lwoo verdeeld wordt (zie Tabel 2).

⁸ Doordat het ondersteuningsbudget lwoo wordt berekend op basis van het deelnamepercentage lwoo op 1 oktober 2012, heeft een toename sindsdien als gevolg dat er minder budget voor regionale ondersteuning overblijft en als dat wordt overschreden worden alle besturen van het samenwerkingsverband gekort op de lumpsum.

Tabel 2: Financiële verdeelsleutels in 2017

Verdeelsleutel	1e tranche	2e tranche	Totaal swv's
op basis van historische gegevens over eerder afgegeven lwoo-indicaties	6	4	10
op basis van een vast percentage per leerweg van het vmbo	2	1	3
Anders / onbekend	4	-	4

Er zijn verschillende varianten van de verdeelsleutels in Tabel 2. Bij de verdeling op basis van historische gegevens zien we de volgende twee varianten:

- naar rato van het aantal leerlingen in een specifiek jaar (bijvoorbeeld 2012 of 2015),
- naar rato van het gemiddeld aantal leerlingen berekend over een aantal jaren (bijvoorbeeld de 1 oktobertellingen van 2013, 2014 en 2015).

Bij de verdeling op basis van een vast percentage komen de volgende verdelingen voor:

- Vmbo-basis 70% en vmbo-kader 30%.
- Voor het gehele vmbo gaat eerst 5% naar de mavo/havo/vwo-scholen. De overige 95% wordt als volgt verdeeld: vmbo-basis 52%, vmbo-kader 40% en vmbo-gemengd/theoretisch 8%.
- Vmbo-basis en -kader 100% (voor alle basis- en kaderleerlingen).

Tot slot zijn er twee samenwerkingsverbanden waarbij op het moment van het interview onbekend is hoe het ondersteuningsbudget in 2017 verdeeld zal worden. Verder zijn er twee samenwerkingsverbanden die een verdeelsleutel hebben afgesproken die anders is dan een van de twee mogelijkheden in Tabel 2. Het ene samenwerkingsverband verdeelt de middelen op basis van het aantal leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg van het derde en vierde leerjaar van het voorgaande schooljaar. Het andere samenwerkingsverband is tot een verdeelmodel gekomen op basis van de middelen op een vast ijkmoment (2014) waarop een formule wordt losgelaten die is afgeleid van de groei of afname van het aantal basis- en kaderleerlingen per jaar. Die formule is tot stand gekomen met regressieanalyses.

Bij het merendeel van de samenwerkingsverbanden blijft het budget bestemd voor het vmbo. Enkele samenwerkingsverbanden nemen hierin meer vrijheid, al gaat ook daar het grootste gedeelte van het budget naar het vmbo.

Onderdeel van de afspraken over de verdeling van het ondersteuningsbudget lwoo is het bepalen welke scholen meedelen in het budget. Het principe van lwoo-licenties vervalt wanneer een samenwerkingsverband ervoor kiest geen aanwijzing lwoo te hanteren. Een deel van de samenwerkingsverbanden heeft besloten om de middelen alleen te verdelen over de scholen die een lwoo-licentie hebben, maar er zijn ook samenwerkingsverbanden die alle scholen met vmbo laten meedelen in het budget ongeacht of ze in het verleden een lwoo-licentie hadden.

Veel samenwerkingsverbanden hanteerden bij de afspraken over de verdeling van de middelen het uitgangspunt dat scholen er niet op achteruit mochten gaan. Bij twee samenwerkingsverbanden uit de 1e tranche worden in 2017 de afspraken over de verdeling van de middelen bijgesteld.

2.1.4 Interne aanwijzing lwoo

Er is een aantal samenwerkingsverbanden dat het nieuwe beleid rondom lwoo zodanig afwijkend van de hiervoor beschreven varianten heeft ingevuld, dat we daarvoor een derde variant onderscheiden. Kenmerkend voor deze samenwerkingsverbanden is dat zij geen aanwijzing lwoo afgeven die ze registreren in Bron, maar wel binnen het samenwerkingsverband een eigen vorm van een aanwijzing hanteren.

De twee samenwerkingsverbanden uit de 2e tranche die deze variant gekozen hebben, geven als beweegreden dat het samenwerkingsverband graag de regie over de inpassing van lwoo in handen wil houden. Ze willen geen risico lopen financieel gezien. Dit wordt gerealiseerd doordat het samenwerkingsverband het gehele lwoo-ondersteuningsbudget zelf ontvangt, omdat er geen aanwijzingen in Bron geregistreerd worden. Vervolgens kan het samenwerkingsverband zelf beslissen over de hoogte van het budget per leerling.

Deze beweegreden komt minder nadrukkelijk naar voren bij de twee samenwerkingsverbanden uit de eerste tranche. Zij voeren als beweegredenen aan meer uit te willen gaan van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen en te streven naar minder bureaucratie door een vereenvoudiging van het toewijzingsproces.

De samenwerkingsverbanden hanteren nog wel interne aanwijzingen, omdat ze het belangrijk vinden dat de groep leerlingen met leerachterstanden in beeld blijft en omdat extra ondersteuning voor deze leerlingen beschikbaar moet blijven. Bij het afgeven van de interne aanwijzing gebruiken de samenwerkingsverbanden de bestaande landelijke criteria voor achterstanden als richtlijn. Hiervoor worden de gegevens van het basisonderwijs gebruikt (onderwijskundig rapport, gegevens leerlingvolgsysteem). Bij onvoldoende informatie of bij twijfel wordt aanvullend onderzoek gedaan (intelligentieonderzoek, nader didactisch onderzoek of sociaal-emotioneel onderzoek). Drie van de vier samenwerkingsverbanden kiezen ervoor om het ondersteuningsbudget lwoo te verdelen aan de hand van interne aanwijzingen. Het vierde samenwerkingsverband verdeelt de middelen op basis van historische gegevens, waarbij de verdeling jaarlijks wordt bijgesteld op basis van het aantal interne aanwijzingen.

2.2 Varianten in samenhang met achtergrondkenmerken

Om na te gaan in hoeverre de invulling van opting out samenhangt met achtergrondkenmerken die relevant zijn voor de financiële situatie van samenwerkingsverbanden is in tabel 3 een overzicht gemaakt van het aantal samenwerkingsverbanden per variant uitgesplitst naar achtergrondkenmerken:

- Vereveningsopdracht in het kader van passend onderwijs;
- Verschil in percentage lwoo-leerlingen in 2014 ten opzichte van 2012;⁹
- Verschil in percentage lwoo-leerlingen in 2014 ten opzichte van het landelijke gemiddelde percentage lwoo-leerlingen.¹⁰

⁹ Dit verschil is een interessant gegeven omdat het ondersteuningsbudget is vastgesteld aan de hand van het percentage lwoo-leerlingen van het samenwerkingsverband op 1 oktober 2012. Wanneer het percentage lwoo-leerlingen na 2012 is gestegen, betekent dat dat een samenwerkingsverband per leerling minder budget ontvangt dan de afgelopen jaren.

¹⁰ Dit verschil is meegenomen in verband met de zoektocht naar een nieuwe bekostigingssystematiek.

Tabel 3: Aantallen samenwerkingsverbanden per variant uitgesplitst naar achtergrondkenmerken (vereveningsopdracht, verschil percentage lwoo-leerlingen in 2014 ten opzichte van 2012 en verschil percentage lwoo-leerlingen in 2014/2015 ten opzichte van landelijk gemiddelde)

	Geen aanwijzing	Aanwijzing eigen criteria	Interne aanwijzing	Loslaten licenties
Vereveningsopdracht zware ondersteuning				
Negatief	9	1	2	3
Positief	8	2	2	1
Vershil in percentage lwoo-leerlingen in 2014 of 2015 ten opzichte van 2012				
0 - 1,5 procentpunt lager	11	2	3	2
0 - 1,5 procentpunt hoger	6	0	1	2
Meer dan 1,5 procentpunt lager	0	1	0	0
Vershil in percentage lwoo-leerlingen in 2014 of 2015 ten opzichte van landelijk gemiddelde				
1 - 5 procentpunt lager	4	1	2	0
0 - 1 procentpunt lager/hoger	4	2	2	3
1 - 5 procentpunt hoger	8	0	0	1
Meer dan 5 procentpunt hoger	1	0	0	0

Er zijn geen duidelijke verbanden tussen de gekozen varianten en de onderscheiden achtergrondkenmerken. Het enige dat opvalt is dat de varianten waarbij een aanwijzing wordt gehanteerd niet gekozen zijn door samenwerkingsverbanden waarvan het percentage lwoo-leerlingen meer dan 1 procentpunt hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Vanwege de kleine aantallen kunnen er geen generaliseerbare uitspraken gedaan worden over samenhang tussen een bepaald achtergrondkenmerk en de keuze voor een variant van opting out.

2.3 Reflectie op de varianten

De diversiteit in de invulling van het nieuwe lwoo-beleid toont aan dat in de beleidsvorming nauw wordt aangesloten bij de interne situatie en de verschillende opvattingen en belangen binnen het samenwerkingsverband. De keuzes in het beleidsvormingsproces worden in eerste instantie gemaakt op basis van principiële overwegingen vanuit een visie op passend onderwijs in het algemeen. Maar ook financiële overwegingen spelen een belangrijke rol.

Van de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor 'het loslaten van criteria' heeft een meerderheid ervoor gekozen geen aanwijzing lwoo meer af te geven. Voor drie van de zeven samenwerkingsverbanden dat wel een aanwijzing of een interne aanwijzing afgeeft, geldt dat zij dit (mogelijk) als tussenvariant zien. Ze zijn zich aan het oriënteren op of willen op termijn geen aanwijzing lwoo meer willen hanteren.

Het loslaten van licenties kan ook gezien worden als tussenstap naar nieuw beleid rondom criteria, procedure en duur van lwoo. Het mee laten delen van alle vmbo-scholen in de middelen voor lwoo kan leiden tot een verbetering in de verhouding tussen scholen, omdat er geen ongelijkheid meer is tussen scholen die wel en scholen die geen lwoo-middelen krijgen. Dit kan het gesprek over de invulling van nieuw lwoo-beleid bevorderen.

Een onevenredige verdeling in de lwoo-middelen door verschillen in het aantal aanvragen kan echter toch nog voor spanningen zorgen tussen scholen. We zien dat deze spanningen vooral opspelen wanneer een samenwerkingsverband ervoor gekozen heeft geen aanwijzingen meer te hanteren en er nieuwe afspraken over de verdeling van de middelen moeten worden gemaakt.

3. Ervaringen met opting out

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste ervaringen die zijn opgedaan binnen de samenwerkingsverbanden die aan de 1e tranche van opting out deelnemen. De ervaringen zijn opgehaald in interviews met de directeurs/coördinatoren van alle samenwerkingsverbanden en een aantal (groeps)interviews met scholen van negen samenwerkingsverbanden.¹¹ De ervaringen van de scholen beschouwen we niet als representatief aangezien het aantal scholen waarmee per samenwerkingsverband is gesproken sterk verschilde. In het ene samenwerkingsverband namen alle scholen met vmbo deel aan een groepsinterview, bij een ander samenwerkingsverband hebben we met één school gesproken (soms wel meerdere personen van één school). De ervaringen van de scholen kunnen wel gezien worden als exemplarisch. Tot slot moet opgemerkt worden dat in de interviews de ervaringen van het nieuwe lwoo-beleid en passend onderwijs in het algemeen door elkaar liepen. Deze kunnen dan ook niet volledig los van elkaar gezien worden.

3.1 Middelenverdeling

Op dit moment is nog onduidelijk hoe de toekomstige financiering vanuit de overheid eruit zal zien. Omdat de lwoo-percentages verschillen tussen samenwerkingsverbanden, zal een herverdeling over de samenwerkingsverbanden plaatsvinden van het budget dat landelijk beschikbaar is voor lwoo. De samenwerkingsverbanden zitten erg te wachten op duidelijkheid vanuit de overheid over de toekomstige verdeling van de lwoo-gelden. Zij ervaren de bestaande onduidelijkheid als een belemmering voor hun eigen beleidsvorming.

In de drie samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het *loslaten van de licenties*, is men tevreden over de financiële gevolgen. In deze samenwerkingsverbanden hebben alle vmbo-scholen nu een licentie. In een van deze samenwerkingsverbanden heeft dit op een van de vmbo-scholen geleid tot een substantiële investering in de ondersteuningsstructuur en een flinke stijging van het aantal lwoo-leerlingen. De meerkosten daarvan worden gedekt door een positieve verevening van de ondersteuningsmiddelen bij stabiele of zelfs licht dalende leerlingenaantallen in het vso. Bij de andere twee samenwerkingsverbanden is geen sprake van een duidelijke toename van lwoo-leerlingen. De scholen die door opting out een licentie hebben gekregen en ook aanspraak kunnen maken op lwoo-middelen voelen zich nu gelijk behandeld dan toen nog niet alle vmbo-scholen een licentie hadden.

Binnen de samenwerkingsverbanden die kozen voor het handhaven van aanwijzingen, maar dan op grond van *eigen criteria*, zijn ongeveer evenveel beschikkingen aangevraagd als vóór opting out. Er zijn dus geen veranderingen in de middelenverdeling.

Bij de variant met een *interne aanwijzing* vragen scholen een aanwijzing aan bij het samenwerkingsverband en vindt er geen registratie in Bron plaats. In een van de samenwerkingsverbanden die voor deze variant hebben gekozen, worden de lwoo-

¹¹ Bij de selectie van de samenwerkingsverbanden voor de interviews met scholen is rekening gehouden met een diversiteit aan varianten van opting out.

middelen verdeeld op basis van de aanvragen in de voorafgaande twee jaren. Een tweede samenwerkingsverband verdeelt de middelen deels op basis van leerlingenaantallen (zoals in het scholenmodel) en deels op basis van het aantal aanvragen van een interne aanwijzing (zoals in het arrangementenmodel).

Voorheen gingen de lwoo-gelden rechtstreeks naar de scholen voor de leerlingen met een aanwijzing. Samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor opting out *zonder aanwijzingen* en *interne aanwijzingen* krijgen nu zelf het lwoo-budget. Omdat de scholen wel nog budget krijgen voor leerlingen met een lwoo-aanwijzing van vóór opting out, duurt het een aantal jaren voordat het gehele lwoo-budget naar het samenwerkingsverband gaat. In de komende jaren wordt het budget dat rechtstreeks naar de scholen gaat kleiner en ontvangt het samenwerkingsverband een steeds groter deel. Binnen samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer afgeven moeten de schoolbesturen gezamenlijk afspraken maken over de manier waarop het budget verdeeld wordt. Voor de meeste samenwerkingsverbanden geldt dan ook dat de nu afgesproken middelenverdeling voorlopig is. Het verdelingsmodel kan in de komende jaren veranderen bijvoorbeeld omdat binnen het samenwerkingsverband meer rekening gehouden gaat worden met de sociaaleconomische achtergronden van de leerlingpopulaties of omdat intern verevend wordt. In sommige samenwerkingsverbanden verschilt het aantal lwoo-beschikkingen voorafgaand aan opting out (sterk) tussen scholen of subregio's.

De scholen uit samenwerkingsverbanden waarbinnen het aandeel lwoo-leerlingen van oudsher sterk verschilt tussen scholen, rapporteren onrust over de toekomstige herverdeling. Hoewel door het ministerie definitief besloten is dat er geen landelijke verening van het ondersteuningsbudget lwoo zal plaatsvinden, leeft dit idee nog wel in het veld. Scholen die door de verdeelsleutel minder budget krijgen voor lwoo-leerlingen, melden dat het lastig is om bijvoorbeeld de klassen klein te houden. Een kleine school met van oudsher aantrekkingskracht op zorgleerlingen en een goede zorgstructuur vreest dat ze met het afgesproken verdelingsmodel in de toekomst moeten korten op het aantal uren ondersteuning. Scholen wijzen erop dat een vaste verdeling op basis van leerlingenaantallen voor de ene school gunstig uitpakt en voor de andere juist niet.

Samenvattend zitten de samenwerkingsverbanden vooral te wachten op duidelijkheid vanuit de overheid over de toekomstige financiering van lwoo. Intussen hanteren zij een voorlopige verdeelsleutel waarover in sommige samenwerkingsverbanden nog geen volledige overeenstemming is. Dit geldt vooral voor de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het loslaten van criteria en duur van de licenties zonder aanwijzingen of met interne aanwijzingen. In de andere samenwerkingsverbanden is minder discussie over de middelenverdeling.

3.2 Overdracht po-vo

Voor basisscholen die verwijzen naar vo-scholen in samenwerkingsverbanden die alleen de *licenties* hebben *losgelaten*, verandert er niets. Basisscholen die verwijzen naar vo-scholen in samenwerkingsverbanden die nu *eigen lwoo-criteria* hanteren, hebben te maken met andere eisen om in aanmerking te komen voor lwoo. De samenwerkingsverbanden hebben wel gezorgd voor afstemming over het nieuwe beleid met het primair onderwijs. Volgens hen is de ene basisschool positiever over het nieuwe beleid dan de andere. Waarschijnlijk is dit een kwestie van gewenning.

Ook voor po-scholen die te maken hebben met samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor een *interne toewijzingsprocedure* is het wettelijk aan het nieuwe beleid. In een van deze samenwerkingsverbanden is een speciale digitale overstapservice ingericht om de overdracht van het leerlingdossier te vergemakkelijken. In een ander samenwerkingsverband heeft men drukbezochte voorlichtingsmiddagen georganiseerd om basisscholen te informeren over het nieuwe beleid en het belang van een goede overdracht po-vo daarbij.

Voor basisscholen waarvan de leerlingen naar een vo-school gaan in een samenwerkingsverband waar men ervoor gekozen heeft *geen aanwijzingen lwoo* meer aan te vragen of toe te kennen, is het meest veranderd. Deze samenwerkingsverbanden hebben allemaal geïnvesteerd in het informeren van de basisscholen, bijvoorbeeld door werkgroepen po-vo, speciale voorlichting voor scholen en ouders over vmbo en pro, een conferentie po-vo of het organiseren van masterclasses in het po. Deze activiteiten zijn volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van de vmbo-scholen in een aantal samenwerkingsverbanden goed ontvangen. Maar de geluiden zijn niet overal hetzelfde. Terwijl volgens de geïnterviewden sommige basisscholen blij zijn dat er geen complete testbatterij meer nodig is om extra onderwijsondersteuning te krijgen, maken andere scholen zich zorgen over het ondersteuningsaanbod in het vo. Verschillende respondenten vanuit de vmbo-scholen geven aan dat de overdracht po-vo vatbaar is voor verbetering en ook de communicatie met ouders kan beter. Het feit dat er aparte samenwerkingsverbanden zijn voor po en vo bemoeilijkt de overdracht in zekere zin, temeer omdat scholen in grensgebieden te maken kunnen hebben met vo-scholen van meerdere samenwerkingsverbanden die wel of niet gekozen hebben voor opting out en met ieder eigen beleid. Dat is voor die basisscholen uiteraard lastig.

Verschillende respondenten wijzen erop dat bij het loslaten van de lwoo-criteria een goede en uitgebreide overdracht vanuit het basisonderwijs van groot belang is om de leerling in het vo de juiste ondersteuning te bieden. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de warme overdracht, omdat niet altijd alle belangrijke informatie op papier komt. In gesprekken blijkt bijvoorbeeld dat er meer zorgen zijn over een leerling dan uit het dossier naar voren komt. Over de noodzaak van toets- of schoolloopbaangegevens (NIO, citovolgsysteem, dle's, opp's, onderwijskundig rapport) wordt verschillend gedacht. Sommigen hechten erg aan dit soort objectief geachte gegevens, anderen vinden juist dat deze gegevens leiden tot onnodige etikettering. Meerdere respondenten geven aan dat ze vooral behoefte hebben aan informatie over het dagelijks functioneren van de leerling (gedrag, motivatie, thuissituatie). Soms is de informatieoverdracht onvolledig, omdat ouders willen dat hun kind met een schone lei kan beginnen op het vo.¹²

Een knelpunt omtrent de overdracht dat niet gerelateerd is aan opting-out maar wel in verschillende samenwerkingsverbanden wordt gehoord betreft het bindend basisschooladvies. De basisschool mag geen vmbo/pro-advies geven en geeft in twijfelgevallen vaak een vmbo-advies. Ook is de ervaring dat het advies nogal eens naar boven wordt bijgesteld op basis van de resultaten van de eindtoets.¹³ Scholen signaleren hierdoor een toename van de afstroom vanuit het vmbo naar pro.

¹² Voor de overdracht van po naar vo is de basisschool wettelijk verplicht een basisschooladvies over te dragen en een Onderwijskundig Rapport (OKR) op te stellen. Er is echter niet wettelijk vastgelegd wat er in het OKR moet staan. Hierover worden meestal op regionaal niveau afspraken gemaakt.

¹³ Scores op de Centrale Eindtoets (vroeger Citotoets) leiden minimaal tot een advies voor vmbo-basis. Op basis van dit advies stellen sommige basisscholen hun aanvankelijke advies voor praktijkonderwijs naar boven bij. Vanaf 2018 zullen alle eindtoetsen het advies vmbo-basis/praktijkonderwijs bevatten.

Samenvattend loopt de overdracht po-vo nog niet overal zoals gewenst. In het algemeen lijken duidelijke afspraken over welke informatie precies gewenst is te helpen om de overdracht beter te laten verlopen. Als hiervoor dan ook een gebruiksvriendelijk digitaal overdrachtssysteem beschikbaar is, lijken zowel po als vo tevredener met het verloop van de overdracht. Omdat elk samenwerkingsverband eigen beleid ontwikkelt en invoert, is hiervoor moeilijk een standaard te geven. Vrijwel in alle samenwerkingsverbanden wijst men erop dat betrokkenen moeten wennen aan nieuw beleid en dat men die gewenningsfase nog niet heeft afgerond.

3.3 Toewijzingsprocedure

In de samenwerkingsverbanden die enkel gekozen hebben voor het loslaten van de licenties is er niets gewijzigd in de toewijzingsprocedure. De landelijke criteria voor lwoo gelden hier nog steeds. Alleen de scholen/afdelingen die nu ook een licentie hebben gekregen, ervaren een verandering. Doordat zij nu ook lwoo-aanwijzingen kunnen aanvragen, waarbij ze moeten voldoen aan de landelijke lwoo-criteria met bijbehorende testbatterij, ervaren zij meer administratie en bureaucratie.

De samenwerkingsverbanden die in 2016 de landelijke criteria hebben losgelaten, maar nu hun eigen criteria hanteren, hebben zelf de criteria opgesteld. Ze zijn daar tevreden over. Binnen een van deze twee samenwerkingsverbanden bespreekt de psycholoog van het samenwerkingsverband alle voor lwoo-aangemelde leerlingen met po en vo en dit is volgens hen de sleutel tot succes. Uit deze gesprekken blijkt veel duidelijker wat de ondersteuningsbehoefte van de leerling is dan uit bijvoorbeeld een IQ-test. Nu alleen de leerachterstand nog een criterium is, krijgen meer leerlingen met een hoger IQ lwoo dan in het verleden. Het totale aantal lwoo-leerlingen is niet toegenomen in dit samenwerkingsverband en er is slechts een enkele leerling voor wie in de brugklas alsnog een aanwijzing lwoo moet worden aangevraagd.

De twee samenwerkingsverbanden die alleen nog een interne aanwijzing voor lwoo hanteren, kijken ook naar de leerachterstanden. Bij het ene samenwerkingsverband vult de basisschool samen met de ouders een MDO-formulier in (MDO = multidisciplinair overleg) en bepaalt op basis daarvan de leerachterstanden en de ondersteuningsbehoefte. In het andere samenwerkingsverband is het vaststellen van de ondersteuningsbehoefte de volledige verantwoordelijkheid van de vmbo-scholen. In de eerste klas wordt de ondersteuningsbehoefte vastgesteld op basis van de overdracht vanuit de basisschool. De orthopedagoog van de vmbo-school is vervolgens verantwoordelijk voor het schrijven van een OPP en het toekennen van de lwoo-ondersteuning.

In de samenwerkingsverbanden die *geen lwoo-aanwijzingen* meer hanteren, kijkt men vooral naar de mogelijkheden van de leerling. De procedures die voor extra onderwijsondersteuning binnen passend onderwijs gehanteerd worden, gelden ook voor leerlingen die vroeger lwoo kregen. In sommige samenwerkingsverbanden worden nog wel IQ-gegevens uit groep 7/8 gebruikt naast informatie over de leervorderingen. In veel gevallen hebben de vmbo-scholen veel vrijheid bij het zelf inrichten van de toewijzingsprocedures voor extra ondersteuning, ook voor leerlingen die vroeger lwoo kregen.

De scholen reageren wisselend op het wegvallen van de lwoo-aanwijzingen. Sommige scholen zijn bang dat 'de lwoo-leerling' nu buiten zicht blijft. Daar tegenover staan scholen

die blij zijn dat leerlingen niet meer worden gelabeld en dat ze verlost zijn van veel administratie en bureaucratie.

Nog niet overal is echter de overdracht vanuit po al voldoende aangepast op de nieuwe situatie. In enkele samenwerkingsverbanden is nauwelijks meer informatie beschikbaar dan het basisschooladvies, terwijl er vroeger voor de lwoo-leerlingen diverse diagnostische (test)gegevens beschikbaar waren op grond waarvan de juiste plek voor een leerling bepaald kon worden. Er zijn scholen die het jammer vinden dat deze hoeveelheid aan gegevens niet meer beschikbaar is. Scholen in andere samenwerkingsverbanden geven juist aan dat de intakeprocedure bij hen geïntensiveerd is door het wegvallen van de lwoo-aanwijzingen en dat er nu beter gekeken wordt wie welke ondersteuning nodig heeft. Scholen zijn ook positief over de vrijheid in het toekennen van ondersteuning en het zelfbeschikkingsrecht.

Samenvattend zijn de grootste veranderingen in de toewijzingsprocedure te vinden in de samenwerkingsverbanden die niet meer werken met aanwijzingen lwoo. Het beeld in deze samenwerkingsverbanden is wisselend en hangt sterk samen met de intensiteit van de samenwerking met de toeleverende po-scholen. Waar opting out geleid heeft tot een intensivering van de overdracht, is men tevreden. Waar opting out ertoe geleid heeft dat de overdracht zich voornamelijk beperkt tot het basisschooladvies, is men minder tevreden over de toewijzingsprocedure, vooral omdat belangrijke informatie niet of te laat beschikbaar komt.

3.4 Inrichting van de ondersteuning

Ongeacht de variant die samenwerkingsverbanden gekozen hebben voor opting out, is de inrichting van de ondersteuning volgens de geïnterviewde scholen niet wezenlijk veranderd in vergelijking met de situatie vóór opting out. Veel samenwerkingsverbanden hebben de ondersteuningsstructuur voor lwoo ingepast in de ondersteuningsstructuur passend onderwijs.

In de samenwerkingsverbanden die kozen voor het *loslaten van licenties* hebben alle vmbo-scholen nu een lwoo-licentie. Dit betekent dat scholen die nu ook een licentie hebben gekregen, meer middelen hebben voor leerwegondersteuning. Als deze investeringen zichtbaar worden voor ouders en basisscholen, is de verwachting dat het aantal aanmeldingen van lwoo-leerlingen op deze scholen zal toenemen. Lwoo staat daar nu gelijk aan basisondersteuning die alle docenten op school moeten kunnen bieden.

In de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het handhaven van lwoo-aanvragen via registratie in Bron, maar op basis van *eigen criteria*, worden evenmin grote veranderingen gerapporteerd in de ondersteuningsstructuur. Uit de interviews blijkt dat men bezig is met het inpassen van lwoo in de ondersteuningsstructuur van passend onderwijs met basisondersteuning en extra ondersteuning. Ook in de samenwerkingsverbanden die lwoo-leerlingen nog wel identificeren aan de hand van *interne criteria*, maar niet meer registreren, zijn geen wezenlijke veranderingen in de inrichting van de ondersteuning. Een van de geïnterviewde coördinatoren rapporteert dat de scholen veel bewuster bezig te zijn met de inrichting van de ondersteuning en met preventie.

Vrijwel in alle samenwerkingsverbanden die *geen lwoo-aanwijzingen* meer hanteren, waren veranderingen in de inrichting van de ondersteuning al in gang gezet vóór opting out. Dit geldt dan vooral voor de inrichting van de basisondersteuning. Opting out bood de mogelijkheid om de ontwikkelde structuur te formaliseren en verder uit te bouwen in het

kader van passend onderwijs. De coördinatoren van de samenwerkingsverbanden zien het als een voordeel dat er geen onderscheid meer is tussen leerlingen met lwoo en andere leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Er vallen nu geen leerlingen meer tussen de wal en het schip. Zij constateren ook dat er sprake is van een grotere bewustwording in de scholen van de benodigde ondersteuning en creativiteit bij het inrichten daarvan. Het ondersteuningsaanbod is heel divers. Van kleinere groepen tot aparte klassen voor leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Van stamgroepen met gepersonaliseerd leren tot voorzieningen waarin leerlingen zich tijdelijk kunnen terugtrekken. Maar ook specifieke ondersteuning op bijvoorbeeld taal, rekenen of weerbaarheid en professionalisering van docenten wordt genoemd.

Het hier geschetste beeld, waarbij het nieuwe lwoo-beleid niet geleid heeft tot een wezenlijk andere inrichting van de onderwijsondersteuning, wordt grotendeels bevestigd door de geïnterviewden van de vmbo-scholen met één belangrijk verschil. Velen van hen maken zich zorgen over instandhouding van het ondersteuningsaanbod, vooral vanwege een voorziene terugloop van middelen door herverdeling vanuit de overheid of binnen het samenwerkingsverband. Men vreest dat de klassen met leerlingen met ondersteuningsbehoeften dan weer groter zullen worden. Een ander punt van zorg is de gerapporteerde toename van leerlingen met gedragsproblemen. Positieve ontwikkelingen die gemeld worden, zijn een grotere betrokkenheid van ouders (onder andere door het verplichte gesprek over het OPP) en een toegenomen professionaliteit van het personeel door investeringen in bijscholing.

Samenvattend is er in de meeste samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor opting out niet wezenlijk iets veranderd in de ondersteuning van voormalige lwoo-leerlingen. Wel is een duidelijke ontwikkeling waarneembaar waarin lwoo geleidelijk wordt ingepast in passend onderwijs. Men is daar over het algemeen tevreden mee, al worden er ook zorgen geuit over de toekomstige toereikendheid van de beschikbare middelen.

3.5 Verantwoording en kwaliteitszorg

Een van de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het *loslaten van licenties* vraagt geen verantwoording van de scholen, omdat zij de lwoo-middelen rechtstreeks van DUO ontvangen. Het tweede samenwerkingsverband vraagt wel vooraf een begroting aan de scholen. De scholen moeten zich achteraf verantwoorden op een aantal categorieën zoals investeringen in ondersteuning of individuele scholing van leerlingen. Met deze informatie gaat de coördinator van het samenwerkingsverband in gesprek met de scholen over de kwaliteit van de ondersteuning. Het derde samenwerkingsverband verzamelt informatie over cijfers en opbrengsten, analyseert deze informatie en bespreekt de resultaten in het scholenoverleg.

Een van de samenwerkingsverbanden die lwoo-aanwijzingen aanvragen met *eigen criteria* vraagt de scholen geen financiële verantwoording van de lwoo-gelden. In een ander samenwerkingsverband is de verantwoording van de lwoo-gelden ingebed in een bredere verantwoording van inzet en geleverde ondersteuning.

Een van de samenwerkingsverbanden die *interne aanwijzingen* hanteren, bezoekt alle scholen eens in de vier jaar voor een audit. Jaarlijks zijn er gesprekken over 'het verhaal achter de cijfers' waarin men de ondersteuningsstructuur van de school en het beleid van het samenwerkingsverband onder de loep neemt. In het andere samenwerkingsverband monitort men alleen de aantallen lwoo- en pro-leerlingen.

De samenwerkingsverbanden die *niet meer werken met lwoo-aanwijzingen* gaan verschillend om met verantwoording en kwaliteitszorg. Soms is dat beleid al tot in detail uitgewerkt en maakt men een duidelijk onderscheid tussen financiële en inhoudelijke verantwoording. In andere samenwerkingsverbanden is nog veel discussie over de verdeling van de middelen en is men nog nauwelijks toegekomen aan een systeem voor evaluatie en verantwoording. De meeste samenwerkingsverbanden hanteren een vorm van jaarlijkse financiële verantwoording waarin verantwoord wordt waaraan alle ondersteuningsmiddelen inclusief de lwoo-gelden besteed zijn. Men vindt de inhoudelijke evaluatie belangrijker dan een gedetailleerde financiële verantwoording en streeft naar een lichte vorm van financiële verantwoording om de administratieve last voor de scholen te beperken. Inhoudelijke kwaliteitsonderwerpen die bij meerdere samenwerkingsverbanden terugkomen zijn leerrendementen in relatie tot de hoeveelheid ondersteuning, op- en afstroom, voortijdig schoolverlaten, thuiszitters, schoolondersteuningsplan, inhoud van de ontwikkelingsperspectieven, toelaatbaarheidsverklaringen pro en vso. In enkele samenwerkingsverbanden werkt men met intercollegiale consultaties of is men bezig met het opzetten daarvan.

Samenvattend hebben de samenwerkingsverbanden weliswaar een basissysteem voor financiële verantwoording en kwaliteitszorg ontwikkeld, maar zijn ze nog volop bezig dit systeem verder te ontwikkelen en in concrete procedures te vervatten. De meeste samenwerkingsverbanden leggen de prioriteit bij inhoudelijke kwaliteitsevaluaties in het bredere kader van passend onderwijs. De financiële verantwoording wil men liefst globaal houden, om de administratieve last voor de scholen en de schoolbesturen te beperken.

3.6 Ouders

Volgens een van de coördinatoren van samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het *loslaten van de licenties*, hebben ouders niet gemerkt dat er iets veranderd is in het lwoo-beleid. Omdat deze verandering geen consequenties heeft voor individuele leerlingen, zijn de ouders hierover niet speciaal geïnformeerd. Vanuit de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor lwoo-aanwijzingen met *eigen criteria* komen geluiden dat sommige ouders het lastig vinden om scholen met elkaar te vergelijken, omdat lwoo verschillend ingevuld wordt, maar dit staat eigenlijk los van opting out. Ook vanuit de samenwerkingsverbanden die met *interne lwoo-aanwijzingen* werken, worden twijfels geuit of ouders wel voldoende geïnformeerd zijn. Ook vmbo-scholen uit samenwerkingsverbanden waar *geen lwoo-aanwijzing* meer worden gehanteerd hebben niet allemaal ouders speciaal geïnformeerd over het veranderde lwoo-beleid, omdat ouders weinig merken van het nieuwe beleid. Zowel in de oude als in de nieuwe situatie krijgen leerlingen die dat nodig hebben extra ondersteuning. Ouders met eerdere lwoo-ervaringen merken hooguit dat zij de basisschool geen toestemming meer hoeven te geven om hun kind te laten testen. Soms moeten zij dan gerustgesteld worden dat hun kind wel ondersteuning krijgt als dat nodig is. Een aantal samenwerkingsverbanden heeft wel voorlichtingsmateriaal voor ouders gemaakt om hen te informeren over de ondersteuningsmogelijkheden op het vmbo. Sommige scholen gebruiken tegenover ouders nog steeds de term lwoo, ook al valt de ondersteuning nu onder passend onderwijs.

4. Conclusies

Door de mogelijkheid tot 'opting out' kunnen samenwerkingsverbanden die dat willen alvast ervaring opdoen met de situatie waarin toewijzingscriteria voor lwoo, de landelijk bepaalde duur van de toewijzing en het licentiesysteem voor lwoo worden losgelaten. In het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo zijn de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor opting out gevolgd. Het doel van het voortgangsonderzoek is om uit de ervaringen van deze samenwerkingsverbanden lessen te trekken voor toekomstige wet- en regelgeving en voor de implementatie van nieuw beleid zonder landelijke regels. In dit afsluitende hoofdstuk brengen we de uitkomsten van het onderzoek bij elkaar, geven we antwoord op de onderzoeksvragen en doen we aanbevelingen met het oog op toekomstig beleid. Waar mogelijk worden vergelijkingen gemaakt met ander recent onderzoek uit het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs.

4.1 Vormen van opting out (onderzoeksvraag 1)

In 2016 maakten we onderscheid tussen samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer afgeven en samenwerkingsverbanden die dat wel doen op basis van zelf vastgestelde criteria. In 2017 hebben we deze indeling aangepast. Naast de variant waarbij samenwerkingsverbanden geen aanwijzing lwoo afgeven, zijn er twee varianten te onderscheiden waarbij samenwerkingsverbanden wel een aanwijzing afgeven. Het verschil tussen deze twee varianten is dat bij de ene variant de scholen de leerlingen waarvoor een aanwijzing is afgegeven in Bron inschrijven als lwoo-leerling, terwijl de scholen dat bij de andere variant niet doen. De eerste variant noemen we daarom 'aanwijzing lwoo volgens eigen criteria' en de tweede variant noemen we 'interne aanwijzing'. Voor beide varianten geldt dat ze de bestaande criteria voor leerachterstanden als richtlijn hanteren voor een aanwijzing. Hiervoor worden gegevens gebruikt van het basisonderwijs. Alleen bij onvoldoende informatie of bij twijfel wordt aanvullend onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld IQ of sociaal-emotionele problematiek. De voornaamste reden om gebruik te maken van gegevens van het basisonderwijs en alleen indien nodig aanvullend onderzoek te doen, is het verminderen van de testdruk voor zowel de scholen als de leerlingen. Daarnaast streven de samenwerkingsverbanden die voor deze twee varianten gekozen hebben ook naar minder bureaucratie en willen ze meer uitgaan van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen. De reden om wel een aanwijzing te blijven hanteren, is dat deze samenwerkingsverbanden het belangrijk vinden de groep leerlingen met leerachterstanden in beeld te houden en om de extra ondersteuning specifiek voor deze groep leerlingen beschikbaar te houden. De reden voor samenwerkingsverbanden om een interne aanwijzing te hanteren en dus de leerling niet meer te laten inschrijven in Bron is dat deze samenwerkingsverbanden graag de regie willen over het ondersteuningsbudget. Door leerlingen niet als lwoo-leerling in te schrijven gaat het ondersteuningsbudget voor lwoo naar het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband kan vervolgens bepalen hoe de verdeling van het budget plaatsvindt. Drie van de vier samenwerkingsverbanden die een interne aanwijzing hanteren verdelen de middelen aan de hand van de afgegeven aanwijzingen.

4.2 Ontwikkelingen gedurende opting out (onderzoeksvraag 2)

Net als in 2016 kiest in 2017 een meerderheid van de samenwerkingsverbanden ervoor geen aanwijzing lwoo meer af te geven. Voor een aantal samenwerkingsverbanden dat wel een aanwijzing of een interne aanwijzing afgeeft, geldt dat zij dit als tussenvariant zien en op termijn geen aanwijzing lwoo meer willen hanteren. De opting outvariant van het loslaten van licenties is voor twee van de vier samenwerkingsverbanden die hiervoor gekozen hebben een tussenstap naar het loslaten van criteria. Hieruit blijkt dat het in één keer loslaten van criteria of het niet meer hanteren van een aanwijzing voor sommige samenwerkingsverbanden nog een stap te ver is. Het vraagt tijd om met elkaar een nieuwe invulling van lwoo-beleid te verkennen en het geleidelijk toewerken naar de gewenste situatie kan dan ook zinvol zijn.

De samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing hanteren, moeten afspraken maken over de verdeling van de middelen. Begin 2016 waren er drie samenwerkingsverbanden waarbij de afspraken over de middelenverdeling nog niet rond waren. In twee van de drie is het inmiddels gelukt om afspraken te maken. Bij het derde samenwerkingsverband zijn er begin 2017 nog geen afspraken. In het eerste jaar van opting out zijn de samenwerkingsverbanden over het algemeen tevreden over de wijze waarop de middelen verdeeld worden. Bij twee samenwerkingsverbanden zijn in 2017 nieuwe afspraken gemaakt over de verdeling.

4.3 Ervaringen met het nieuwe lwoo-beleid (onderzoeksvraag 3)

Algemeen

Uit de eerste ervaringen is op te maken dat de uitwerking van het nieuwe beleid lijkt op te leveren wat beoogd werd. Als positief gevolg van het loslaten van de licenties wordt genoemd dat lwoo-leerlingen beter verspreid zijn en thuisnabij onderwijs beter mogelijk is. Ook voelen de scholen zich gelijk behandeld dan toen nog niet alle vmbo-scholen een licentie hadden. De scholen die een licentie hebben gekregen, hebben wel te maken met meer administratie en bureaucratie dan voorheen.

Binnen alle samenwerkingsverbanden die hebben gekozen voor het loslaten van de criteria geven scholen aan dat minder testdruk ervaren wordt. Binnen samenwerkingsverbanden die een (interne) aanwijzing volgens eigen criteria hanteren, geven respondenten aan dat de toewijzingsprocedure eenvoudiger is geworden en dat er sprake is van minder administratieve last. De samenwerkingsverbanden die geen lwoo-aanwijzing meer hanteren, rapporteren, naast minder testdruk en minder bureaucratie en administratieve lasten, nog diverse andere opbrengsten, waaronder het wegvallen van de slagboomdiagnostiek, meer vrijheid en eigenaarschap voor scholen, meer mogelijkheden voor maatwerk en meer leerlingen die kunnen profiteren van het ondersteuningsaanbod. Hiermee lijken de verwachte voordelen van het loslaten van de criteria (Eimers e.a., 2014) gerealiseerd te worden.

Middelenverdeling

Binnen samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor het loslaten van licenties of voor het hanteren van een aanwijzing volgens eigen criteria verandert er in feite niets aan de wijze waarop de scholen hun financiering krijgen voor lwoo. De middelen zijn gekoppeld aan leerlingen met een aanwijzing lwoo en scholen krijgen dit uitbetaald via DUO. Een risico van beide varianten was een toename van het aantal lwoo-leerlingen,

maar een dergelijke verschuiving is vooralsnog niet waargenomen. Binnen de samenwerkingsverbanden die ervoor gekozen hebben geen aanwijzing te hanteren of een interne aanwijzing zijn afspraken gemaakt over de verdeling van het ondersteuningsbudget. Het bereiken van overeenstemming over de middelenverdeling gaat in sommige samenwerkingsverbanden niet gemakkelijk. Samenwerkingsverbanden waarbinnen het aandeel lwoo-leerlingen van oudsher sterk verschilt tussen scholen lijken hiermee meer moeite te ervaren dan samenwerkingsverbanden waarin de lwoo-leerlingen min of meer gelijk verdeeld zijn over de scholen.

De onduidelijkheid en daarmee onzekerheid over de toekomstige financiering ervaren samenwerkingsverbanden als een belemmering voor hun beleidsvorming. Onder meer door onduidelijkheid rondom de nieuwe wet- en regelgeving is bij geen van de samenwerkingsverbanden de afgesproken verdeling definitief en evalueren ze de wijze van verdeling tussentijds.

Overdracht po - vo

De overdracht po – vo loopt in veel gevallen nog niet zoals gewenst. Alle samenwerkingsverbanden geven aan geïnvesteerd te hebben in het informeren van het basisonderwijs. Voor basisscholen die verwijzen naar vo-scholen in samenwerkingsverbanden die nu eigen lwoo-criteria hanteren, is de verandering minder groot en lijkt het vooral een kwestie van gewenning aan het nieuwe beleid. Voor basisscholen waarvan de leerlingen naar vo-scholen gaan in een samenwerkingsverband waarin men geen aanwijzing lwoo meer hanteert, is de verandering het grootst. Van groot belang zijn goede regionale afspraken over de informatie die vo-scholen nodig hebben van het basisonderwijs om te bepalen welke ondersteuning leerlingen nodig hebben. Daarbij gaat het zowel om toets- en schoolloopbaangegevens als om informatie over het dagelijks functioneren van de leerling. Een warme overdracht wordt sterk aangeraden, omdat ook ondanks goede afspraken soms niet alle belangrijke informatie op papier komt.

Toewijzingsprocedure

De grootste veranderingen in de toewijzingsprocedure doen zich voor in samenwerkingsverbanden die niet meer werken met aanwijzingen lwoo. Binnen deze variant ligt er een grote verantwoordelijkheid bij de vo-scholen om te bepalen welke ondersteuning een leerling nodig heeft. De ervaringen van de scholen met het wegvallen van de lwoo-aanwijzingen zijn wisselend en hangen sterk samen met de mate van tevredenheid over de overdracht van informatie over leerlingen vanuit het basisonderwijs. Waar opting out geleid heeft tot een intensivering van de overdracht, is men tevreden. Bij de samenwerkingsverbanden die ervoor kiezen een (interne) aanwijzing te hanteren zijn de veranderingen beperkt. Deze samenwerkingsverbanden nemen de oude criteria voor leerachterstanden als richtlijn. Een IQ-test of ander onderzoek wordt alleen uitgevoerd bij twijfel. Dit leidt tot minder belasting van leerling en ouder. De zorgcoördinator is minder tijd kwijt met aanvragen. Het wegvallen van de strikte IQ-bovengrens wordt als positief ervaren. Ook voor deze samenwerkingsverbanden zijn goede afspraken en afstemming met het basisonderwijs van belang.

Inrichting ondersteuning

Ongeacht de variant die samenwerkingsverbanden gekozen hebben voor opting out, is de inrichting van de ondersteuning niet wezenlijk veranderd in vergelijking met de situatie vóór opting out. Wel is een duidelijke ontwikkeling waarneembaar waarin lwoo geleidelijk wordt ingepast in de ondersteuningsstructuur van passend onderwijs met

basisondersteuning en extra ondersteuning. Verschillende coördinatoren melden dat scholen bewuster en creatiever bezig zijn met de inrichting van de ondersteuning. Hieruit kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat vooralsnog (voormalig) lwoo-leerlingen niet minder goed ondersteund worden dan voorheen. Binnen de meeste samenwerkingsverbanden is de intentie om de leerlingen meer op maat ondersteuning te bieden. Maar onder de geïnterviewde scholen zijn ook zorgen over of het ondersteuningsaanbod wel in stand gehouden kan worden, vooral vanwege een mogelijke terugloop in middelen.

Verantwoording en kwaliteitszorg

De meeste samenwerkingsverbanden werken aan de inpassing van de verantwoording over de lwoo-middelen binnen het bestaande systeem van financiële verantwoording en kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband, waarbij men zich vooral focust op de inhoudelijke kwaliteitsevaluatie.

Ouders

De mate waarin ouders zijn meegenomen in de veranderingen als gevolg van opting out verschilt. Ongeacht de variant die samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor opting out, zijn er scholen die betwijfelen of ouders voldoende geïnformeerd zijn. Er zijn ook scholen die ouders niet specifiek geïnformeerd hebben, omdat volgens hen ouders weinig merken van het nieuwe beleid. Enkele samenwerkingsverbanden hebben wel voorlichtingsmateriaal gemaakt om ouders te informeren over ondersteuningsmogelijkheden op het vmbo.

4.4 Aanbevelingen (onderzoeksvraag 4)

In deze paragraaf zetten we de belangrijkste aanbevelingen voor samenwerkingsverbanden en voor het ministerie van OCW uiteen. Deze aanbevelingen zijn afkomstig uit de interviews met de directeurs van de samenwerkingsverbanden en met de scholen en zijn aangevuld door de onderzoekers op basis van reflectie. In bijlage 5 is een totaaloverzicht opgenomen van alle aanbevelingen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Aanbevelingen voor samenwerkingsverbanden bij implementatie van opting out

Hanteer een lang voortraject en ga uit van de inhoud

In het beleidsvormingsproces kunnen inhoudelijke overwegingen vanuit de visie op passend onderwijs het uitgangspunt zijn, maar een samenwerkingsverband ontkomt er niet aan om rekening te houden met de verschillende meningen en belangen van de scholen. Het is belangrijk om te zorgen voor voldoende draagvlak bij de aangesloten scholen, om de angst van scholen weg te nemen dat de 'lwoo-leerling' buiten beeld raakt of dat (voormalig) lwoo-leerlingen geen ondersteuning meer krijgen. Gesprekken met de verschillende betrokkenen binnen het samenwerkingsverband (werkvloer, schoolleiders, bestuurders) kunnen hieraan bijdragen. Neem daarom ruim de tijd voor de beleidsvorming.

Een weloverwogen keuze passend bij overig beleid

De ruimte die gegeven wordt met het loslaten van criteria biedt een mooie gelegenheid om de invulling van lwoo goed tegen het licht te houden en af te zetten tegen de visie en de strategie van het samenwerkingsverband. Zorg dat de inpassing van lwoo past bij de rest van het beleid en voortbouwt op de bestaande systematiek binnen het samenwerkingsverband. Maak dus een weloverwogen keuze voor de invulling van het nieuwe beleid. Mocht de gewenste invulling nog een brug te ver zijn, dan is het stapsgewijs toegroeien naar de gewenste situatie een goed alternatief.

Maak afspraken over de middelenverdeling voor langere termijn, maar beetel ze niet vast

Het is niet vreemd dat er veel discussie is over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen. Voorheen kregen de scholen de lwoo-middelen uitgekeerd als onderdeel van de lumpsumbekostiging. De lwoo-middelen vormden een vaste en redelijk voorspelbare hoeveelheid financiële middelen voor de scholen (Eimers, Kennis, Kuiper, Ledoux & Voncken, 2014). Een mogelijke vermindering van de middelen is bedreigend voor het schoolbeleid. Zorg daarom voor transparantie over het bekostigingsmodel en maak afspraken voor langere termijn. Geef scholen indien nodig voldoende tijd om toe te groeien naar het nieuwe budget. Houd echter ook ruimte om de verdeling van de middelen bij te stellen.

Inventariseer risico's en monitor

Breng van tevoren risico's in kaart en weeg deze risico's af of bepaal hoe zij opgevangen kunnen worden. Een andere aanbeveling is om de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte en overschrijdingen in de omvang van deze groep per blijvend te monitoren.

Maak goede afspraken met po

Een belangrijke aanbeveling die door veel respondenten aan de orde is gesteld, is het maken van goede afspraken met het primair onderwijs over de overdracht en het gezamenlijk in kaart brengen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Daarnaast zijn goede afspraken over het gebruik van toetsen van belang.

Aanbevelingen voor het ministerie van OCW

Duidelijkheid over toekomstig beleid

De belangrijkste aanbeveling voor wet- en regelgeving is zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de financiën. Alle directeurs/coördinatoren vragen hierom. Men heeft rekening gehouden met januari 2018 als invoeringsdatum van de nieuwe wet en daar het beleid op afgestemd. Behalve duidelijkheid over de toekomstige financiering van lwoo, wordt de wetgever ook gevraagd om snelle duidelijkheid over de toekomst van pro en de financiering van pro. Een derde aanbeveling in dit verband is het hanteren van een overgangperiode bij de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek, zodat scholen en samenwerkingsverbanden kunnen toegroeien naar het nieuwe budget.

Verder wordt voorgesteld dat het ministerie van OCW een rol kan vervullen bij het stimuleren van een warme overdracht en dat het ministerie bij kan dragen aan het mogelijk maken van een flexibel aanbod voor leerlingen op het grensvlak van vmbo en pro.

Vervolgonderzoek naar opting out

Tot slot is aan te bevelen om het voortgangsonderzoek naar opting out een vervolg te geven. Doordat het wetstraject verder in de tijd is geschoven, is er sprake van een verlenging van de periode van opting out. Met ingang van 2018 en 2019 kunnen samenwerkingsverbanden kiezen voor opting out. Monitoring van de ontwikkelingen rondom opting out lwoo is belangrijk om te overzien welke invulling wordt gegeven aan nieuw lwoo-beleid en wat de ervaringen met het nieuwe lwoo-beleid zijn. Specifieke aandachtspunten in het vervolgonderzoek kunnen bijvoorbeeld ervaringen van het primair onderwijs met de nieuwe situatie en ervaringen met het opstellen van een ontwikkelingsperspectiefplan voor (voormalig) lwoo-leerlingen zijn.

Literatuur

- Weijers, S., Walraven, M., Damstra, G., Roelofs, M., Meijs, M. van der, Voncken, E. & Heim, M. (2016). *Op weg naar nieuw beleid lwoo. Voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht: Oberon.
- Eimers, T., Kennis, R., Kuiper, E., Ledoux, G. & Voncken, E. (2014). *Passend en zeker. Onderzoek naar het mogelijk loslaten van landelijke criteria en duur voor lwoo en praktijkonderwijs en de licenties voor lwoo*. Nijmegen: KBA.

Bijlage 1: Beschrijving onderzoeksopzet

Het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo maakt onderdeel uit van het meerjarige evaluatieprogramma Passend Onderwijs¹⁴. Binnen het onderzoek zijn (in de periode november 2015 – november 2017) de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs gevolgd die gekozen hebben voor opting out lwoo. Samenwerkingsverbanden konden in twee tranches starten met opting-out lwoo. De eerste tranche is in januari 2016 gestart, de tweede in januari 2017. Doel van het onderzoek was om bij te dragen aan kennisdeling en input te bieden voor wet- en regelgeving en implementatie.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek is opgedeeld in drie fasen. In de onderzoeksfasen 1 en 2 hebben we ons gericht op de samenwerkingsverbanden van de 1e tranche. In fase 3 nemen we de samenwerkingsverbanden die per januari 2017 kiezen voor opting out ook mee in het onderzoek.

De hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek luiden als volgt:

Hoofdvraag

Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen van de opting-out van de samenwerkingsverbanden om toekomstig beleid (inclusief wet- en regelgeving en implementatie) in te richten ten behoeve van opting out of loslaten van de criteria voor lwoo in 2018?

Deelvragen fase 1 (november 2015 – maart 2016)

1. Welke verschillende vormen van opting out lwoo zijn te onderscheiden/ te duiden in de 1e tranche samenwerkingsverbanden die kiezen voor opting out?
 - Is hier een typering van opting out in aan te brengen?
 - Op basis van welke beweegredenen maken samenwerkingsverbanden keuzes?
2. Welke samenhang is er tussen kenmerken van samenwerkingsverbanden en type(n) opting out?

Deelvragen fase 2 (februari 2016 – september 2016)

3. Wat zijn de ervaringen van stakeholders (samenwerkingsverbanden, bestuurders, schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen) bij de typen opting out?
Minimaal gelet op de onderstaande aspecten:
 - organiseerbaarheid opting out lwoo voor samenwerkingsverband en school;
 - communicatie opting out lwoo binnen en buiten samenwerkingsverband (personeel en ouders);
 - mate van behalen van visie en doelstellingen van samenwerkingsverband en school;
 - beperkingen in wet- en regelgeving (is er knellende regelgeving waardoor samenwerkingsverbanden het niet optimaal zouden kunnen inrichten?).

¹⁴ Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl

4. Welke aandachtspunten zijn te destilleren voor toekomstig beleid?

Deelvragen fase 3 (september 2016 – oktober 2017)

Voor de 2e tranche samenwerkingsverbanden:

5. Welke lessen nemen de samenwerkingsverbanden uit de 2e tranche mee van de 1e tranche samenwerkingsverbanden?
6. Zijn er andere vormen van opting out te onderscheiden in de 2e tranche ten opzichte van de 1e tranche? Welke beweegredenen zijn daarvoor?

Voor 1e en 2e tranche samenwerkingsverbanden:

7. Welke wijzigingen hebben zich voorgedaan gedurende de opting out of welke wijzigingen denken samenwerkingsverbanden binnen afzienbare tijd door te voeren? Hierbij gaat het om wijzigingen in de procedure of toewijzing lwoo of nieuwe vormen van opting out. Waarom vinden eventuele wijzigingen plaats?
8. Welke aandachtspunten (ondersteuningsbehoefte) zijn te destilleren voor de implementatie van het loslaten van de criteria, duur en licenties voor lwoo?

Onderzoeksactiviteiten

Fase 1

In fase 1 (november 2015-februari 2016) van het voortgangsonderzoek opting out lwoo is gekeken naar de planvorming en voorbereiding van de samenwerkingsverbanden die kozen voor opting out lwoo in de eerste tranche. Deze samenwerkingsverbanden startten met de door hun gekozen vorm van opting out per 1 januari 2016.

Documentenanalyse

Van de achttien samenwerkingsverbanden die per 1 januari startten met opting out zijn de ondersteuningsplannen en aanverwante documenten bestudeerd waarin de samenwerkingsverbanden beschrijven hoe zij opting out lwoo vormgeven. Deze analyse is uitgevoerd aan de hand van een analysekader waarin de volgende elementen zijn opgenomen:

- keuze voor de vorm van opting out (loslaten licenties en loslaten criteria);
- keuze voor het al dan niet afgeven van een aanwijzing lwoo;
- de criteria die worden gehanteerd bij het afgeven van een aanwijzing lwoo;
- de verdeling van de middelen;
- invulling van de ondersteuning en het ontwikkelingsperspectief.

Verder is binnen het analysekader gekeken naar achtergrondkenmerken van de samenwerkingsverbanden. Hierbij zijn vooral achtergrondkenmerken die relevant zijn voor de financiële situatie van samenwerkingsverbanden meegenomen aangezien de verwachting was dat de financiële situatie een rol zou spelen bij de keuze en uitwerking van de variant van opting out. Voor de achtergrondkenmerken is gebruik gemaakt van de kengetallen op www.passendonderwijs.nl met teldatum 1 oktober 2014:

- vereveningsbedrag zware ondersteuning;
- aantal besturen binnen het samenwerkingsverband;
- aantallen en verloop van lwoo-leerlingen.

Interviews

Als aanvulling op de documentenanalyse zijn directeuren en coördinatoren van zeventien¹⁵ samenwerkingsverbanden geïnterviewd aan de hand van een vooraf vastgestelde gespreksleidraad (zie bijlage 1). Het doel van de interviews was meer zicht te krijgen op de beweegredenen bij de gemaakte keuzes rond opting out lwoo. De verslagen van de interviews zijn ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd.

De uitkomsten van Fase 1 zijn vastgelegd in een publieksvriendelijke brochure¹⁶ voor alle vo-samenwerkingsverbanden. De brochure is landelijk verspreid.

Fase 2

In fase 2 (maart-juni 2016) van het voortgangsonderzoek zijn bij twaalf¹⁷ samenwerkingsverbanden de eerste ervaringen met (de gevolgen van) opting out lwoo bij de verschillende stakeholders onderzocht. Daarbij is gekeken naar:

- betrokkenheid bij en visie op het gekozen lwoo-beleid;
- de veranderingen en ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk;
- de procedures op schoolniveau (intake, overdracht po-vo, toewijzing);
- veranderingen in ondersteuningsaanbod;
- financiering;
- communicatie met stakeholders;
- verantwoording en monitoring;
- knelpunten in wet- en regelgeving.

Bij acht van de twaalf deelnemende samenwerkingsverbanden is een groepsinterview¹⁸ met stakeholders gehouden aan de hand van een vooraf vastgestelde gespreksleidraad (zie bijlage 2). Stakeholders zijn directieleden, teamleiders en zorgcoördinatoren van vmbo-scholen uit het samenwerkingsverband, directeuren en coördinatoren en/of stafmedewerkers van de samenwerkingsverbanden en betrokkenen uit het primair onderwijs, waaronder intern begeleiders (zie bijlage 3).

Bij vier van de twaalf deelnemende samenwerkingsverbanden was een groepsinterview organisatorisch niet mogelijk en/of werd een groepsinterview in deze periode niet wenselijk geacht door de directeur van het samenwerkingsverband¹⁹. In plaats daarvan zijn stakeholders individueel (telefonisch) geïnterviewd (daarbij is gebruik gemaakt van dezelfde gespreksleidraad als bij de groepsinterviews). De verslagen van de interviews zijn ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd.

¹⁵ Eén samenwerkingsverband was niet in de gelegenheid deel te nemen aan een interview.

¹⁶ *Op weg naar nieuw beleid lwoo (2016)*. Brochure. Onderzoeksprogramma Evaluatie Passend onderwijs. Utrecht: Oberon.

¹⁷ Een zestal samenwerkingsverbanden heeft aangegeven niet mee te kunnen werken aan de tweede fase van het onderzoek (één daarvan heeft ook niet meegewerkt aan de eerste fase van het onderzoek). Genoemde redenen daarvoor zijn: geen tijd/prioriteit, nog geen ervaringen, beleid moet nog uitgewerkt worden, vooralsnog geen/nauwelijks veranderingen in de praktijk.

¹⁸ Gemiddelde duur van het groepsinterview bedroeg circa 1,5 uur.

¹⁹ Redenen die genoemd werden voor het niet deelnemen aan een groepsinterview zijn vergelijkbaar aan de redenen die genoemd worden voor het helemaal niet deelnemen aan fase 2 van het onderzoek: vooralsnog geen/nauwelijks veranderingen in de praktijk, 'te vroeg' voor een evaluatie door middel van een groepsinterview. Om de directeuren van de samenwerkingsverbanden tegemoet te komen, is voorgesteld enkele telefonische interviews te doen met betrokkenen (en zo de tijdsinvestering te beperken).

De uitkomsten van Fase 2 zijn vastgelegd in de onderzoeksrapportage *Op weg naar nieuw beleid lwoo*.²⁰

Fase 3

In fase 3 van het onderzoek (januari-juni 2017) zijn de vormen van opting out geïnterviewd, waar de samenwerkingsverbanden uit de tweede tranche (per 1 januari 2017) voor hebben gekozen. Dit is op vergelijkbare wijze gedaan als bij de samenwerkingsverbanden uit de 1^e tranche.

Tevens is door middel van telefonische interviews bij de samenwerkingsverbanden uit de eerste tranche onderzocht welke wijzigingen zich hebben voorgedaan gedurende opting out en welke wijzigingen samenwerkingsverbanden nog denken te gaan doorvoeren naar aanleiding van de ervaringen die ze hebben opgedaan. Met de directeurs van op één na alle samenwerkingsverbanden uit de eerste tranche is een vervolg-interview gehouden. Tot slot zijn ook in deze fase verdiepende interviews over de ervaringen op schoolniveau gehouden. Deze interviews vonden plaats in de periode april – juni 2017. Het betroffen deels groepsinterviews van een uur tot anderhalf uur en deels telefonische interviews van maximaal een uur. Bij negen samenwerkingsverbanden is gesproken met één of meerdere scholen. Tabel 4 geeft weer met welke personen per samenwerkingsverband gesproken is.

Tabel 4: Deelnemers (groeps)interviews schoolniveau

SWV	Respondenten (N = 39)
1	Coördinator onderbouw, tevens voorzitter commissie 10-14 en lid Adviescommissie Toelaatbaarheid en Leerlingenondersteuning (1) Zorgcoördinator (1)
2	Zorgcoördinator (4) Teamleider (1) Directeur (2) Orthopedagoog (1) Afdelingsleider onderbouw (1) Directeur OPDC (1) Directeur swv (1) Programmamanager swv (1) Medewerkers swv (3)
3	(Sector)directeur vmbo (3)
4	Ondersteuningscoördinator vmbo (1)
5	Teamleider (1) Zorgcoördinator (1)
6	Zorgcoördinator vmbo (2) Intern begeleider basisonderwijs (2) Bureaucoördinator swv (1) Directeur swv (1)

²⁰ Weijers, S., Walraven, M., Damstra, G., Roelofs, M., Meijs, M. van der, Voncken, E. & Heim, M. (2016). *Op weg naar nieuw beleid lwoo. Voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht: Oberon.

SWV	Respondenten (N = 39)
7	Voorzitter college van bestuur (1) Schoolleider (1) Ondersteuningscoördinator vmbo (1) Docent, mentor, intern begeleider (1)
8	Schoolleider vmbo en praktijkonderwijs (1) Zorgcoördinator (1) Teamleider basisklassen onderbouw (voorheen basis met lwoo) (1)
9	Schoolleider (2) Manager onderwijs (1)

In de bijlage 2 is de gespreksleidraad van de vervolg-interviews met de directeurs van de samenwerkingsverbanden van de eerste tranche opgenomen.

In bijlage 3 treft u de gespreksleidraad van de telefonische interviews met de tweede tranche en in bijlage 4 de gespreksleidraad voor de interviews op schoolniveau.

De bevindingen van fase 3 zijn gebundeld in deze rapportage en in een interactieve pdf.

Bijlage 2. Interviewleidraad vervolginterview directeur samenwerkingsverband (N = 17) eerste tranche.

Doel van interview

- Wijzigingen en ervaringen inventariseren.
- Aandachtspunten voor implementatie verzamelen.
- Aandachtspunten voor wet- en regelgeving ophalen.

Aanwijzing voor interviewer

Lees voorafgaand aan dit telefonisch interview het verslag van de eerdere interviews bij het betreffende samenwerkingsverband door. En neem in het verslag van dit telefonisch interview op voor welke variant van opting out het swv had gekozen en zet gekozen invulling kort uiteen.

1. Hoe kijken jullie terug (nu een jaar later) op het ingevoerde lwoo-beleid? Ging het zoals verwacht? Wat liep anders? Tegen welke knelpunten liepen jullie aan?
 - a. Hoe is er binnen de vmbo-scholen (door schoolleiding/zoco's/docenten) gereageerd op de nieuwe situatie rondom lwoo?
 - b. Hoe is er door ouders en leerlingen gereageerd op de nieuwe situatie rondom lwoo?
 - c. Heeft er afstemming met het po plaatsgevonden over de ervaringen met het nieuwe beleid? Zo ja, wat is er besproken?

Per variant van opting out

Loslaten licenties

2. Is er sprake van een verschuiving in de stromen lwoo-leerlingen?
3. Is er sprake van een toename van het aantal lwoo-leerlingen?
4. Hoe is een eventuele toename van het aantal lwoo-leerlingen budgettair opgelost?

Loslaten criteria: wel aanwijzing lwoo (dus andere criteria, wel registratie in Bron)

5. Hoe kijken jullie terug op de procedure van toewijzing?
6. Wat heeft het loslaten van de criteria opgeleverd? (relateren aan de doelen en beweegredenen die swv had aangegeven in het eerste interview voor het loslaten van criteria)
7. Bleek het nodig om in de loop van het schooljaar nog nieuwe aanwijzingen af te geven?
8. Hebben jullie de nieuwe criteria nog bijgesteld? Of zijn jullie dit van plan?
9. Welke ontwikkeling zien jullie in het aantal leerlingen met een aanwijzing (toegenomen/afgenomen)?
 - a. Wanneer toegenomen: Is daarmee het beschikbare budget overschreden? Zo ja, hoe hebben jullie dit opgelost?
 - b. Wanneer afgenomen: komt dit door de aanpassing van de criteria? Doordat er minder aanwijzingen zijn afgegeven zijn er ondersteuningsmiddelen

overgebleven, wat is daarmee gedaan? Hoe worden de leerlingen nu bediend die niet meer onder de criteria vallen?

Loslaten criteria: geen aanwijzing lwoo

10. Wat heeft het loslaten van de criteria opgeleverd? (relateren aan de doelen en beweegredenen die swv had aangegeven in het eerste interview voor het loslaten van criteria)
11. Hoe kijken jullie terug op de afgesproken verdeelsleutel? Zijn hierin nog wijzigingen aangebracht, of zijn jullie van plan hier wijzigingen in aan te brengen? Indien ja, op welke wijze en waarom?
12. Hebben jullie het idee dat de voormalig lwoo-leerlingen het afgelopen jaar goed ondersteund zijn? / Ontstaan er verschillen tussen leerlingen die van vorig jaar een lwoo-indicatie hadden en nieuwe leerlingen die geen lwoo aanwijzing meer krijgen, maar daar volgens het oude systeem wel voor in aanmerking kwamen?
13. Zijn er afspraken gemaakt over de manier waarop scholen nu de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen vaststellen (bijv. afspraken met po over dossieroverdracht)? Zo ja: welke?

Voor alle samenwerkingsverbanden

14. Zijn jullie nog van plan andere wijzigingen door te voeren in de huidige opzet van het lwoo-beleid? Zo ja, welke, waarom, op welke termijn?
15. Op welke manier is/wordt het nieuwe lwoo beleid geëvalueerd? Wie zijn daarbij betrokken?
16. Welke ontwikkelingen zijn er geweest t.a.v. de inrichting van de ondersteuning van (voormalige) lwoo-leerlingen?
 - a. Hoe ziet de basisondersteuning er voor deze leerlingen uit?
 - b. Hoe ziet eventuele extra ondersteuning er voor deze leerlingen uit?
17. Welke afspraken zijn er met de scholen gemaakt over de verantwoording over de middelen en de geleverde ondersteuning?
 - a. Sluiten deze afspraken aan bij de andere afspraken over verantwoording van ondersteuningsbudgetten?
 - b. Hoe is de verantwoording over de middelen en de geleverde ondersteuning afgelopen schooljaar verlopen? / Wat zijn ervaringen met de gemaakte afspraken over de verantwoording?
 - c. Zijn de afspraken over de verantwoording over de middelen en de geleverde ondersteuning nog bijgesteld of zijn jullie dit nog van plan?
18. Welke aandachtspunten voor de implementatie van nieuw lwoo beleid wilt u meegeven aan andere samenwerkingsverbanden? Denk hierbij aan informatie die u gebruikt heeft of juist gemist heeft, aanpakken waar u tevreden over bent of zaken die u anders zou aanpakken.
19. Welke aandachtspunten zijn er voor de uitwerking van de wet- en regelgeving door OCW rondom lwoo?

Om beter zicht te krijgen op de ervaringen van scholen met de praktische uitvoering van het nieuwe lwoo beleid, willen we een aantal verdiepende interviews op schoolniveau voeren. We (en het ministerie) zijn benieuwd wat de impact is van de gemaakte keuzes t.a.v. lwoo. Deze interviews zullen we voeren met een aantal vertegenwoordigers van scholen uit het samenwerkingsverband. We zullen 10 samenwerkingsverbanden selecteren waar we graag één groepsinterview op schoolniveau houden. Per groepsinterview kunnen meerdere scholen uit een samenwerkingsverband deelnemen. Het is ook mogelijk om van één school een interview met verschillende respondentgroepen te organiseren.

20. Wilt u/uw samenwerkingsverband hieraan meewerken?
21. Is er wellicht een bestaand overleg in de periode maart, april, mei met vertegenwoordigers (directeuren, zoco's of docenten) van vmbo-scholen waar we bij zouden kunnen aansluiten of is het mogelijk een aparte afspraak te maken waarop we met vertegenwoordigers van scholen kunnen spreken?

Bijlage 3. Interviewleidraad directeur samenwerkingsverband (N = 9) tweede tranche.

De vragen over de inhoudelijke invulling van lwoo zullen voor een deel beantwoord kunnen worden op basis van de documenten die de samenwerkingsverbanden aanleveren. Bestudeer de documenten van het betreffende samenwerkingsverband als voorbereiding voor je interview. Check aan de hand van onderstaande vragen of je de wijze waarop lwoo wordt ingepast hebt begrepen en stel de vragen waarop je o.b.v. de documenten nog geen antwoord hebt.

Licht het doel van het interview en wat we met de uitkomsten van de interviews gaan doen, kort toe.

Variant opting out

1. Voor welke vorm van opting out is gekozen?
- a. Loslaten criteria (geen aanwijzing lwoo)
- b. Loslaten criteria (wel aanwijzing lwoo)
- c. Loslaten duur
- d. Loslaten lwoo-licenties

Invulling lwoo-beleid (kan voor een deel uit documenten gehaald worden)

Wanneer gekozen wordt voor a (geen aanwijzing lwoo):

2. Hoe wordt het lwoo-budget verdeeld? Wat waren de overwegingen hierbij?
3. Blijft het lwoo-budget exclusief voor vmbo?
4. Welke leerwegen komen in aanmerking voor of krijgen lwoo-budget?
5. Krijgen leerlingen met achterstanden (vergelijkbaar met lwoo-leerlingen) nog ondersteuning? Op welke manier? (in basisondersteuning of extra ondersteuning?)
6. Blijven de huidige lwoo-lln als lwoo-lln ingeschreven staan?

Wanneer gekozen wordt voor b, c, d :

7. Welke wijzigingen worden doorgevoerd? Waarom? Wat waren de overwegingen?
 - o Criteria (denk aan: welke criteria worden in nieuwe situatie gehanteerd?)
 - o Duur (denk aan: voor welke termijn geldt de aanwijzing lwoo?)
 - o Licenties (denk aan: wordt het aantal scholen met een licentie uitgebreid? Veranderen voorwaarden voor scholen om een licentie te krijgen?)

Wanneer gekozen wordt voor b: Aanwijzing lwoo

8. Hoe komt een aanwijzing lwoo tot stand? Of welke procedure wordt doorlopen om tot een aanwijzing lwoo te komen? Waarom is hiervoor gekozen? Krijgen lwoo leerlingen een OPP?
9. Hoe is de raadpleging van deskundigen georganiseerd (Welke deskundigen/wanneer?) Waarom is hier voor gekozen?
10. Hoe ziet de ondersteuning die leerlingen met een aanwijzing lwoo krijgen eruit?

Overgangssituatie

11. Is de wijze waarop de toewijzing van lwoo nu wordt aangepast (o.b.v. opting out) de gewenste en definitieve manier? Of is dit een tussenvorm en wordt hiermee toegewerkt naar de gewenste manier waarop lwoo wordt ingepast (fasering)?
12. Wat zijn aandachtspunten voor de overgangssituatie?

Visie en beweegredenen

13. Waarom is gekozen voor opting-out an sich? Wie was initiatiefnemer?
14. Waarom gekozen voor deze specifieke variant van opting out?
15. Hoe past de door jullie gekozen invulling van opting out binnen jullie visie op passend onderwijs?
16. Hoe hangen de beleidskeuzen t.a.v. lwoo samen met de context van het samenwerkingsverband?
Denk hierbij aan: Financiën, Positieve/negatieve verevening, Krimp, Wensen vanuit de scholen, Bestuurlijke context.
17. Wat zijn financiële gevolgen van gekozen manier van inpassen lwoo voor het swv/schoolbesturen en scholen?

Lessen uit 1e tranche

18. Van welke lessen/informatie die de 1e tranche van opting-out heeft opgeleverd, heeft het swv gebruik gemaakt?
19. Welke positieve en negatieve gevolgen worden voorzien van de gekozen inrichting van lwoo (al dan niet gebaseerd op ervaringen van 1e tranche)?

Afstemming

20. Op welke wijze zijn vmbo-scholen betrokken bij/geïnformeerd over het nieuwe lwoo-beleid? (schoolleiding – docenten)
21. Op welke manier heeft afstemming plaatsgevonden met het PO over de wijzigingen omtrent lwoo? Welke afspraken zijn gemaakt met het swv-po rondom de overgang en lwoo?
22. Wat zijn nog aandachtspunten t.a.v. de overgang PO-VO?
23. Op welke manier vindt afstemming met ouders plaats lwoo?

Registratie en kwaliteitszorg

24. Zijn er al afspraken gemaakt over registratie en monitoring van lwoo? Zo ja, welke?

Aandachtspunten voor wet- en regelgevingstraject

25. Welke aandachtspunten zijn er te benoemen voor de wet- en regelgeving rondom nieuw beleid van lwoo?
26. Welke aandachtspunten zijn er te benoemen voor de implementatie van beleid t.a.v. het loslaten van criteria, duur en licenties lwoo?

Bijlage 4. Interviewleidraad (groeps)interviews op schoolniveau, samenwerkingsverbanden eerste tranche.

Reactie op nieuwe lwoo-beleid

1. Hoe is binnen uw school gereageerd op de nieuwe situatie rondom lwoo (door schoolleiding, zorgcoördinatoren, docenten)?
2. Hoe is door ouders en leerlingen gereageerd op de nieuwe situatie rondom lwoo?
3. Heeft er afstemming met het primair onderwijs plaatsgevonden over de ervaringen met het nieuwe lwoo-beleid? Zo ja, wat is de reactie van het primair onderwijs op het nieuwe lwoo-beleid?

Wijzigingen en ervaringen met praktische uitvoering van nieuwe lwoo-beleid

4. Heeft het nieuwe lwoo-beleid geleid tot wijzigingen in de uitvoeringspraktijk? Welke? En wat zijn uw ervaringen de praktische uitvoering van het nieuwe lwoo-beleid?

Ingaan op wijzigingen ten aanzien van:

- a. afspraken, communicatie met primair onderwijs in kader van overdracht;
 - b. intakeprocedure;
 - c. procedure voor ondersteuningstoewijzing, (wel/geen criteria);
 - d. ondersteuningsaanbod (basis-/extra ondersteuning);
 - e. afspraken, communicatie met ouders (en wat verandert er voor ouders t.o.v. oude situatie?).
5. Welke succesfactoren kunt u benoemen? Tegen welke knelpunten loopt u aan?
 6. Welke ontwikkelingen zijn er geweest ten aanzien van de inrichting van de ondersteuning van (voormalige) lwoo-leerlingen?
 - a. Worden (voormalig) lwoo-leerlingen voornamelijk geholpen binnen de basisondersteuning of extra ondersteuning?
 - b. Hoe ziet de basisondersteuning er voor deze leerlingen uit?
 - c. Hoe ziet eventuele extra ondersteuning er voor deze leerlingen uit?
 - d. Wat zijn de meest voorkomende vormen van ondersteuning voor (voormalig) lwoo-leerlingen?
 - e. Zijn er nieuwe vormen van ondersteuning bij gekomen?
 7. Kan uw school de (voormalig) lwoo-leerlingen de ondersteuning bieden die benodigd is voor deze doelgroep? Verwacht u dat dit in de toekomst zo blijft?
 8. Levert het nieuwe lwoo-beleid op wat beoogd werd (minder testdruk, meer ondersteuning op maat, minder bureaucratie en administratie, vereenvoudiging van het proces, financiële voordelen etc.)?
 9.
 - a. Zijn er verschillen tussen scholen in hoe ze invulling geven aan het nieuwe lwoo-beleid?
 - b. Veranderen verhoudingen tussen scholen door het nieuwe lwoo-beleid?

Financiën en verantwoording

10. Hoe kijkt u nu aan tegen de afspraken omtrent de verdeling van de voormalig lwoo middelen? (deze vraag geldt in principe alleen voor swv's waar een verdeelsleutel is afgesproken)
11. Wat zijn de financiële gevolgen van het ingezette beleid (met opting out) voor de scholen?
 - a. Zijn de beschikbare middelen toereikend gebleken tot nu toe voor de uitvoering van het ingezette lwoo-beleid?
 - b. Zijn er nadelen ervaren van het ingezette beleid? Hoe gaan de scholen om met de nadelen?
12. Welke afspraken zijn er gemaakt over de verantwoording door scholen van het lwoo-budget? En hoe verloopt dit?
13. Zijn er afspraken gemaakt over verantwoording van de geleverde ondersteuning? Hoe 'meet' je of de (voormalig) lwoo-leerlingen nu ook nog goed bediend worden? Wat zijn uw ervaringen hiermee?
14. Op welke manier worden scholen betrokken bij de evaluatie van het nieuwe lwoo-beleid?

Knelpunten in wet- en regelgeving

15. In hoeverre leiden de beleidsveranderingen ten aanzien van lwoo tot onbedoelde/onwenselijke richtingen en effecten (niet in de zin van opstart-/implementatieproblemen, maar nadelen van de veranderingen/ontwikkelingen)?
16. Welke aandachtspunten zijn er voor de uitwerking van de wet- en regelgeving door OCW rondom lwoo?

Bijlage 5: Overzicht aanbevelingen

Samenwerkingsverbanden en scholen noemen de volgende aanbevelingen voor implementatie van nieuw beleid rondom lwoo:

- Hanteer een lang voortraject.
- Communiceer vanaf het begin goed met de scholen van je samenwerkingsverband en zorg voor draagvlak voor het nieuwe beleid.
- Ontwikkel beleid op basis van inhoud en niet op basis van financiën.
- Zorg voor goede afspraken met het basisonderwijs voor de overdracht po-vo.
- Beitel de verdeling van de budgetten niet vast, zodat je bij onvoorziene effecten kunt bijstellen.
- Zorg dat de inpassing van lwoo past bij de rest van je beleid en voortbouwt op de al bestaande systematiek binnen het samenwerkingsverband.
- Breng tevoren de risico's in kaart.
- Denk na over de communicatie naar leerkrachten en ouders bijvoorbeeld via folders.
- Maak goede afspraken over het gebruik van toetsen om te onderbouwen wat een kind nodig heeft.
- Bereid de intake voor, bijvoorbeeld met training over wie doet de intake, wat vraag je precies, hoe krijg je wat nodig is boven en hoe vraag je door?
- Denk na over hoe om te gaan met scholen die geen lwoo-licentie hebben als je ervoor kiest geen aanwijzing te hanteren.

