



Evaluatie
Passend Onderwijs

Drie jaar ervaring met nieuw beleid lwoo

Eindrapportage van het voortgangsonderzoek
naar opting out lwoo

*Sanne Weijers, Mariska Roelofs, Marleen Kieft,
Rianne Exalto & Anke Suijkerbuijk*

Weijers, S., Roelofs, M., Kieft, M., Exalto, R. & Suijkerbuijk, A.
3 jaar ervaring met nieuw beleid lwoo, eindrapportage van het voortgangsonderzoek naar opting out
lwoo. Utrecht/Nijmegen: Oberon/KBA Nijmegen

Dit is publicatie nr. 59 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-9031982-7

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

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

Uitgave en verspreiding:

Oberon B.V.

Slachtstraat 12, Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

Tel. 030- 2306090

www.oberon.eu

© Copyright Oberon, 2019

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

NRO-projectnummer: 405-15-750

Samenvatting	1
1. Inleiding	5
1.1 Opting out lwoo	5
1.2 Voortgangsonderzoek opting out lwoo	6
1.3 Vraagstelling voortgangsonderzoek	6
1.4 Opbouw van het rapport	7
2. Methode	8
2.1 Onderzoeksactiviteiten	8
2.2 Populatie en respons	10
2.3 Analyses	12
3. Achtergrond lwoo	13
3.1 Beleidsgeschiedenis	13
3.2 De verwachtingen in de aanloop naar opting out	16
3.2.1 Verwachte voor- en nadelen loslaten criteria	16
3.2.2 Verwachte voor- en nadelen van het loslaten van lwoo-licenties	18
4. Keuzes van samenwerkingsverbanden	19
4.1 Lwoo-licenties	19
4.2 Loslaten criteria, procedure en duur in het kort	22
4.3 Wijzigingen in inrichting nieuw lwoo-beleid	22
4.4 Samenhang tussen varianten en achtergrondkenmerken	23
4.5 Uitwerking varianten en beweegredenen	24
4.6 Inzet van lwoo-middelen en inrichting ondersteuning	27
4.7 Mate van tevredenheid over het nieuwe lwoo-beleid.	32
5. Veranderingen sinds opting out lwoo	33
5.1 Toewijzing ondersteuning	33
5.2 Betrokkenheid ouders	36
5.3 Informatieoverdracht po-vo	37
5.4 Maatwerk	38
5.5 Zicht op de doelgroep	41
5.6 Verdeling en inzet lwoo-middelen	42
5.7 Financiële gevolgen	44
5.8 Ondersteuning	47
6. Conclusie en reflectie	49
6.1 Beantwoording onderzoeksvragen	49
6.2 Conclusies	51
6.3 Reflectie	52
7. Literatuur	56

Bijlagen	57
Bijlage A. Analyse respons vragenlijst	57
Bijlage B. Uitkomsten vragenlijst samenwerkingsverbanden	58
Bijlage C. Uitkomsten vragenlijst scholen	66

Samenvatting

Sinds 1 januari 2016 zijn het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro) onderdeel van passend onderwijs. Daarmee zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk geworden voor alle vormen van onderwijsondersteuning aan leerlingen, inclusief de toewijzing van lwoo en pro. Het ministerie van OCW is van plan om op termijn de landelijke toewijzingscriteria, de procedure en de duur van de toewijzing van lwoo en de lwoo-licenties los te laten. Vooruitlopend op de nieuwe wet- en regelgeving kunnen samenwerkingsverbanden sinds 1 januari 2016 via de opting-out-regeling alvast ervaring opdoen met de situatie waarin de toewijzingscriteria voor lwoo, de landelijke bepaalde duur van de toewijzing en het licentiesysteem worden losgelaten. De mogelijkheid van opting out is in feite een tussenfase. In de opting-out-regeling maakt het ministerie onderscheid tussen twee varianten:

- Het loslaten van licenties; samenwerkingsverbanden beslissen zelf welke scholen worden voorgedragen voor een lwoo-licentie en daarmee in aanmerking komen voor lwoo-bekostiging.
- Het loslaten van de landelijke criteria, procedure en duur; samenwerkingsverbanden stellen zelf criteria en een procedure vast om te beoordelen of een leerling is aangewezen op lwoo.

Als onderdeel van het meerjarige Evaluatieprogramma Passend Onderwijs voerden Oberon en KBA een voortgangsonderzoek uit naar opting out lwoo. De volgende onderzoeksvragen staan centraal in het voortgangsonderzoek:

1. Welke verschillende vormen van opting out lwoo zijn te onderscheiden/te duiden? Op basis van welke beweegredenen maken samenwerkingsverbanden keuzes?
2. Welke wijzigingen doen zich voor gedurende de opting-out-periode of welke wijzigingen denken samenwerkingsverbanden binnen afzienbare tijd door te voeren? Waarom vinden eventuele wijzigingen plaats?
3. Welke samenhang is er tussen kenmerken van samenwerkingsverbanden en vormen van opting out lwoo?
4. Wat zijn de ervaringen met de verschillende vormen van opting out lwoo?

Het voortgangsonderzoek

Het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo heeft plaatsgevonden in de periode van november 2015 tot en met mei 2019. Sinds 1 januari 2016 konden samenwerkingsverbanden starten met opting out lwoo, jaarlijks startte een nieuwe tranche van samenwerkingsverbanden. Van elke tranche zijn documenten bestudeerd en zijn interviews gehouden met de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden. Deze eindrapportage is gebaseerd op diverse onderzoeksactiviteiten. Een volledig overzicht hiervan is te vinden in hoofdstuk 2. Een van de onderzoeksactiviteiten betreft een vragenlijst onder samenwerkingsverbanden en scholen van tranche 1, 2 en 3. Met deze

vragenlijst hebben we geïnventariseerd in hoeverre de verwachte voor- en nadelen van het loslaten van criteria en licenties uit het onderzoek Passend en zeker (2014) verwezenlijkt zijn. Daarnaast zijn andere gevolgen, die eerder in het voortgangsonderzoek naar voren kwamen nader onderzocht. De vragenlijst is ingevuld door 32 van de in totaal 42 samenwerkingsverbanden van de 1^e, 2^e en 3^e tranche (76%) en door 133 van de 524 scholen (25%).

Vormen van opting out lwoo en beweegredenen

Sinds 2016 zijn 54 samenwerkingsverbanden via de opting-out-regeling gestart met het loslaten van de landelijk vastgestelde criteria, procedure, duur en/of licenties voor lwoo. Vijftien samenwerkingsverbanden kiezen ervoor het licentiesysteem los te laten en zelf te bepalen welke scholen in het samenwerkingsverband lwoo-bekostiging ontvangen. In de praktijk betekent dat meestal dat de lwoo-middelen nu verdeeld moeten worden over een of twee extra vmbo-locaties (meestal vmbo-tl). Redenen daarvoor zijn het bieden van thuisnabij onderwijs en het realiseren van een grotere spreiding over de regio.

51 samenwerkingsverbanden maken gebruik van de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe ze de toewijzing van lwoo aan vmbo-leerlingen regelen, sommige in combinatie met het loslaten van het licentiesysteem. Tweederde van hen kiest ervoor om geen aanwijzing meer te hanteren, die bepaalt of een leerling wel of niet in aanmerking komt voor lwoo. Ze schrijven leerlingen niet meer in met het stempel 'lwoo-leerling' en maken nu onderling afspraken over de procedures, verdeling en inzet van het budget. Zij doen dit omdat ze willen uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling in plaats van de leerlingen te stigmatiseren. Daarnaast beogen ze meer ruimte te creëren om ondersteuning op maat te bieden en verwachten ze vermindering van bureaucratie en administratieve lasten. Eenderde van de samenwerkingsverbanden blijft werken met aanwijzingen lwoo. Sommige registreren dit in BRON; de meeste doen dat niet meer, maar werken met interne aanwijzingen. Beide groepen samenwerkingsverbanden gebruiken de bestaande criteria voor leerachterstanden als richtlijn. Vermindering van testdruk, verminderingen van bureaucratie en vereenvoudiging van het toewijzingsproces zijn de drie belangrijkste beweegredenen voor deze samenwerkingsverbanden.

Wijzigingen gedurende de opting-out-periode

Voor een aantal samenwerkingsverbanden die nog wel een aanwijzing afgeven, geldt dat zij dit als tussenvariant zien en op termijn geen aanwijzing meer willen hanteren. In de afgelopen drie jaar zijn er drie samenwerkingsverbanden overgegaan van wel naar geen aanwijzing. Verder hebben eveneens drie samenwerkingsverbanden wijzigingen aangebracht in de afgesproken verdeelsleutel. Het merendeel van de samenwerkingsverbanden wacht echter op duidelijkheid over de toekomstige landelijke verdeling voordat ze de afgesproken verdeelsleutel herzien.

Samenhang tussen vormen van opting out en kenmerken van samenwerkingsverbanden

Hoewel de financiën een belangrijk gespreksonderwerp zijn bij de uitwerking van het nieuwe lwoo-beleid van samenwerkingsverbanden, blijken achtergrondkenmerken van samenwerkingsverbanden die financiële consequenties hebben niet bepalend bij de keuze voor een bepaalde vorm van opting out.

Positieve ervaringen

De samenwerkingsverbanden die meedoen aan de opting-out-regeling zijn gemiddeld genomen tevreden. Ze zijn positief over de vermindering van testdruk bij leerlingen, vereenvoudiging van procedures en vermindering van bureaucratische lasten. Samenwerkingsverbanden die niet meer werken met lwoo-aanwijzingen zijn nog positiever over opting out lwoo dan samenwerkingsverbanden die dat nog wel doen. De niet-aanwijzende samenwerkingsverbanden zijn met name positiever over de vermindering van stigmatisering en over de ruimere mogelijkheden tot het bieden van maatwerk aan leerlingen. De wel-aanwijzende samenwerkingsverbanden zijn positiever over het in beeld hebben en houden van de groep lwoo-leerlingen.

Toewijzingsprocedure minder transparant, maar beter kijken naar ondersteuningsbehoefte

Hoewel de wel-aanwijzende samenwerkingsverbanden de groep lwoo-leerlingen in beeld houdt, vindt een deel van de respondenten dat de uniformiteit en de transparantie van de toewijzingsprocedure van lwoo is afgenomen. Dit komt doordat in de meeste samenwerkingsverbanden de criteria voor leerachterstanden minder rigide gehanteerd worden en de beslissing voor de toekenning van lwoo deels op schoolniveau plaatsvindt. Binnen samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing meer hanteren gaat nu meer aandacht uit naar het in beeld krijgen van de werkelijke ondersteuningsbehoefte, in plaats van naar het toepassen van de procedure.

Type ondersteuning niet veranderd

Hoewel ontwikkelingen als 'beter kijken naar de ondersteuningsbehoefte' en 'meer mogelijkheden om ondersteuning op maat te bieden' suggereren dat opting out leidt tot een meer individuele benadering, blijkt de aard van de ondersteuning hetzelfde gebleven. De meeste scholen besteden de extra middelen nog op precies dezelfde manier als voorheen: door klassenverkleining en door leerlingen extra te ondersteunen bij het leerproces. De middelen worden onveranderd vrijwel altijd ingezet in het vmbo, waar ze ook voor bedoeld zijn.

Financiële gevolgen risico voor continuering ondersteuning

Een uitbreiding van het aantal vmbo-locaties dat meedeelt in de lwoo-gelden kan financieel positief uitpakken voor vmbo-locaties die voorheen geen lwoo-gelden ontvingen, maar die al wel extra begeleiding organiseerden voor groepen leerlingen. Maar voor scholen die voorheen al wel extra lwoo-gelden kregen, kan het nadelig zijn: zij

moeten de lwoo-gelden nu met meer scholen delen. Respondenten vinden dit soort financiële consequenties het belangrijkste knelpunt. Sommige schoolleiders voorzien dat ze daardoor een deel van de (voormalige) lwoo-leerlingen niet meer (voldoende) kunnen ondersteunen.

Voor de bevindingen van dit onderzoek is het van belang te realiseren dat het beleid, zowel landelijk als binnen samenwerkingsverbanden, zich in een tussenfase bevindt. Er heeft nog geen wetwijziging plaatsgevonden en ook heerst er nog veel onduidelijkheid over de toekomstige landelijke bekostiging. Dit staat doorontwikkeling van het beleid binnen samenwerkingsverbanden in de weg, met name doordat er veel onzekerheid bestaat over de financiën. De resultaten die in dit rapport gepresenteerd worden, zijn voorlopige gevolgen en ontwikkelingen zolang de wetwijziging en landelijke bekostigingssystematiek nog niet definitief zijn.

1. Inleiding

Sinds 1 januari 2016 zijn het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro) onderdeel van passend onderwijs. Daarmee zijn de samenwerkingsverbanden vo verantwoordelijk geworden voor alle vormen van onderwijsondersteuning aan leerlingen, inclusief 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 hele schoolloopbaan en blijven ook de lwoo-licenties behouden. Het ministerie van OCW is van plan om op termijn de landelijke toewijzingscriteria, de procedure en de duur van de toewijzing van lwoo en de lwoo-licenties los te laten.

In dit rapport gebruiken we de volgende afkortingen:

Lwoo = leerwegondersteunend onderwijs

Pro = praktijkonderwijs

Swv = samenwerkingsverband

Vmbo-tl = vmbo theoretische leerling

Vmbo-kb = vmbo kaderberoepsgerichte leerweg

Vmbo-bb = vmbo basisberoepsgerichte leerweg

1.1 Opting out lwoo

Voor het lwoo bestaat sinds 1 januari 2016 de mogelijkheid tot ‘opting out’. Dit houdt in dat samenwerkingsverbanden die dat willen alvast ervaring kunnen opdoen met de situatie waarin de toewijzingscriteria voor lwoo, de landelijk bepaalde duur van de toewijzing en het licentiesysteem voor lwoo worden losgelaten. 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.

De mogelijkheid van opting out is in feite een tussenfase, want op termijn wil het ministerie van OCW de invulling van beleid omtrent het lwoo overlaten aan de samenwerkingsverbanden. In de opting-out-regeling maakt het ministerie onderscheid tussen twee varianten:

- het loslaten van licenties; samenwerkingsverbanden beslissen zelf welke scholen worden voorgedragen voor een lwoo-licentie en daarmee in aanmerking komen voor lwoo-bekostiging.
- het loslaten van de landelijke criteria, procedure en duur; samenwerkingsverbanden stellen zelf criteria en een procedure vast om te beoordelen of een leerling is aangewezen op lwoo, tevens kan het samenwerkingsverband beslissen over de geldigheidsduur van de ondersteuningstoewijzing.

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 2020 in de Tweede Kamer behandeld en zal de nieuwe regeling rond lwoo op zijn vroegst in 2021 in werking treden. Tot de inwerkingtreding van de nieuwe wet kunnen samenwerkingsverbanden starten met opting out.

1.2 Voortgangsonderzoek opting out lwoo

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) en het ministerie van OCW hebben het consortium Evaluatie Passend Onderwijs verzocht een voortgangsonderzoek uit te voeren naar opting out lwoo als onderdeel van het meerjarige evaluatieprogramma Passend Onderwijs. Voor dit onderzoek hebben Oberon en KBA sinds november 2015 de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs gevolgd die kiezen voor opting out lwoo. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds levert het onderzoek input voor de voorgenomen wet- en regelgeving en de implementatie daarvan, anderzijds draagt het onderzoek bij aan het onderling leren van elkaar van samenwerkingsverbanden door het geven van inzicht in de keuzes en ervaringen van de samenwerkingsverbanden die kozen voor opting out. De bevindingen uit dit onderzoek zijn tot nu toe beschreven in de brochure 'Op weg naar nieuw lwoo beleid', in twee tussentijdse rapportages van het voortgangsonderzoek opting out lwoo en met behulp van een interactieve pdf¹.

1.3 Vraagstelling voortgangsonderzoek

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in het voortgangsonderzoek:

1. Welke verschillende vormen van opting out lwoo zijn te onderscheiden/te duiden? Op basis van welke beweegredenen maken samenwerkingsverbanden keuzes?
2. Welke wijzigingen doen zich voor gedurende de opting-out-periode of welke wijzigingen denken samenwerkingsverbanden binnen afzienbare tijd door te voeren? Waarom vinden eventuele wijzigingen plaats?
3. Welke samenhang is er tussen kenmerken van samenwerkingsverbanden en vormen van opting out lwoo?
4. Wat zijn de ervaringen met de verschillende vormen van opting out lwoo?

¹ <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/brochure-op-weg-naar-nieuw-beleid-lwoo/>
<https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/op-weg-naar-nieuw-beleid-lwoo/>
<https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/nieuw-beleid-lwoo/>
<https://evaluatiepassendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2017/12/Opting-out-presentatie-fase-3-def-z.a..pdf>

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 beschrijven we de onderzoeksmethode, gevolgd door een beschrijving van de achtergrond van lwoo in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 komen de verschillende varianten van opting out en de ontwikkelingen daarin aan de orde. Hoofdstuk 5 beschrijft de veranderingen die hebben plaats gevonden sinds opting out lwoo. Vervolgens sluiten we in hoofdstuk 6 af met de conclusies waarin we de onderzoeksvragen beantwoorden en reflecteren op veranderingen en gevolgen van opting out lwoo.

2. Methode

Het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo heeft plaatsgevonden in de periode van november 2015 tot en met mei 2019. Sinds 1 januari 2016 konden samenwerkingsverbanden starten met opting out lwoo, jaarlijks startte een nieuwe tranche van samenwerkingsverbanden. De eindrapportage die nu voor u ligt, is gebaseerd op de onderzoeksactiviteiten die we in 2018 en 2019 hebben uitgevoerd, waarbij we de kennis uit de voorgaande jaren uiteraard hebben meegenomen.

2.1 Onderzoeksactiviteiten

In onderstaand overzicht staat weergegeven welke onderzoeksactiviteiten we in 2018 en 2019 hebben uitgevoerd per tranche. Vervolgens zullen we deze onderzoeksactiviteiten toelichten.

	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Tranche 4
Documentanalyse	-	-	2018	2019
Eerste interview	-	-	2018	2019
Vervolginterviews	2018	2018	-	-
Vragenlijst	2019	2019	2019	-
Verdiepingsbijeenkomst	2019	2019	2019	-

Documentanalyse en interviews met tranche 3 en 4

Begin 2018 en begin 2019 hebben we de ondersteuningsplannen en aanverwante documenten bestudeerd van de samenwerkingsverbanden uit de derde en de vierde tranche van de regeling opting out. In deze documenten beschrijven de samenwerkingsverbanden hoe zij hun nieuwe lwoo-beleid vormgeven. Deze analyse hebben we uitgevoerd aan de hand van een analysekader met de volgende elementen:

- 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;
- beweegredenen voor keuze;
- de verdeling van de middelen;
- invulling van de ondersteuning en wijze van verantwoording.

Daarnaast hebben we in de analyse ook enkele achtergrondkenmerken van de samenwerkingsverbanden meegenomen die relevant zijn voor de financiële situatie van samenwerkingsverbanden meegenomen.

We verwachtten namelijk dat de financiële situatie van de samenwerkingsverbanden een rol zou spelen bij de keuze en uitwerking van de variant van opting out. Hierbij hebben we

gebruik gemaakt van de volgende kengetallen van samenwerkingsverbanden per teldatum 1 oktober 2017 en 1 oktober 2018²:

- vereveningsbedrag zware ondersteuning;
- verschil percentage lwoo-leerlingen t.o.v. 2012;
- verschil percentage lwoo-leerlingen t.o.v. landelijk gemiddeld percentage.

Ter aanvulling op de documentanalyse hebben we de leidinggeevenden van de samenwerkingsverbanden van de derde en vierde tranche geïnterviewd aan de hand van een vooraf vastgestelde gespreksleidraad. Het doel van het interview was om meer zicht te krijgen op de beweegredenen bij de gemaakte keuzes rond opting out lwoo.

Vervolginterviews met tranche 1 en 2

In het voorjaar van 2018 hebben we de leidinggeevenden van de samenwerkingsverbanden uit de eerste en tweede tranche geïnterviewd. Het doel van deze interviews was om een beeld te krijgen van de ervaringen met het nieuwe lwoo-beleid binnen de samenwerkingsverbanden en van eventuele wijzigingen in de invulling van het nieuwe beleid.

Vragenlijsten onder samenwerkingsverbanden en scholen van tranche 1, 2 en 3

Hoewel de vervolgininterviews met de deelnemers aan de eerste en tweede tranche uit het voorjaar van 2018 veel waardevolle informatie hebben opgeleverd, overlaptten de bevindingen voor een groot deel met de bevindingen van de vervolgininterviews die we in 2017 al hielden met dezelfde samenwerkingsverbanden uit de eerste tranche. Daarom hebben we voor het onderzoek onder de reeds gestarte samenwerkingsverbanden in 2019 een andere insteek gekozen, namelijk met behulp van een vragenlijst onder de leidinggeevenden van de swv-en en schoolleiders uit tranche 1, 2 en 3.

We hebben vragenlijsten opgesteld om te inventariseren in hoeverre de verwachte voor- en nadelen van het loslaten van criteria en licenties uit het onderzoek Passend en zeker (2014) verwezenlijkt zijn.³ Daarnaast zijn met de vragenlijsten andere gevolgen, die eerder in het voortgangsonderzoek naar voren kwamen (bijvoorbeeld de financiële gevolgen) nader onderzocht. De vragenlijsten richtten zich hoofdzakelijk op de gevolgen van het loslaten van criteria, omdat de meeste samenwerkingsverbanden daarvoor gekozen hebben. De twee samenwerkingsverbanden die uitsluitend gekozen hebben voor het loslaten van licenties zijn telefonisch bevraagd over de gevolgen van het nieuwe beleid. In de vragenlijsten is bij verschillende vragen (bijv. de vragen over gevolgen van het nieuwe

² Aangeleverd door DUO.

³ T. Eimers, R. Kennis, E. Kuiper, G. Ledoux, E. Voncken (2014). Passend en zeker, onderzoek naar het mogelijk loslaten van landelijke criteria en duur voor lwoo en praktijkonderwijs en de licenties voor lwoo. Nijmegen/Utrecht/Amsterdam: KBA Nijmegen/ Bureau Turf/ Kohnstamm Instituut UvA BV.

lwoo-beleid) onderscheid gemaakt in de vorm die is gegeven aan het nieuwe lwoo-beleid. Er is een groep samenwerkingsverbanden die nog wel een vorm van een aanwijzing lwoo hanteert en er is een groep samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer hanteert. Hiermee wilden we tegemoet komen aan de verschillende beweegredenen voor de gekozen invulling en daarmee ook de te verwachten gevolgen.

Verdiepingsbijeenkomst

Na analyse van alle resultaten en het schrijven van het concept-rapport hebben we een bijeenkomst georganiseerd voor vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden (die zijn gestart met opting out), vmbo-scholen, de VO-raad en het ministerie van OCW. Het doel van de bijeenkomst was om te reflecteren op de bevindingen van het onderzoek en de ontwikkelingen die we waarnemen omtrent lwoo.

2.2 Populatie en respons

Documentanalyse en interviews met tranche 3 en 4

Via de Inspectie van het Onderwijs hebben we van alle 28 samenwerkingsverbanden in de derde en vierde tranche de eerder genoemde documenten ontvangen.

Alle zestien samenwerkingsverbanden van de derde tranche en tien van de twaalf samenwerkingsverbanden van de vierde tranche hebben meegewerkt aan een telefonisch interview.

Vervolginterviews met tranche 1 en 2

Van alle 26 samenwerkingsverbanden in de eerste en tweede tranche hebben er 24 meegewerkt aan het vervolginterview.

Vragenlijsten

In het vragenlijstonderzoek zijn de leidinggevendenden van alle samenwerkingsverbanden uit tranche 1, 2 en 3 (42) en de scholen met vmbo (524) in de desbetreffende samenwerkingsverbanden uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen. De vierde tranche is niet opgenomen, omdat deze samenwerkingsverbanden en scholen het nieuwe lwoo-beleid te kort in uitvoering hadden om gevolgen hiervan te kunnen vaststellen.

Samenwerkingsverbanden

Begin maart 2019 hebben we de leidinggevendenden van alle 42 samenwerkingsverbanden per e-mail uitgenodigd voor deelname aan het onderzoek. Na een telefonisch en een e-mailrappel hebben uiteindelijk 32 respondenten de vragenlijst voor samenwerkingsverbanden (volledig) ingevuld (responspercentage 76%). De vragenlijst voor de samenwerkingsverbanden is meestal door de leidinggevende van het samenwerkingsverband ingevuld (84%). De overige respondenten waren beleidsmedewerkers (9%) of hadden een andere functie (6%). In onderstaande tabel staat de respons van de samenwerkingsverbanden per tranche.

Tabel 2.1 : Aantallen samenwerkingsverbanden (per tranche) en respons

Tranche	Aantal swv-en	Respons
Tranche 1	18*	15*
Tranche 2	9*	5
Tranche 3	16	12
Totaal	42	32

* Eén samenwerkingsverband koos in de 1^e tranche voor loslaten licenties en in de 2^e tranche voor loslaten criteria.

Scholen

Begin maart 2019 is per e-mail een eerste uitnodiging verstuurd naar de schoolleiders van de 524 scholen met vmbo van alle samenwerkingsverbanden die gekozen hadden voor het loslaten van criteria, produre en/of duur. Na een herinneringsmail hebben 158 respondenten de vragenlijst voor scholen ingevuld.

Discrepanties tussen samenwerkingsverbanden en scholen

Het hanteren van een vorm van een aanwijzing lwoo is op het niveau van het samenwerkingsverband georganiseerd. Daarom zouden alle scholen binnen hetzelfde samenwerkingsverband op de vraag of het samenwerkingsverband een vorm van aanwijzing lwoo hanteert, hetzelfde antwoord moeten geven. Uit de eerste analyse van de vragenlijsten kwam echter naar voren dat in 15 samenwerkingsverbanden ten minste één school (in totaal 29 scholen) op deze vraag een ander antwoord had gegeven dan de leidinggevende van het samenwerkingsverband. Met deze 15 samenwerkingsverbanden is telefonisch contact geweest om de oorzaak van deze discrepantie te achterhalen.

Van 25 scholen is besloten om de data te verwijderen uit de analyse, omdat uit telefoongesprekken met de leidinggevendenden van betreffende samenwerkingsverbanden bleek dat deze scholen vermoedelijk niet goed op de hoogte waren van veranderingen in het lwoo-beleid binnen hun samenwerkingsverband. Van vier scholen uit twee samenwerkingsverbanden is – ondanks de tegenstrijdige antwoorden - besloten om de data wel op te nemen in de analyse. Voor deze scholen konden de samenwerkingsverbanden namelijk verantwoorden waarom de scholen afweken in gekozen invulling van het lwoo-beleid; ondanks de tegenstrijdige antwoorden bleken deze scholen wel degelijk goed op de hoogte van het vernieuwde lwoo-beleid en dus was de validiteit niet in het geding. Door de routing van de vragenlijst krijgen scholen die aangeven wel een aanwijzing te hanteren een ander blok met vragen dan scholen die aangeven geen aanwijzing te hanteren. De vragen in deze blokken komen wel grotendeels overeen. De door deze vier scholen gekozen variant zijn gehercodeerd naar de juiste variant, waardoor we hun antwoorden met de juiste groep konden meenemen.

In totaal hebben 127 respondenten de vragenlijst voor scholen volledig ingevuld. Zes respondenten hebben de vragenlijst niet volledig ingevuld, maar hebben wel een groot deel van de vragenlijst ingevuld en zijn daarom alsnog opgenomen in de analyse. In totaal zijn dus 133 scholen opgenomen in de analyse (responspercentage 25%). De vragenlijst is ingevuld door een eindverantwoordelijk schoolleider (53%) of team-/afdelingsleider (30%). De overige respondenten waren zorgcoördinator (17%) of hadden

een andere functie (7%). In onderstaande tabel staat de respons van de scholen per tranche.

Tabel 2.2 : Aantallen scholen (per tranche) en respons

Tranche	Aantal scholen	Respons
Tranche 1	274	56
Tranche 2	95	28
Tranche 3	155	49
Totaal	524	133

2.3 Analyses

Documenten en interviewverslagen

De relevante informatie uit de documentanalyse is als aanvulling in de interviewverslagen opgenomen. Alle interviewverslagen zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het kwalitatieve analyseprogramma MAXQDA.⁴

Vragenlijsten

Na opschoning van de databestanden zoals we in paragraaf 2.2 beschreven is allereerst de representativiteit van de respons bepaald (bijlage A). De responderende scholen vormen een representatieve afspiegeling van de totale populatie voor wat betreft de verdeling over de tranches en het aantal lwoo-leerlingen eind 2018. De samenwerkingsverbanden vormen eveneens een representatieve afspiegeling in de verdeling over de tranches en de mate van verevening. De gegevens uit de vragenlijsten zijn vervolgens geanalyseerd aan de hand van beschrijvende statistieken. Waar mogelijk en relevant vergelijken we scholen en samenwerkingsverbanden die wel met een aanwijzing werken met scholen en samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing hanteren. Hierbij benoemen we alleen verschillen van tenminste 10%, om toevallige en triviale verschillen uit te sluiten. Ook maken we een enkele keer een vergelijking tussen scholen en samenwerkingsverbanden. Hierbij is het van belang op te merken dat de groepen scholen en samenwerkingsverbanden niet een op een te vergelijken zijn, omdat de respons onder de scholen geen evenredige vertegenwoordiging van de samenwerkingsverbanden betreft. Van het ene samenwerkingsverband hebben namelijk wel acht scholen de vragenlijst ingevuld en van een ander samenwerkingsverband maar één.

⁴ MAXQDA, software for qualitative data analysis, 1989 – 2018, VERBI Software – Consult – Socialforschung GmbH, Berlin, Germany.

3. Achtergrond lwoo

Twintig jaar geleden ontstond het vmbo: vier leerwegen⁵ en een zorgstructuur. Deze zorgstructuur, het leerwegondersteunend onderwijs, biedt een steuntje in de rug aan de vmbo-leerlingen die extra hulp nodig hebben om een vmbo-diploma te halen. Het lwoo is dus niet een aparte leerweg, maar bestaat uit maatregelen waar lwoo-leerlingen collectief baat bij hebben. Denk bijvoorbeeld aan het vormen van kleinere klassen, de inzet van onderwijsassistenten of extra uren voor mentoren. In de loop van die twee decennia is er behoorlijk wat veranderd in de manier waarop het leerwegondersteunend onderwijs werd georganiseerd, maar het achterliggende doel bleef overeind: extra ondersteuning bieden aan de leerlingen in het vmbo die dat nodig hebben.

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen: het eerste deel (3.1) geeft in vogelvlucht de geschiedenis van twee decennia lwoo. Het tweede deel (3.2) is als het ware de opmaat voor de rest van dit rapport en beschrijft welke ideeën en verwachtingen er in het veld leefden over de voor- en nadelen van opting out lwoo voordat die regeling werd ingevoerd.

3.1 Beleidsgeschiedenis

Het ontstaan van het lwoo

Het lwoo kwam twee decennia geleden voort uit het individueel voorbereidend beroeps-onderwijs (ivbo) en het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom). Deze beide onderwijsvormen werden samengevoegd en vervangen door het lwoo. Het idee daarachter was dat de leerlingen uit ivbo en vso-lom met de extra leerwegondersteuning hun weg in het vmbo wel zouden kunnen vinden en in staat zouden zijn een vmbo-diploma te behalen. Dat bleek ook te kloppen, want veruit de meeste lwoo-leerlingen behalen een vmbo-diploma (93% in 2013/14).

Tegelijk met het vmbo werd in 1999 ook het praktijkonderwijs geïntroduceerd, als onderwijsvorm voor leerlingen voor wie het behalen van een vmbo-diploma te hoog gegrepen is. Deze leerlingen - met beperkte cognitieve capaciteiten en een leerachterstand - gingen voorheen naar het voortgezet onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk).

Doelgroepen en criteria

De leerlingen uit de beide onderwijstypen waaruit het lwoo is ontstaan, zijn twintig jaar later nog steeds de twee belangrijkste leerlinggroepen in het lwoo. Het grootste deel van de lwoo'ers beschikt over een relatief laag IQ en heeft daarnaast een leerachterstand (voorheen ivbo-leerlingen). Daarnaast is er een (kleinere) groep van lwoo-leerlingen die

⁵ Basisberoepsgerichte leerweg (vmbo-b), de kaderberoepsgerichte leerweg (vmbo-k), de gemengde leerweg (vmbo-g) en de theoretische leerweg (vmbo-tl).

beschikken over een normaal of hoger IQ, maar die te kampen hebben met sociaal-emotionele problemen (voorheen vso-lom-leerlingen).

Wie bepaalt of een leerling in aanmerking komt voor lwoo of praktijkonderwijs? Daarvoor werden in 1999 de Regionale Verwijzingscommissies voor het voortgezet onderwijs in het leven geroepen (RVC-VO). De RVC's hanteerden landelijke criteria om te beoordelen of een leerling in aanmerking kwam voor lwoo of praktijkonderwijs met betrekking tot IQ, aanwezigheid van leerachterstand en/of sociaalemotionele problemen. Zie onderstaand overzicht.

Tabel 3.1 : Landelijk vastgestelde criteria voor praktijkonderwijs en lwoo

	IQ	Leerachterstand	Sociaal-emotionele problemen	Voorheen
Praktijkonderwijs	55-80	X		vso-mlk
Lwoo	75-90	X		lvbo
Lwoo	91-120	X	X	vso-lom

De invulling van de criteria waarmee de leerachterstand werd vastgesteld:

- Voor een verwijzing naar lwoo - 25-50% leerachterstand op twee of meer gebieden, waaronder op het gebied van begrijpend lezen en/of inzichtelijk rekenen.
- Voor een verwijzing naar praktijkonderwijs - 50% of meer leerachterstand op twee of meer gebieden, waaronder begrijpend lezen en/of inzichtelijk rekenen.

Soms leverden deze criteria geen eenduidige of zelfs een tegenstrijdige beoordeling op. Daarom kregen de RVC's de zogenaamde beleidsruimte, ruimte om een eigen beoordeling te maken als de landelijke criteria geen uitsluitel gaven. Bijvoorbeeld: een leerling heeft een leerachterstand die bij het lwoo past, maar een IQ-niveau dat past bij praktijkonderwijs. De RVC's betrokken dan ook de motivering van de aanvragende school bij hun beoordeling of de zienswijze van de ouders. Het aantal leerlingen waarbij de RVC's een beroep moesten doen op de beleidsruimte, nam in bijna tien jaar tijd (tussen 2005 en 2014) toe tot ongeveer de helft van de aanvragen.

Sinds 1 januari 2016 zijn lwoo en praktijkonderwijs geïntegreerd in passend onderwijs. De RVC's werden afgeschaft en de samenwerkingsverbanden gingen de landelijke criteria zelf toepassen. Tenzij ze deelnemen aan de regeling opting out lwoo, maar ook dan kunnen samenwerkingsverbanden de criteria nog (als richtlijn) hanteren.

Licentiesysteem

Naast een systeem van landelijke criteria om lwoo toe te kennen aan individuele leerlingen, kwam er tegelijkertijd ook een lwoo-licentiesysteem. Scholen die hun leerlingen de mogelijkheid van lwoo wilden aanbieden, moesten een licentie hebben om daarvoor in aanmerking te komen en extra gelden te krijgen (ongeveer € 4300 per leerling). Dit licentiesysteem werd in het leven geroepen omdat er destijds bij de invoering van het lwoo behoefte was de toestroom naar het speciaal onderwijs en naar niet-diplomerende trajecten af te remmen. Een licentiesysteem moest voorkomen dat er een wildgroei van het aantal scholen met leerwegondersteunend onderwijs zou ontstaan.

Het aantal scholen met een lwoo-licentie nam in de loop van de tijd sterk toe. In 2014 beschikten bijna alle vmbo-locaties met een basis- of kaderberoepsgerichte leerweg over een lwoo-licentie en ongeveer driekwart van de locaties met een vmbo-theoretische leerweg (Eimers et al, 2014 uitgebreide versie).

Invulling van de lwoo-middelen

Uit het onderzoek van Eimers e.a. (2014) blijkt dat bijna alle vmbo-bb/kb locaties met een licentie hun lwoo-middelen inzetten voor klassenverkleining in de onderbouw en de bovenbouw. Voor vmbo-tl locaties met een licentie geldt dat in mindere mate. Locaties met een licentie investeren daarnaast lwoo-middelen in ondersteuning van het leerproces (zoals remedial teaching, huiswerkondersteuning), specialistische ondersteuning (orthopedagoog, schoolmaatschappelijk werk) en extra uren voor zorgcoördinatie. Verder blijkt dat lwoo-middelen niet uitsluitend voor lwoo-leerlingen worden ingezet. Hoewel de meeste locaties lwoo-middelen uitsluitend inzetten voor het vmbo, gaan er op sommige scholen ook lwoo-middelen naar havo/vwo-leerlingen of andere doelen dan de ondersteuning van leerlingen.

De grens tussen lwoo en praktijkonderwijs

De doelgroep van het praktijkonderwijs onderscheidt zich van de lwoo-doelgroep door de omvang van de leerachterstand en door de begrenzing van het IQ. Maar nadere analyses op de schooljaren 2006/07 tot en met 2014/15⁶ laten zien dat jaarlijks ongeveer een kwart van de aanvragen voor praktijkonderwijs in het overlapgebied qua IQ viel (IQ tussen 75-80) en dat er in nog eens een kwart van de gevallen sprake was van strijdige criteria voor lwoo en praktijkonderwijs. De afbakening tussen lwoo en praktijkonderwijs is dus niet keihard. Illustratief voor de toenadering van praktijkonderwijs en lwoo is dat het sinds 2001 wettelijk mogelijk werd voor leerlingen om door te stromen van praktijkonderwijs naar vmbo met lwoo. Enkele jaren later werd ook het omgekeerde - de overstap van lwoo naar praktijkonderwijs - geregeld. Ook blijken praktijkonderwijs-leerlingen steeds vaker (succesvol) naar het mbo door te stromen. Kortom, praktijkonderwijs en lwoo zijn elkaar in de loop der jaren steeds meer genaderd.

⁶ In: Eimers et al. (2014). Naar een nieuwe bekostigingssystematiek, H3, p.20.

Integratie in passend onderwijs

Sinds 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor alle vormen van onderwijsondersteuning die leerlingen in de klas nodig hebben, inclusief lwoo en praktijkonderwijs. Dat is niet zonder slag of stoot gegaan; er is veel over gediscussieerd en geschreven; niet alleen over de beoogde doelen van de herziening van het stelsel voor speciale onderwijszorg, maar ook over de nadere invulling ervan. Ondanks alle discussie bleef het hoofdargument voor de beleidsverandering overeind: binnen passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor alle ondersteuningsmogelijkheden, zodat zij goed kunnen afwegen welke ondersteuning het beste bij een leerling past. “Integratie van lwoo en pro met passend onderwijs heeft als groot voordeel dat de ondersteuning aan leerlingen vanuit de samenwerkingsverbanden integraal verzorgd kan worden” zo schrijft staatssecretaris Dekker in de hoofdlijnenbrief lwoo/pro van 5 april 2013. Het afschaffen van de landelijke criteria was de volgende kwestie waar discussie over losbarstte. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de ideeën, zorgen en twijfels die hierover leefden bij de betrokkenen.

3.2 De verwachtingen in de aanloop naar opting out

In de aanloop naar de integratie van lwoo en praktijkonderwijs in passend onderwijs, rees het plan om het systeem van landelijke criteria en lwoo-licenties af te schaffen. Om een dergelijk veelomvattend besluit goed voorbereid te nemen, besloot de toenmalige staatssecretaris eerst meer inzicht te willen hebben in de mogelijke consequenties daarvan. Daarom deden onderzoekers van KBA Nijmegen, Kohnstamm Instituut en Bureau Turf in 2014, in opdracht van het Ministerie van OCW, onderzoek naar de mogelijke voor- en nadelen van het loslaten van de landelijke lwoo-criteria en het lwoo-licentiesysteem (Eimers et al., 2014).

In deze paragraaf geven we een overzicht van de verwachte voor- en nadelen die Eimers en zijn collega's optekenden bij de drie verschillende betrokken partijen (scholen, besturen en coördinatoren van de samenwerkingsverbanden). De respondenten zijn bevraagd (met behulp van interviews en vragenlijsten) op het moment dat er nog geen ervaringen waren opgedaan met opting out. Het gaat dus steeds nadrukkelijk om verwachte voor- en nadelen. In het vervolg van dit onderzoeksrapport bespreken we de vraag of deze verwachtingen zijn uitgekomen.

3.2.1 Verwachte voor- en nadelen loslaten criteria

De respondenten noemden mogelijke voordelen en mogelijke nadelen van het afschaffen van de landelijke criteria van verschillende aard. In de overzichten staat per voor- of nadeel door welke responsgroep het is genoemd.

Verwachte voordelen

1. **Meer maatwerk**
Het loslaten van de criteria betekent: minder in hokjes denken, meer maatwerk leveren en beter kijken naar wat een leerling nodig heeft aan ondersteuning. Dit voordeel is door alle drie de respondentgroepen het meest genoemd.
2. **Minder bureaucratie**
Respondenten die de huidige procedures erg bureaucratisch vinden, denken dat toewijzing van ondersteuning door het afschaffen van de landelijke criteria eenvoudiger en schoolvriendelijker wordt.
3. **Consequent gezien passend onderwijs**
Het afschaffen van de landelijke lwoo-criteria past bij de opzet van passend onderwijs, waarin de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn voor het toewijzen van ondersteuning aan de leerlingen die dat nodig hebben.
4. **Perverse prikkels voorkomen**
De landelijke criteria stimuleren vmbo-scholen om zoveel mogelijk leerlingen te laten incideren als lwoo-leerling, want dat levert immers geld op. Het afschaffen van de landelijke criteria neemt die perverse prikkel weg.
5. **Beter voor ouders**
Sommige respondenten denken dat het loslaten van de vaste landelijke criteria scholen dwingt om beter met ouders in gesprek te gaan over welk ondersteuningsaanbod het beste is voor hun kind, in plaats van simpelweg uit te gaan van een etiket dat is opgelegd.

Tabel 3.2 : Verwachte voordelen volgens scholen, besturen en swv-coördinatoren

	Scholen	Besturen	SWV-coördinatoren
1. Meer maatwerk	x	x	x
2. Minder bureaucratie		x	x
3. Consequent gezien passend onderwijs		x	x
4. Perverse prikkels voorkomen		x	x
5. Beter voor ouders	(x)	(x)	(x)

() Tussen haakjes betekent: in de betreffende respondentgroep incidenteel genoemd, maar niet breed gedragen.

Verwachte nadelen

1. **Onduidelijke verwijzingsprocedures**
Alom vindt men het voordeel van vaste landelijke criteria dat iedereen weet waar hij aan toe is. Het loslaten van die criteria zou kunnen betekenen dat verwijzingsprocedures onduidelijk worden en van elkaar gaan verschillen, met mogelijk shopgedrag van ouders tot gevolg.
2. **Verslechtering bestuurlijke verhoudingen**
Het loslaten van criteria kan leiden tot debat tussen de besturen over de verdeling van de middelen met als gevolg verslechtering van de onderlinge verhoudingen. Vooral in krimpregio's of regio's waar de verhoudingen toch al niet goed zijn, ziet men dit als een reëel risico.

3. **Toename bureaucratie**
Als elk samenwerkingsverband eigen criteria gaat opstellen en hanteren, met bijbehorende verantwoordingsystemen, betekent dat een toename van bureaucratie en overheadkosten voor de scholen.
4. **Financiële consequenties**
Scholen vinden het afschaffen van de landelijke criteria bedreigend voor hun beleid, omdat het financiële onzekerheid met zich meebrengt. Voor de scholen betekenen minder financiële middelen op de (middel)lange termijn: gevolgen voor huisvesting en personeel.
5. **Leerlingen niet meer op de juiste plek**
Scholen zijn bang dat het loslaten van de criteria tot gevolg heeft dat leerlingen niet meer op de juiste plek terecht komen of niet meer de juiste ondersteuning krijgen. Landelijke criteria bieden bescherming tegen druk van buitenaf (bijvoorbeeld van concurrerende scholen of van ouders).
6. **Slechte timing**
Het is een slecht moment om de landelijke criteria af te schaffen op het moment dat iedereen de handen vol heeft met de invoering van passend onderwijs. Het zal leiden tot overbelasting van de samenwerkingscapaciteit.

Tabel 3.3 : Verwachte nadelen volgens scholen, besturen en swv-coördinatoren

	Scholen	Besturen	SWV-coördinatoren
1. Onduidelijke verwijzingsprocedures	x	x	x pro
2. Verslechtering bestuurlijke verhoudingen	(x)	x	x
3. Toename bureaucratie	x	x	(x)
4. Financiële consequenties	x		
5. Leerlingen niet meer op de juiste plek	x		
6. Slechte timing		x	

() Tussen haakjes betekent: in de betreffende respondentgroep incidenteel genoemd, maar niet breed gedragen.

3.2.2 Verwachte voor- en nadelen van het loslaten van lwoo-licenties

Het loslaten van het lwoo-licentiesysteem roept minder verschillende ideeën en verwachtingen op bij de respondenten. Met name de vmbo-scholen zijn er huiverig voor dat het afschaffen van de licenties in de praktijk betekent dat de beschikbare middelen naar andere scholen zullen gaan, oftewel: naar scholen die eerder geen licentie hadden of naar havo/vwo-scholen. Alle drie de respondentgroepen erkennen dat de lwoo-licentie in de praktijk nauwelijks of geen betekenis meer heeft, omdat driekwart van de vmbo-t-scholen en bijna alle vmbo-basis/kader-scholen zo'n licentie hebben. Bovendien legt het hebben van een lwoo-licentie geen verplichtingen op en hoeven scholen zich dus ook nauwelijks te verantwoorden over de besteding van de lwoo-middelen (zie paragraaf 3.1)

4. Keuzes van samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de keuzes die de samenwerkingsverbanden, die aan opting out lwoo deelnemen, hebben gemaakt. We baseren ons op de interviews met de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden en de uitkomsten van de vragenlijsten.

Aantal samenwerkingsverbanden

Sinds 2016 zijn 54 samenwerkingsverbanden via opting out gestart met het loslaten van de landelijk vastgestelde criteria, procedure, duur en/of licenties voor lwoo. Onderstaande tabel geeft weer hoeveel samenwerkingsverbanden er per tranche zijn gestart.

Tabel 4.1 : Aantallen samenwerkingsverbanden per tranche

Startdatum	Tranche	Aantal swv-en
1 januari 2016	Tranche 1	18*
1 januari 2017	Tranche 2	9*
1 januari 2018	Tranche 3	16
1 januari 2019	Tranche 4	12

* Eén samenwerkingsverband koos in de 1^e tranche voor loslaten licenties en in de 2^e tranche voor loslaten criteria.

Voordat we ingaan op de verschillende keuzes die de samenwerkingsverbanden hebben gemaakt ten aanzien van het loslaten van criteria, procedure en duur gaan we eerst in op het principe van lwoo-licenties en het loslaten van licenties.

4.1 Lwoo-licenties

Wettelijk kader

Binnen de huidige bekostigingssystematiek moeten scholen beschikken over een lwoo-licentie om lwoo-bekostiging te kunnen ontvangen. Wanneer scholen een lwoo-licentie hebben, kunnen zij in BRON per leerling aangeven of een leerling een lwoo-beschikking of aanwijzing lwoo heeft toegekend gekregen van het samenwerkingsverband. Vervolgens worden extra middelen op basis van het aantal geregisteerde lwoo-leerlingen door DUO aan de school uitgekeerd.

Volgens de huidige wetgeving moet een school aan bepaalde voorwaarden voldoen om lwoo-bekostiging te ontvangen. Deze voorwaarden zijn doelmatige spreiding van het aanbod van lwoo en instemming van de meerderheid van de overige scholen in het desbetreffende samenwerkingsverband. Hoewel in de afgelopen jaren het aantal scholen met een lwoo-licentie sterk is toegenomen, beschikken nog niet alle scholen over een lwoo-licentie. Daarnaast bleek gedurende het onderzoek dat scholen ook mee kunnen liften op de licentie van een andere vestiging en dat sommige scholen met een licentie niet actief gebruik maken van deze licentie.

Loslaten van lwoo-licenties

Wanneer een locatie binnen een samenwerkingsverband geen licentie heeft, terwijl de school wel leerlingen heeft die binnen de doelgroep vallen, bestaat bij de betreffende school als vanzelfsprekend de wens om daar wel bekostiging voor te ontvangen. Omdat de lwoo-licenties in de praktijk al nauwelijks betekenis blijken te hebben, is binnen de opting outregeling een van de mogelijkheden om binnen het samenwerkingsverband zelf te bepalen welke scholen in het samenwerkingsverband een lwoo-licentie krijgen.⁷

Aantal samenwerkingsverbanden

Van de 54 samenwerkingsverbanden die zich bij de Inspectie van het Onderwijs aangemeld hebben voor de opting outregeling, hebben acht samenwerkingsverbanden gemeld dat zij kozen voor het loslaten van licenties. Vijf van deze acht samenwerkingsverbanden kozen gelijktijdig of in een later stadium ook voor het loslaten van de criteria, procedure en/of duur.

Naast deze acht samenwerkingsverbanden kozen zeven samenwerkingsverbanden op een informele manier ook voor het loslaten van de licenties. Zij hebben afspraken gemaakt over de verdeling van de lwoo-middelen met vmbo-locaties die geen licentie hadden en geen lwoo-middelen ontvingen. Aangezien het hebben van een licentie niet gelijk blijkt te zijn aan het ontvangen van lwoo-middelen, spreken we in het vervolg van deze rapportage over scholen die voor opting out meedeelden in de lwoo-middelen van het samenwerkingsverband en scholen die sinds opting out meedelen in de lwoo-middelen.

Uitbreiding vestigingen

Bij de in totaal vijftien samenwerkingsverbanden die de licenties loslaten, gaat het om een uitbreiding met één of twee vestigingen die gaan meedelen in de lwoo-middelen. Meestal zijn dat vmbo-tl-vestigingen omdat bij de meeste samenwerkingsverbanden alle vestigingen met een breed vmbo-aanbod al een licentie hebben.

Niet alle samenwerkingsverbanden met vmbo-locaties die niet meedelen in de middelen, kiezen voor uitbreiding van de vestigingen die lwoo-middelen ontvangen.

In de vragenlijst hebben we de samenwerkingsverbanden gevraagd of er binnen hun samenwerkingsverband vestigingen zijn (vmbo-bb/kb en met alleen vmbo-tl) die niet meedelen in de lwoo-middelen en in hoeverre er gekozen is voor uitbreiding van het aantal vestigingen dat meedeelt. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal samenwerkingsverbanden waar ten minste een locatie vmbo-bb/kb of een locatie met alleen vmbo-tl niet meedeelt in de lwoo-middelen en het aantal samenwerkings-

⁷ In principe blijft een lwoo-licentie voorbehouden aan het vmbo, omdat via de huidige bekostigingssystematiek (via DUO) alleen vmbo-scholen middelen voor een lwoo-leerling kunnen ontvangen. Daarnaast behouden scholen die nu al in het bezit zijn van een lwoo-licentie deze.

verbanden daarvan dat gekozen heeft voor uitbreiding van het aantal vestigingen dat meedeelt in de lwoo-middelen.

Tabel 4.2 : Aantallen samenwerkingsverbanden met locaties die niet meedelen

	Locaties vmbo- bb/kb	Locaties met alleen vmbo-tl
Aantal swv-en met ten minste een locatie die niet meedeelt in de lwoo-middelen	4	21
Aantal swv-en dat kiest voor uitbreiding naar betreffende vestiging zonder lwoo-middelen	2	5

Redenen voor uitbreiding

De belangrijkste motivatie voor samenwerkingsverbanden om te kiezen voor uitbreiding van de scholen die middelen kunnen ontvangen voor lwoo-leerlingen, is het realiseren van thuisnabij onderwijs en spreiding over de regio. In de interviews wordt vaak aangegeven dat vestigingen zonder licentie wel leerlingen in huis hebben die binnen de lwoo-doelgroep vallen. Zij bieden deze leerlingen al meer begeleiding, maar financieren dit vanuit de reguliere bekostiging. Er zit dus ook nadrukkelijk een financiële motivatie achter de keuze voor uitbreiding.

Redenen om niet uit te breiden

Motieven om niet te kiezen voor uitbreiding van de scholen die meedelen in de lwoo-middelen betreffen echter ook financiële overwegingen. Bij uitbreiding van het aantal scholen bestaat de kans op verschuivingen in leerlingstromen en de kans op versnippering van lwoo-middelen over meerdere scholen. Beiden hebben als gevolg dat dit verlies aan inkomsten kan betekenen voor de scholen die al meedelen in de middelen. Ook bij de samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor uitbreiding van de scholen die meedelen in de lwoo-middelen, was dit onderwerp van gesprek. Vooral nog lijken er geen grote verschuivingen van lwoo-leerlingen te hebben plaatsgevonden. Bij enkele samenwerkingsverbanden is wel sprake van een ingecalculeerde toename van het aantal lwoo-leerlingen. De toename wordt opgevangen uit andere budgetten van het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld door de positieve verevening op de zware ondersteuning. Daarnaast komt het voor dat samenwerkingsverbanden scholen niet meer bekostigen op basis van geïndiceerde leerlingen, maar dat een verdeelsleutel is afgesproken waarin ook de vestigingen die voorheen niet meedeelden zijn meegenomen. In dergelijke gevallen vervalt feitelijk het principe van de licenties. Dit betekent overigens niet dat alle samenwerkingsverbanden waar een verdeelsleutel (anders dan op geïndiceerde leerlingen) is afgesproken, gekozen hebben voor het laten meedelen van vestigingen die dat voorheen niet deden.

4.2 Loslaten criteria, procedure en duur in het kort

Samenwerkingsverbanden die kiezen voor het loslaten van de landelijke criteria, procedure of duur kunnen zelf criteria en een procedure opstellen voor de toewijzing van lwoo en ze kunnen zelf de geldigheidsduur van een toewijzing lwoo bepalen. 51 van de 54 samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor het loslaten van criteria, procedure en/of duur. Deze samenwerkingsverbanden hebben hier op verschillende manieren invulling aan gegeven. Hierbij valt allereerst een onderscheid te maken tussen samenwerkingsverbanden die nog wel werken met een vorm van een aanwijzing lwoo en samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing voor lwoo meer hanteren. In onderstaande tabel staat het overzicht van de precieze aantallen, die we in de tekst vervolgens toelichten.

Tabel 4.3 : Aantallen samenwerkingsverbanden per variant (per tranche en totaal)

Variant van opting out	1^e tranche	2^e tranche	3^e tranche	4^e tranche	totaal
Aanwijzing lwoo in BRON	1	1	2	0	4
Interne aanwijzing lwoo	2	2	5	4	13
Geen aanwijzing	13	5	9	7	34
<i>Totaal</i>	<i>16</i>	<i>8</i>	<i>16</i>	<i>11</i>	<i>51</i>

Wel aanwijzing lwoo (BRON of intern)

Binnen de groep die ervoor kiest met aanwijzingen te werken, zijn twee subgroepen te onderscheiden:

- Vier samenwerkingsverbanden geven een aanwijzing lwoo af op basis van eigen criteria en de aanwijzingen registreren in BRON.
- Dertien samenwerkingsverbanden werken 'intern' met een vorm van een aanwijzing maar registreren deze niet in BRON. Voor deze interne aanwijzingen hanteren samenwerkingsverbanden verschillende benamingen, hebben ze eigen criteria geformuleerd en hanteren ze een eigen procedure. De interne vorm van een aanwijzing kan al dan niet de basis vormen voor de verdeling van de middelen.

Geen aanwijzing lwoo

34 samenwerkingsverbanden werken helemaal niet meer met aanwijzingen lwoo, maar maken onderling afspraken over de inzet en verdeling van de lwoo-middelen. Scholen schrijven leerlingen dan ook niet meer in als lwoo-leerling.

4.3 Wijzigingen in inrichting nieuw lwoo-beleid

De opting out-regeling bestaat inmiddels drie jaar. In die drie jaar is het lwoo-beleid van de samenwerkingsverbanden soms ook alweer veranderd. Zo kozen sommige samenwerkingsverbanden bewust voor een geleidelijke implementatie van het nieuwe beleid. Enkele samenwerkingsverbanden van de eerste en de tweede tranche merkten bijvoorbeeld in de eerste interviews al op dat de gekozen invulling een overgangssituatie betrof. Zo zagen twee samenwerkingsverbanden die in eerste instantie alleen gekozen

hadden voor het loslaten van licenties dit als tussenstap naar nieuw beleid rondom criteria, procedure en duur van lwoo. Zij kozen hier een jaar later alsnog voor.

Ook enkele samenwerkingsverbanden die ervoor kozen om nog wel een vorm van een aanwijzing te hanteren, gaven in het eerste interview aan zich te oriënteren op het overgaan naar geen aanwijzing. Twee samenwerkingsverbanden uit de eerste tranche en één samenwerkingsverband uit de derde tranche zijn na enige tijd overgegaan van het wel hanteren van een aanwijzing naar het niet hanteren van een aanwijzing.

Tot slot is ook de verdeelsleutel waar de samenwerkingsverbanden mee werken aan veranderingen onderhevig. Voor de samenwerkingsverbanden uit de eerste en tweede tranche die geen aanwijzing hanteren, werden immers de gevolgen van de afgesproken verdeelsleutel steeds duidelijker. Drie samenwerkingsverbanden hebben hun aanvankelijke verdeelsleutel, die gebaseerd was op historische gegevens, gewijzigd. De gegevens waarop de verdeling was gebaseerd, werden namelijk op een gegeven moment als behoorlijk gedateerd ervaren. Een andere reden om de verdeelsleutel aan te passen was dat de afgesproken verdeling voor een van de scholen behoorlijke financieel nadelige gevolgen bleek te hebben. Het merendeel van de samenwerkingsverbanden wilde echter eerst een uitgebreidere evaluatie of duidelijkheid over de toekomstige landelijke verdeling afwachten voordat ze hun afgesproken verdeelsleutel herzien.

4.4 Samenhang tussen varianten en achtergrondkenmerken

In hoeverre hangt de invulling van het nieuwe lwoo- beleid van het samenwerkingsverband samen met achtergrondkenmerken die financiële consequenties hebben? Uit onderstaande tabel blijken er geen duidelijke verbanden te zijn tussen de gekozen varianten en de onderscheiden achtergrondkenmerken. Hieruit concluderen we dat elk samenwerkingsverband zijn eigen afwegingen maakt bij de invulling van het nieuwe lwoo-beleid van het samenwerkingsverband.

Tabel 4.4 : Aantallen samenwerkingsverbanden per variant uitgesplitst naar achtergrondkenmerken

	Loslaten licenties	In BRON geregistreerd	Interne aanwijzing	Geen aanwijzing
Vereveningsopdracht zware ondersteuning				
positief	3	3	8	7
negatief	5	1	5	16
Vershil in percentage lwoo-leerlingen jaar voorafgaand aan opting out ten opzichte van 2012				
0 – 1,5 procentpunt hoger	2	-	3	12
0 – 1,5 procentpunt lager	4	3	9	17
Meer dan 1,5 procentpunt lager	2	1	1	4

Vershil in percentage lwoo-leerlingen in jaar voorafgaand aan opting out ten opzichte van landelijk gemiddelde				
1 – 5 procentpunt lager	2	2	7	1
0 – 1 procentpunt lager/hoger	4	2	4	11
1 – 5 procentpunt hoger	1	-	1	8
Meer dan 5 procentpunt hoger	1	-	-	2

4.5 Uitwerking varianten en beweegredenen

In de voorgaande paragrafen hebben we de feitelijke en getalsmatige gegevens rond de varianten beschreven. Maar hoe kwamen de samenwerkingsverbanden tot hun keuze en en hoe vulden ze die nader in? Daarover gaat het in deze paragraaf. We baseren ons op de vragenlijst en de interviews van de afgelopen jaren.

Wel aanwijzing

In deze variant geeft het samenwerkingsverband een aanwijzing lwoo af op basis van eigen criteria. Enkele samenwerkingsverbanden kozen ervoor om de aanwijzing te blijven registreren in BRON. In de nadere invulling verschillen deze samenwerkingsverbanden weinig van de samenwerkingsverbanden met een interne aanwijzing, daarom nemen we beide varianten in de rest van de rapportage samen onder de noemer wel aanwijzing. Alle samenwerkingsverbanden hanteren voor het afgeven van de aanwijzing lwoo de bestaande criteria voor de leerachterstanden als richtlijn (zie kader in paragraaf 3.1). De meeste samenwerkingsverbanden (op twee na) laten het IQ-criterium en het criterium voor sociaal-emotionele problemen in principe vervallen.

Nagenoeg alle samenwerkingsverbanden geven aan de vastgestelde criteria minder rigide toe te passen. Hierdoor kunnen ook leerlingen die niet geheel binnen de criteria vallen, maar wel extra ondersteuning nodig hebben, in aanmerking komen voor de benodigde ondersteuning.

Duur van de aanwijzing

De duur van een aanwijzing lwoo werd in de eerste twee tranches nog niet losgelaten. Maar in de derde tranche doen de eerste drie samenwerkingsverbanden ervaring op met een variabele ondersteuningsduur. Zij laten de duur van de aanwijzing afhangen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling, maar de ondersteuning wordt voor minimaal één jaar toegekend. De samenwerkingsverbanden uit de vierde tranche blijven vasthouden aan de bestaande geldigheidsduur.

Redenen

Uit de interviews blijken er drie belangrijke redenen te zijn waarom samenwerkingsverbanden kiezen voor de hiervoor geschetste invulling:

- Verminderen van testdruk
- Vermindering van bureaucratie
- Vereenvoudiging van het toewijzingsproces

Een IQ-onderzoek is belastend en voegt maar weinig toe, zo vindt men. Daarnaast laten veel samenwerkingsverbanden ook het drempelonderzoek vervallen. Voor het vaststellen van leerachterstanden baseren zij zich op didactische gegevens van de toeleverende basisschool (namelijk de gegevens uit het leerlingvolgsysteem en het onderwijskundig rapport).

Waarom houden de samenwerkingsverbanden nog wel vast aan het hanteren van aanwijzingen? Dat doen ze omdat ze het belangrijk vinden dat a) de groep leerlingen met leerachterstanden in beeld blijft, en b) de middelen ten goede komen aan de doelgroep. *“We waren het er snel over eens dat deze groep leerlingen echt meer ondersteuning nodig heeft dan andere leerlingen en willen borgen dat de middelen ook voor deze groep worden ingezet.”*

De samenwerkingsverbanden die kiezen voor een interne aanwijzing in plaats van het registreren in BRON, doen dat om financieel minder risico te lopen. Want doordat de aanwijzingen niet meer in BRON geregistreerd worden, gaat het lwoo-budget rechtstreeks naar het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is hierdoor zelf verantwoordelijk voor de verdeling van de lwoo-middelen en kan dus meer regie uitoefenen. Wanneer bijvoorbeeld het aantal aanwijzingen het beschikbare budget overstijgt, kan het samenwerkingsverband hierop reageren door het budget per leerling te verlagen. Er zijn ook enkele samenwerkingsverbanden die ervoor kiezen om de middelen niet te verdelen op basis van het aantal leerlingen met een aanwijzing, maar aan de hand van een afgesproken verdeelsleutel. Onderstaande tabel geeft weer op welke wijze de samenwerkingsverbanden die wel een aanwijzing hanteren de middelen verdelen.

Tabel 4.3: Wijze van verdeling lwoo-middelen – wel aanwijzing

Wijze van verdeling lwoo-middelen	
Via DUO o.b.v. aanwijzing lwoo in BRON geregistreerd	4
Door het swv o.b.v. interne aanwijzingen (arrangementen lwoo, OPP leerrendementen etc.)	8
Door het swv o.b.v. historische gegevens: (gemiddeld) percentage lwoo-leerlingen in het verleden	2
Door het swv o.b.v. het aantal basis/kader leerlingen volgens meest recente telling	1
Door het swv o.b.v. een gecombineerde verdeelsleutel: vaste bedrag voor het aantal leerlingen per school en een bedrag per leerling met een interne aanwijzing	2
N	17

Een ander verschil tussen de samenwerkingsverbanden die een interne aanwijzing hanteren en die een aanwijzing in BRON registreren, zit in de wijze waarop een aanwijzing wordt toegekend. Bij alle samenwerkingsverbanden die een aanwijzing in BRON registreren, beslist het samenwerkingsverband over de toekenning van een aanwijzing. Deze werkwijze wordt ook nog wel toegepast door enkele samenwerkingsverbanden die werken met een interne aanwijzing, echter komt het bij deze groep ook voor dat de school beslist over toekenning van de aanwijzing of dat de school samen met het samenwerkingsverband beslist over de toekenning van de aanwijzing. In de vragenlijst hebben

we de samenwerkingsverbanden die wel een aanwijzing hanteren, gevraagd op welke wijze een aanwijzing wordt toegekend. Dit leverde onderstaand beeld op.

Tabel 4.4: Wijze van toekenning aanwijzing lwoo

Wijze van toekenning	
Het samenwerkingsverband beslist over toekenning van de aanwijzingen	50%*
De school beslist over toekenning van de aanwijzing (bijv. commissie van toelating op school)	30%
De school beslist samen met het samenwerkingsverband over toekenning van de aanwijzing.	20%
N	10

* 4 van deze 5 swv-en waarbij het samenwerkingsverband beslist, zijn swv-en die een aanwijzing in BRON registreren.

Geen aanwijzing

De samenwerkingsverbanden uit de verschillende tranches zijn opvallend eensgezind als het gaat om de redenen waarom ze geen aanwijzingen lwoo meer afgeven. Veelgenoemde redenen zijn:

- willen uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling in plaats van in hokjes denken;
- meer ruimte om ondersteuning op maat te bieden;
- verminderen van bureaucratie en administratieve lasten.

Er zijn enkele samenwerkingsverbanden die ook financiële overwegingen hadden bij hun keuze om geen aanwijzingen lwoo meer af te geven. Doordat er geen aanwijzing in BRON wordt geregistreerd gaat het ondersteuningsbudget voor lwoo rechtstreeks naar het samenwerkingsverband. In het samenwerkingsverband moeten dan afspraken gemaakt worden over hoe dit ondersteuningsbudget ingezet en verdeeld wordt.

Verdeling van lwoo-middelen

Onderstaande tabel geeft weer op welke wijze de samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing hanteren de middelen verdelen.

Tabel 4.5: Wijze van verdeling lwoo-middelen – geen aanwijzing

Wijze van verdeling lwoo-middelen	Swv-en
Een vaste verdeling/gewogen leerling aantallen	9
o.b.v. historische gegevens: (gemiddeld) percentage lwoo-leerlingen in het verleden	16
o.b.v. aantal leerlingen volgens meest recente telling	3
o.b.v. een gecombineerde verdeelsleutel	5
Onbekend	1

Van de type verdeelsleutels genoemd in bovenstaande tabel komen diverse varianten voor. Hieronder lichten we de verschillende type verdeelsleutels toe met enkele voorbeelden.

Vaste verdeling/gewogen leerlingaantallen

Hierbij wordt een verdeling gemaakt waarbij een weging wordt toegepast van bijvoorbeeld 3 : 1 (bb : kb). Een bb-leerling telt drie keer mee, terwijl een kb-leerling één keer mee telt in de budgetverdeling. Een ander voorbeeld is een verdeling waarbij 70% van het budget naar vmbo-basis gaat en 30% naar vmbo-kader.

Op basis van historische gegevens

Hierbij kan een verdeling gemaakt worden naar rato van het percentage lwoo-leerlingen in een specifiek jaar (bijvoorbeeld 2012 of 2015). Het kan ook gaan om een verdeling naar rato van een gemiddeld percentage leerlingen berekend over een aantal jaren (bijvoorbeeld 2013, 2014 en 2015).

Op basis van aantal leerlingen volgens meest recente telling

Een voorbeeld hiervan is een samenwerkingsverband dat de middelen verdeeld naar rato van het actuele aantal basis- en kader-leerlingen. Er is ook een samenwerkingsverband dat uitgaat van het aantal vmbo-leerlingen (alle leerwegen) en ook een samenwerkingsverband dat een verdeling maakt op basis van het totaal aantal leerlingen van een school (ongeacht niveau).

Op basis van een gecombineerde verdeelsleutel

Een voorbeeld hiervan is een combinatie van een verdeling op basis van gewogen leerlingaantallen (basis: kader = 3:1) in combinatie van een vaste voet per school.

4.6 Inzet van lwoo-middelen en inrichting ondersteuning

Met behulp van de vragenlijst hebben we meer inzicht gekregen in de afspraken over de inzet van de lwoo-middelen en de wijze waarop scholen de lwoo-middelen inzetten.

Afspraken in het samenwerkingsverband

Allereerst hebben we aan de samenwerkingsverbanden gevraagd welke afspraken er zijn gemaakt omtrent de inzet van lwoo-middelen. In onderstaande tabel maken we onderscheid tussen de samenwerkingsverbanden die wel en die geen aanwijzing hanteren.

Tabel 4.6: Afspraken omtrent inzet lwoo-middelen

Afgesproken is:	Wel aanwijzing			Geen aanwijzing		
	Ja	Nee	Weet niet	Ja	Nee	Weet niet
dat de lwoo-middelen uitsluitend worden ingezet voor het vmbo.	80%	20%	0%	67%	29%	5%
dat de lwoo-middelen uitsluitend voor de leerwegen basis en kader ingezet mogen worden.	20%	80%	0%	19%	76%	5%

dat de lwoo-middelen (ook) ingezet (kunnen) worden voor havo/vwo-leerlingen.	10%	90%	0%	14%	81%	5%
dat lwoo-middelen ook ingezet (mogen) worden voor andere zaken dan de zorg(structuur).	60%	40%	0%	24%	71%	5%
dat de lwoo-middelen uitsluitend worden ingezet voor leerlingen met een (interne) aanwijzing lwoo.	0%	100%	0%	nvt	nvt	nvt
dat scholen nog wel bijhouden hoeveel van de instromende leerlingen aan de landelijke criteria voor lwoo voldoen	nvt	nvt	nvt	5%	90%	5%
N	10			21		

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bij een meerderheid van de samenwerkingsverbanden de afspraak is dat de middelen uitsluitend voor het vmbo worden ingezet en dat bij een vijfde van de samenwerkingsverbanden zelfs specifiek is afgesproken dat de middelen uitsluitend voor de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg worden ingezet. Slechts bij een klein aantal samenwerkingsverbanden is afgesproken dat de lwoo-middelen ook ingezet kunnen worden voor havo/vwo-leerlingen.

Het valt op dat van de samenwerkingsverbanden die een aanwijzing hanteren, alle samenwerkingsverbanden aangeven dat niet is afgesproken dat de lwoo-middelen uitsluitend voor de leerlingen met een (interne) aanwijzing lwoo worden ingezet. Dit is opmerkelijk aangezien uit de interviews bleek dat samenwerkingsverbanden een aanwijzing blijven hanteren omdat ze het belangrijk vinden dat de middelen ten goede komen aan de doelgroep. In de verdiepingsbijeenkomst wordt hierover opgemerkt dat voor de opting out-regeling de lwoo-middelen ook niet uitsluitend ten goede kwamen aan de leerlingen met een lwoo-beschikking, omdat als er bijvoorbeeld ruimte was in een lwoo-klas daar ook leerlingen zonder beschikking ingeplaat werden. Verder blijkt uit de tabel ook dat de lwoo-middelen niet alleen gebruikt hoeven te worden voor de zorg(structuur), maar ook ingezet mogen worden voor andere zaken.

Aard en doelgroep van de lwoo-middelen

We hebben aan de schooldirecteuren gevraagd hoe de lwoo-middelen op hun school worden ingezet sinds het samenwerkingsverband is gestart met opting out. Uit onderstaande tabellen valt op te maken dat de meeste scholen lwoo-middelen uitsluitend inzetten voor het vmbo en dat maar een klein deel van de scholen de middelen ook inzet voor havo/vwo-leerlingen.

Binnen alle samenwerkingsverbanden die een aanwijzing hanteren, geldt de afspraak dat de lwoo-middelen niet uitsluitend ingezet hoeven te worden voor leerlingen met een lwoo-aanwijzing. Toch blijkt dat bijna een kwart van de scholen de middelen wel degelijk exclusief inzet voor leerlingen met een aanwijzing. Ook blijken scholen de lwoo-middelen in de praktijk in te zetten voor andere zaken dan de zorg(structuur).

Tabel 4.7: Hoe worden de lwoo-middelen binnen uw school ingezet sinds uw samenwerkingsverband is gestart met opting out - Wel aanwijzing

	Ja	Nee	Weet niet	n.v.t.
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor het vmbo.	78%	11% ⁸	7%	4%
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor de leerwegen basis en kader.	40%	38%	7%	15%
zet de lwoo-middelen ook in voor havo/vwo-leerlingen.	4%	64%	5%	27%
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor leerlingen met een (interne) aanwijzing lwoo.	24%	63%	7%	6%
zet de lwoo-middelen ook in voor andere zaken dan de zorg(structuur).	35%	51%	9%	5%
N	54-55 ⁹			

Tabel 4.8: Hoe worden de lwoo-middelen binnen uw school ingezet sinds uw samenwerkingsverband gestart is met opting out – Geen aanwijzing

Onze school:	Ja	Nee	Weet niet	n.v.t.
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor het vmbo.	75%	19%	5%	0%
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor de leerwegen basis en kader.	25%	58%	0%	18%
zet de lwoo-middelen ook in voor havo/vwo-leerlingen.	14%	47%	5%	33%
zet de lwoo-middelen ook in voor andere zaken dan de zorg(structuur).	32%	56%	7%	5%
houdt bij hoeveel van de instromende leerlingen aan de landelijke criteria voor lwoo voldoen (bijv. om op basis van die telling de middelenverdeling eventueel bij te stellen).	17%	69%	11%	4%
N	57			

Aard van de ondersteuning

Wat merken de leerlingen nu in de dagelijkse praktijk van de ondersteuning?

De meest voorkomende maatregelen en voorzieningen waar lwoo-middelen voor worden ingezet betreffen klassenverkleining in de onderbouw en ondersteuning bij het leerproces, zoals remedial teaching, huiswerkondersteuning of faalangstraining. Daarnaast zet een

⁸ Dit antwoord kan alleen gegeven zijn in het geval een school ook havo en vwo aanbiedt.

⁹ In verband met de routing van de vragenlijst en het hercoderen van de antwoorden van vier respondenten kan de N per vraag afwijken, daarom wordt in de tabellen waar dit het geval is de minimale en maximale N weergegeven.

meerderheid van de scholen lwoo-middelen in voor (extra) uren van de zorgcoördinator, extra uren voor de mentor, specialistische ondersteuning, klassenverkleining in de bovenbouw en extra taal- en rekenonderwijs. Aan oudercontacten, aanpassingen van het gebouw of extra managementtaken ten aanzien van de zorgstructuur wordt minder geld besteed.

Tabel 4.9: Inzet van lwoo middelen voor maatregelen en voorzieningen

	Wel aanwijzing			Geen aanwijzing		
	Ja	Nee	Weet niet	Ja	Nee	Weet niet
inzet voor ondersteuning leerproces, zoals remedial teaching, huiswerkondersteuning, faalangsttraining	95%	5%	0%	84%	14%	2%
klassenverkleining onderbouw	80%	18%	2%	86%	12%	2%
(extra) uren zorgcoördinator	75%	25%	0%	63%	32%	5%
Inzet voor extra taal- en rekenonderwijs	71%	24%	5%	51%	47%	2%
inzet specialistische ondersteuning (zoals orthopedagoog, psycholoog, schoolmaatschappelijk werk)	64%	33%	4%	81%	18%	2%
klassenverkleining bovenbouw	55%	38%	7%	70%	28%	2%
extra uren mentor	58%	42%	0%	61%	35%	4%
inzet onderwijsassistenten	49%	51%	0%	40%	54%	5%
inzet t.b.v. zorgadviesteam (ZAT)	47%	51%	2%	53%	44%	4%
scholing en training docenten en mentoren (voor taken gericht op zorgleerlingen)	47%	49%	4%	49%	49%	2%
aanschaf leermiddelen	45%	53%	2%	37%	60%	4%
aanpassing gebouw, faciliteiten, opvanglokaal	27%	69%	4%	37%	61%	2%
administratieve ondersteuning zorgstructuur	22%	71%	7%	18%	75%	7%
extra managementtaken zorgstructuur	18%	75%	7%	19%	75%	5%
inzet voor oudercontacten	13%	82%	5%	19%	79%	2%
anders, namelijk	2%	62%	36%	11%	54%	35%
N	55			57		

Basis- of extra ondersteuning

De inpassing van lwoo in passend onderwijs vraagt dat lwoo een plek krijgt binnen de ondersteuningsstructuur van het samenwerkingsverband.

Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat bij een klein deel van de samenwerkingsverbanden lwoo specifiek is ondergebracht bij de basisondersteuning of de extra ondersteuning. De meeste samenwerkingsverbanden geven echter aan dat de middelen zowel voor de basisondersteuning als voor de extra ondersteuning gebruikt worden. Uit het onderzoek

naar basisondersteuning weten we dat het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning geen scherpe grens kent (Heim & Weijers, 2018). De ernst van de problematiek waarvoor ondersteuning nodig is, blijkt bijvoorbeeld een belangrijke rol te spelen bij de grens tussen basis- en extra ondersteuning. Het is dus niet verwonderlijk dat ook voor de ondersteuning van leerlingen met leerachterstanden geldt dat deze ondersteuning deels binnen de basisondersteuning en deels binnen de extra ondersteuning valt.

Tabel 4.10: Lwoo: vorm van basisondersteuning of extra ondersteuning

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Basisondersteuning voor alle leerlingen.	10%	24%
Extra ondersteuning voor specifieke leerlingen.	30%	0%
Zowel basis- als extra ondersteuning.	60%	76%
N	10	21

Ontwikkelingsperspectief

Uit het eerder genoemde onderzoek naar basisondersteuning weten we ook dat het ontbreken van een duidelijke grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning leidt tot onduidelijkheid over de vraag of en wanneer een ontwikkelingsperspectief vereist is.

Conform de wet dient een ontwikkelingsperspectief opgesteld te worden wanneer sprake is van extra ondersteuning.¹⁰ Binnen de huidige wetgeving geldt echter dat voor leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs krijgen geen ontwikkelingsperspectief (OPP) nodig is. We hebben de samenwerkingsverbanden die aan opting out deelnemen gevraagd welke afspraken er zijn gemaakt over het gebruik van OPP's of groepsplannen voor de groep (voormalige) lwoo-leerlingen die (voorheen) tot de lwoo-doelgroep behoorden. Zie tabel 4.11.

Tabel 4.11: Afspraken over gebruik van (groeps- of individuele-) plannen van (voormalige) lwoo-leerlingen

Binnen ons samenwerkingsverband	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
is de afspraak dat voor alle (voormalige) lwoo-leerlingen een volledig OPP of vereenvoudigde versie van het OPP (bijv. OPP-light)	40%	5%
is de afspraak dat er groepsplannen voor de (voormalige) lwoo-leerlingen gemaakt worden.	0%	14%

¹⁰ Zie artikel 40a van de WPO en artikel 26 van de WVO.

zijn geen afspraken gemaakt over het gebruik van plannen voor (voormalige) lwoo-leerlingen.	40%	67%
anders, namelijk:	20%	14%
N	10	21

Binnen de groep samenwerkingsverbanden die wel een vorm van een aanwijzing hanteert, werkt bijna de helft van de samenwerkingsverbanden met een OPP of een variant daarvan. Opvallend is dat binnen een flink aantal samenwerkingsverbanden geen afspraken zijn gemaakt over het gebruik van plannen voor (voormalige) lwoo-leerlingen (zie tabel 4.11).

4.7 Mate van tevredenheid over het nieuwe lwoo-beleid.

Het is natuurlijk ook van belang om te weten of de betrokkenen tevreden zijn met het nieuwe lwoo-beleid. Daarom hebben we zowel aan de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden als aan de schoolleiders gevraagd of ze tevreden zijn over het nieuwe lwoo-beleid binnen hun samenwerkingsverband.

Een meerderheid van de leidinggevenden van samenwerkingsverbanden is tevreden over het nieuwe lwoo-beleid van het samenwerkingsverband (70% van swv-en wel aanwijzing en 83% van swv-en geen aanwijzing). De overige leidinggevenden geven aan niet ontevreden en niet tevreden te zijn.

Hoewel de antwoorden van de schoolleiders niet een op een te vergelijken zijn met de antwoorden van de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden, lijken de schoolleiders gemiddeld genomen minder positief dan de leidinggevenden. Hoewel ruim de helft van de schoolleiders (van beide groepen) tevreden is met het nieuwe beleid, is een groep van 15% (wel aanwijzing) en 19% (geen aanwijzing) ontevreden over het nieuwe lwoo-beleid.

Bij de open vraag naar knelpunten die ervaren worden komen schoolleiders voornamelijk met opmerkingen van financiële aard: ze moeten bezuinigen en dat betekent meer leerlingen per groep en minder personele uren. Een enkele respondent geeft aan daardoor minder ondersteuning te kunnen leveren. Een ander knelpunt ligt bij de overdracht vanuit het basisonderwijs.

Verschillende respondenten merken op dat het basisonderwijs wel moet meewerken aan het nieuwe beleid, wat betekent dat ze op een juiste wijze moeten adviseren en informeren. Zo komt het voor dat groep 8-leerlingen die op de grens tussen vmbo en praktijkonderwijs of tussen vmbo en het vso zitten, niet altijd worden getest, waardoor ze onterecht in het vmbo terecht komen.

5. Veranderingen sinds opting out lwoo

In dit hoofdstuk gaan we in op de veranderingen die door samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs en vmbo-scholen zijn waargenomen sinds gestart is met opting out lwoo en met de nieuwe invulling van het lwoo-beleid binnen het samenwerkingsverband. De gepresenteerde informatie is gebaseerd op de uitkomsten van de enquête onder samenwerkingsverbanden VO en vmbo-scholen. Het gaat om (vmbo-scholen binnen) samenwerkingsverbanden VO die – per 1 januari 2016, 2017 of 2018 – hebben gekozen voor opting out lwoo.

We zoomen in op verschillende thema's. De waargenomen veranderingen worden gerelateerd aan de verwachtingen die samenwerkingsverbanden en scholen hadden voorafgaand aan opting out. Deze verwachtingen zijn opgehaald in eerder onderzoek van KBA Nijmegen, Bureau Turf en Kohnstamm Instituut (Passend en zeker, 2014; zie hoofdstuk 3), maar ook in het kader van het voorgangsonderzoek naar opting out lwoo. In het vragenlijstonderzoek dat we in hoofdstuk 4 al uitvoerig hebben besproken, hebben we ook gevraagd welke veranderingen zijn opgetreden sinds de start van opting out als gevolg van de wijzigingen in het lwoo-beleid van het samenwerkingsverband. In dit hoofdstuk laten we zien in hoeverre de verwachtingen daadwerkelijk zijn uitgekomen en in hoeverre beoogde effecten (tot nog toe) zijn behaald.

5.1 Toewijzing ondersteuning

Wel aanwijzing lwoo

In het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo is in de eerste interviews met leidinggevenden van samenwerkingsverbanden gevraagd naar beweegredenen ('beoogde effecten') voor de door hen gekozen variant van opting out. Samenwerkingsverbanden die kozen voor het blijven hanteren van (een vorm van) een aanwijzing lwoo noemden als belangrijke reden daarvoor dat daarmee ingezet werd op het verminderen van de bureaucratische last, door een vereenvoudiging van de toewijzingsprocedure en het verminderen van de testdruk voor leerlingen in de aanloop naar het voortgezet onderwijs. In de vragenlijst onder leidinggevenden van samenwerkingsverbanden en schoolleiders is gevraagd in hoeverre deze 'beoogde effecten' gerealiseerd zijn.

De leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden zijn behoorlijk positief over de vermindering van de testdruk voor leerlingen en de vereenvoudiging van de toewijzingsprocedure. Van de samenwerkingsverbanden die zich de vereenvoudiging van de toewijzingsprocedure van lwoo ten doel hadden gesteld geven zelfs alle leidinggevenden aan dat dit in redelijke tot (zeer) hoge mate gerealiseerd is. De schoolleiders zijn over de mate waarin de genoemde 'beoogde effecten' zijn gerealiseerd meer verdeeld. Een meerderheid is van mening dat de testdruk voor leerlingen is verminderd, de toewijzingsprocedure is vereenvoudigd en de bureaucratische last voor scholen is afgenomen. Echter geeft ook een behoorlijk percentage aan dat de genoemde beoogde effecten nauwelijks tot helemaal niet gerealiseerd zijn. De tabel 5.1 geeft een overzicht. In de verdiepingsbijeenkomst met onder andere vertegenwoordigers van de

samenwerkingsverbanden (die zijn gestart met opting out) en vmbo-scholen werd naar voren gebracht dat bureaucratie soms wordt ‘verward’ met kwaliteitszorg. Verslaglegging is volgens leidinggevend van samenwerkingsverbanden van belang in het kader van de kwaliteitszorg, door scholen kan dit als bureaucratisch worden ervaren.

Tabel 5.1 – Mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd (wel aanwijzing)

Waarneming leidinggevenden SWV-en	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs. (N=9)	11%	0%	22%	22%	44%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan (voormalige) lwoo-leerlingen is voor scholen verminderd. (N=10)	0%	10%	40%	20%	30%
De toewijzingsprocedure van lwoo is vereenvoudigd. (N=9)	0%	0%	33%	33%	33%
Waarneming schoolleiders vmbo-scholen					
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs. (N=30)	0%	37%	33%	13%	17%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan lwoo-leerlingen is voor ons als school verminderd. (N=43)	14%	28%	33%	19%	7%
De toewijzingsprocedure van lwoo is vereenvoudigd. (N=40)	10%	18%	30%	35%	8%

In het onderzoek Passend en zeker (2014) kwam naar voren dat met name vertegenwoordigers van scholen en schoolbestuurders verwachtten dat het loslaten van de criteria zou kunnen betekenen dat verwijzingsprocedures minder helder zouden worden, of niet meer allemaal uniform zouden zijn. Argumenten die daarbij genoemd werden, waren dat men dit schadelijk vindt voor de rechtsgelijkheid voor ouders of dat dit zou kunnen leiden tot shopgedrag van ouders. Criteria zouden ervoor zorgen dat iedereen weet waar hij aan toe is. In de vragenlijst die in het kader van onderhavig onderzoek is afgenomen is daarom gevraagd of de uniformiteit en de transparantie van de toewijzingsprocedure is afgenomen. De helft van de leidinggevenden (N=5) en 17 procent (N=9) van de schoolleiders is van mening dat de uniformiteit van de procedure is afgenomen; 30 procent (N=3) van de leidinggevenden en 17 procent van de schoolleiders vindt dat de procedure minder transparant is geworden.

Geen aanwijzing lwoo

Ook leidinggevenden van samenwerkingsverbanden die kozen voor het loslaten van de aanwijzing lwoo, gaven als belangrijke beweegredenen het verminderen van de bureaucratische en administratieve last ten aanzien van de (toewijzing van) ondersteuning aan leerlingen met leerachterstanden en het verminderen van de testdruk

voor leerlingen in de aanloop naar het voortgezet onderwijs. De uitkomsten van de vragenlijst onder samenwerkingsverbanden en scholen, die geen aanwijzing lwoo meer hanteren, wijzen uit dat leidinggevenden van samenwerkingsverbanden en schoolleiders hier aanzienlijk positiever over zijn dan leidinggevenden en schoolleiders binnen samenwerkingsverbanden die nog wel een aanwijzing hanteren. Over de vermindering van de bureaucratische last voor scholen ten aanzien van de toewijzing van ondersteuning zijn zowel de leidinggevenden van samenwerkingsverbanden als de schoolleiders het meest positief. Alle leidinggevenden van samenwerkingsverbanden en meer dan twee derde (69 procent) van de schoolleiders zijn van mening dat de vermindering van de bureaucratische last voor scholen ten aanzien van de toewijzing van ondersteuning in (zeer) hoge mate gerealiseerd is. De volgende tabel toont in welke mate de beoogde effecten zijn gerealiseerd volgens samenwerkingsverbanden en scholen. Ook hier is zichtbaar dat leidinggevenden positiever zijn dan schoolleiders.

Tabel 5.2 – Mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd (geen aanwijzing)

Waarneming leidinggevenden SWV-en	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs. (N=14)	0%	0%	21%	50%	29%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan (voormalige) lwoo-leerlingen is voor scholen verminderd. (N=21)	0%	0%	0%	29%	71%
De administratieve lasten omtrent de ondersteuning van (voormalige) lwoo-leerlingen is voor scholen verminderd. (N=19)	0%	11%	11%	32%	47%
Waarneming schoolleiders vmbo-scholen					
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs. (N=30)	10%	13%	30%	27%	20%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan lwoo-leerlingen is voor ons als school verminderd. (N=51)	8%	14%	10%	22%	47%
De administratieve lasten omtrent de ondersteuning van (voormalige) lwoo-leerlingen is voor ons als school verminderd. (N=46)	9%	17%	15%	24%	35%

De uitkomst dat leidinggevenden en schoolleiders van samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer hanteren aanzienlijk positiever zijn dan leidinggevenden en schoolleiders van samenwerkingsverbanden die nog wel een aanwijzing hanteren, is niet opvallend. Immers, samenwerkingsverbanden en/of scholen die nog een aanwijzing lwoo hanteren, moeten alsnog een beslissing nemen over de toekenning van de aanwijzing

lwoo. In deze samenwerkingsverbanden zijn gezamenlijke afspraken gemaakt over de toewijzingsprocedure en zijn mogelijk regels opgesteld waaraan betrokkenen zich moeten houden. Dit leidt tot werk en mogelijk 'bureaucratische en/of administratieve last' voor scholen en medewerkers van het samenwerkingsverband.

In samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer hanteren, is er geen sprake meer van een (centrale) 'toewijzingsprocedure'. Dat betekent uiteraard niet dat in deze scholen geen informatie wordt verzameld en geanalyseerd; ook in samenwerkingsverbanden waar geen aanwijzing lwoo meer gehanteerd wordt, moet immers informatie verzameld en geanalyseerd worden om de ondersteuningsvraag/-behoefte van een leerling vast te stellen om een daarbij passend ondersteuningsaanbod in te kunnen zetten. Veelal is het daar echter aan de scholen zelf om te bepalen of en welke (extra) ondersteuning nodig is voor een bepaalde leerling. Uit interviews komt naar voren dat het belang, nut en relevantie van de werkwijze daardoor als groter wordt ervaren (en minder bureaucratisch).

5.2 Betrokkenheid ouders

In het onderzoek Passend en zeker (2014) brachten sommige respondenten naar voren dat loslaten van de criteria beter zou zijn voor ouders. Enerzijds omdat de gebruikte criteria etiketterend zouden werken, anderzijds omdat het scholen dwingt om beter met ouders in gesprek te gaan over welk onderwijsaanbod het beste zou zijn voor hun kind. Ouders moeten vroegtijdig worden meegenomen in het proces, een eventuele toewijzing mag niet als verrassing komen. Een situatie zonder vaste criteria zou scholen 'dwingen' om beter uit te leggen aan ouders welke ondersteuning nodig is. Hoewel scholen aangeven dat men over het algemeen al veel communiceert met ouders en dat loslaten van de criteria daar geen verandering in zal brengen, wordt tegelijkertijd de verwachting uitgesproken dat ouders in de toekomst meer betrokken worden. De uitkomsten van de vragenlijst laten deze grotere betrokkenheid nog niet overduidelijk zien. Nog geen 20 procent van de scholen (zowel binnen samenwerkingsverbanden die nog wel en die geen aanwijzing meer hanteren) geeft aan dat de betrokkenheid van ouders bij het vaststellen / de toewijzing van ondersteuning groter is geworden. In de verdiepingsbijeenkomst werd naar voren gebracht dat er volgens schoolleiders wellicht weinig veranderd is in de ouderbetrokkenheid bij het vaststellen / de toewijzing van ondersteuning, maar dat docenten op de werkvloer – zowel in het voortgezet als primair onderwijs – wel degelijk meer contact hebben met ouders over de ondersteuning die een leerling nodig heeft. Tegelijkertijd werd aangegeven dat ouderbetrokkenheid een breed thema is, waarop nog veel winst te behalen is. Het ligt volgens de vertegenwoordigers niet zo eenvoudig dat je met een relatief kleine wijziging in het beleid (als gevolg van opting out) de ouderbetrokkenheid sterk kan vergroten ('dit vraagt een cultuurverandering').

5.3 Informatieoverdracht po-vo

De overdracht van het primair naar het voortgezet onderwijs is een thema dat tijdens het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo nadrukkelijk naar voren kwam in de interviews met directeuren en stakeholders van de samenwerkingsverbanden, die gekozen hebben voor het loslaten van de criteria. Voorheen was er over de lwoo-leerlingen informatie beschikbaar die ten behoeve van de lwoo-aanvraag verzameld moest worden. In de nieuwe situatie, zeker in de samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer hanteren, is deze informatie niet zonder meer aanwezig en zijn de vo-scholen afhankelijk van de informatie die de po-scholen aanleveren. Dat betekent dat het primair onderwijs een belangrijke rol heeft bij het in beeld brengen van de ondersteuningsvraag/-behoefte van de leerling. Verschillende vertegenwoordigers van vo-scholen gaven aan dat er regelmatig ‘gaten’ zaten in de informatie die het primair onderwijs aanleverde en tevens dat er grote verschillen bestonden tussen po-scholen als het ging om de geleverde informatie (meer/minder compleet). Het was daardoor voor vo-scholen minder duidelijk met welke ondersteuningsbehoefte de leerlingen instromen. Wat veelal betekende dat de vo-school zelf de ondersteuningsbehoefte van de leerling in kaart moest brengen (Weijers e.a. 2016).

In de vragenlijsten hebben we gevraagd of de informatieoverdracht van het primair naar het voortgezet onderwijs is verbeterd dan wel verslechterd en of scholen informatie missen om de ondersteuningsbehoefte van een (voormalige) lwoo-leerling te bepalen. De resultaten geven geen aanleiding om te denken dat de informatieoverdracht op grote schaal is verslechterd. Slechts een kleine groep leidinggevenden van samenwerkingsverbanden en schoolleiders (zowel binnen de variant wel als geen aanwijzing) vindt dat de informatieoverdracht van po naar vo verslechterd is. Een kwart van de scholen – zowel binnen samenwerkingsverbanden die nog wel als die geen aanwijzing meer hanteren – geeft aan informatie te missen om de ondersteunings-behoefte van de leerling te bepalen.

De nadruk op goede regionale afspraken over informatieoverdracht in de verschillende rapportages over opting out lwoo en in de overige communicatie richting samenwerkingsverbanden hebben er mogelijk toe bijgedragen dat een verslechtering van de informatieoverdracht niet of nauwelijks is opgetreden. Circa een kwart van de schoolleiders wijst zelfs op een verbetering.

Tabel 5.3 – Veranderingen in informatieoverdracht po-vo

	SWV-en		Scholen	
	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Door de wijzigingen in het lwoo-beleid:				
Is de informatieoverdracht van het po naar het vo verslechterd.	0%	10%	9%	17%
Is de informatieoverdracht van het po naar het vo verbeterd.	20%	14%	21%	26%

Missen scholen / wij als school informatie om de ondersteuningsbehoefte van een (voormalige) lwoo-leerling te bepalen.	0%	24%	25%	25%
N	10	21	52-53	50-53

5.4 Maatwerk

In het onderzoek Passend en zeker (2014) was – zowel door scholen, schoolbesturen als coördinatoren van samenwerkingsverbanden – het meest genoemde voordeel bij het loslaten van de criteria ‘meer kans op maatwerk’. De argumentatie die daarbij werd gegeven, was dat de criteria beperkend werken en leerlingen alleen in hokjes plaatsen (stigmatisering). Door de criteria los te laten, zou meer ruimte ontstaan om te kijken naar wat een bepaalde leerling nodig heeft, het aanbod hierop aan te passen en extra steun flexibel in te zetten, passend bij de ontwikkeling van de leerling.

Het onderscheid tussen wel en geen aanwijzing is in dit kader relevant, omdat de samenwerkingsverbanden die nog een aanwijzing hanteren vaak ook nog de criteria (als richtlijn) gebruiken terwijl de samenwerkingsverbanden zonder aanwijzing de criteria veelal volledig loslaten. De verwachting is dat in laatstgenoemde variant dan ook meer verandering zichtbaar zal zijn op dit thema, omdat de criteria niet of in veel mindere mate als uitgangspunt worden genomen.

Wel aanwijzing lwoo

De helft van de leidinggevendenden van samenwerkingsverbanden en bijna een kwart van de schoolleiders (23 procent) die binnen hun samenwerkingsverband nog een aanwijzing lwoo hanteren, vindt dat er sprake is van minder stigmatisering van de leerlingen die ondersteuning nodig hebben in het kader van leerachterstanden. Bijna een kwart van de schoolleiders (23 procent) geeft aan dat de school de mogelijkheid heeft gekregen om meer maatwerk te leveren in de ondersteuning en bijna een derde (31 procent) is van mening dat er op school ook beter wordt gekeken naar de ondersteuningsbehoefte bij het bepalen van de ondersteuning. De mogelijkheid om meer maatwerk te leveren biedt mogelijk ook kansen om leerlingen in het grensgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs passende ondersteuning te bieden. Echter, slechts 11 procent van de schoolleiders geeft aan dat de mogelijkheid om leerlingen in het grensgebied passende ondersteuning te bieden, is toegenomen. De leidinggevendenden van de samenwerkingsverbanden zijn over al deze aspecten iets positiever.

Geen aanwijzing lwoo

Zoals verwacht zijn de leidinggevendenden en schoolleiders, die in het samenwerkingsverband geen aanwijzing lwoo meer hanteren, (aanzienlijk) positiever op dit terrein. Driekwart (76 procent) van de leidinggevendenden en bijna de helft (49 procent) van de schoolleiders vindt dat leerlingen die ondersteuning nodig hebben in het kader van leerachterstanden minder gestigmatiseerd worden. Meer dan een derde (38 procent) van de schoolleiders vindt dat de school de mogelijkheid heeft gekregen om meer maatwerk te leveren in de ondersteuning van leerlingen met leerachterstanden en 30 procent ziet

dat ook de mogelijkheden om leerlingen in het grensgebied van lwoo en praktijkonderwijs passende ondersteuning te bieden zijn toegenomen.

De directeuren van samenwerkingsverbanden die kozen voor ‘geen aanwijzing lwoo’ (uit alle tranches) noemden in de interviews het bieden van meer ondersteuning op maat en het beter kijken naar de ondersteuningsbehoefte van leerlingen expliciet als beweegreden voor opting out. In de vragenlijst onder leidinggeevenden van samenwerkingsverbanden en schoolleiders is gevraagd in hoeverre deze ‘beoogde effecten’ zijn gerealiseerd. De leidinggeevenden zijn (ook) hierover positiever dan de schoolleiders; 94 procent van de leidinggeevenden vindt dat het beter kijken naar de ondersteuningsbehoefte door scholen in redelijke tot (zeer) hoge mate gerealiseerd is, tegenover 68 procent van de schoolleiders. Circa 80 procent van de leidinggeevenden is van mening dat het bieden van meer ondersteuning op maat door scholen in redelijke tot (zeer) hoge mate gerealiseerd is, tegenover 59 procent van de schoolleiders. Schoolleiders zijn veel vaker uitgesproken negatief. De volgende tabel toont een overzicht.

Tabel 5.4 – Mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd (geen aanwijzing)

Waarneming leidinggeevenden SWV-en	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate
Er wordt door scholen beter gekeken naar de ondersteuningsbehoefte van (voormalige) lwoo-leerlingen bij het bepalen van de ondersteuning. (N=15)	0%	7%	60%	27%	7%
Er wordt door scholen meer ondersteuning op maat geboden aan (voormalige) lwoo-leerlingen. (N=15)	0%	20%	60%	20%	0%
Waarneming schoolleiders vmbo-scholen					
Wij kijken als school beter naar de ondersteuningsbehoefte van (voormalige) lwoo-leerlingen bij het bepalen van de ondersteuning. (N=43)	19%	14%	30%	19%	19%
Wij bieden als school meer ondersteuning op maat geboden aan (voormalige) lwoo-leerlingen. (N=47)	17%	24%	36%	19%	4%

Veranderingen ondersteuning

Om meer zicht te krijgen op wat ‘meer ondersteuning op maat’ nu eigenlijk inhoudt, hebben we aan samenwerkingsverbanden en scholen ook gevraagd waarvoor scholen de lwoo-middelen inzetten en of de ondersteuning van (voormalige) lwoo-leerlingen meer individueel gericht is ingevuld.

De uitkomsten van de vragenlijst laten zien dat de aard van de ondersteuning grotendeels hetzelfde is gebleven. Net als in Passend en zeker (2014) geven de meeste scholen aan dat de lwoo-middelen worden ingezet voor klassenverkleining in de onderbouw en voor

ondersteuning van het leerproces. De meerderheid van de schoolleiders en leidinggevendenden van samenwerkingsverbanden geeft ook expliciet aan dat de ondersteuning voor leerlingen met leerachterstanden grotendeels gelijk is gebleven. In de verdiepingsbijeenkomst komt naar voren dat de ‘overgang’ van klassenverkleining naar een mogelijk andere inzet van de ondersteuning een tijdrovend proces is en niet binnen één of enkele jaren gerealiseerd zal worden. Daarbij wordt opgemerkt dat het al een grote winst is als het gesprek over de ondersteuning wordt gevoerd.

Een klein percentage van zowel de leidinggevendenden van samenwerkingsverbanden als de schoolleiders geeft aan dat de ondersteuning meer individueel gericht is ingevuld. Enkele schoolleiders geven in een toelichting aan dat zij door een tekort aan financiële middelen minder goed in staat zijn om individueel gerichte ondersteuning te bieden: *”Vanwege opting out hebben we minder mogelijkheden (financiële middelen) dan voorheen om individueel maatwerk te geven, wat wel noodzakelijk is voor veel leerlingen; klassen zijn groter geworden; meer leerlingen die op de grens van praktijkonderwijs en vso zitten.”* en *“Door opting out heeft er een herverdeling van middelen binnen het samenwerkingsverband plaatsgevonden; onze school krijgt sinds die tijd fors minder middelen; we zijn dus noodgedwongen meer groepsgewijs en minder individueel te gaan werken”*.

Tabel 5.5 – Is de ondersteuning van (voormalige) lwoo-leerlingen op de scholen meer individueel gericht ingevuld sinds de start van het nieuwe lwoo-beleid van het samenwerkingsverband?

	SWV-en		Scholen	
	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Nee, de ondersteuning is minder individueel gericht ingevuld.	10%	19%	5%	14%
Dit is ongeveer gelijk gebleven.	80%	57%	62%	54%
Ja, de ondersteuning is meer individueel gericht ingevuld.	10%	10%	16%	19%
Er hebben wel veranderingen in de ondersteuning plaats gevonden, maar dat komt niet door het nieuwe beleid van het samen.	0%	14%	16%	12%
N	10	21	55	57

De uitkomst dat er meer ondersteuning op maat wordt geboden, houdt dus niet per se in dat de ondersteuning meer individueel gericht ingevuld is. Het ‘maatwerk’ lijkt meer te zitten in het feit dat niet de indicatie/aanwijzing als uitgangspunt wordt genomen voor de geboden ondersteuning, maar de ondersteuningsbehoefte (wat een leerling nodig heeft). In een toelichting geven leidinggevendenden van samenwerkingsverbanden aan dat de ‘perverse prikkel’ weg is om leerlingen te indiceren (en daarmee middelen te krijgen). Nu is de ondersteuning vooral gebaseerd op de ondersteuningsvraag-/behoefte en daarmee is er meer aandacht voor het leveren van maatwerk. In het verleden was er nogal eens sprake van ‘calculerend gedrag’ bij scholen. Enkele schoolleiders geven aan dat voorheen de indicaties leidend waren voor het ondersteuningsaanbod en dat nu per leerling

gekeken wordt wat de ondersteuningsbehoefte is en welk ondersteuningsaanbod passend is (maatwerk). In de verdiepingsbijeenkomst komt een soortgelijk geluid naar voren; het feit dat er geen testen meer worden afgenomen, dwingt het primair onderwijs om de ondersteunings-behoefte concreter te maken. Dit biedt het voortgezet onderwijs meer en betere informatie, waardoor beter kan worden aangesloten bij de ondersteuningsbehoefte.

Juiste plek in het onderwijs

In het eerder genoemde onderzoek Passend en zeker (2014) gaven scholen aan bang te zijn dat het loslaten van de criteria ertoe zou kunnen leiden dat leerlingen niet meer op de juiste plek terechtkomen en/of niet meer de juiste ondersteuning zouden kunnen krijgen. De vrees dat leerlingen in scholen terechtkomen waar ze niet het onderwijs krijgen dat het beste past bij hun behoeften kwam duidelijk naar voren. Uit onderhavig onderzoek naar opting out lwoo blijkt dat bijna vier op de tien schoolleiders – zowel binnen de variant wel als geen aanwijzing – ziet dat, door de wijzigingen in het lwoo-beleid binnen het samenwerkingsverband, er meer leerlingen in het vmbo terechtkomen die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen. Andersom – namelijk dat meer leerlingen in het praktijkonderwijs terechtkomen die eigenlijk in het vmbo horen – ziet geen of slechts een enkele schoolleider voorkomen. Uit de verdiepingsbijeenkomst komt naar voren dat een dergelijke ontwikkeling geen gevolg is van wijzigingen in het lwoo-beleid van het samenwerkingsverband, maar van de beleidswijziging dat het basisschooladvies bindend is. Daarnaast wordt genoemd dat de ‘opwaartse druk’, waarvan sprake is in het gehele onderwijs, hier van invloed zijn.

Gevraagd naar de ontwikkeling in het aantal lwoo-, pro- en vso-leerlingen – sinds de start van het nieuwe lwoo-beleid binnen het samenwerkingsverband – geven leidinggevenden van samenwerkingsverbanden een wisselend antwoord; een deel ziet een toename, een deel een afname, een deel ziet geen ontwikkeling. De leidinggevenden van samenwerkingsverbanden zijn echter wel eensgezind over de rol van het lwoo-beleid in de ontwikkeling van de leerlingenaantallen; slechts een enkeling denkt dat het lwoo-beleid van invloed is geweest op deze ontwikkeling. Dit heeft er soms ook mee te maken dat een deel van de samenwerkingsverbanden pas relatief kort aan opting out deelneemt; waardoor het nieuwe beleid binnen het samenwerkingsverband nog niet zo’n grote invloed kan hebben gehad op de aantallen lwoo-, pro- en vso-leerlingen. Sommige samenwerkingsverbanden geven aan dat een trend (toe-/afname) al langer – vóór opting out – was ingezet; opting out kan in dit geval niet de oorzaak zijn van de daling/stijging.

5.5 Zicht op de doelgroep

Wel aanwijzing

Het in beeld willen houden van de groep lwoo-leerlingen is, zo bleek uit de interviews met directeuren van samenwerkingsverbanden, vaak een beweegreden om een aanwijzing lwoo te blijven hanteren. In de vragenlijst onder leidinggevenden van samenwerkingsverbanden en schoolleiders – die nog een aanwijzing lwoo hanteren – is daarom gevraagd in hoeverre dit gerealiseerd is. Meer dan drie kwart van de leidinggevenden vindt dat ‘het

zicht houden op de groep lwoo-leerlingen binnen het samenwerkingsverband' in (zeer) hoge mate gerealiseerd is. De schoolleiders zijn op dit punt nog positiever; 86 procent beantwoordt de stelling 'als school hebben we de groep lwoo-leerlingen goed in beeld' met in (zeer) hoge mate.

Tabel 5.6 – Mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd (wel aanwijzing)

Waarneming leidinggevend SWV-en	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate
Binnen ons samenwerkingsverband houden we de groep (voormalige) lwoo-leerlingen goed in beeld.	0%	0%	22%	56%	20%
N	9				
Waarneming schoolleiders vmbo- scholen					
Als school hebben we de groep (voormalige) lwoo-leerlingen goed in beeld.	0%	4%	10%	35%	51%
N	49				

Geen aanwijzing

Binnen de samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing meer hanteren, was het in beeld houden van de groep lwoo-leerlingen geen beweegreden. Zichtbaar is ook dat er met name op het niveau van het samenwerkingsverband (logischerwijs) minder goed zicht is op de groep leerlingen met leerachterstanden (voormalige lwoo-leerlingen); 48 procent van de schoolleiders en 43 procent van de leidinggevend geeft aan dat er op het niveau van het samenwerkingsverband minder goed zicht is op de doelgroep. In de toelichtingen wordt over het algemeen aangegeven dat het niet in beeld hebben van de groep 'lwoo-leerlingen' (op het niveau van het samenwerkingsverband) geen probleem vormt. Men geeft aan dat het 'stempeltje' lwoo niet belangrijk is, zolang de ondersteuningsbehoefte bij de school maar in beeld is en de leerling de benodigde ondersteuning krijgt.

5.6 Verdeling en inzet lwoo-middelen

Een belangrijke beweegreden voor directeuren van samenwerkingsverbanden om te kiezen voor de variant waarbij geen aanwijzing meer gehanteerd wordt, is dat het samenwerkingsverband in die situatie meer regie heeft op de verdeling van de middelen, maar ook op de wijze waarop de lwoo-middelen worden ingezet door de scholen. Ook in het onderzoek Passend en zeker (2014) verwachtten met name schoolbesturen en coördinatoren van samenwerkingsverbanden dat loslaten van de criteria nieuwe mogelijkheden zou bieden om na te gaan hoe middelen feitelijk door scholen worden besteed.

Dat het samenwerkingsverband (waar geen aanwijzing meer gehanteerd wordt) meer regie heeft gekregen op de verdeling van de middelen kunnen zowel de leidinggevenden als de schoolleiders in meerderheid beamen; circa zeven op de tien respondenten geeft aan dat dit in (zeer) hoge mate gerealiseerd is (bijna alle andere leidinggevenden en schoolleiders geven aan dat dit in redelijke mate het geval is). Een toename van de regie van het samenwerkingsverband op de inzet van de middelen door de scholen is in veel mindere mate gerealiseerd; minder dan een op de vijf leidinggevenden en schoolleiders geeft aan dat dit in (zeer) hoge mate gerealiseerd is. Een veel groter percentage van de leidinggevenden (44 procent) en van de schoolleiders (66 procent) zegt zelfs dat de regie van het samenwerkingsverband op de wijze waarop scholen de middelen inzetten helemaal niet of nauwelijks is toegenomen. Kortom, het samenwerkingsverband heeft wel degelijk meer regie gekregen op de verdeling van de middelen, maar niet of in veel mindere mate op de wijze waarop de middelen worden ingezet door de scholen. De volgende tabel geeft een overzicht.

Tabel 5.7 – Mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd (geen aanwijzing)

Waarneming leidinggevenden SWV-en	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate
Als samenwerkingsverband hebben we meer regie over de verdeling van de middelen. (N=19)	0%	0%	32%	32%	37%
Als samenwerkingsverband hebben we meer regie op de wijze waarop de lwoo-middelen worden ingezet door de scholen. (N=18)	11%	33%	39%	11%	6%
Waarneming schoolleiders vmbo-scholen					
Het samenwerkingsverband heeft meer regie over de verdeling van de middelen. (N=44)	0%	7%	23%	23%	48%
Het samenwerkingsverband heeft meer regie op de wijze waarop de lwoo-middelen worden ingezet door de scholen. (N=43)	19%	47%	19%	11%	5%

Inzet lwoo-middelen

Ook het zicht op de inzet van de lwoo-middelen en met name op het effect van deze inzet is slechts in beperkte mate toegenomen; bijna vier op de tien samenwerkingsverbanden geeft aan dat beter zichtbaar is hoe de lwoo-middelen door de scholen worden ingezet voor ondersteuning en nog minder samenwerkingsverbanden dat meer zicht is op het effect van de inzet van de middelen. De schoolleiders zijn hierover nog veel minder positief; 15 procent zegt dat de inzet van de middelen beter zichtbaar is geworden en slechts een enkele schoolleider geeft aan dat het effect van de inzet beter zichtbaar is.

Kijkend naar de verschillen tussen de samenwerkingsverbanden die nog wel een aanwijzing hanteren en samenwerkingsverbanden die dat niet meer doen, valt op dat leidinggevend van samenwerkingsverbanden en schoolleiders binnen de variant ‘geen aanwijzing’ veel vaker aangeven dat de school meer vrijheid heeft gekregen in de inzet van de middelen dan leidinggevend/schoolleiders binnen de variant ‘wel aanwijzing’.

In toelichtingen merken respondenten op dat de koppeling van de middelen aan een individuele leerling weg is (bij geen aanwijzing). Hoewel vaak werd ingezet op ondersteuningsmaatregelen die voor alle (lwoo-)leerlingen van belang zijn (klassenverkleining, versterking mentoraat), zorgde de koppeling van middelen aan een individuele leerling voor bureaucratie en verwachtingen bij ouders. Bij het loslaten van de aanwijzing lwoo valt dit weg. Enkele scholen merken op dat zij ‘in de tijd van beschikkingen een directe verplichting hadden naar de betreffende leerling en ouders om ‘blijvend’ (gedurende schoolloopbaan) ondersteuning te bieden, een constructie die niet werkt omdat leerlingen zich ontwikkelen; de één heeft op een bepaald moment meer ondersteuning nodig en de ander op een ander moment’. Door het loslaten van de aanwijzing kan ondersteuning op maat worden geboden (variabeler en gericht), passend bij de ondersteuningsbehoefte op een bepaald moment. Ook enkele leidinggevend van samenwerkingsverbanden benadrukken dat leerlingen in de bovenbouw leerachterstanden vaak al hebben ingelopen en daardoor bijvoorbeeld in een grotere klas terecht kunnen; hierdoor blijven middelen over om andere leerlingen te ondersteunen die nog wel ondersteuning nodig hebben.

Tabel 5.8 – Veranderingen in verdeling en inzet lwoo-middelen

(percentage leidinggevend van swv-en en schoolleiders dat eens is met de stellingen)

	SWV-en		Scholen	
	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Door de wijzigingen in het lwoo-beleid:				
is beter zichtbaar wat het effect is van de inzet van de lwoo-middelen.	10%	14%	13%	2%
is beter zichtbaar hoe de lwoo-middelen door de scholen worden ingezet voor ondersteuning.	40%	38%	21%	15%
hebben scholen / wij als school meer vrijheid gekregen in de inzet van de lwoo-middelen.	30%	62%	26%	40%
N	10	21	52-53	50-53

5.7 Financiële gevolgen

Uit het onderzoek Passend en zeker (2014) kwam naar voren dat coördinatoren van samenwerkingsverbanden en (in mindere mate) scholen verwachtten dat het loslaten van de criteria voor lwoo zou leiden tot onrust over financiële consequenties van een mogelijke andere verdeling over de scholen. Men vreesde dat een discussie over de

middelenverdeling een verslechtering van de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband tot gevolg zou hebben. Uit onderhavig onderzoek onder samenwerkingsverbanden en scholen die hebben gekozen voor opting out lwoo komen dergelijke gevolgen niet duidelijk naar voren. De volgende tabel laat dit zien.

Tabel 5.9 – Discussie middelenverdeling binnen samenwerkingsverband (percentage leidinggevenden van swv-en en schoolleiders dat eens is met de stellingen)

	SWV-en		Scholen	
	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Binnen ons SWV zijn de financiële belangen van scholen gaan overheersen bij de uitwerking van het nieuwe lwoo-beleid.	0%	5%	4%	5%
Door de uitwerking van het nieuwe lwoo-beleid zijn de verhoudingen tussen besturen binnen ons SWV verslechterd.	0%	5%	2%	2%
Binnen ons SWV konden we het moeilijk eens worden over de verdeling van de lwoo-middelen.	10%	10%	4%	9%
Binnen ons SWV konden de besturen het goed eens worden over de verdeling van de lwoo-middelen.	60%	90%	72%	77%
N	10	21	54	56

Slechts enkele leidinggevenden/scholen (ongeacht of zij wel of geen aanwijzing lwoo hanteren) zeggen dat de financiële belangen van scholen zijn gaan overheersen bij de uitwerking van het nieuwe lwoo-beleid en dat door de uitwerking van het beleid de verhoudingen tussen besturen binnen het samenwerkingsverband zijn verslechterd. Een (overgrote) meerderheid van de leidinggevenden en van de scholen geeft echter aan dat de betrokkenen binnen hun samenwerkingsverband het goed eens konden worden over de verdeling van de lwoo-middelen. Deze uitkomst is op zich niet vreemd; dit onderzoek richt zich immers op de samenwerkingsverbanden die het (wel) eens zijn geworden over de keuze voor opting out en gezamenlijk zijn gekomen tot een nieuw lwoo-beleid binnen hun samenwerkingsverband. Logischerwijs zijn dit ook de samenwerkingsverbanden die het eens zijn geworden over de verdeling van de middelen. Uit een ander onderzoek van Oberon naar de redenen die samenwerkingsverbanden hebben om (nog) niet voor opting out te kiezen en naar de belemmeringen waar zij tegen aanlopen bij hun voorbereidingen op het nieuwe beleid (Habermelh, van der Ploeg, Weijers & Roelofs, 2018) blijkt dat zorgen over financiële aspecten wel vaak meewegen. Met name het niet kunnen overzien van financiële consequenties en onduidelijk over de toekomstige landelijke bekostiging weerhoudt (een deel van) de besturen ervan knopen door te hakken.

Het grootste verschil tussen samenwerkingsverbanden en scholen die nog wel een aanwijzing hanteren en samenwerkingsverbanden die dat niet meer doen, richt zich op de financiële gevolgen voor de scholen. Van de samenwerkingsverbanden met een

aanwijzing lwoo geeft 80 procent aan dat de wijzigingen in het lwoo-beleid nauwelijks financiële gevolgen heeft voor de scholen, tegenover 43 procent van de samenwerkingsverbanden zonder aanwijzing lwoo. Hoewel het verschil in de vragenlijst onder scholen minder groot is, is het wel duidelijk dat de scholen binnen de variant 'geen aanwijzing' er opvallend vaker financieel op achteruit zijn gegaan dan scholen binnen de variant 'wel aanwijzing'. Binnen de samenwerkingsverbanden zonder aanwijzing hebben de wijzigingen in het lwoo-beleid dus vaker negatieve financiële gevolgen voor scholen. Mogelijk is dit te verklaren doordat in samenwerkingsverbanden met aanwijzing de aanwijzing zelf vaak nog het uitgangspunt is voor het verdelen van de middelen (verdeelsystematiek blijft gelijk) en het aantal aanwijzingen op korte termijn niet fors zal toe of afnemen. Hierdoor zouden de financiële gevolgen in deze samenwerkingsverbanden beperkt kunnen blijven. In de verdiepingsbijeenkomst werd opgemerkt dat uitspraken over financiële gevolgen ook vaak gebaseerd zijn op een 'gevoel' (gevoelskwestie); scholen gaan er wellicht niet feitelijk veel op achteruit, maar ze kunnen ook het gevoel hebben dat er beter gelet wordt op waar ze de middelen voor inzetten binnen hun school. Daarbij wordt door enkele deelnemers van de verdiepingsbijeenkomst vermoed dat uitspraken over financiële gevolgen ook 'gekleurd' kunnen zijn door de toekomstige landelijke herverdeling van lwoo-middelen.

In het onderzoek Passend en zeker (2014) werd door scholen benoemd dat loslaten van de criteria zou kunnen betekenen dat zij niet meer kunnen rekenen op een vaste en redelijke voorspelbare hoeveelheid financiële middelen en dat dit bedreigend zou zijn voor het schoolbeleid. Een mogelijke vermindering van middelen zou maken dat niet meer alles mogelijk is wat men met de middelen deed. Onzekerheid over de middelen, ook wanneer vermindering niet direct dreigt, vonden scholen problematisch. Zij moeten immers, als het gaat om personeel of huisvesting, plannen maken voor (middel)lange termijn. Hiervoor kwam reeds naar voren dat de wijzigingen in het lwoo-beleid van het samenwerkingsverband voor sommige scholen heeft geleid tot een vermindering van middelen; het gaat voor scholen binnen de variant 'geen aanwijzing' om 41 procent van de scholen, voor scholen binnen de variant 'wel aanwijzing' om 17 procent van de scholen. In de vragenlijst onder scholen is eveneens gevraagd of scholen door het nieuwe lwoo-beleid van het samenwerkingsverband minder goed kunnen voorzien hoeveel lwoo-middelen zij kunnen verwachten. Dit blijkt bij circa één op de vijf scholen een rol te spelen (variant 'wel aanwijzing' 17 procent, variant 'geen aanwijzing' 21 procent). Bij deze scholen zal de onzekerheid over de middelen mogelijke problemen met zich meebrengen in het kader van de planning. Overigens komt uit de interviews en uit de toelichtingen die respondenten geven in de vragenlijst nadrukkelijk naar voren dat onduidelijkheid over de nieuwe bekostigingssystematiek voor alle scholen en samenwerkingsverbanden tot (extra) onzekerheid leidt.

Ook wat betreft de financiële gevolgen voor de samenwerkingsverbanden is een klein verschil zichtbaar tussen samenwerkingsverbanden die nog wel en samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer hanteren. Samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing lwoo meer hanteren, geven vaker aan dat de wijzigingen in het lwoo-beleid leiden tot een stabilisatie van de kosten voor lwoo binnen het samenwerkingsverband, terwijl samenwerkingsverbanden die nog wel een aanwijzing hanteren vaker aangeven

dat de wijzigingen leiden tot een afname van de kosten voor lwoo binnen het samenwerkingsverband.

Tabel 5.10 – Financiële gevolgen samenwerkingsverbanden

(percentage leidinggevende swv-en dat het eens is met de stellingen)

	SWV-en	
	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
De wijzigingen in het lwoo-beleid leiden tot een toename van de kosten voor lwoo binnen het samenwerkingsverband.	0%	5%
De wijzigingen in het lwoo-beleid leiden tot een afname van de kosten voor lwoo binnen het samenwerkingsverband.	50%	29%
De wijzigingen in het lwoo-beleid leiden tot een stabilisatie van de kosten voor lwoo binnen het samenwerkingsverband.	30%	52%
N	10	21

5.8 Ondersteuning

Financiële gevolgen kunnen mogelijk van invloed zijn op het ondersteuningsaanbod van scholen. Daarom is aan leidinggevenden van samenwerkingsverbanden en aan schoolleiders gevraagd in hoeverre de school de (voormalige) lwoo-leerlingen de ondersteuning kan (blijven) bieden die ze nodig hebben. Ook hier zien we dat de leidinggevenden van de samenwerkingsverbanden positiever zijn dan de schoolleiders. Binnen de variant ‘wel aanwijzing’ geven alle leidinggevenden aan dat schoollocaties de lwoo-leerlingen in (bijna) alle gevallen de ondersteuning kunnen blijven bieden die benodigd is. Hoewel ook een overgrote meerderheid van de schoolleiders aangeeft in de meeste tot (bijna) alle gevallen de benodigde ondersteuning te kunnen bieden, zijn zij minder eensgezind.

Tabel 5.11 – Mate waarin schoollocaties (voormalige) lwoo-leerlingen de benodigde ondersteuning kunnen blijven bieden

	SWV-en		Scholen	
	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
in (bijna) alle gevallen niet	0%	0%	2%	4%
in de meeste gevallen niet	0%	0%	2%	11%
in de helft van de gevallen wel, de andere helft niet	0%	0%	11%	11%
in de meeste gevallen wel	0%	52%	57%	52%
in (bijna) alle gevallen wel	100%	48%	28%	23%
N	10	21	54	56

Tabel 5.11 laat zien dat binnen de variant ‘geen aanwijzing’ scholen minder vaak in staat zijn de voormalige lwoo-leerlingen de benodigde ondersteuning te bieden. Ook hier zijn de leidinggevendenden van samenwerkingsverbanden positiever dan de schoolleiders. Opvallend is dat van de schoolleiders (binnen de variant ‘geen aanwijzing’) meer dan een kwart aangeeft dat de school (meer dan) de helft van de (voormalige) lwoo-leerlingen niet de benodigde ondersteuning kan bieden; bij de schoolleiders binnen de variant ‘wel aanwijzing’ gaat het om 16 procent.

Scholen die aangeven (meer dan) de helft van de leerlingen met leerachterstanden niet de benodigde ondersteuning te kunnen bieden, is gevraagd naar de belangrijkste oorzaak daarvan. De schoolleiders van een samenwerkingsverband dat geen aanwijzing meer hanteert, geven in grote meerderheid aan dat onvoldoende financiële middelen het probleem zijn. Eerder zagen we al dat de scholen binnen deze variant (geen aanwijzing) er vaker financieel op achteruit gingen. Schoolleiders binnen samenwerkingsverbanden die nog wel een aanwijzing hanteren, zijn minder eenduidig in hun antwoorden; bijna vier op de tien noemt eveneens onvoldoende financiële middelen als belangrijkste oorzaak, maar ook genoemd worden onvoldoende expertise binnen de schoollocatie of onvoldoende signalering van problemen bij leerlingen.

Tabel 5.12 - Als u niet altijd de ondersteuning kan bieden die nodig is, wat is dan de belangrijkste oorzaak?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
onvoldoende expertise binnen de schoollocatie	25%	7%
onvoldoende financiële middelen	38%	71%
onvoldoende prioriteit binnen de schoollocatie	0%	0%
onvoldoende signalering van problemen bij leerlingen	13%	14%
anders	25%	7%
N	8	14

6. Conclusie en reflectie

In dit eindrapport van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo doen we verslag van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en ervaringen die in de afgelopen drie jaar zijn opgedaan. Deze ervaringen zetten we af tegen de vooraf verwachte voor- en nadelen en de beweegredenen die ten grondslag lagen aan de gekozen invulling van het nieuwe lwoo-beleid binnen het samenwerkingsverband. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk vatten we onze bevindingen samen aan de hand van de onderzoeksvragen. In de tweede paragraaf formuleren we conclusies en in de laatste paragraaf ronden we af met een beknopte reflectie op de ontwikkelingen omtrent lwoo.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1

Welke verschillende vormen van opting out lwoo zijn te onderscheiden? Op basis van welke beweegredenen maken samenwerkingsverbanden keuzes?

Sinds 2016 startten 54 samenwerkingsverbanden via de opting out-regeling met het loslaten van de landelijk vastgestelde criteria, procedure, duur en/of licenties voor lwoo.

Vijftien samenwerkingsverbanden kiezen ervoor om één of twee vestigingen die voor opting out geen lwoo-middelen ontvingen, mee te laten delen in de middelen. Het realiseren van thuisnabij onderwijs en spreiding van ondersteuning over de regio zijn belangrijke beweegredenen hiervoor. Daarnaast weegt mee dat de betreffende vestigingen hierdoor financiering kunnen ontvangen voor de ondersteuning van leerlingen die binnen de lwoo-doelgroep vallen. De kans dat dit verlies aan inkomsten tot gevolg heeft voor de scholen die voor opting out al meedeelden in de middelen, is een belangrijke reden voor andere samenwerkingsverbanden om niet te kiezen voor uitbreiding van de scholen die meedelen in de lwoo-middelen.

Samenwerkingsverbanden die kiezen voor het loslaten van de landelijk vastgestelde criteria, procedure en duur geven hier op verschillende manieren invulling aan. Een derde van de samenwerkingsverbanden blijft nog werken met een vorm van een aanwijzing lwoo. Zij houden vast aan een aanwijzing, omdat ze het belangrijk vinden dat de groep leerlingen met leerachterstanden in beeld blijft en de middelen ten goede komen aan deze doelgroep. Ze gebruiken de bestaande criteria voor leerachterstanden als richtlijn, waarbij de meesten (op twee na) het IQ-criterium en het criterium voor sociaal-emotionele problemen laten vervallen. De drie belangrijkste redenen hiervoor zijn: vermindering van testdruk, vermindering van bureaucratie en vereenvoudiging van het toewijzingsproces. Vier samenwerkingsverbanden registreren hun aanwijzing in BRON en dertien werken met een interne vorm van een aanwijzing.

Tweederde van de samenwerkingsverbanden kiest ervoor om geen aanwijzing lwoo meer te hanteren. Zij doen dit omdat ze willen uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling in plaats van de leerlingen te stigmatiseren met een stempel lwoo. Daarnaast

beogen ze hiermee meer ruimte te creëren om ondersteuning op maat te bieden en verwachten ze dat het bijdraagt aan vermindering van bureaucratie en administratieve lasten. Doordat er geen aanwijzing in BRON wordt geregistreerd, gaat het ondersteuningsbudget voor lwoo rechtstreeks naar het samenwerkingsverband en moeten er afspraken gemaakt worden over de verdeling en inzet van dit budget. Hoewel de variatie in afgesproken verdeelsleutels groot is, komt een verdeling op basis van historische gegevens het meest voor.

Onderzoeksvragen 2 en 3

Welke wijzigingen doen zich voor gedurende de opting out-periode? Welke samenhang is er tussen kenmerken van samenwerkingsverbanden en vormen van opting out lwoo?

Voor een aantal samenwerkingsverbanden die wel een aanwijzing afgeven, geldt dat zij dit als tussenvariant zien en op termijn geen aanwijzing meer willen hanteren. In de afgelopen drie jaar zijn er drie samenwerkingsverbanden overgegaan van wel naar geen aanwijzing. Verder hebben eveneens drie samenwerkingsverbanden wijzigingen aangebracht in de afgesproken verdeelsleutel. Aanleidingen hiervoor waren dat de verdeelsleutel op basis van historische gegevens als gedateerd werd ervaren en dat de afgesproken verdeling voor een van de scholen behoorlijk financieel nadelig uitviel. Het merendeel van de samenwerkingsverbanden wacht echter op duidelijkheid over de toekomstige landelijke verdeling voordat ze de afgesproken verdeelsleutel herzien. Hoewel de financiën een belangrijk gespreksonderwerp zijn bij de uitwerking van het nieuwe lwoo-beleid van een samenwerkingsverband, blijken achtergrondkenmerken van samenwerkingsverbanden die financiële consequenties hebben (zoals de vereveningsopdracht voor zware ondersteuning, het verschil in percentage lwoo-leerlingen ten opzichte van 2012 en ten opzichte van het landelijk gemiddelde) niet bepalend bij de keuze voor een bepaalde variant van opting out.

Onderzoeksvraag 4

Wat zijn de ervaringen met de verschillende vormen van opting out lwoo?

Over het algemeen zijn de ervaringen met de verschillende vormen van opting out lwoo positief. Een meerderheid van de respondenten is tevreden over het nieuwe lwoo-beleid van het samenwerkingsverband. En als we kijken naar de beweegredenen voor de gekozen invulling blijken deze in meer of mindere mate gerealiseerd. Vermindering testdruk, vereenvoudiging van de procedure en vermindering bureaucratische lasten blijken in redelijke tot (zeer) hoge mate gerealiseerd, waarbij de respondenten van samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing hanteren nog positiever zijn dan de respondenten van de samenwerkingsverbanden die nog wel een aanwijzing hanteren. Ook zijn de respondenten van samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing hanteren positiever over het verminderen van de stigmatisering van leerlingen en de mogelijkheid om meer maatwerk te leveren. Daar tegenover staat dat het in beeld houden van de groep lwoo-leerlingen, wat voor de samenwerkingsverbanden die wel een aanwijzing hanteren een belangrijke beweegreden was, volgens de respondenten van deze samenwerkingsverbanden geslaagd is. Tot slot was een onderliggende beweegreden het meer regie kunnen houden op de verdeling van de middelen binnen het samenwerkingsverband. Feitelijk hebben samenwerkingsverbanden die geen aanwijzingen meer in BRON registreren de mogelijkheid om meer regie te hebben over de middelen. Dit wordt ook zo

ervaren door respondenten van de samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing meer hanteren en dus afspraken moeten maken over de verdeling van de lwoo-middelen.

In de volgende paragraaf trekken we aanvullende conclusies die een relatie hebben met de ervaringen die zijn op gedaan.

6.2 Conclusies

Weinig regie en meer vrijheid bij inzet van lwoo-middelen

Hoewel het samenwerkingsverband meer regie heeft gekregen op de verdeling van de middelen, heeft het nauwelijks meer regie gekregen op de wijze waarop de middelen worden ingezet door de scholen. Ook het zicht op de inzet van de lwoo-middelen en met name op het effect van deze inzet is slechts in beperkte mate toegenomen. Daarbij blijkt dat vooral scholen in samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing hanteren meer vrijheid ervaren in de inzet van de middelen.

Lwoo-middelen hoofdzakelijk ingezet voor vmbo

Meer vrijheid in de inzet van middelen doet vermoeden dat lwoo-middelen breder worden ingezet dan voor het vmbo. In 2014 werd het afschaffen van de licentie-systematiek ook geassocieerd met verruiming van de middelen naar havo/vwo, wat wettelijk gezien nu niet mogelijk is (Eimers e.a.). De meeste scholen blijken echter de lwoo-middelen uitsluitend voor het vmbo in te zetten. Een klein deel van de scholen geeft aan dat middelen ook ingezet worden voor havo/vwo-leerlingen. Hoewel dit dubieus genoemd mag worden aangezien wettelijk bepaald is dat lwoo-middelen enkel voor het vmbo bedoeld zijn, is dit niet anders dan voorheen. Ook in 2014 bleek, uit het onderzoek Passend en zeker, op sommige scholen lwoo-middelen naar havo/vwo-leerlingen of andere doelen dan de ondersteuning van leerlingen te gaan.

Toewijzingsprocedure minder transparant, maar beter kijken naar ondersteuningsbehoefte

Binnen samenwerkingsverbanden die nog een aanwijzing hanteren vindt een deel van de respondenten dat de uniformiteit en de transparantie van de toewijzingsprocedure van lwoo is afgenomen. Dit komt doordat in de meeste samenwerkingsverbanden de criteria voor leerachterstanden minder rigide gehanteerd worden en de beslissing voor de toekenning van lwoo deels op schoolniveau plaatsvindt. Bij samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing hanteren vindt geen toewijzingsprocedure meer plaats, maar wordt zeer zeker nog informatie van het basisonderwijs geanalyseerd om de ondersteuningsbehoefte van de leerling vast te stellen. Nadat de informatieoverdracht vanuit het primair onderwijs door de eerste tranche als belangrijk knelpunt werd ervaren, lijken samenwerkingsverbanden nu voorbereid en is niet op grote schaal sprake van verslechtering van de informatieoverdracht. Door het loslaten van de criteria wordt nu juist beter gekeken naar wat een leerling nodig heeft in plaats van dat wordt afgegaan op een 'label'.

Ondanks meer mogelijkheden voor maatwerk, geen verandering in ondersteuning

De ontwikkelingen als 'beter kijken naar de ondersteuningsbehoefte' en meer mogelijkheden om ondersteuning op maat te bieden suggereren dat opting out leidt tot een meer individuele benadering. De aard van de ondersteuning blijkt echter vooralsnog hetzelfde gebleven. Net als in 2014 zetten de meeste scholen lwoo-middelen vooral in voor klassenverkleining in de onderbouw en ondersteuning bij het leerproces, dus meer collectieve vormen van ondersteuning. Wel lijkt een eerste stap gezet in het feit dat het gesprek tussen scholen gevoerd wordt over de inrichting van de ondersteuning.

Geen verslechtering van bestuurlijke verhoudingen, wel financiële gevolgen

Men vreesde dat een discussie over de middelenverdeling een verslechtering van de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband tot gevolg zou hebben. Dit blijkt bij de samenwerkingsverbanden die aan opting out deelnemen niet het geval te zijn. Wel worden financiële gevolgen ervaren. Scholen binnen samenwerkingsverbanden zonder aanwijzing menen vaker er financieel op achter uit te gaan dan scholen binnen samenwerkingsverbanden die nog wel een aanwijzing hanteren. Nadelige financiële consequenties zijn het belangrijkste knelpunt dat ervaren wordt.

Financiële gevolgen risico voor continuering ondersteuning

Hoewel een overgrote meerderheid van de schoolleiders aangeeft dat ze vooralsnog de benodigde ondersteuning kunnen bieden, zijn er ook schoolleiders die menen dat ze een deel van de (voormalige) lwoo-leerlingen niet meer voldoende kunnen ondersteunen, als gevolg van onvoldoende financiële middelen.

6.3 Reflectie

Bovenstaande conclusies geven al een beeld van de mate waarin de verwachte voor- en nadelen van het loslaten van landelijke criteria, zoals deze naar voren kwamen in het onderzoek Passend en zeker van Eimers en anderen (2014), verwezenlijkt worden. In deze paragraaf staan we eerst stil bij de mate waarin de verwachte voor- en nadelen van het loslaten van criteria zoals genoemd in hoofdstuk 3 zijn uitgekomen. Vervolgens reflecteren we op de ontwikkeling die het leerwegondersteunend onderwijs doormaakt door de invoering in passend onderwijs.

Voor de hier bovenstaande conclusie en hierna volgende reflectie is het van belang te realiseren dat het beleid, zowel landelijk als binnen samenwerkingsverbanden, zich in een tussenfase bevindt. Er heeft nog geen wetswijziging plaatsgevonden en ook heerst er nog veel onduidelijkheid over de toekomstige landelijke bekostiging. Dit staat doorontwikkeling van het beleid binnen samenwerkingsverbanden in de weg, met name doordat er veel onzekerheid bestaat over de financiën. Dit betekent ook dat het op dit moment gaat om voorlopige gevolgen en ontwikkelingen zolang de wetswijziging en landelijke bekostigingssystematiek nog niet definitief zijn.

Verwezenlijking verwachte voor- en nadelen

De verwachte voordelen van het loslaten van criteria waren: meer maatwerk, minder bureaucratie, consequent gezien passend onderwijs, perverse prikkels voorkomen en beter voor ouders.

Op basis van de eerste ervaringen binnen de opting out-regeling stellen we vast dat minder bureaucratie is gerealiseerd en dat er meer mogelijkheden ervaren worden om maatwerk te bieden, maar dat dit zich nog niet vertaald heeft naar verandering in de ondersteuning. Het genoemde voordeel 'consequent gezien passend onderwijs' is middels opting out gerealiseerd doordat samenwerkingsverbanden de vrijheid krijgen om zelf invulling te geven aan hun lwoo-beleid, maar dit is nog niet wettelijk verankerd. Het wegnemen van de 'perverse prikkel' om zoveel mogelijk leerlingen als lwoo-leerling te indiceren, is op landelijk niveau gerealiseerd doordat de lwoo-bekostiging per samenwerkingsverband is gelimiteerd. Hiermee wordt het risico van overschrijding van de bekostiging bij het samenwerkingsverband gelegd. Wanneer binnen een samenwerkingsverband nog een aanwijzing wordt gehanteerd op basis waarvan ook de verdeling van de lwoo-middelen plaatsvindt, is het feitelijk nog mogelijk dat vmbo-scholen voor zoveel mogelijk leerlingen een aanwijzing aanvragen. De perverse prikkel voor scholen is in dit geval niet weggenomen. Deze verdwijnt pas op het moment dat de verdeling van de middelen niet meer gekoppeld is aan een vorm van een aanwijzing.

Het verwachte voordeel 'beter voor ouders' lijkt niet gerealiseerd. Hierbij wordt opgemerkt dat hier wel de eerste stappen in zijn gezet, maar dat versterking van communicatie met ouders meer inzet vraagt.

De verwachte nadelen van het loslaten van criteria waren: onduidelijke verwijzingsprocedures, verslechtering bestuurlijke verhoudingen, toename bureaucratie, financiële consequenties, leerlingen niet meer op de juiste plek en slechte timing.

Ten aanzien van de genoemde nadelen stellen we vast dat verslechtering van bestuurlijke verhoudingen en een toename van bureaucratie binnen de opting out-regeling niet zijn uitgekomen. Wel gaan de toewijzingsprocedures regionaal van elkaar verschillen en ook binnen samenwerkingsverbanden kunnen verschillen bestaan tussen scholen in de toekenning van ondersteuning aan de voormalige lwoo-doelgroep. Echter bestonden deze verschillen ook in de tijd dat er wel vaste landelijke criteria gebruikt werden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat er scholen waren die geen lwoo-licentie hadden, maar de leerlingen die binnen deze doelgroep vielen wel extra ondersteuning boden. Of uit het verschil tussen scholen die sterk inzetten op het aanvragen van lwoo-indicaties ten opzichte van scholen die hier minder op gericht waren.

Hoewel vooralsnog de financiële consequenties op dit moment lijken mee te vallen, is er op basis van dit onderzoek niets te zeggen over de financiële gevolgen van de landelijke herverdeling van lwoo-middelen. Het is te verwachten dat de landelijke herverdeling samen met de vereenvoudiging van de bekostiging en de gevolgen van leerlingendaling de komende jaren meer impact zal hebben dan de relatief beperkte financiële veranderingen die hebben plaatsgevonden in het kader van opting out. Om te waarborgen dat de voormalige lwoo-doelgroep de ondersteuning krijgt die zij nodig heeft, is het van belang dat de beschikbaarheid van extra middelen voor het vmbo geborgd blijft en dat scholen voldoende tijd krijgen om zich aan te passen aan de nieuwe financiële situatie.

Over het genoemde nadeel ‘de slechte timing’ van de inpassing van lwoo in passend onderwijs kunnen we op basis van dit onderzoek weinig zeggen, behalve dat de opting out-regeling samenwerkingsverbanden ruimte biedt om in hun eigen tempo de verdere integratie van lwoo in passend onderwijs op te pakken.

Toekomst van lwoo in het licht van passend onderwijs

In deze paragraaf reflecteren we op de ontwikkeling die het leerwegondersteunend onderwijs doormaakt sinds de integratie van lwoo in passend onderwijs. Vanaf 1 januari 2016 valt het lwoo onder de verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs en kunnen samenwerkingsverbanden middels de opting out-regeling eigen beleid ontwikkelen ten aanzien van lwoo. Het feit dat deze samenwerkingsverbanden mogen afwijken van de landelijk vastgestelde criteria, duur en licenties roept de vraag op of dit verandering heeft gebracht in de uitgangspunten van lwoo en of lwoo in het licht van passend onderwijs en tegen de achtergrond van opting out een andere invulling heeft gekregen.

Als we kijken naar de ontwikkeling die lwoo doormaakt sinds de start van de opting out-regeling valt ons op dat het leerwegondersteunend onderwijs zich ontwikkelt naar het gedachtegoed van passend onderwijs, in de zin dat meer uitgegaan wordt van de ondersteuningsbehoefte van een leerling in plaats van de beperkingen van een leerling. Tegelijkertijd lijkt er in de uitgangspunten van lwoo niet wezenlijk iets te veranderen. Lwoo is van oudsher bedoeld voor leerlingen die voldoende capaciteiten hebben om een vmbo-diploma te halen, maar daar extra begeleiding bij nodig hebben vanwege een combinatie van een laag IQ en leerachterstanden. Hoewel de meeste samenwerkingsverbanden het IQ-criterium laten vallen, staan de criteria van leerachterstanden in alle regio’s (ook de samenwerkingsverbanden die geen aanwijzing meer hanteren) overeind. De middelen worden voor het overgrote deel ingezet voor leerlingen die vanwege leerachterstanden extra begeleiding nodig hebben. Door het minder rigide hanteren van de criteria kunnen ook andere leerlingen profiteren van het ondersteuningsaanbod. Dit verschilt weinig ten opzichte van de situatie voor opting out waarin het ook voorkwam dat andere dan de geïndiceerde leerlingen ondersteuning kregen, bijvoorbeeld omdat er nog enkele plekken waren in de lwoo-klas of doordat in de gehele onderbouw kleinere klassen gevormd werden zonder specifiek lwoo-klassen te onderscheiden.

Opvallend is het grote aantal samenwerkingsverbanden dat er voor kiest geen aanwijzing voor lwoo meer te hanteren. Hoewel dit past bij de gedachte van minder stigmatiseren en minder labelen, heeft dit als keerzijde dat er op regionaal niveau minder goed zicht gehouden kan worden op de doelgroep. Dit maakt het lastiger om vast te stellen in hoeverre middelen doelmatig besteed worden.

In veel samenwerkingsverbanden is door de ontwikkeling van nieuw lwoo-beleid binnen de eigen regio voorzichtig het gesprek tussen scholen op gang gekomen over de ondersteuning die geboden wordt aan lwoo-leerlingen. Een goed inhoudelijk gesprek over de ondersteuning die wordt geboden, kan onderdeel vormen van de verantwoordings-systematiek. Mede door gebrek aan duidelijkheid over de financiële gevolgen van de landelijke herverdeling, worden gesprekken over lwoo nog veelal vanuit een financieel perspectief gevoerd. Dit is begrijpelijk aangezien dit voortkomt uit de angst van scholen

om de lwoo-leerlingen niet meer de ondersteuning te kunnen bieden die zij nodig hebben. Maar wat houdt die ondersteuning die deze doelgroep nodig heeft precies in? Zijn dat meer collectieve vormen van ondersteuning, zoals klassenverkleining of juist meer op maat individuele ondersteuningsvormen of vraagt het om meer gespecialiseerde ondersteuningsexpertise op specifieke vestigingen in de regio. Uit een antwoord van de Kennisrotonde (KR. 411) blijkt dat weinig bekend is over de effectiviteit van aanpakken in het leerwegondersteunend onderwijs. Om zicht te krijgen en te houden op of de lwoo-doelgroep de ondersteuning krijgt die nodig is en om verantwoording af te kunnen leggen over doelmatige besteding van de middelen lijkt het zinvol om gesprekken over lwoo meer vanuit een inhoudelijk perspectief te gaan voeren. Meer kennis over en inzicht in effectieve vormen van ondersteuning bij leerachterstanden in het voortgezet onderwijs kunnen hierbij nuttig zijn.

7. Literatuur

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. Uitgebreide versie. KBA Nijmegen, Bureau Turf en Kohnstamm Instituut UvA.

Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E. (2016). Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs. Nijmegen: KBA Nijmegen.

Habermehl, M., Ploeg, S. van der, Weijers, S. & Roelofs, M. (2018). Opting out geen optie? Belemmeringen om voor opting out in kader van LWOO te kiezen. Utrecht: Oberon.

Kennisrotonde. (2018). Wat zijn effectieve aanpakken van leerachterstanden in het leerwegondersteunend onderwijs? (KR.411). Den Haag: Kennisrotonde.

Heim, M. & Weijers, S. (2018). Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon.

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

Weijers, S. & Heim, M. (2017). Verder met nieuw beleid lwoo. Tweede rapportage van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo. Utrecht: Oberon.

Bijlagen

Bijlage A. Analyse respons vragenlijst

Tabel A.1 Respons panel en populatie swv's, tranches

(populatie N = 42; respons N = 32)

	Populatie	Respons
1 ^e tranche	42%	47%
2 ^e tranche	21%	16%
3 ^e tranche	37%	37%

Tabel A.2 Respons panel en populatie swv's, mate van verevening

(populatie N = 42; respons N = 32)

	Populatie	Respons
Grote negatieve verevening (<89%)	31%	28%
Kleine verevening (89% - 111%)	28%	31%
Grote positieve verevening (>111%)	41%	41%

Tabel A.3 Respons panel en populatie scholen, tranches

(populatie N = 524; respons N = 133)

	Populatie	Respons
1 ^e tranche	52%	42%
2 ^e tranche	18%	21%
3 ^e tranche	30%	37%

Tabel A.4 Respons panel en populatie scholen, aantal lwoo leerlingen op 1-10-2018 (populatie N = 524; respons N = 133)

	Populatie	Respons
Geen lwoo leerlingen	37%	26%
1-16 lwoo leerlingen	22%	23%
17-80 lwoo leerlingen	21%	26%
>80 lwoo leerlingen	21%	26%

Bijlage B. Uitkomsten vragenlijst samenwerkingsverbanden

Tabel B.1 Voor welke vorm van opting out heeft uw samenwerkingsverband gekozen?

Alleen opting out van lwoo-licenties	3%
Alleen opting out van landelijke criteria en duur van de ondersteuningstoewijzing voor lwoo.	47%
Beiden, zowel opting out van lwoo-licenties als opting out van landelijke criteria en duur van de ondersteuningstoewijzing	50%
N	32

Tabel B.2 Hanteren jullie binnen het nieuwe beleid van uw samenwerkingsverband nog een vorm van een aanwijzing lwoo (voorheen lwoo indicatie)?

Ja, wij hanteren een vorm van aanwijzing	32%
Nee, wij hanteren geen aanwijzing	68%
N	31

Tabel B.3 Welke van de volgende typering is van toepassing op samenwerkingsverband*

Het samenwerkingsverband beslist over toekenning van de aanwijzing	50%
De school beslist over toekenning van de aanwijzing (bijv. commissie van toelating op school)	30%
De school beslist samen met het samenwerkingsverband over toekenning van de aanwijzing	20%
N	10

*Alleen samenwerkingsverbanden met een vorm van aanwijzing

Tabel B.4 Op welke wijze van verdeling worden de lwoo-middelen op dit moment verdeeld binnen uw samenwerkingsverband?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Via DUO op basis van aanwijzingen lwoo in BRON geregistreerd	20%	0%
Door het swv op basis van interne aanwijzingen (arrangementen lwoo, OPP leerrendementen etc.)	30%	0%
Door het swv volgens een vaste verdeling (bijv. basis 75% en kader 25%, basiskader= 3:1)	0%	10%
Door het swv op basis van historische gegevens: (gemiddelde) percentage lwoo-leerlingen in het verleden	10%	19%
Door het swv op basis van het aantal vmbo-leerlingen volgens meest recente telling	10%	5%
Door het swv op basis van een gecombineerde verdeelsleutel, namelijk	30%	38%
Anders, namelijk	0%	29%
N	10	21

Afspraken over inzet van lwoo-middelen

Tabel B.5 Welke afspraken zijn er binnen uw samenwerkingsverband gemaakt over de inzet van de lwoo-middelen?

Binnen ons swv is afgesproken.....	Wel aanwijzing			Geen aanwijzing		
	Ja	Nee	W.n.	Ja	Nee	W.n.
dat de lwoo-middelen uitsluitend worden ingezet voor het vmbo.	80%	20%	0%	67%	29%	5%
dat de lwoo-middelen uitsluitend voor de leerwegen basis en kader ingezet mogen worden.	20%	80%	0%	19%	76%	5%
dat de lwoo-middelen (ook) ingezet (kunnen) worden voor havo/vwo-leerlingen.	10%	90%	0%	14%	81%	5%
dat lwoo-middelen ook ingezet (mogen) worden voor andere zaken dan de zorg(structuur).	60%	40%	0%	24%	71%	5%
dat de lwoo-middelen uitsluitend worden ingezet voor leerlingen met een (interne) aanwijzing lwoo.	0%	100%	0%	-	-	-
dat scholen nog wel bijhouden hoeveel van de instromende leerlingen aan de landelijke criteria voor lwoo voldoen	-	-	-	5%	90%	5%
N	10			21		

Tabel B.6 Hoeveel schoollocaties met vmbo ontvingen in de periode vóór opting out lwoo-middelen binnen uw samenwerkingsverband?

Aantal schoollocaties vmbo die wel lwoo-middelen ontvingen	Aantal samenwerkingsverbanden	
	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
2	-	1
3	-	3
4	1	4
5	-	2
6	1	3
7	3	2
8	-	2
9	-	1
10	2	-
11	-	1
12	1	-
21	1	1
27	-	1
100	1	-
N	10	21

Tabel B.7 Hoeveel schoollocaties met vmbo-b en vmbo-k ontvingen geen lwoo-middelen binnen uw samenwerkingsverband?

Aantal schoollocaties vmbo (met basis/kader) die geen lwoo-middelen ontvingen	Aantal samenwerkingsverbanden	
	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
0	7	20
1	3	1
N	10	21

Tabel B.8 Hoeveel schoollocaties met alleen vmbo-tl ontvingen geen lwoo-middelen binnen uw samenwerkingsverband?

Aantal schoollocaties (met alleen tl) die geen lwoo-middelen ontvingen	Aantal samenwerkingsverbanden	
	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
0	3	7
1	5	3
2	-	4
3	-	3
4	1	1
6	1	1
8	-	1
10	-	1
N	10	21

Tabel B.9 Indien er locaties zonder lwoo-licenties waren, is er binnen het nieuwe lwoo-beleid van uw samenwerkingsverband voor gekozen om vmbo-locaties die voorheen geen lwoo-middelen ontvingen mee te laten delen in lwoo-middelen?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Nee	86%	60%
Ja, alle vmbo-locaties, die voorheen geen lwoo-middelen ontvingen, delen nu mee in de middelen	14%	40%
Ja, maar niet alle vmbo-locaties, die voorheen geen lwoo-middelen ontvingen, delen mee in de middelen, namelijk...	0%	0%
N	7	15

Inpassing in ondersteuningsstructuur

Tabel B.10 Worden de lwoo-middelen ingezet in de vorm van basisondersteuning of extra ondersteuning? Vink aan wat van toepassing is.

De lwoo-middelen worden ingezet in de vorm van	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Basisondersteuning voor alle leerlingen.	10%	24%
Extra ondersteuning voor specifieke leerlingen.	30%	0%
Zowel basis- als extra ondersteuning.	60%	76%
Weet ik niet	0%	0%
Anders, namelijk...	0%	0%
N	10	21

Tabel B.11 Welke afspraken zijn er binnen uw samenwerkingsverband gemaakt over het gebruik van plannen voor de (voormalige) lwoo-leerlingen? Vink aan wat van toepassing is.

Binnen ons samenwerkingsverband	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Is de afspraak dat voor alle (voorheen) lwoo-leerlingen een volledig OPP of vereenvoudigde versie van het OPP (bijv. OPP	40%	5%
Is de afspraak dat er groepsplannen voor de (voorheen) lwoo-leerlingen gemaakt worden.	0%	14%
Zijn geen afspraken gemaakt over het gebruik van plannen voor (voorheen) lwoo-leerlingen.	40%	67%
Anders, namelijk:	20%	14%
N	10	21

Veranderingen sinds de start van het nieuwe lwoo-beleid binnen uw samenwerkingsverband.

Tabel B.12 Welke ontwikkelingen zijn er in de aantallen leerlingen binnen uw samenwerkingsverband?

	Wel aanwijzing			Geen aanwijzing		
	Toename	Gelijk gebleven	Afname	Toename	Gelijk gebleven	Afname
Aantal lwoo-leerlingen	20%	0%	80%	-	-	-
Aantal pro-leerlingen	40%	20%	40%	29%	33%	38%
Aantal vso-leerlingen	40%	30%	30%	38%	33%	29%
N	10			21		

Tabel B.13 Heeft het nieuwe lwoo-beleid van uw samenwerkingsverband daar volgens u een rol in gespeeld?

	Wel aanwijzing			Geen aanwijzing		
	Ja	Nee	W.n.	Ja	Nee	W.n.
Aantal lwoo-leerlingen	40%	60%	0%	-	-	-
Aantal pro-leerlingen	0%	100%	0%	0%	90%	10%
Aantal vso-leerlingen	10%	90%	0%	5%	85%	10%
N	10			21		

Tabel B.14 In welke mate zijn de beoogde effecten van het nieuwe lwoo-beleid binnen uw samenwerkingsverband gerealiseerd? – wel aanwijzing

	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate	Geen doel binnen swv	W.n./ onvoldoende zicht op
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs.	10%	0%	20%	20%	40%	10%	0%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan (voorheen) lwoo-leerlingen is voor scholen verminderd.	0%	10%	40%	20%	30%	0%	0%
De toewijzingsprocedure van lwoo is vereenvoudigd.	0%	0%	30%	30%	30%	10%	0%
Binnen ons samenwerkingsverband houden we de groep (voorheen) lwoo-leerlingen goed in beeld.	0%	0%	20%	50%	20%	10%	0%
N	10						

Tabel B.15 Beoogde effecten nieuw lwoo-beleid – wel aanwijzing (zonder antwoordcategorie geen doel binnen ons swv en w.n./onvoldoende zicht op)

	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs. (N=9)	11%	0%	22%	22%	44%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan (voorheen) lwoo-leerlingen is voor scholen verminderd. (N=10)	0%	10%	40%	20%	30%
De toewijzingsprocedure van lwoo is vereenvoudigd. (N=9)	0%	0%	33%	33%	33%
Binnen ons samenwerkingsverband houden we de groep (voorheen) lwoo-leerlingen goed in beeld. (N=9)	0%	0%	22%	56%	20%

Tabel B.16 In welke mate zijn de beoogde effecten van het nieuwe lwoo-beleid binnen uw samenwerkingsverband gerealiseerd? - geen aanwijzing

	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate	Geen doel binnen swv	W.n./ onvoldoende zicht op
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs.	0%	0%	14%	33%	19%	0%	33%

Er wordt door scholen beter gekeken naar de ondersteuningsbehoefte van (voorheen) lwoo-leerlingen bij het bepalen van de ondersteuning.	0%	5%	43%	19%	5%	10%	19%
Er wordt door scholen meer ondersteuning op maat geboden aan (voorheen) lwoo-leerlingen.	0%	14%	43%	14%	0%	0%	29%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan (voorheen) lwoo-leerlingen is voor scholen verminderd.	0%	0%	0%	29%	71%	0%	0%
De administratieve lasten omtrent de ondersteuning van (voorheen) lwoo-leerlingen is voor scholen verminderd.	0%	10%	10%	29%	43%	0%	10%
Als samenwerkingsverband hebben we meer regie over de verdeling van de middelen.	0%	0%	29%	29%	33%	10%	0%
Als samenwerkingsverband hebben we meer regie op de wijze waarop de lwoo-middelen worden ingezet door de scholen.	10%	29%	33%	10%	5%	14%	0%
N	21						

Tabel B.16 Beoogde effecten nieuw lwoo-beleid – geen aanwijzing (zonder antwoordcategorie geen doel binnen ons swv en w.n./onvoldoende zicht op)

	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs.	0%	0%	21%	50%	29%
Er wordt door scholen beter gekeken naar de ondersteuningsbehoefte van (voorheen) lwoo-leerlingen bij het bepalen van de ondersteuning.	0%	7%	60%	27%	7%
Er wordt door scholen meer ondersteuning op maat geboden aan (voorheen) lwoo-leerlingen.	0%	20%	60%	20%	0%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan (voorheen) lwoo-leerlingen is voor scholen verminderd.	0%	0%	0%	29%	71%
De administratieve lasten omtrent de ondersteuning van (voorheen) lwoo-leerlingen is voor scholen verminderd.	0%	11%	11%	32%	47%
Als samenwerkingsverband hebben we meer regie over de verdeling van de middelen.	0%	0%	32%	32%	37%
Als samenwerkingsverband hebben we meer regie op de wijze waarop de lwoo-middelen worden ingezet door de scholen.	11%	33%	39%	11%	6%

Tabel B.17 Welke veranderingen neemt u verder waar binnen uw samenwerkingsverband?
Meerdere antwoorden mogelijk.

Door wijzigingen in ons lwoo-beleid,	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
is informatieoverdracht van het po naar het vo verslechterd.	0%	10%
is de informatieoverdracht van het po naar het vo verbeterd.	20%	14%
is beter zichtbaar wat het effect is van de inzet van de lwoo-middelen.	10%	14%
is de betrokkenheid van ouders bij het vaststellen van de ondersteuning die een (voorheen) lwoo-leerling nodig heeft, groter geworden.	30%	19%
is de bureaucratische last voor scholen t.b.v. de verantwoording van de lwoo-middelen toegenomen.	20%	19%
missen scholen informatie om de ondersteuningsbehoefte van een (voorheen) lwoo-leerling te bepalen.	0%	24%
zijn de mogelijkheden om leerlingen in het grensgebied van lwoo en praktijkonderwijs passende ondersteuning te bieden toegenomen.	50%	33%
is beter zichtbaar hoe de lwoo-middelen door de scholen worden ingezet voor ondersteuning.	40%	38%
hebben wij als samenwerkingsverband de groep (voorheen) lwoo-leerlingen minder goed in beeld.	10%	43%
zijn scholen onderling het gesprek gaan voeren over de ondersteuning waarvoor zij lwoo-middelen inzetten.	50%	43%
hebben scholen meer vrijheid gekregen in de inzet van de lwoo-middelen.	30%	62%
is er sprake van minder stigmatisering van de leerlingen die ondersteuning nodig hebben in het kader van leerachterstanden.	50%	76%
hebben scholen de mogelijkheid gekregen om meer maatwerk te leveren in de ondersteuning van de (voorheen) lwoo-leerlingen.	40%	76%
is de transparantie van de toewijzingsprocedure afgenomen.	30%	-
hebben we als samenwerkingsverband meer regie gekregen over de verdeling van de lwoo-middelen.	40%	-
Er wordt door scholen beter gekeken naar de ondersteuningsbehoefte van (voorheen) lwoo-leerlingen bij het bepalen van de ondersteuning.	50%	-
is de uniformiteit van de toewijzingsprocedure afgenomen	50%	-
N	10	21

Tabel B.18 Welke van de volgende uitspraken over de financiële gevolgen van wijzigingen in het lwoo-beleid zijn voor uw samenwerkingsverband van toepassing?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
De negatieve financiële gevolgen als resultaat van het gewijzigde lwoo-beleid vormen een bedreiging voor het voortbestaan van een of meerdere	0%	0%
Er is sprake van versnippering van de lwoo-middelen over meer schoollocaties.	0%	0%
Er is sprake van versnippering van de lwoo-middelen doordat er ook lwoo-middelen ingezet worden voor havo-vwo leerlingen.	10%	0%
De wijzigingen in het lwoo-beleid leiden tot een toename van de kosten voor lwoo binnen het samenwerkingsverband.	0%	5%
Binnen ons samenwerkingsverband zijn de financiële belangen van scholen gaan overheersen bij de uitwerking van het nieuwe lwoo-beleid.	0%	5%

Door de uitwerking van het nieuwe lwoo-beleid zijn de verhoudingen tussen besturen binnen ons samenwerkingsverband verslechterd.	0%	5%
Binnen ons samenwerkingsverband konden we het moeilijk eens worden over de verdeling van de lwoo-middelen.	10%	10%
De wijzigingen in het lwoo-beleid leiden tot een afname van de kosten voor lwoo binnen het samenwerkingsverband.	50%	29%
De wijzigingen in het lwoo-beleid hebben voor één of enkele locaties aanzienlijke negatieve financiële gevolgen.	10%	33%
De wijzigingen in het lwoo-beleid hebben nauwelijks financiële gevolgen voor de scholen.	80%	43%
De wijzigingen in het lwoo-beleid leiden tot een stabilisatie van de kosten voor lwoo binnen het samenwerkingsverband.	30%	52%
Binnen ons samenwerkingsverband konden de besturen het goed eens worden over de verdeling van de lwoo-middelen.	60%	90%
N	10	21

Tabel B.19 In hoeverre kunnen de schoollocaties binnen uw (voormalige) lwoo-leerlingen de benodigde ondersteuning blijven bieden?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
in (bijna) alle gevallen niet	0%	0%
in de meeste gevallen niet	0%	0%
in de helft van de gevallen wel, de andere helft niet	0%	0%
in de meeste gevallen wel	0%	52%
in (bijna) alle gevallen wel	100%	48%
N	10	21

Tabel B.20 Is de ondersteuning van (voorheen) lwoo-leerlingen op de scholen meer individueel gericht ingevuld sinds de start van het nieuwe lwoo-beleid van het samenwerkingsverband?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Nee, de ondersteuning is minder individueel gericht ingevuld.	10%	19%
Dit is ongeveer gelijk gebleven.	80%	57%
Ja, de ondersteuning is meer individueel gericht ingevuld.	10%	10%
Er hebben wel veranderingen in de ondersteuning plaats gevonden, maar dat komt niet door het nieuwe beleid van het samen	0%	14%
N	10	21

Tabel B.21 In hoeverre bent u tevreden over het nieuwe lwoo-beleid binnen uw swv?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Heel ontevreden	0%	0%
Tamelijk ontevreden	0%	0%
Niet ontevreden en niet tevreden	30%	19%
Tamelijk tevreden	50%	33%
Heel tevreden	20%	48%
N	10	21

Bijlage C. Uitkomsten vragenlijst scholen

Tabel C.1 Welk onderwijstypen biedt uw schoollocatie? *Meerdere antwoorden mogelijk*

Vmbo-b	69%
Vmbo_k	69%
Vmbo_g	50%
Vmbo_t	71%
Havo	36%
Vwo	31%
Pro	8%
ISK (uitsluitend ISK11)	8% (5%)
N	133

Tabel C.2 Kreeg uw schoollocatie lwoo-middelen in de periode voordat uw samenwerkingsverband startte met opting out?

	Percentage scholen
Ja	84%
Nee	16%
N	127

Tabel C.3 Krijgt uw schoollocatie lwoo-middelen sinds uw samenwerkingsverband is gestart met opting out?

	Percentage scholen
Ja	25%
Nee	75%
N	20

Tabel C.4 Wordt binnen uw school het begrip 'lwoo-leerling' nog gehanteerd?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Ja	75%	21%
Nee	25%	79%
N	55	57

¹¹ Scholen die uitsluitend ISK aanbieden zijn alleen de vragen m.b.t. tevredenheden de vragenlijst aangeboden.

Tabel C.5 In hoeverre is het percentage lwoo-leerlingen op uw school veranderd sinds het samenwerkingsverband deelneemt aan opting out?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Het percentage lwoo-leerlingen op mijn school is min of meer gelijk gebleven.	62%	54%
Het percentage lwoo-leerlingen op mijn school is toegenomen.	20%	18%
Het percentage lwoo-leerlingen op mijn school is afgenomen.	15%	11%
We hebben geen zicht meer op het percentage lwoo-leerlingen op onze school.	4%	18%
N	55	57

Tabel C.6 Is dit volgens u een gevolg van het nieuwe lwoo-beleid van uw samenwerkingsverband?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
ja	13%	23%
nee	62%	65%
weet ik niet	25%	12%
N	55	57

Tabel C.7 Hoe worden de lwoo-middelen binnen uw school ingezet sinds uw samenwerkingsverband is gestart met opting out? - Wel aanwijzing

Onze school	Ja	Nee	Weet niet	n.v.t.
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor het vmbo.	78%	11%	7%	4%
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor de leerwegen basis en kader.	40%	38%	7%	15%
zet de lwoo-middelen ook in voor havo/vwo-leerlingen.	4%	64%	5%	27%
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor leerlingen met een (interne) aanwijzing lwoo.	24%	63%	7%	6%
zet de lwoo-middelen ook in voor andere zaken dan de zorg(structuur).	35%	51%	9%	5%
N	54-55 ¹²			

¹² In verband met de routing van de vragenlijst en het hercoderen van de antwoorden van vier respondenten kan de N per vraag afwijken, daarom wordt in de tabellen waar dit het geval is de minimale en maximale N weergegeven.

Tabel C.8 Hoe worden de lwoo-middelen binnen uw school ingezet sinds uw samenwerkingsverband is gestart met opting out? – Geen aanwijzing

	Ja	Nee	Weet niet	n.v.t.
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor het vmbo.	75%	19%	5%	0%
zet de lwoo-middelen uitsluitend in voor de leerwegen basis en kader.	25%	58%	0%	18%
zet de lwoo-middelen ook in voor havo/vwo-leerlingen.	14%	47%	5%	33%
zet de lwoo-middelen ook in voor andere zaken dan de zorg(structuur).	32%	56%	7%	5%
houdt bij hoeveel van de instromende leerlingen aan de landelijke criteria voor lwoo voldoen (bijv. om op basis van die telling de middelenverdeling eventueel bij te stellen).	17%	69%	11%	4%
N	57			

Tabel C.9 Voor welke maatregelen en voorzieningen worden lwoo-middelen ingezet?

	Wel aanwijzing			Geen aanwijzing		
	Ja	Nee	Weet niet	Ja	Nee	Weet niet
klassenverkleining onderbouw	80%	18%	2%	86%	12%	2%
klassenverkleining bovenbouw	55%	38%	7%	70%	28%	2%
extra uren mentor	58%	42%	0%	61%	35%	4%
(extra) uren zorgcoördinator	75%	25%	0%	63%	32%	5%
inzet onderwijsassistenten	49%	51%	0%	40%	54%	5%
inzet t.b.v. zorgadviesteam (ZAT)	47%	51%	2%	53%	44%	4%
inzet specialistische ondersteuning (zoals orthopedagoog, psycholoog, schoolmaatschappelijk werk)	64%	33%	4%	81%	18%	2%
inzet voor ondersteuning leerproces, zoals remedial teaching, huiswerkondersteuning, faalangsttraining	95%	5%	0%	84%	14%	2%
en rekenonderwijs	71%	24%	5%	51%	47%	2%
inzet voor oudercontacten	13%	82%	5%	19%	79%	2%
scholing en training docenten en mentoren (voor taken gericht op zorgleerlingen)	47%	49%	4%	49%	49%	2%
aanpassing gebouw, faciliteiten, opvanglokaal	27%	69%	4%	37%	61%	2%
aanschaf leermiddelen	45%	53%	2%	37%	60%	4%
administratieve ondersteuning zorgstructuur	22%	71%	7%	18%	75%	7%
extra managementtaken zorgstructuur	18%	75%	7%	19%	75%	5%
anders, namelijk	2%	62%	36%	11%	54%	35%
N	55			57		

Tabel C.10 Is de ondersteuning van (voormalige) lwoo-leerlingen op de scholen meer individueel gericht ingevuld sinds de start van het nieuwe lwoo-beleid van het samenwerkingsverband?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
nee, de ondersteuning is minder individueel gericht ingevuld	6%	14%
dit is ongeveer gelijk gebleven	62%	54%
ja, de ondersteuning is meer individueel gericht ingevuld	16%	19%
er hebben wel veranderingen in de ondersteuning plaatsgevonden, maar dat komt niet door het nieuwe beleid van het samenw	16%	12%
N	55	57

Tabel C.11 In welke mate zijn de beoogde effecten van het nieuwe lwoo-beleid van uw samenwerkingsverband gerealiseerd? – geen aanwijzing

	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate	weet niet	was binnen ons swv geen doel
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs.	6%	8%	17%	15%	11%	23%	21%
Wij kijken als school beter naar de ondersteuningsbehoefte van (voorheen) lwoo-leerlingen bij het bepalen van de ondersteuning.	16%	12%	26%	16%	16%	2%	12%
Wij bieden als school meer ondersteuning op maat geboden aan (voorheen) lwoo-leerlingen.	16%	22%	34%	18%	4%	2%	4%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan lwoo-leerlingen is voor ons als school verminderd.	8%	13%	9%	21%	45%	2%	2%
De administratieve lasten omtrent de ondersteuning van (voorheen) lwoo-leerlingen is voor ons als school verminderd.	8%	16%	14%	22%	32%	6%	2%
Het samenwerkingsverband heeft meer regie over de verdeling van de middelen.	0%	6%	20%	20%	42%	10%	2%
Het samenwerkingsverband heeft meer regie op de wijze waarop de lwoo-middelen worden ingezet door de scholen.	16%	40%	16%	10%	4%	10%	4%
N	50-53						

Tabel C.12 In welke mate zijn de beoogde effecten van het nieuwe lwoo-beleid van uw samenwerkingsverband gerealiseerd? – geen aanwijzing (zonder antwoordcategorie geen doel binnen ons swv en weet niet)

	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs.	10%	13%	30%	27%	20%
Wij kijken als school beter naar de ondersteuningsbehoefte van (voorheen) lwoo-leerlingen bij het bepalen van de ondersteuning.	19%	14%	30%	19%	19%
Wij bieden als school meer ondersteuning op maat geboden aan (voorheen) lwoo-leerlingen.	17%	24%	36%	19%	4%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan lwoo-leerlingen is voor ons als school verminderd.	8%	14%	10%	22%	47%
De administratieve lasten omtrent de ondersteuning van (voorheen) lwoo-leerlingen is voor ons als school verminderd.	9%	17%	15%	24%	35%
Het samenwerkingsverband heeft meer regie over de verdeling van de middelen.	0%	7%	23%	23%	48%
Het samenwerkingsverband heeft meer regie op de wijze waarop de lwoo-middelen worden ingezet door de scholen.	19%	47%	19%	11%	5%

Tabel C.13 In welke mate zijn de beoogde effecten van het nieuwe lwoo-beleid van uw samenwerkingsverband gerealiseerd? – wel aanwijzing

	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate	weet niet	was binnen ons swv geen doel
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs.	0%	20%	19%	7%	9%	33%	11%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan lwoo-leerlingen is voor ons als school verminderd.	11%	22%	26%	15%	6%	19%	2%
De toewijzingsprocedure van lwoo is vereenvoudigd.	8%	13%	23%	26%	6%	25%	0%
Als school hebben we de groep (voorheen) lwoo-leerlingen goed in beeld.	0%	4%	9%	32%	47%	6%	2%

Tabel C.14 In welke mate zijn de beoogde effecten van het nieuwe lwoo-beleid van uw samenwerkingsverband gerealiseerd? – wel aanwijzing (zonder antwoordcategorie geen doel binnen ons swv en weet niet)

	Helemaal niet	Nauwelijks	In redelijke mate	In hoge mate	In zeer hoge mate
Leerlingen ervaren minder testdruk in aanloop naar het voortgezet onderwijs.	0%	37%	33%	13%	17%
De bureaucratische last t.b.v. de toewijzing van ondersteuning aan lwoo-leerlingen is voor ons als school verminderd.	14%	28%	33%	19%	7%
De toewijzingsprocedure van lwoo is vereenvoudigd.	10%	18%	30%	35%	8%
Als school hebben we de groep (voorheen) lwoo-leerlingen goed in beeld.	0%	4%	10%	35%	51%

Tabel C.15 Welke veranderingen neemt u verder binnen uw samenwerkingsverband waar? Vink aan wat van toepassing is.

Door de wijzigingen in het lwoo-beleid binnen ons swv	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
komen er meer leerlingen in het praktijkonderwijs terecht die eigenlijk in het vmbo horen.	2%	0%
is beter zichtbaar wat het effect is van de inzet van de lwoo-middelen.	13%	2%
is beter zichtbaar hoe de lwoo-middelen door de verschillende scholen worden ingezet voor ondersteuning.	21%	15%
is de informatieoverdracht van het po naar het vo verslechterd.	9%	17%
is de betrokkenheid van ouders bij de toewijzing van de ondersteuning aan (voorheen) lwoo-leerlingen groter geworden.	19%	17%
is de bureaucratische last voor onze school t.b.v. de verantwoording van de lwoo-middelen toegenomen.	25%	21%
missen wij als school informatie om de ondersteuningsbehoefte van een (voorheen) lwoo-leerling te bepalen.	25%	25%
hebben wij als school de groep (voorheen) lwoo-leerlingen minder goed in beeld.	-	26%
is de informatieoverdracht van het po naar het vo verbeterd.	21%	26%
zijn de mogelijkheden om leerlingen in het grensgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs passende ondersteuning te bieden toegenomen.	11%	30%
komen er meer leerlingen in het vmbo terecht die eigenlijk in het praktijkonderwijs horen.	38%	36%
hebben wij als school de mogelijkheid gekregen om meer maatwerk te leveren in de ondersteuning van de (voorheen) lwoo-leerlingen.	23%	38%
hebben wij als school meer vrijheid gekregen in de inzet van de lwoo-middelen.	26%	40%

is er op het niveau van het samenwerkingsverband minder goed zicht op de groep lwoo-leerlingen.		48%
is er sprake van minder stigmatisering van de leerlingen die ondersteuning nodig hebben in het kader van leerachterstanden.	23%	49%
is de uniformiteit van de toewijzingsprocedure afgenomen.	17%	-
is de transparantie van de toewijzingsprocedure afgenomen.	17%	-
kijken wij als school beter naar de ondersteuningsbehoefte van (voorheen) lwoo-leerlingen bij het bepalen van de ondersteuning.	31%	-
zijn wij als scholen onderling het gesprek gaan voeren over de ondersteuning waarvoor we lwoo-middelen inzetten.	33%	-
heeft het samenwerkingsverband meer regie gekregen over de verdeling van de lwoo-middelen.	46%	-
heeft het samenwerkingsverband meer regie gekregen over de wijze waarop wij als scholen de lwoo-middelen inzetten.	12%	-
N	52-53	50-53

Tabel C.16 Welke van de volgende uitspraken zijn voor uw school van toepassing ten aanzien van de verdeling van de lwoo-middelen? Meerdere antwoorden mogelijk

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
Binnen ons samenwerkingsverband konden we het goed eens worden over de verdeling van de lwoo-middelen.	72%	77%
De wijzigingen in het lwoo-beleid van ons samenwerkingsverband hebben geen financiële gevolgen voor onze school.	48%	29%
Door de wijzigingen in het lwoo-beleid van ons samenwerkingsverband is onze school er financieel op achteruit gegaan.	17%	41%
Door het nieuwe lwoo-beleid van ons samenwerkingsverband kunnen wij als school minder goed voorzien hoeveel lwoo-middelen wij kunnen verwachten.	17%	21%
Door de wijzigingen in het lwoo-beleid van ons samenwerkingsverband is onze school er financieel op vooruit gegaan.	6%	5%
Binnen ons samenwerkingsverband konden we het moeilijk eens worden over de verdeling van de lwoo-middelen.	4%	9%
Binnen ons samenwerkingsverband zijn de financiële belangen van scholen gaan overheersen bij de uitwerking van het nieuwe lwoo-beleid.	4%	5%
Door de uitwerking van het nieuwe lwoo-beleid van ons samenwerkingsverband zijn de verhoudingen tussen besturen binnen ons samenwerkingsverband verslechterd.	2%	2%
N	54	56

Tabel C.17 In hoeverre kan uw school de (voorheen) lwoo-leerlingen de ondersteuning (blijven) bieden die ze nodig hebben?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
in (bijna) alle gevallen niet	2%	4%
in de meeste gevallen niet	2%	11%
in de helft van de gevallen wel, de andere helft niet	11%	11%
in de meeste gevallen wel	57%	52%
in (bijna) alle gevallen wel	28%	23%
N	54	56

Tabel C.18 Als u niet altijd de ondersteuning kan bieden die nodig is, wat is dan de belangrijkste oorzaak?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing
onvoldoende expertise binnen de schoollocatie	25%	7%
onvoldoende financiële middelen	38%	71%
onvoldoende prioriteit binnen de schoollocatie	0%	0%
onvoldoende signalering van problemen bij leerlingen	13%	14%
anders, namelijk	25%	7%
N	8	14

Tabel C.19 In hoeverre bent u tevreden over het nieuwe lwoo-beleid binnen uw samenwerkingsverband?

	Wel aanwijzing	Geen aanwijzing	Overige respondenten
heel ontevreden	2%	0%	0%
tamelijk ontevreden	13%	19%	0%
niet ontevreden en niet tevreden	29%	20%	80%
tamelijk tevreden	35%	39%	13%
heel tevreden	21%	22%	7%
Gemiddelde	3.60	3.65	3.27
N	52	54	15



Oberon
onderzoek | advies


KBA Nijmegen