

# Programmering Evaluatie Passend Onderwijs

Deel I Korte termijn programmering 2014-2015

Mei 2014

# 1 Programma Evaluatie Passend Onderwijs 2014-2020

## 1.1 Inleiding

Vanaf 1 augustus 2014 start de invoering van passend onderwijs<sup>1</sup>. Het gaat om een wijziging in de manier waarop de ondersteuning aan leerlingen en studenten in po, vo en mbo wordt georganiseerd. Het doel ervan is om de leerlingen en studenten een zo passend mogelijke plek in het onderwijs te bieden. Het betreft een stelselwijziging waarin de samenwerking tussen diverse soorten onderwijs (scholen voor regulier onderwijs en voor speciaal onderwijs) maar ook tussen onderwijs, jeugdzorg en gemeenten een belangrijke rol krijgt.

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) is door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aangewezen als de organisatie die de monitoring en evaluatie van de invoering van passend onderwijs moet coördineren en uitzetten. Daartoe heeft het Ministerie het NRO een opdracht verstrekt. Het NRO zal in de periode 2014 tot en met 2020 een onderzoeksprogramma uitvoeren naar de implementatie van passend onderwijs.

Het doel van dit onderzoeksprogramma is om de invoering van passend onderwijs zowel beleidsgericht als praktijkgericht te evalueren. De beleidsgerichte evaluatie is vooral bedoeld om de beleidsverantwoordelijken inzage te geven in de voortgang en de beoogde effecten van de invoering. De praktijkgerichte evaluatie is met name bedoeld om de implementatie en ontwikkeling van passend onderwijs in de onderwijspraktijk te ondersteunen.

Het onderzoeksprogramma bouwt voort op het werk van de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) en in het bijzonder het evaluatieplan dat deze commissie in november 2013 heeft gepubliceerd (ECPO, 2013). Hierin heeft de ECPO een aantal zaken voor het evaluatieprogramma reeds uitgewerkt (of aanzetten daarvoor gedaan), zoals een aantal evaluatievormen, de (tussen)doelen, indicatoren, en een planning.

Het NRO zal in de komende periode verschillende onderzoeken binnen het programma subsidiëren of als opdracht gaan uitzetten. Deze programmering is bedoeld om deze afzonderlijke onderzoeken zowel inhoudelijk als procesmatig van structuur en samenhang te voorzien.

### 1.1.1 ECPO als voorloper

Tot en met 2013 verzorgde de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) zowel de monitoring van de voorbereiding van de invoering van passend onderwijs als de advisering daarover aan de verantwoordelijke bewindspersoon bij OCW. Volgens het instellingsbesluit van 18 augustus 2008 (Staatsblad 2008, 369) had de ECPO tot taak om de invoering van Passend onderwijs te evalueren en de Minister te adviseren:

---

<sup>1</sup> Vooruitlopend op de invoering op de scholen zijn er gedurende het schooljaar 2013-2014 al voorbereidingen gaande in de vorm van het oprichten van samenwerkingsverbanden van schoolbesturen en het ontwerpen van plannen voor de komende jaren.

- "a. de ontwikkelingen en ervaringen die regionale netwerken opdoen met het uitwerken van passend onderwijs, waaronder de experimenten en de veldinitiatieven die door scholen worden uitgevoerd, te evalueren;*
- b. onderzoek te doen naar de inrichting van passend onderwijs (...);*
- c. de minister op basis van de evaluatie te adviseren over de invoering van passend onderwijs."*

De ECPO heeft in de periode 2008-2013 in totaal ruim twintig onderzoeken laten uitvoeren. Die onderzoeken hebben onder meer informatie opgeleverd over ontwikkelingen in leerlingaantallen met extra ondersteuningsbehoefte, toewijzingsprocedures voor extra ondersteuning, bekostigingsaspecten, ambulante begeleiding, voorbereiding op passend onderwijs en ervaringen van leraren, voorbereiding van ouders op de invoering van passend onderwijs, inhoud en gebruik van het ontwikkelingsperspectief, e.d. Deze onderzoeken vormden voor de ECPO een belangrijke basis voor de in totaal zeven adviezen die de commissie vanaf 2008 tot en met 2013 aan de Minister heeft uitgebracht. De commissie heeft zich (in afstemming met het Ministerie van OCW) beperkt tot onderzoek en advisering over de veranderingen in het primair en het voortgezet onderwijs. Het middelbaar beroepsonderwijs is daarbij dus tot nu toe buiten beschouwing gebleven.

### *1.1.2 Rol Onderwijsraad*

Vanaf 2014 is de ECPO opgehouden te bestaan. De onderzoeks- en adviestaak inzake passend onderwijs zijn vervolgens gesplitst. Het NRO is verantwoordelijk voor het coördineren en uitzetten van het evaluatieonderzoek naar de invoering en effecten van passend onderwijs. De advisering over de verdere invoering van passend onderwijs wordt de verantwoordelijkheid van de Onderwijsraad.

De raad heeft in 2011 eenmaal een specifiek advies uitgebracht over het concept wetsvoorstel passend onderwijs. Vanaf 2015 zal de raad jaarlijks in het voorjaar (april) een briefadvies uitbrengen aan de Minister over diverse aspecten van de invoering van passend onderwijs. Daarvoor zal de raad gebruikmaken van het evaluatieonderzoek dat door het NRO gecoördineerd en uitgezet wordt. Daarom zal in het evaluatieprogramma specifiek ruimte geboden worden voor eventuele onderzoekswensen van de Onderwijsraad met het oog op diens adviestaak.

## 1.2 Kader en overwegingen

### *1.2.1 Doelen en eisen aan evaluatie*

Het Ministerie beschrijft in de opdracht aan het NRO de twee nevenschikende doelen van de evaluatie van passend onderwijs.

In de eerste plaats gaat het om een beleidsgerichte evaluatie. De Tweede Kamer heeft een robuuste evaluatie gevraagd van deze stelselwijziging. Daarin moeten de vragen beantwoord worden of de stelselwijziging oplevert wat ervan verwacht mag worden, of er onbedoelde en ongewenste effecten optreden, en welke verklaringen er zijn voor gevonden afwijkingen. Er is behoefte aan een evaluatieprogramma waarin deze vragen een centrale plek krijgen.

In de tweede plaats gaat het nadrukkelijk ook om een praktijkgerichte evaluatie. Het onderzoek binnen het programma moet de implementatie en de ontwikkeling van passend onderwijs in de onderwijspraktijk ondersteunen. Daarvoor kan samenwerking tussen onderzoekers en partijen in het veld een vruchtbare werkvorm zijn.

Verder geeft OCW aan dat het NRO voor de programmering het evaluatieplan van de ECPO als vertrekpunt dient te kiezen.

Om ervoor te zorgen dat in april 2015 de eerste resultaten van de evaluatie beschikbaar zijn (zowel voor informatievoorziening richting Tweede Kamer als voor de Onderwijsraad) kiest het NRO ervoor om de programmering te splitsen in een deel dat zich richt op de korte termijn (periode 2014-2015) en een deel dat zich richt op de langere termijn (periode 2015-2020).

De eerste fase betreft een programma voor de korte termijn evaluatie van de invoering van passend onderwijs op basis waarvan OCW begin 2015 geïnformeerd kan worden en geadviseerd kan worden (via de Onderwijsraad). Op basis van deze eerste fase van programmering zouden onderzoeken in augustus 2014 van start moeten kunnen gaan. De tweede fase betreft de meerjarige programmering. Daarin wordt het evaluatieprogramma van 2015 tot en met 2020 uitgewerkt. Op basis van dit meerjarige programma zouden de eerste onderzoeken eind 2014, begin 2015 kunnen starten.

### *1.2.2 Drie vormen van evaluatie (monitoring, verklaring, responsief)*

Het NRO neemt het voorstel voor evaluatie van de ECPO als uitgangspunt. De ECPO heeft bij het laatste advies in 2013 (de Routeplanner) een evaluatieplan gepresenteerd waarin ze pleit voor een combinatie van drie evaluatievormen: monitoring, verklarende evaluatie en responsieve evaluatie.

Bij *monitoring* gaat het om de vraag of de beoogde beleidsdoelen van passend onderwijs worden behaald<sup>2</sup>.

Bij *verklarende evaluatie* gaat het vervolgens om de vraag waarom de beleidsdoelen wel of niet optreden (de mate waarin de veronderstelde beleidstheorie werkt) en welke onbedoelde effecten optreden.

Onder *responsieve evaluatie* verstaat de ECPO vragen met betrekking tot mogelijke verschuivingen in beleidsdoelen en de realisatie daarvan in de komende jaren (tot en met 2020).

Naast het evaluatieplan heeft de ECPO voor een deel ook reeds nulmetingen aangeleverd voor de onderdelen die vallen onder monitoronderzoek. Mede daardoor is in het evaluatieplan vooral deze eerste evaluatievorm (monitoring) ook voorzien van een onderbouwing en concrete uitwerking (informatie over nulmetingen, acties voor de lange en korte termijn, sterk gestuurd, relatief gedetailleerd). De andere evaluatievormen (verklarende evaluatie en responsieve evaluatie) zijn in het evaluatieplan minder onderbouwd en concreet beschreven.

### *1.2.3 Meerjarige programmering op hoofdlijnen*

In de programmering voor de langere termijn (2015-2020) zullen deze verschillende evaluatievormen nader worden uitgewerkt. Die lange termijn programmering is op dit moment nog in ontwikkeling maar we geven hier alvast wel een idee wat daarin op hoofdlijnen aan de orde zal komen. De doelen en tussendoelen die door ECPO zijn geformuleerd in het evaluatieplan (ECPO, 2013, p. 67) nemen in de lange termijn programmering een centrale plek in. We presenteren die (tussen)doelen in figuur 2.1 in een breder kader.

Aan de hand van die (tussen)doelen wordt het monitoringdeel van de meerjarige evaluatie opgezet.

---

<sup>2</sup> We gaan in paragraaf 2 van deze programmering nader in op de beleidsdoelen en veronderstelde beleidstheorie van passend onderwijs.

De bedoeling is om in het monitoringdeel niet alleen te kijken naar de landelijke ontwikkelingen maar juist ook zoveel mogelijk naar de ontwikkelingen op het niveau van samenwerkingsverbanden in primair en voortgezet onderwijs. Samenwerkingsverbanden kunnen zowel verschillen in het tempo waarin zij erin slagen passend onderwijs te organiseren maar kunnen ook uiteindelijk verschillen in de manier waarop ze passend onderwijs zullen vormgeven (bijvoorbeeld het niveau van basisondersteuning of de verdeling, besteding en toewijzing van middelen). Die informatie over samenwerkingsverbanden is naar verwachting relevant voor de mate waarin de (tussen)doelen van passend onderwijs (tijdig) kunnen worden gerealiseerd. De variatie tussen samenwerkingsverbanden is relevant om variatie in de mate van realisatie van (tussen)doelen te kunnen verklaren.

Naast het monitoringdeel is er in de meerjarige evaluatie ruimte voor verklarend onderzoek. Dat valt uiteen in een praktijkgericht en een beleidsgericht deel. In het praktijkgerichte deel komen onderwerpen aan de orde waarvan het belangrijk is dat daarover snel (wetenschappelijke) inzichten beschikbaar komen die samenwerkingsverbanden, scholen en leraren kunnen ondersteunen bij een effectieve vormgeving van passend onderwijs. Bijvoorbeeld onderwerpen zoals het omgaan met verschillen (leraren), het toepassen van effectieve interventies (leraren), het opstellen van kwalitatief goede ontwikkelingsperspectieven (leraren, intern begeleiders), effectieve inzet van het ondersteuningsbudget (samenwerkingsverbanden, besturen), het vervullen van de zorgplicht (samenwerkingsverbanden, besturen, scholen). Praktijkgericht onderzoek is erop gericht effectieve werkwijzen te identificeren of te ontwikkelen die kunnen worden overgedragen aan andere leraren, scholen, besturen of samenwerkingsverbanden. In het beleidsgerichte deel van de verklarende evaluatie komen onderwerpen aan de orde die grotendeels nog onbekend zijn omdat, afhankelijk van de uitkomsten van het monitoringdeel, er behoefte zal zijn aan het verklaren van onverwachte ontwikkelingen, opbrengsten van de invoering van passend onderwijs die wel worden verwacht maar niet optreden, e.d. Daarnaast wordt in het kader van het beleidsgerichte deel van de verklarende evaluatie nog een set onderzoeksthema's gedefinieerd op basis van een inventarisatie van mogelijke ontwikkelingen die de realisatie van de doelen van passend onderwijs in gevaar kunnen brengen.

Naast het monitoringdeel en de verklarende evaluatie is er in de meerjarige programmering nog een plek ingeruimd voor het zogenaamde responsieve deel van de evaluatie. Het gaat hier om verschuivingen in de doelen en de invulling van passend onderwijs door de lange invoeringsperiode. Deze verschuivingen kunnen resultaat zijn van maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld opvattingen over nadruk op leerprestaties en toetsing in het onderwijs), de context van passend onderwijs (bijvoorbeeld hoe de decentralisatie van jeugdzorg naar gemeenten verloopt), maar ook overig kabinetsbeleid (bijvoorbeeld in welke mate de bekostiging van funderend onderwijs op peil kan blijven door blijvende prioritering binnen totale rijksbegroting). Door eventuele verschuivingen in doelen en invulling kunnen probleemdefinities, interventies, en succesmaten veranderen.

In het responsieve deel van de evaluatie wordt dit aspect gemonitord en wordt besloten of de evaluatie op onderdelen moet worden aangepast. Daarbij zijn onder meer de onbedoelde effecten van de invoering van passend onderwijs relevant. De invoering van passend onderwijs zal zoals bij nagenoeg alle beleidsinterventies het geval is, effecten gaan sorteren die op voorhand niet zijn voorzien, of in elk geval niet zijn meegenomen in de beleidstheorie. In de responsieve evaluatie is het van belang op de een of andere manier gestructureerd op zoek te gaan naar (de eerste signalen van) dergelijke onbedoelde effecten.

### 1.3 Korte termijn programmering

We beperken ons hier verder tot de korte termijn programmering die zich specifiek richt op een aantal onderdelen uit het monitoringdeel. In deze korte termijn programmering 2014-2015 staat de informatievoorziening aan Onderwijsraad en het Ministerie van OCW centraal. Het korte termijn programma bestaat uit zes onderdelen (het laatste onderdeel is met opzet nog niet inhoudelijk gespecificeerd en maakt geen deel uit van de call for proposals). Een nadere toelichting op de onderdelen volgt in paragraaf 3.

Voor alle onderdelen geldt dat de oplevering van de rapportages en gegevens uiterlijk in januari 2015 dient te geschieden. Een uitzondering daarop is de vervolgmeting van de kengetallen (onderdeel 1) omdat enkele gegevens daarvoor pas in januari of februari 2015 beschikbaar komen. 1 maart 2015 is de deadline voor het opleveren van de kengetallenrapportage.

Voor alle onderdelen geldt verder dat ze zo snel mogelijk na het subsidiebesluit dienen te starten.

Vanwege de benodigde inhoudelijke expertise, benodigde capaciteit en de gewenste opleverdata van de resultaten verwachten we voorstellen van samenwerkingsverbanden van meerdere onderzoeksorganisaties.

In tabel 1.1 is een overzicht opgenomen van de verschillende onderdelen met het beschikbare maximumbudget.

**Tabel 1.1 Budget subsidies korte termijn programmering**

	Onderdeel	Budget
1	Vervolgmeting Kengetallen	80.000
2	Nulmeting bureaucratie	120.000
3	Nulmeting oudertevredenheid	60.000
4	Stand van zaken en typologie samenwerkingsverbanden	145.000
5	Stand van zaken en typologie mbo-instellingen	100.000
6	Ad hoc najaar 2014	65.000

## 2 Passend onderwijs

### 2.1 Veranderingen op hoofdlijnen

Met de invoering van passend onderwijs per 1 augustus 2014 wordt de ondersteuning aan leerlingen binnen het onderwijs anders georganiseerd.<sup>3</sup> We geven hier de essentie van de wijzigingen op hoofdlijnen weer, plus een uitleg van de belangrijkste begrippen die in de tekst terugkomen. Voor uitgebreide informatie over passend onderwijs verwijzen we naar de website [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), waar veel informatie over wet- en regelgeving, bekostiging, het invoeringstraject, onderzoeksliteratuur maar ook informatie specifiek gericht op bijvoorbeeld ouders te vinden is.<sup>4</sup>

De aanleiding voor de wetwijzigingen is dat het huidige stelsel van voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het onderwijs kampt met een aantal zwaarwegende knelpunten<sup>5</sup>: er is onvoldoende rem op gebruik van de duurste ondersteuningsvoorzieningen; de keuzevrijheid van ouders is beperkt en er vallen kinderen tussen wal en schip; het systeem is complex en bureaucratisch; de ondersteuning op school is onvoldoende afgestemd op het brede (jeugd)zorgdomein; de kwaliteit van het onderwijs en de toerusting van leerkrachten is onvoldoende.

De doelen van de invoering van passend onderwijs als alternatief voor het huidige stelsel zijn het spiegelbeeld van de huidige knelpunten: budgettaire beheersbaarheid en transparantie; geen thuiszitters; minder bureaucratie; geen noodzaak tot labelen van leerlingen; handelingsbekwame leerkrachten en afstemming met andere sectoren.

De essentie van passend onderwijs in primair en voortgezet onderwijs is dat de besturen die zijn georganiseerd in samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden voor nagenoeg alle vormen van ondersteuning (zowel licht als zwaar) aan de leerlingen die aan hun verband worden toegerekend. Er zijn in totaal 152 verbanden min of meer gelijk over het primair en voortgezet onderwijs verspreid. De scholen krijgen een zorgplicht en tegelijkertijd verschuift de verantwoordelijkheid voor het budget voor zware ondersteuning van centrale overheid naar de samenwerkingsverbanden. De zware ondersteuning kent nu nog een open einde financiering maar wordt bij de overheveling normatief gebudgetteerd. Daarmee komt de toewijzing van met name de zware ondersteuning en de financiering daarvan in één hand (die van het samenwerkingsverband). Vanaf 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs ook verantwoordelijk voor de toewijzing van de ondersteuning voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro). Ook voor lwoo en pro geldt vanaf dat moment een maximering van het budget op het niveau van samenwerkingsverbanden. De verbanden kunnen dan zelf de procedure vormgeven om te komen tot ondersteuningstoewijzing voor lwoo en pro en kunnen de ondersteuningstoewijzing integraal bekijken, dus voor zowel de lichte als de zware ondersteuning.

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs geldt de zorgplicht voor studenten met een ondersteuningsbehoefte. Hier wordt vanwege de omvang van de meeste instellingen niet in samenwerkingsverbanden gewerkt maar ligt de verantwoordelijkheid voor het organiseren van de ondersteuning op instellingsniveau.

<sup>3</sup> Die veranderingen in het huidige stelsel worden aangeduid met het begrip 'passend onderwijs' en zijn vastgelegd in een set van wetwijzigingen in onder meer de WPO, WEC, WVO, WEB, WOT, LPW, e.d. Wat vaak wordt aangeduid met de 'wet' passend onderwijs heet dan ook officieel: "Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs".

<sup>4</sup> De informatie op de site is actueel en aangepast aan de laatste wet- en regelgeving.

<sup>5</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 2011-2012.

Een belangrijke verandering is het verdwijnen van de landelijke indicatiestelling op basis waarvan in het huidige systeem leerlingen met een rugzak in het reguliere onderwijs ondersteuning kunnen krijgen of op grond waarvan ze naar een school voor so of vso kunnen worden verwezen. De samenwerkingsverbanden stellen voortaan zelf de criteria voor soorten ondersteuning op. De rugzak (of lgf) verdwijnt in zijn huidige vorm, de scholen voor so en vso blijven gewoon bestaan. Ook in het mbo verdwijnen de landelijke indicatie en de lgf.

Omdat de bekostiging van de samenwerkingsverbanden genormeerd wordt, zullen sommige samenwerkingsverbanden er financieel op vooruit gaan en andere er financieel op achteruit gaan in vergelijking met de huidige situatie. Er komt een overgangperiode waarin in een aantal jaren stapsgewijs naar een situatie van complete verevening wordt toegewerkt<sup>6</sup>. Iets soortgelijks geldt in het mbo, waar het budget voor lgf aan het gehandicaptenbudget wordt toegevoegd. Dat budget wordt naar rato van de Rijksbijdrage toegekend. Daardoor zullen (net als in het po en vo) ook mbo-instellingen financieel voordeel of nadeel van de invoering van passend onderwijs ondervinden. Voor het mbo geldt daarom ook een overgangsregeling voor een aantal jaren.<sup>7</sup>

## 2.2 Invoering en evaluatie

Voor de evaluatie van de invoering van passend onderwijs heeft de ECPO reeds veel werk verricht. Een belangrijk onderdeel daarin is het evaluatieplan dat de ECPO heeft opgesteld (ECPO, 2013). Daarin is een overzicht opgenomen van de doelen en tussendoelen van de invoering die de ECPO op basis van een reconstructie van de beleidstheorie heeft vastgesteld. (p. 67). Dat schema met doelen en tussendoelen is de basis voor de opzet van de meerjarige programmering die het NRO nu ontwikkelt.

Op basis van het schema van de ECPO presenteren we in figuur 2.1 de doelen en tussendoelen in een breder evaluatiekader. Dat doen we enerzijds om een duidelijker beeld te krijgen van het moment waarop de realisatie van doelen van de invoering verwacht mag worden en anderzijds om te bepalen op welke momenten welk soort activiteiten in het kader van de evaluatie relevant zijn. We gebruiken een input-throughput-output-outcome-model om de beleidstheorie te visualiseren waarbij we de invoering van passend onderwijs (een set van wetwijzigingen, veranderingen in de bekostiging, toezicht e.d.) als input zien, wat via activiteiten van samenwerkingsverbanden en scholen/instellingen (throughput) tot diverse (tussen)doelen leidt (de output), wat vervolgens moeten leiden tot maatschappelijke effecten (outcome).

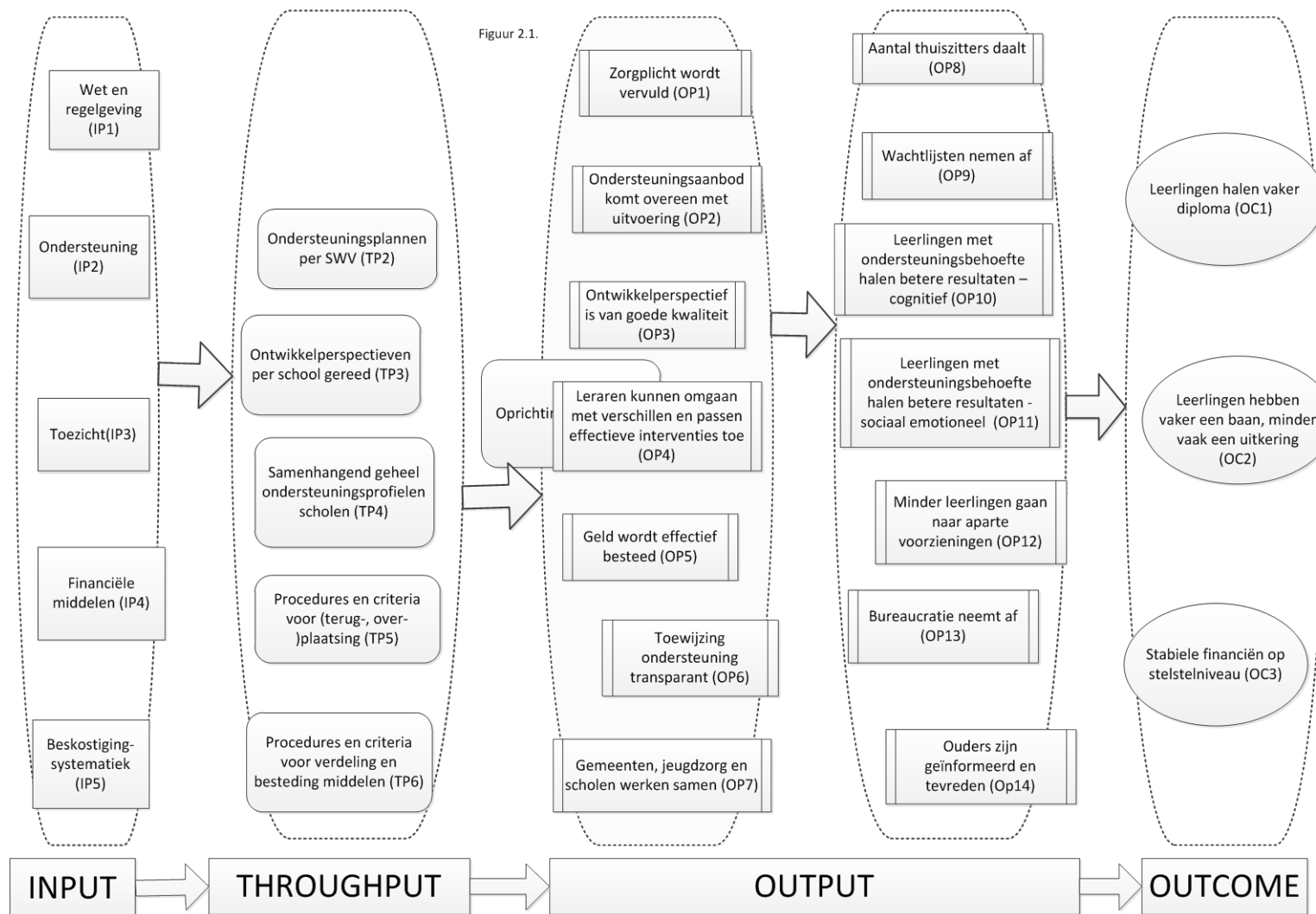
De ECPO heeft in het evaluatieplan met name aandacht voor wat in het schema als 'output' en 'outcome' is aangeduid. Dat zijn de uitkomsten die met name later in het invoeringstraject verwacht worden.

---

<sup>6</sup> Voor lwoo en pro is wel een maximumbudget op het niveau van samenwerkingsverbanden afgesproken, die gebaseerd is op het aantal lwoo en pro-leerlingen in het verleden, maar geen verevening. Over een eventuele normering van dit budget wordt naar verwachting pas in 2016 besloten.

<sup>7</sup> Overigens wordt in het mbo per 1 januari 2015 een nieuwe bekostigingssystematiek ingevoerd (het cascademodel) waarin de verblijfsduur als parameter in de bekostiging relevant wordt. Een en ander is uitgewerkt in de wet 'Wijziging educatie en beroepsonderwijs inzake het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs'. Daardoor vallen de financiële consequenties van specifiek de invoering van passend onderwijs in het mbo mogelijk minder op.





Ten opzichte van het schema met doelen en tussendoelen van de ECPO is in bovenstaande figuur een tussenstap toegevoegd. Dat betreft met wat in het schema is aangeduid als 'throughput'. Het gaat daarbij om voorwaarden die moeten zijn gerealiseerd voordat we effecten in termen van (tussen)doelen mogen verwachten. Deze tussenstap nodig voor met name het doen van korte termijn onderzoek, omdat binnen één of twee jaar nog niet te verwachten valt dat op een groot deel van de beoogde doelen al resultaat is geboekt.

## 3 Evaluatie: korte termijn resultaten 2014-2015

### 3.1 Inleiding

Op basis van het evaluatieplan van de ECPO en de schematische voorstelling van de beleidstheorie zoals gepresenteerd in figuur 2.1 werken we in deze paragraaf de thema's en onderwerpen van de korte termijn programmering uit.

De korte termijn programmering bestaat uit zes onderwerpen (met tussen haakjes de corresponderende nummers in het schema in figuur 2.1).

1. Vervolgmetingen kengetallen leerlingen, leerprestaties, financiën (nr. OP10, OP11, OP12, IP4, IP5)
2. Nulmetingen bureaucratie (nr. OP13)
3. Nulmetingen oudertevredenheid (nr. OP14)
4. Stand van zaken en typologie samenwerkingsverbanden (nr. TP2 – TP6)
5. Stand van zaken en typologie mbo-instellingen (nr. TP4)
6. Ad hoc onderzoek najaar 2014

De vervolgmetingen van de kengetallen zijn in de eerste plaats bedoeld om de invoering van passend onderwijs te kunnen volgen aan de hand van informatie uit bestaande centrale administraties en/of reeds geplande onderzoeken.

De nulmetingen bureaucratie en oudertevredenheid zijn nodig om in de toekomst een uitspraak te kunnen doen over in hoeverre de invoering van passend onderwijs heeft bijgedragen aan een reductie van de bureaucratie en aan de tevredenheid van ouders. Deze onderwerpen zijn in de evaluatie door ECPO nog niet of onvoldoende aan de orde geweest.<sup>8</sup>

De stand van zaken en typologie van de samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen is bedoeld om een leemte in het monitoringdeel van het evaluatieplan van de ECPO te dichten. Om de monitoringsresultaten goed te kunnen duiden, en zeker wanneer die verschillen laten tussen samenwerkingsverbanden of instellingen, is het nodig informatie te hebben op het niveau van samenwerkingsverbanden over de stand van zaken en de manier waarop het samenwerkingsverband de implementatie van passend onderwijs vorm geeft ("throughput" in figuur 2.1).

Met het van start gaan van de implementatie van passend onderwijs per 1 augustus 2014 moet rekening gehouden worden met een situatie dat er op korte termijn inzicht nodig is op specifieke onderwerpen als de actualiteit daarom vraagt.

Deze eerste vijf onderwerpen en de onderliggende thema's zullen in deze paragraaf achtereenvolgens nader uitwerken.

### 3.2 Vervolgmetingen kengetallen

In 2013 heeft het Kohnstamm Instituut in opdracht van de ECPO een rapportage opgesteld met kengetallen over (de invoering van) passend onderwijs. Een aantal van de onderwerpen die daarin aan de orde zijn geweest, moeten in de eerste vervolgmeting opnieuw een plaats krijgen. Op een aantal specifieke punten is er behoefte aan aanpassing of uitbreiding van de bestaande kengetallen. Dat werken we hier nader uit.

---

<sup>8</sup> Dit meldt de ECPO ook zelf in het schema voor de onderzoeksplanning (ECPO, 2013, p. 50-53)

Er is behoefte aan kengetallen op vier onderwerpen: leerlingaantallen (1), bekostiging en verevening (2), leerprestaties en sociaal-emotionele kenmerken van leerlingen (3) en uitbreiding van kengetallen naar het mbo (4).

#### *Leerlingaantallen (nr. OP12)*

Er is behoefte aan het aanvullen van de aantallen leerlingen zonder en met extra ondersteuning: dus in het sbao, so (uitgesplitst naar cluster 1 tot en met 4), vso (uitgesplitst naar cluster 1 tot en met 4), lwoo en pro, op het niveau van samenwerkingsverbanden en op nationaal niveau met als peildatum 1-10-2014. Naast de aantallen moet ook het grensverkeer in kaart worden gebracht, dit zijn de leerlingen die in een ander samenwerkingsverband naar school gaan dan waar ze wonen (op grond van de voor de samenwerkingsverbanden gehanteerde postcode-indeling). Deze cijfers moeten kunnen worden vergeleken met de gegevens uit hoofdstuk 2 en 4 van het rapport Kengetallen Passend Onderwijs (Koopman en Ledoux, 2013). Verder is er behoefte aan gegevens over leerlingstromen van speciale voorzieningen (sboa, so, vso, naar cluster) naar het regulier onderwijs vanuit de gedachte dat na de invoering samenwerkingsverbanden kunnen gaan sturen op zowel de instroom als uitstroom. Mogelijk zal deze informatie via (of in samenwerking met) DUO beschikbaar moeten komen vanwege noodzakelijke koppelingen op leerlingniveau (via het onderwijsnummer tussen verschillende schooljaren).

De lgf-financiering van leerlingen verdwijnt per 1-10-2014. Een directe vergelijking voor en na de invoering van passend onderwijs is helaas niet mogelijk. De introductie van het ontwikkelingsperspectief zal deels dezelfde populatie behelzen maar is vermoedelijk groter.<sup>9</sup> Er is desondanks behoefte aan de stroominformatie op basis waarvan bepaald kan worden in hoeverre lgf-kinderen (met rugzakje in regulier onderwijs, sbao, lwoo of pro) tussen het schooljaar 2013-2014 en 2014-2015 van school(vestiging) veranderen anders dan door uitstroom vanwege afronding school of opleiding. Dat biedt een eerste inzicht in de mogelijke effecten van beleid dat samenwerkingsverbanden hanteren ten aanzien van de leerlingen met een rugzak. Deze informatie zal via DUO of in samenwerking met DUO beschikbaar moeten komen omdat er koppelingen op leerlingniveau (via het onderwijsnummer tussen verschillende schooljaren) voor nodig zijn.

Het verplicht registeren in BRON van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief, van leerlingen in een OPDC en van leerlingen die ambulant begeleid worden door een cluster 1 of cluster 2 school of een epilepsieschool is vermoedelijk niet voor februari 2015 wettelijk geregeld. Deze gegevens zullen dus zeker niet op basis van de 1-10-2014 tellingen uit BRON beschikbaar komen. Er is wel behoefte aan informatie over de omvang van de groep leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het regulier onderwijs, leerlingen in een OPDC en leerlingen met ambulante begeleiding door cluster 1 of 2 scholen of epilepsiescholen, het liefst op het niveau van samenwerkingsverbanden. De wet schrijft voor dat het bevoegd gezag een ontwikkelingsperspectief opstelt voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Er ligt geen verplichting voor samenwerkingsverbanden dit te registreren maar de kans is groot dat daar wel informatie over aantallen beschikbaar komt als scholen op basis van het ontwikkelingsperspectief extra ondersteuningsbudget kunnen ontvangen. Afhankelijk van de beschikbaarheid van deze gegevens ligt een peiling onder samenwerkingsverbanden,

---

<sup>9</sup> Dit probleem van de beperkingen voor mogelijkheden tot vergelijking in de tijd zullen we uitgebreid in de meerjarige programmering adresseren. Immers leerlingen met een rugzak voor invoering zijn niet één op één vergelijkbaar met leerlingen met een ontwikkelingsperspectief na de invoering, datzelfde geldt voor leerlingen in het sbao, so en vso (door een mogelijke 'verzwarende' van de leerlingpopulatie), en daarbij ontstaan er ook nog eens verschillen tussen samenwerkingsverbanden door beleid en toewijzingscriteria. Dat alles neemt niet weg dat er behoefte is aan inzicht in de ontwikkeling in deze moeilijk te vergelijken leerlingaantallen.

in combinatie met een peiling onder een steekproef van besturen/scholen voor de hand. De voorkeur gaat uit naar een overzicht van het aantal leerlingen met een ontwikkelingsperspectief op het niveau van de afzonderlijke swv's.

#### *Bekostiging zware ondersteuning en verevening (nr. IP4 en IP5)*

Momenteel zijn er forse verschillen in het percentage leerlingen met een indicatie voor (v)so/Igf tussen regio's. De huidige bekostigingssystematiek zorgt ervoor dat het ondersteuningsbudget ook ongelijk verdeeld is over het land. Met de invoering van passend onderwijs wordt de omvang van het ondersteuningsbudget per samenwerkingsverband bepaald op basis van het aantal leerlingen en een normbedrag per leerling. Deze nieuwe berekening leidt tot een andere verdeling van het budget. In sommige samenwerkingsverbanden is uiteindelijk (veel) meer budget dan nu beschikbaar, in andere (veel) minder. Door middel van een overgangsregeling vanaf het tweede jaar na invoering van de wet, groeien samenwerkingsverbanden van de oude situatie (zonder verevening) als het ware naar hun nieuwe budget (volledige verevening).

De verwachting is dat met name in samenwerkingsverbanden die er financieel op achteruit gaan (met een grote vereveningsopdracht) veranderingen zichtbaar zullen zijn zowel in termen van beleidsinzet door samenwerkingsverbanden als in termen van leerlingen in speciale (duurdere) ondersteuningsvoorzieningen. Zij lopen immers binnen enkele jaren tegen financiële grenzen aan. Daarvoor is het wenselijk dat de verschillen tussen ondersteuningsbudgetten van samenwerkingsverbanden in de nieuwe en oude situatie nader worden geanalyseerd, zodat ook op samenwerkingsverbandniveau een beeld ontstaat van de ontwikkeling van de financiële inkomsten. Naast de absolute omvang van de vereveningsbedragen is daarbij bijvoorbeeld ook de relatieve omvang relevant (er zijn her en der forse verschillen tussen absolute en relatieve vereveningsbedragen<sup>10</sup>). Iets soortgelijks geldt voor de ontwikkeling van het ondersteuningsbudget vanaf 1-8-2014 niet alleen ten opzichte van normbekostiging 1-10-2011 maar ook ten opzichte van feitelijke bekostiging in de jaren daarna (dus tot en met 2012-2013).

Er is al met al behoefte aan een analyse van waaruit een aantal financiële indicatoren opgesteld worden die in samenhang een goed beeld geven van de ontwikkeling van de inkomsten van samenwerkingsverbanden met daarbij aandacht voor de variatie tussen samenwerkingsverbanden.

#### *Leerprestaties en sociaal-emotionele kenmerken in po (nr. OP10 en OP11)<sup>11</sup>*

In het rapport Kengetallen Passend Onderwijs (Koopman en Ledoux, 2013) worden in hoofdstuk 7 gegevens gepresenteerd over leerlingen met extra ondersteuning in het po. Die zijn ontleend aan de tweede meting van Cool5-18 en de eerste meting van Cool speciaal waarvan de gegevensverzameling plaatsvond in het voorjaar van 2011. Voor deze vervolgmeting is behoefte aan vergelijkbare gegevens die worden verzameld in de derde meting Cool5-18 en de tweede meting Cool speciaal waarvan de metingen in het voorjaar van 2014 plaatsvinden. Met name informatie over de aantallen en typen zorgleerlingen en toetsgegevens (rekenen/wiskunde, begrijpend lezen, woordenschat, technisch lezen) zijn daarbij relevant.

Als de tijd en gegevens dat toelaten, is het gewenst om in aanvulling op bovenstaande inzicht te verkrijgen in bovengenoemde toetsgegevens van leerlingen (met en zonder extra ondersteuning) wanneer die in verband worden gebracht met het aandeel leerlingen met extra ondersteuning en de gemiddelde zorgzwaarte per klas.

<sup>10</sup> Zo zijn er in het po bijvoorbeeld twee samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening van om en nabij de 1,2 mln. Bij de ene betekent dat een daling van 10 procent en bij de andere 60 procent. In het vo doet zich hetzelfde voor, daar zijn twee samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening van beide ongeveer 1,7 mln waarbij dat in het ene geval een daling van het budget met 40 procent en in het andere geval 90 procent met zich mee brengt.

<sup>11</sup> Omdat in Cool5-18 in het voortgezet onderwijs geen zorgleerlingen zijn geïdentificeerd (zoals wel in Cool5-18 voor het primair onderwijs gebeurt) beperken we ons voor de korte termijn programmering hier tot het po.

Deze effecten bleken tot nu toe zeer beperkt te zijn. Alleen voor niet-zorgleerlingen lijkt er sprake van een klein effect van gemiddelde zorgzwaarte op rekenen en begrijpend lezen (Roeleveld, e.a. 2013).

Mogelijk gaat dat veranderen wanneer meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte en met zwaardere ondersteuningsbehoeften in het reguliere onderwijs worden opgevangen. Dat maakt dat deze informatie als recente nulmeting bruikbaar en gewenst is in het kader van de evaluatie.

Er is behoefte om daarnaast ook gegevens te verkrijgen over de sociaal-emotionele kenmerken van leerlingen. De ECPO benoemt in het evaluatieplan zowel de leerresultaten van leerlingen als de sociaal emotionele ontwikkeling van leerlingen (ECPO, 2013: p. 51-52) als doel.

In de Cool-cohorten wordt de sociaal emotionele ontwikkeling uiteengelegd in welbevinden met de leerkracht en met medeleerlingen (1), zelfvertrouwen op school (2), en taakmotivatie (3). Van zowel de leerlingen met als zonder een extra ondersteuningsbehoefte is het van belang deze sociaal-emotionele kenmerken in kaart te krijgen met indien mogelijk ook inzicht in de score op sociaal-emotionele kenmerken gerelateerd aan het aantal leerlingen met ondersteuning in de klas.

#### *Kengetallen mbo*

Voor het mbo is niet een kengetallen rapportage beschikbaar zoals die voor de sectoren po en vo in opdracht van ECPO is gemaakt. Er is daarom behoefte aan een overzicht van een set van kwantitatieve indicatoren zoals die ook voor po en vo reeds zijn gemaakt (Koopman & Ledoux, 2013) en die in deze korte termijn programmering worden geactualiseerd. Specifiek is daarbij behoefte aan een kwantitatieve beschrijving van de huidige lgf-populatie in het mbo in vergelijking met niet-ldg-studenten. Aantallen naar instelling, cluster waarvoor indicatie is afgegeven, opleiding, niveau, verblijfsduur, vooropleiding, lgf-historie, doorstroom, diplomering, e.d.

Ook hier is net als in po en vo inzicht in de doorstroom van de lgf-populatie naar het studiejaar 2014-2015 gewenst. Dat moet vanwege de koppeling op onderwijsnummer via DUO of in samenwerking met DUO gestalte krijgen.

Verder bestaat behoefte aan inzicht in de groep studenten in het mbo die vanaf het studiejaar 2014 extra ondersteuning krijgen naar instelling, opleiding en niveau. Daarbij gaat het om de groep studenten waarbij afspraken over extra begeleiding en ondersteuning zijn vastgelegd in het kader van de onderwijsovereenkomst. Hiervoor ligt een peiling onder mbo-instellingen voor de hand.

#### *Product: kengetallenrapportage*

Het is de bedoeling dat er één kengetallenrapportage wordt opgeleverd waarin bovenstaande onderwerpen zijn opgenomen. Daarin is uiteraard in de eerste plaats van belang wat de landelijke ontwikkeling is. Het doel is om daarnaast ook zoveel mogelijk inzicht in de variatie daarbinnen tussen samenwerkingsverbanden te krijgen. Er is daarvoor een set van kengetallen uit het rapport van 2013 op samenwerkingsverbandniveau beschikbaar. Het is niet de bedoeling dat er in de rapportage op het niveau van samenwerkingsverbanden wordt gerapporteerd, wel is er behoefte aan een bestand met kengetallen op het niveau van de samenwerkingsverbanden voor de verdere monitoring.<sup>12</sup> Daarnaast is er de wens om de kengetallen meer dan in de rapportage van 2013 uit te splitsen naar kenmerken van samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen. In de eerste plaats is daarbij relevant wat de omvang van de vereveningsopdracht is

---

<sup>12</sup> Uitzondering hierop vormen de gegevens uit Cool die niet geschikt zijn voor een berekening op het niveau van samenwerkingsverband.

(in relatieve termen). In de tweede plaats zal in het kader van de korte termijn programmering een analyse gemaakt worden van de ondersteuningsplannen en begrotingen van alle samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen (zie 3.5 en 3.6). Op basis daarvan wordt gestreefd naar ontwerp van een typologie van samenwerkingsverbanden en instellingen op basis van inhoudelijke, organisatorische en financiële kenmerken. Een uitsplitsing van de kengetallen naar deze typologie is gewenst.

### 3.3 Nulmeting bureaucratie

Over twee onderwerpen die raken aan de extra ondersteuning voor leerlingen is tot nu toe nog geen nulmeting beschikbaar. Dat betreft de bureaucratie van het systeem rondom het verkrijgen en verlenen van ondersteuning en tevredenheid van ouders over het proces van aanvragen en verlenen van ondersteuning aan hun kind. Het is van belang om voor beide onderwerpen op korte termijn een nulmeting te starten om daarmee in de loop van de tijd een vergelijking te kunnen maken tussen de situatie voor en na invoering van passend onderwijs. We gaan hier nader in op het onderwerp bureaucratie. In paragraaf 3.4 richten we ons op oudertevredenheid.

#### *Bureaucratie (nr. OP13)*

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel passend onderwijs wordt vermindering van de bureaucratie genoemd als één van de doelen van de wet (paragraaf 1.3. Doelen van het wettelijk kader passend onderwijs). In het nieuwe systeem moet *“zo min mogelijk complexiteit en bureaucratie zitten: dat betekent geen lange indicatieprocedures, geen wachtlijsten, geen gescheiden circuits van lichte en zware ondersteuning waarvoor ouders meerdere indicatieprocedures moeten doorlopen en zo min mogelijk administratieve lasten voor de bevoegde gezagsorganen van scholen”* (p. 10). In dezelfde memorie van toelichting wordt bureaucratie als één van de knelpunten in het systeem nader toegelicht. Hier wordt met name ook gewezen op het grote aantal samenwerkingsverbanden en de complexe en gescheiden organisatie van systemen voor lichte ondersteuning en zware ondersteuning. *“Elk systeem en elk samenwerkingsverband heeft een eigen indicatiesystematiek. Ouders moeten hierdoor verschillende procedures doorlopen wanneer hun kind eerst lichte ondersteuning krijgt en daarna een zwaardere vorm van ondersteuning ontvangt. Bovendien is het aanvragen van een indicatie voor zowel ouders als scholen arbeidsintensief. Er moeten ingewikkelde formulieren worden ingevuld en de doorlooptijd van de indicatiestellingsprocedure is vaak lang. Heeft een kind eenmaal een indicatie gekregen, dan moeten ouders vaak lang zoeken naar een school waar hun kind wordt toegelaten”* (p. 8).

Uit diverse onderzoeken in het verleden is gebleken dat met name in het primair onderwijs de regels met betrekking tot handelingsplannen van zorgleerlingen hoog scoren in irritatielijsten van docenten en begeleiders (Van der Linden, 2009; Regter&Hauw, 2009; Van der Aa e.a., 2011; CNVO, 2013). De handelingsplannen worden als niet nuttig, complex en/of tijdrovend ervaren. Een belangrijke vraag is daarom of de introductie van het ontwikkelingsperspectief hierin verandering gaat brengen. Bovenstaande studies zijn breder opgezet dan alleen maar de regeldruk rondom leerlingen met een ondersteuningsbehoefte zodat ze niet geschikt zijn als robuuste nulmetingen.

Er is daarom behoefte aan een nulmeting onder docenten, intern begeleiders en eventueel schoolleiders, waarbij met name de feitelijke en ervaren regeldruk rondom de handelingsplannen ten behoeve van zorgleerlingen in kaart wordt gebracht<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Voor het meten van regeldruk, administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten bestaan diverse standaardmodellen. Voorbeelden zijn onder meer op de site van ACTAL te vinden.

Door op korte termijn een meting te organiseren, kunnen beoogde respondenten naar alle waarschijnlijkheid nog met redelijke betrouwbaarheid retrospectief feitelijke informatie verstrekken. De nulmeting moet van zodanige opzet zijn dat die geschikt is om mee te kunnen vergelijken in de in de toekomst.

Daarnaast blijkt dat ouders, leraren en begeleiders de procedure voor indicatiestelling voor een rugzak of plaats in het (v)so momenteel als een traag proces met uitgebreide administratieve last ervaren. Uit onderzoeksliteratuur is over de omvang van de administratieve lasten voor ouders, doorlooptijd, irritatiegraad, e.d. niet veel bekend. Nadere informatie daarover om als nulmeting te kunnen dienen is daarom gewenst. Daarom is behoefte aan een peiling onder ouders van leerlingen die een indicatietraject hebben doorlopen (dus ouders met een kind met een rugzak in het regulier onderwijs of een plek in een so of vso) waarbij ook bij deze ouders retrospectief de feitelijke en ervaren regeldruk in kaart kan worden gebracht. Ook deze zal in de toekomst onder een nieuwe andere groep ouders herhaald moeten kunnen worden om een vergelijking mogelijk te maken van feitelijke en ervaren regeldruk.

Naast bovenstaande aspecten is het van belang een operationalisering van het begrip bureaucratie mee te nemen in termen van de kosten voor overhead. Een reductie in de complexiteit van het systeem van ondersteuning aan leerlingen zou immers idealiter ook moeten bijdragen aan de hoeveel budget dat direct beschikbaar is voor ondersteuning in plaats van dat dat budget nodig is voor het indiceren, toewijzen en administreren van die ondersteuning.

Dat betekent dat er behoefte is aan inzicht in de huidige absolute en relatieve overheadkosten die gepaard gaan met de ondersteuning van leerlingen. Het heeft de voorkeur dit zoveel mogelijk te baseren op beschikbare gegevens via bijvoorbeeld de financiële verantwoordingen van de huidige REC's en samenwerkingsverbanden WSNS (met uitzondering van WSNS met kassierschool constructie), eventueel aangevuld met personeelsadministratiebestanden (DUO).

We geven de onderzoekers in overweging om door middel van een vooronderzoek via bijvoorbeeld deskresearch en interviews bij de pioniers na te gaan wat daar bekend is over veranderingen in procedures, administratieve lasten en overhead om daarmee de nulmeting nader te operationaliseren.

#### *Product: rapport*

Het is de bedoeling dat er één rapport over de nulmeting bureaucratie wordt opgeleverd waarin bovenstaande drie onderwerpen (scholen, ouders, overhead) zijn opgenomen. Het gaat om het in kaart brengen van de situatie vóór invoering van passend onderwijs. Daarbij is in de eerste plaats behoefte aan resultaten op landelijk niveau. Daarnaast is het van belang inzicht te krijgen in verschillen in bureaucratie tussen diverse soorten onderwijstypen, soorten zorg en ondersteuning en indien mogelijk tussen de bestaande regio's.

Verder is er behoefte aan een methodologische verantwoording in verband met metingen in de toekomst. De nulmetingen moeten zodanig van opzet zijn dat een herhaling over enkele jaren mogelijk is en dat dus steekproeven en responsgroepen van voldoende omvang zijn om veranderingen ook statistisch (significant) vast te kunnen stellen.



### 3.4 Nulmeting oudertevredenheid (nr. OP14)

De ECPO heeft de tevredenheid van ouders van leerlingen (zowel met als zonder ondersteuningsbehoefte) als een van de expliciete tussendoelen voor de werking van het stelsel en te behalen kwaliteit gedefinieerd. Meer specifiek is de tevredenheid van ouders over communicatie met de school, de passendheid van de geboden plek en begeleiding daarbij relevant. Om te kunnen bepalen of ouders met de invoering van passend onderwijs meer of minder tevreden ten aanzien van deze aspecten worden, is ook hier een robuuste nulmeting van belang. De nulmeting die Sardes in opdracht van de ECPO (Sardes, 2013) heeft uitgevoerd is in termen van herhaalbaarheid en vergelijkbaarheid ongeschikt om goed als nulmeting te kunnen dienen. Niet alleen is een groter aantal respondenten wenselijk maar ook is door de methode van benadering van ouders via de school en samenwerkingsverband en de slechte respons op schoolniveau onduidelijk in hoeverre en op welke manier er sprake is van een selectieve groep. Dat maakt de opzet van een vergelijkbare groep in de toekomst onmogelijk. Een enquête van Stichting De Ombudsman uit 2012 kent een iets groter aantal respondenten maar ook hier maakt de steekproefafbakening en wijze van dataverzameling het moeilijk een goede vergelijking in de toekomst op te zetten (via de websites van ouder- en patiëntenorganisaties is de enquête onder de aandacht gebracht, ouders konden vervolgens online de enquête invullen).

Er is daarom behoefte aan een peiling onder ouders van leerlingen met ondersteuning in het regulier onderwijs, sbao so en vso die in de toekomst onder een nieuwe groep ouders herhaald kan worden. Dat stelt eisen aan de wijze van steekproeftrekking en de manieren van het benaderen van ouders. Voor dat laatste kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het gebruik van bestaande onderzoekpanels, een bestand met emailadressen van een grote groep ouders van leerlingen in po en vo die hebben meegewerkt aan een peiling over de informatievoorziening over passend onderwijs (van der Ploeg & Van Beek, 2014), het uitzetten van een enquête op basis van BRON via DUO, e.d. Er is naast een peiling onder ouders van po en vo-leerlingen uitdrukkelijk ook een peiling onder mbo-ouders gewenst. Onderwerpen in de peiling zijn onder meer communicatie, de uitwisseling met school en de door de ouders ervaren ondersteuning, en het oordeel over de passendheid van de geboden ondersteuning.

#### *Product: rapport*

We verwachten een landelijke rapportage over de nulmeting van tevredenheid van ouders. Omdat in de toekomst samenwerkingsverbanden mogelijk zelf (binnen het kader van een breder dashboard met indicatoren) ook de tevredenheid van ouders willen volgen, verdient het aanbeveling om zoveel als mogelijk ook op het niveau van de samenwerkingsverbanden informatie beschikbaar te hebben. Dat hoeft niet in de rapportage zelf maar bijvoorbeeld wel als databestand dat in de toekomst door samenwerkingsverbanden te raadplegen is. Voor het rapport zelf is er behoefte aan inzicht in de tevredenheid naar bijvoorbeeld onderwijssoort (basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs) en vormen van ondersteuning (rugzak, speciale voorziening, lichte ondersteuning).

Verder is ook hier een op herhalingsmetingen gerichte methodologische verantwoording gewenst. De meting moeten zodanig van opzet zijn dat een herhaling over enkele jaren mogelijk is en dat ook steekproeven en responsgroepen van voldoende omvang zijn om veranderingen statistisch (significant) vast te kunnen stellen.

### 3.5 Stand van zaken en typologie samenwerkingsverbanden (nr. TP2-TP6)

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 is voor inzage in de stand van zaken na 1 augustus 2014 het van belang een beeld te krijgen van de onderwerpen die de samenwerkingsverbanden in de ondersteuningsplannen geacht worden te presenteren. Op een zo korte termijn is het niet te verwachten dat de (tussen)doelen die door de ECPO zijn benoemd al gehaald zullen zijn (de OP-indicatoren uit schema 2.1) maar er kan wel worden onderzocht of er voldaan wordt aan de voorwaarden voor het behalen van die doelen (de TP-indicatoren uit schema 2.1). Daarnaast is het van belang overzicht te verkrijgen van de manieren waarop passend onderwijs in de samenwerkingsverbanden gestalte gaat krijgen. Wat wordt het niveau van basisondersteuning? Hoe zien de besteding van middelen en toewijzing van ondersteuning eruit? Hoe denken de samenwerkingsverbanden de budgetten voor ondersteuning in te gaan zetten? Wat betekent dat voor de samenwerkingsverbanden met grote verschillen in bekostigingsniveau tussen nu en in 2020?

Daarom is er behoefte aan een analyse van de inhoud van de ondersteuningsplannen en de (meerjaren)begrotingen. Samenwerkingsverbanden zijn verplicht op 1 mei 2014 zowel ondersteuningsplan als meerjarenbegroting bij de Inspectie van het Onderwijs in te dienen. De Inspectie zal zelf een inhoudelijke analyse van die plannen en begrotingen maken met het oog op de toezichthoudende taak. Daarvoor legt Inspectie bezoeken af bij alle samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2014-2015 (net als ze hebben gedaan in het schooljaar 2013-2014 in het kader van de simulaties). Die gegevens komen in de vorm van Inspectierapporten in de loop van het najaar en het kalenderjaar 2015 beschikbaar. Er is echter op een veel eerder moment (namelijk eind 2014) behoefte aan een inhoudelijke analyse van de door de ondersteuningsplanraden goedgekeurde plannen en de meerjarenbegrotingen. Die informatie biedt inzicht in de wijze waarop men op samenwerkingsverbandniveau van plan is passend onderwijs handen en voeten te gaan geven.

De wettelijke vereisten aan de ondersteuningsplannen gaan niet over de vorm of indeling maar wel over de inhoud.<sup>14</sup> Op grond daarvan mogen we veronderstellen dat er informatie beschikbaar is over in ieder geval de volgende zaken:

1. De manier waarop door de bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband voor alle leerlingen een zoveel mogelijk passende plek in het onderwijs wordt gerealiseerd, met daarbij in elk geval informatie over de basisondersteuningsvoorzieningen die op alle vestigingen van scholen in het samenwerkingsverband aanwezig zijn.
2. De procedure en criteria voor de verdeling, besteding en toewijzing van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen mede bezien in het perspectief van een meerjarenbegroting,
3. De procedure en criteria voor de plaatsing van leerlingen op speciale scholen voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband en op scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.
4. De procedure en het beleid met betrekking tot de terugplaatsing of overplaatsing naar het basisonderwijs van leerlingen van scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs na de periode waarop de toelaatbaarheidsverklaring betrekking heeft.
5. De beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging.
6. De manier waarop aan de ouders informatie wordt verstrekt over de ondersteuningsvoorzieningen.

---

<sup>14</sup> Er zijn wel modellen beschikbaar voor de ondersteuningsplannen.

Verder is per samenwerkingsverband naast het ondersteuningsplan dus ook een (meerjaren)begroting verplicht. Aan deze begroting zijn geen nadere eisen gesteld.

Het doel van de analyse van zowel plannen als begrotingen is om daarmee een overzicht te kunnen geven van de stand van zaken van de invoering van passend onderwijs binnen de samenwerkingsverbanden en een typologie van soorten samenwerkingsverbanden op te stellen. Bij dat laatste stellen we ons voor dat op grond van ondersteuningsplan en begroting samenwerkingsverbanden verschillen zullen vertonen in bijvoorbeeld de wijze waarop ze van plan zijn de ondersteuning denken te gaan organiseren, welke doelen ze zich stellen, hoe ze de ondersteuningsmiddelen zullen gaan verdelen, met welke vereveningsopdracht ze in hun begrotingen rekening dienen te houden, welk deel van het budget aan apparaatskosten wordt besteed, enzovoorts. Verder geeft onder meer de Inspectie aan dat een deel van de samenwerkingsverbanden voor een beleidsarme invoering kiest en anderen zullen opereren vanuit een duidelijke visie op de meest passende ondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2014, p. 29). Nadere invulling van de te hanteren visies in combinatie met andere kenmerken is van belang voor een goede typering.

Het betreft een exploratieve analyse om daarmee soorten samenwerkingsverbanden te clusteren op een aantal kenmerken om daarmee in de verdere evaluatie (meerjarige programmering) vergelijkingen te kunnen maken maar ook om de ontwikkeling daarin eventueel te kunnen vaststellen (ondersteuningsplannen moeten minimaal één maal in de vier jaar opnieuw worden vastgesteld). Daarnaast biedt het een kader voor het geval in de meerjarige programmering een longitudinale dataverzameling in de vorm van casestudies gewenst is.

Oberon voert in het voorjaar van 2014 een analyse uit op een selectie van 50 (concept)ondersteuningsplannen. Het ligt voor de hand dat deze analyse meegenomen wordt en dat ook reeds beschikbare informatie van de Inspectie van het Onderwijs wordt meegenomen, in het bijzonder de verslagen van de zogenaamde simulaties van het toezicht bij de samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2013-2014 en eventueel informatie uit de zogenaamde ja/nee monitor van het Ministerie van OCW.

#### *Product: rapport en typologie*

We verwachten een rapport waarin op landelijk niveau een stand van zaken wordt geschetst over diverse aspecten van de invoering zoals die uit de ondersteuningsplannen en begrotingen blijken, eventueel aangevuld met extra informatie. Belangrijk is dat we daarnaast een analyse verwachten waarin diverse strategische, financiële en organisationele en contextaspecten worden gecombineerd en van waaruit een typologie van samenwerkingsverbanden wordt opgesteld. Die aspecten moeten verband houden met de te verwachten realisatie van diverse (tussen)doelen van passend onderwijs (OP-indicatoren uit figuur 2.1).

Deze typologie zal in het vervolg van de verdere evaluatie een belangrijke rol spelen om vergelijkingen tussen samenwerkingsverbanden en vergelijking in de tijd te kunnen maken.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Daarbij kan het uiteraard zijn dat samenwerkingsverbanden door beleidsmatige veranderingen of verandering in de omgeving in de loop van de tijd van de ene naar de andere categorie verhuizen.

### 3.6 Stand van zaken en typologie mbo-instellingen (nr. TP4)

Het mbo telt 69 instellingen die in de regel in drie categorieën onderverdeeld worden: de Regionale Opleidingscentra (ROC), de Agrarische Opleidingscentra (AOC) en de vakinstellingen. Het beroepsonderwijs bereidt studenten voor op de beroepspraktijk of op een vervolgopleiding. De invoering van passend onderwijs in het mbo zorgt ervoor dat de instellingen vanaf 1 augustus 2014 zelf verantwoordelijk worden voor het organiseren en vormgeven van het ondersteuningsaanbod aan studenten met bijvoorbeeld een beperking, een chronische ziekte of een andere extra ondersteunings- of begeleidingsbehoefte. Dat vraagt waarschijnlijk dat mbo-instellingen hun interne zorgstructuur opnieuw moeten vormgeven. Tevens wordt de huidige financiering aangepast en worden middelen anders verdeeld. Net als in de andere sectoren wordt ook hier de landelijke indicatiestelling voor leerlinggebonden financiering (lgf) afgeschaft. Dat budget wordt als normbedrag aan de Rijksbijdrage toegevoegd.

Mbo-instellingen zijn niet verplicht een ondersteuningsplan en begroting op te stellen zoals de samenwerkingsverbanden po en vo dat moeten doen. Wel moeten ze als onderdeel van de overeenkomst die ze met alle studenten sluiten afspraken opnemen over extra begeleiding en ondersteuning als een student dat nodig heeft om zijn/haar opleiding succesvol te volgen. Het staat instellingen vrij om extra ondersteuning via een interne ondersteuningsstructuur te organiseren of juist via samenwerking met externe partijen. Het ondersteuningsaanbod aan studenten met een extra ondersteuningsbehoefte wordt vastgelegd in zogenoemde ondersteuningsprofielen.

Net als bij de samenwerkingsverbanden in het po en vo is ook voor het mbo behoefte aan een overzicht van de stand van zaken bij de invoering van passend onderwijs met betrekking tot de manier waarop instellingen vorm (denken te gaan) geven aan de veranderingen. Heeft de instelling bijvoorbeeld aparte groepen geformeerd voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte? Hoe wordt de overdracht tussen (v)so-school en mbo-instelling vormgegeven? Hoe is de relatie met de gemeenten (in verband met de diverse decentralisatietrajecten)? Hoe is de relatie met de samenwerkingsverbanden in het vo, uwv en arbeidsmarktregio's als het gaat om studenten met ondersteuningsbehoeften, e.d.?

Naast een stand van zaken is ook hier een typologie van instellingen gewenst op basis van strategische, financiële, organisationele en contextaspecten.

We stellen ons een onderzoek voor waarbij zoveel mogelijk op basis van bestaand materiaal een stand van zaken wordt geschetst (bijvoorbeeld de financiële gegevens over lgf op de site passend onderwijs, de ja/nee monitor e.d., openbare informatie van instellingen te behoeve van studenten en ouders) met daarnaast een aanvulling van gegevens op basis van een bevraging van instellingen, of mogelijk onderdelen binnen instellingen afhankelijk van hoe één en ander op instellingsniveau is georganiseerd.

#### *Product: rapport en typologie*

We verwachten voor het mbo net als voor de samenwerkingsverbanden po en vo een rapport waarin op landelijk niveau een stand van zaken wordt geschetst van diverse aspecten van de invoering van passend onderwijs die in het mbo relevant zijn. Naast deze beschrijving is een analyse gewenst van waaruit een typologie van instellingen wordt opgesteld. Die typologie moet verband houden met de te verwachten realisatie van diverse (tussen)doelen van passend onderwijs (OP-indicatoren uit figuur 2.1). In het vervolg van de evaluatie vormt deze typologie een belangrijk element voor het kunnen maken van vergelijkingen tussen instellingen en vergelijkingen in de tijd.

### 3.7 Ad hoc onderzoek najaar 2014

In augustus 2014 zal passend onderwijs echt in werking gaan treden. Het is van belang om met de korte termijn programmering ook de mogelijkheid te hebben om kort lopend wetenschappelijk onderzoek uit te zetten waarmee kan worden ingesprongen op nu nog niet te voorziene actuele ontwikkelingen. Daarvoor zal een deel van het beschikbaar budget voor de evaluatie gereserveerd worden voor het kunnen laten uitvoeren van ad hoc wetenschappelijk onderzoek in het najaar van 2014.

## Literatuur

Aa van der, R., Kans, K., Stuivenberg, M. & Donker van Heel, P. m.m.v. Zutphen, van, F. 2011. *Regeldruk voor OCW-instellingen 2004-2010*. Rotterdam: Ecorys.

CNV Onderwijs, 2013. *Onderzoek naar werkdruk en taken, Utrecht CNV Onderwijs*

Huiben, M.P.M. & Rosmalen, van, M.P.P. 2007 *Rapportage benchmark overhead Universiteiten en Hogescholen*, Utrecht: Berenschot

Inspectie van het Onderwijs, 2014. *De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2012-2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Klaster, E. 2012 *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren Literatuurstudie en veldonderzoek onder leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO*. Den Haag: B&A Groep.

Koopman, P. & Ledoux, G. 2013. *Kengetallen Passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G., Vergeer, M. & Elshof, D. 2013 *Nieuwe paden; samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Linden, van der, D. 2009. *Tijdsbesteding en taakbeleving. Docenten primair onderwijs*. Zoetermeer: EIM/Panteia

Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Bulk, L. van den. 2013 *De casuïstiek van het Ontwikkelingsperspectief een casestudie*, Rotterdam: CED Groep

*Memorie van toelichting Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 106, nr. 3

Oomens, M., Kooij, D., Eck, P. van & Weijers, S. 2013. *Het ontwikkelingsperspectief: gebruik, inhoud en verwachtingen*. Utrecht: Oberon

Ploeg, S.W. van der & Beek, L. van, 2014. *Monitor Voorbereiding Passend Onderwijs: Ouders meting 1*, Rotterdam: Ecorys

Regter, G & Hauw, P.A. van der, 2009. *Tijdsbesteding en taakbeleving. VMBO-docent theoretische leerweg*. Zoetermeer: EIM/Panteia

Roeleveld, J., Smeets, E., Ledoux, G., Wester, M., Koopman, P.N.J. (2013) *Prestaties en loopbanen van Zorgleerlingen, Secundaire analyses op COOL-data ten behoeve van evaluatie Passend Onderwijs* Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut

Sardes .2013. *Monitor Ouders en Passend onderwijs*. Utrecht: Sardes.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2012, 533 *Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs.*

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden Jaargang 2014, 95, *Besluit van 12 februari 2014 tot wijziging van diverse besluiten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs.*

Stichting De Ombudsman, 2012. *In Gesprek. Onderzoek naar de positie van ouders van kinderen met extra ondersteuningsbehoefte op school*: Hilversum: Stichting De Ombudsman.

Walraven, M., Kieft, M., & Vegt, A.L. van der 2013. *Passend onderwijs en opvattingen over de toerusting van VO-docenten en -scholen*. Utrecht: Oberon.