



Opting out geen optie?

Belemmeringen om voor opting out in kader van LWOO te kiezen

Marian Habermehl
Sjerp van der Ploeg
Sanne Weijers
m.m.v. Mariska Roelofs (KBA)

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
2	Aanpak	7
3	Resultaten	9
4	Conclusie	17

1 Inleiding

Sinds 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo verantwoordelijk voor de toewijzing en de ondersteuningsbudgetten van het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro).

Toewijzing van lwoo en pro vindt voorlopig nog plaats aan de hand van de geldende landelijke criteria en ook de lwoo-licenties blijven nog behouden. Momenteel wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om de toewijzingscriteria en duur van lwoo en de licenties aan de samenwerkingsverbanden over te dragen. Die wet zal waarschijnlijk niet eerder dan 2020 in werking treden. Vooruitlopend op de wetswijziging kunnen samenwerkingsverbanden sinds 1 januari 2016 kiezen voor 'opting out lwoo'. De samenwerkingsverbanden kunnen dan onder bepaalde voorwaarden eigen keuzes maken en hun beleid vormgeven rondom lwoo.

De samenwerkingsverbanden die reeds gekozen hebben voor opting out zijn via een voortgangsonderzoek gevolgd. Met de uitkomsten van dit onderzoek dragen ze bij aan kennisdeling en bieden input voor wet- en regelgeving en implementatie.¹ Dat geeft onder meer inzicht in de verwachtingen en ervaringen van de samenwerkingsverbanden die de keus voor opting out hebben gemaakt. Het onderzoek laat zien dat de keuzes voor een bepaalde invulling van het nieuwe lwoo-beleid het beoogde resultaat hebben opgeleverd voor de samenwerkingsverbanden. Zo heeft een beperkt aantal samenwerkingsverbanden gekozen voor het loslaten van de licenties, wat bijdraagt aan meer thuisnabij onderwijs. Daarnaast heeft een groot deel van de samenwerkingsverbanden gekozen voor het loslaten van de aanwijzingscriteria, wat bijdraagt aan de reductie in de testdruk die wordt ervaren. De samenwerkingsverbanden brengen verschillende positieve opbrengsten van interne aanwijzing of helemaal geen aanwijzingen naar voren. Ze noemen bijvoorbeeld een eenvoudigere toetsingsprocedure, minder administratieve last, meer vrijheid en eigenaarschap voor scholen, meer mogelijkheden voor maatwerk en meer leerlingen die kunnen profiteren van het ondersteuningsaanbod. De ervaringen van de scholen zijn echter genuanceerder. De ervaringen van de scholen wisselen en hangen sterk samen met de mate waarin ze tevreden zijn over informatieoverdracht vanuit het basisonderwijs. In de samenwerkingsverbanden waar opting out samen is gegaan met een intensievere en warmere overdracht zijn vmbo-scholen het meest tevreden.

Op basis van de meest recente gegevens uit het voortgangsonderzoek blijkt dat het aantal samenwerkingsverbanden dat heeft gekozen voor opting out momenteel 42 bedraagt. Dat betekent dat 33 samenwerkingsverbanden (nog) *geen* gebruik maken van deze optie vooruitlopend op de wetgeving. Bij het ministerie van OCW leeft de vraag welke redenen samenwerkingsverbanden hebben om (nog) niet voor opting out te kiezen en tegen welke eventuele belemmeringen zij aanlopen bij hun voorbereidingen op het nieuwe beleid. Daarnaast is het ministerie van OCW benieuwd naar de beleving van vmbo schoolleiders met betrekking tot de voorbereidingen op het nieuwe beleid. Oberon is daarvoor gevraagd een beknopt onderzoek uit te voeren. Van dat onderzoek doen we in deze korte rapportage verslag.

¹ S. Weijers en M. Heim. 2017. *Verder met nieuw beleid lwoo. Tweede rapportage van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht/Amsterdam: Oberon/Kohnstamm Instituut

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Wat is de stand van zaken van de ontwikkeling in het lwoo-beleid voor de 33 resterende samenwerkingsverbanden? Zijn er plannen, waar bestaan die uit en in welk stadium zijn die?
2. Waarom is er tot nu toe (nog) niet gekozen voor opting out?
3. In welke mate spelen daarin interne processen en tegengestelde belangen een rol? En in welke mate de behoefte aan meer informatie en duidelijkheid omtrent vervolg wetgeving en bekostiging?
4. Hebben deze 33 samenwerkingsverbanden behoefte aan ondersteuning rondom het vraagstuk van opting out en zo ja, welke behoefte?

2 Aanpak

Om de bovenstaande vragen te beantwoorden, zijn zowel directeuren van samenwerkingsverbanden als schoolleiders van vmbo-scholen/afdelingen benaderd. De reden om deze beide groepen als informant te gebruiken, is ingegeven door het feit dat de argumentatie en belemmeringen om niet te kiezen voor opting out, afhankelijk kunnen zijn van de functionaris of persoon aan wie dat wordt gevraagd. Het verschil in positie, toegang tot informatie en belangen van directeuren van samenwerkingsverband en de schoolleiders vmbo-scholen/afdelingen verschaft een vermoedelijk genuanceerder beeld van de feitelijke situatie dan wanneer vanuit één perspectief wordt gekeken.

Daarnaast is voor dit aanvullend onderzoek gekozen voor een combinatie van een kwantitatieve en kwalitatieve benadering. Daarmee krijgen we zowel inzicht in het *soort redenen* waarom samenwerkingsverbanden (nog) niet voor opting out kiezen en belemmeringen die ze ervaren, *de mate waarin* verschillende redenen en belemmeringen een rol spelen maar tevens inzicht in *de achtergronden* van deze redenen en belemmeringen.

Directeuren samenwerkingsverband

De directeuren van de samenwerkingsverbanden vo hebben in het kader van de evaluatie passend onderwijs begin maart 2018 een vragenlijst ontvangen in het kader van een onderzoek naar basisondersteuning. Voor de 33 samenwerkingsverbanden die nog niet voor opting out gekozen hebben, is de vragenlijst uitgebreid met een aantal aanvullende vragen over:

- Fase van beleidsvorming LWOO binnen samenwerkingsverband.
- Belemmeringen die samenwerkingsverbanden ervaren (intern en extern).
- Verwachtingen m.b.t. opting out.
- Eventuele behoefte aan ondersteuning.

Na een rappel via de mail hadden in eerste instantie 15 samenwerkingsverbanden gereageerd. Met de overige 18 samenwerkingsverbanden is vervolgens telefonisch contact gezocht om hen te vragen de korte vragenlijst alsnog in te vullen. Dit heeft erin geresulteerd dat daarvan nog 16 hebben deelgenomen. Dat ging veelal door het afnemen van de vragenlijst via de telefoon. Dat betekent dus een totale respons van 31 (94%). Daarnaast zijn nog 5 verdiepende telefonische interviews uitgevoerd op basis van de eerste respons.

Schoolleiders vmbo

Voor de schoolleiders vmbo is eerst met een selectie van hen telefonische interviews gehouden om inzicht te krijgen in hun perspectief met betrekking tot opting out. Op basis van deze kwalitatieve bevraging is vervolgens een vragenlijst opgesteld voor de vmbo-schoolleiders in de 33 samenwerkingsverbanden die (nog) niet voor opting out gekozen hebben. Ook hier ging het om een redelijk beknopte lijst, met de volgende onderwerpen:

- In hoeverre schoolleiders betrokken worden bij het proces en hoe dit door hen ervaren wordt
- Hoe ervaren de schoolleiders de samenwerking binnen hun samenwerkingsverband
- Welke voor en nadelen schoolleiders zien bij de uitvoer van verschillende scenario's

In totaal zijn 389 vmbo-schoolleiders uitgenodigd deel te nemen aan de vragenlijst. Na rappel lag de respons op 74 (dat is 19 procent).

3 Resultaten

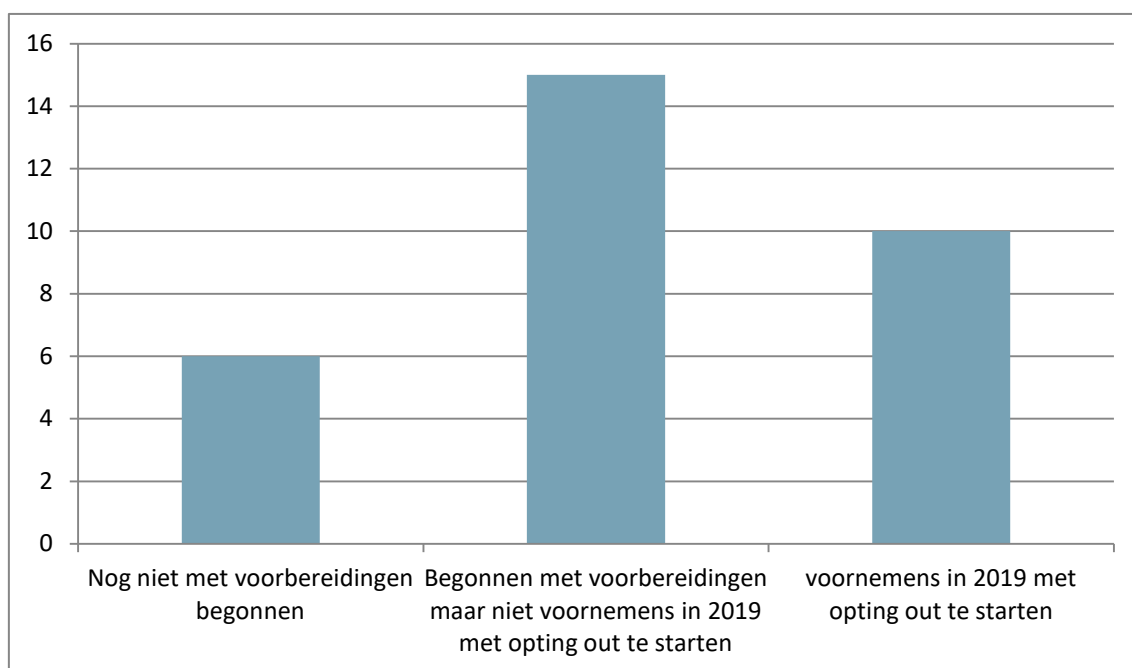
Voor de bespreking van de resultaten houden we het onderscheid aan tussen de directeuren van de samenwerkingsverbanden enerzijds en de schoolleiders van de vmbo-scholen of afdelingen anderzijds. In de conclusies komen we terug op eventuele verschillen tussen beide groepen.

Directeuren samenwerkingsverbanden

De directeuren is gevraagd naar de stand van zaken rondom de voorbereiding van het nieuwe lwoo beleid. Daarnaast is gevraagd welke belemmeringen zij ervaren bij deze voorbereidingen en ook naar de redenen waarom samenwerkingsverbanden nog niet zijn begonnen met voorbereidingen. Tot slot is de directeuren gevraagd naar hun ondersteuningsbehoefte. De gegevens van de vragenlijsten worden aangevuld met de informatie uit de verdiepende interviews.

Stand van zaken voorbereiding van het nieuwe lwoo beleid

In grote lijnen komt de stand van zaken met betrekking tot nieuw lwoo-beleid op het volgende neer (zie figuur 1):



Figuur 1. Overzicht stand van zaken voorbereiding van het nieuwe lwoo-beleid (n=31)

We gaan iets specifieker in op deze drie groepen. Zes van de 31 samenwerkingsverbanden hebben aangegeven nog niet bezig te zijn met de voorbereidingen op het nieuwe lwoo beleid. Hiervan hebben twee samenwerkingsverbanden aangegeven dat dit voor het komende kalenderjaar op de agenda staat. Bij drie daarvan hebben de betrokken besturen expliciet de keus gemaakt om de bestaande lwoo-structuur in stand te houden (dus laten licenties en criteria niet los) totdat de nieuwe wetgeving ingaat. Zij zijn niet van plan deel te nemen aan de mogelijkheid tot opting out en treffen voorlopig ook geen voorbereidingen. De andere drie zijn ook nog niet met voorbereiding gestart maar hebben niet expliciet de keus gemaakt om te wachten tot inwerkingtreding van een wetswijziging.

Een groot deel van de samenwerkingsverbanden (10 van de 31) heeft in de afgelopen periode voorbereidingen getroffen voor opting out en is van plan te starten per 2019. Het feit dat ze inmiddels zover zijn gekomen, betekent evenwel niet dat ze geen belemmeringen in dat proces (hebben) ervaren. Daarop komen we later terug.

De overige samenwerkingsverbanden bevinden zich ergens tussen de uiteinden van dit spectrum (tabel 1). De helft daarvan zit nog in de fase van verkennende bijeenkomsten en vorming van een werkgroep. De andere helft is al verder met inhoudelijke uitwerking en besluitvorming.

Tabel 1. Waar staat uw samenwerkingsverband in de voorbereiding van het nieuwe lwoo beleid (meerdere antwoorden mogelijk). (n=15*)

1	We hebben een eerste verkennende bijeenkomst met de (vmbo-)directeuren gehad.	5
2	We hebben een eerste verkennende bijeenkomst met de (vmbo-)besturen gehad.	4
3	Er is een werkgroep gevormd die een beleidsvoorstel gaat uitwerken.	8
4	Er is inmiddels een voorlopige uitwerking van nieuw lwoo-beleid waarover binnenkort besloten wordt binnen het samenwerkingsverband.	4
5	Er is een besluit genomen over de (voorlopige) uitwerking van nieuw lwoo-beleid.	5
6	Er is afstemming geweest met de OPR over de invulling van het nieuwe lwoo-beleid.	3
7	De OPR heeft inmiddels ingestemd met de invulling van het nieuwe lwoo-beleid.	1

*Dit betreft de 15 swv's die bezig zijn met de voorbereidingen maar niet voornemens zijn met opting out te starten in 2019.

Redenen om nog niet te beginnen met voorbereidingen lwoo

De samenwerkingsverbanden die nog niet bezig zijn met de voorbereidingen op het nieuwe lwoo beleid geven als reden aan dat in de huidige situatie de scholen binnen het samenwerkingsverband tevreden zijn over hoe de toewijzing van lwoo verloopt en dat ze het wetsvoorstel (uitwerking en/of besluitvorming) af willen wachten. Die tevredenheid blijkt ook uit een deel van de verdiepende interviews die zijn gehouden. Directeuren geven aan dat scholen tevreden zijn over hoe trajecten naar een aanwijzing lwoo verlopen ('netjes en precies', 'geolied traject') en dat ze weinig last ervaren met de huidige systematiek. Het idee leeft dat er maar weinig te winnen valt bij wijzigingen in de aanwijzingscriteria of licenties. Eigenlijk ontbreekt het aan een urgent probleem dat met opting out opgelost zou worden: 'Waarom zouden we dan verandering doorvoeren?'. Deels heeft dat volgens directeuren te maken met voorzichtigheid van de scholen. Bij één van de geïnterviewde samenwerkingsverbanden speelt ook mee dat besturen en scholen onderling huiverig zijn voor het verlies van middelen.

Ook is in de enquête drie keer aangegeven dat er één of meer besturen zijn die het besluitvormingsproces rondom nieuw lwoo-beleid verhinderen. In de interviews komt dit eveneens naar voren. Binnen één van samenwerkingsverbanden is niet gekozen voor opting out omdat er met name drie grotere schoolbesturen beducht waren voor grote financiële herverdeeldeffecten. Deze bestuurders voorzagen dat er met het voorstel (loslaten licenties en andere criteria voor aanwijzingen) budget zou gaan naar scholen waar in huidige situatie niet of nauwelijks lwoo-leerlingen zitten. Bij een ander samenwerkingsverband is volgens de directeur opting out tot nu toe geen optie vanwege verschillen in inzicht over de verdeling van en zeggenschap over het lwoo budget binnen één groot aangesloten schoolbestuur. De onenigheid intern bij één grote speler heeft dus dan ook gevolgen voor het samenwerkingsverband als geheel.

Belemmeringen ervaren door directeuren die al bezig zijn met de voorbereidingen rondom lwoo

Het feit dat samenwerkingsverbanden gestart zijn met de voorbereidingen voor nieuw lwoo-beleid betekent nog niet dat dat dan geheel rimpelloos verloopt. Het overgrote deel (24 van de 28) van de directeuren loopt tegen één of meer belemmeringen aan. Tabel 2 laat zien dat onduidelijkheid over toekomstige landelijke bekostiging als grootste belemmering voor de verdere beleidsontwikkeling wordt ervaren (21 van de 28 de directeuren). Die belemmering in het proces wordt ook in bijna alle interviews naar voren gebracht. Dat gebeurt in verschillende gradaties: van 'Het zou wel heel erg helpen als het ministerie een besluit neemt over de bekostiging' tot 'Eerst duidelijkheid over de nieuwe wet- en regelgeving'. Eén samenwerkingsverband geeft aan dat de doorslag om niet voor opting out te gaan, veroorzaakt is door eerdere negatieve ervaringen met het vooruitlopen op beleid in de aanloop naar passend onderwijs. Toen heeft het samenwerkingsverband wel vooruitgelopen en bleken zaken achteraf anders ingericht/ georganiseerd te moeten worden met extra werk als gevolg. De besturen willen dat risico nu niet nog een keer lopen, mede in het licht van de kabinetswisseling.

Op plek twee van de belemmeringen staat de scheve verdeling in deelnamepercentages lwoo tussen scholen binnen het samenwerkingsverband (10 van de 28 samenwerkingsverbanden). Deze scheve verdeling kan problemen opleveren op wanneer een samenwerkingsverband aanwijzingen wil loslaten.

Tabel 2. Ervaart u belemmeringen in de voorbereiding van nieuw lwoo beleid en welke zijn dat? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=28)	
Ik ervaar geen belemmeringen.	4
Onduidelijkheid over toekomstige landelijke bekostiging.	21
Een scheve verdeling in deelnamepercentages lwoo tussen scholen binnen ons samenwerkingsverband.	10
We hebben binnen ons samenwerkingsverband nog geen overeenstemming kunnen bereiken over het wel of niet blijven hanteren van een aanwijzing.	6
We hebben binnen ons samenwerkingsverband nog geen overeenstemming kunnen bereiken over de verdeling van het ondersteuningsbudget lwoo.	5
We hebben binnen ons samenwerkingsverband nog geen overeenstemming kunnen bereiken over de positie van vmbo-scholen zonder lwoo-licenties.	5
Er zijn scholen die het beleidvormingsproces rond lwoo belemmeren.	3
Er zijn besturen die het beleidvormingsproces rond lwoo belemmeren.	3
We hebben binnen ons samenwerkingsverband nog geen overeenstemming over de positie van scholen met bijna uitsluitend lwoo-leerlingen.	2
Ik heb, als directeur van het samenwerkingsverband, een voorkeur voor een andere variant/invulling dan de scholen/besturen.	2

Verder geven samenwerkingsverbanden belemmeringen van inhoudelijke en van procesmatige aard aan of combinaties daarvan. Inhoudelijke belemmeringen betreffen situaties waarin nog geen overeenstemming is over bijvoorbeeld het afschaffen of continueren van aanwijzingen, de verdeling van budget, het wel of niet loslaten van licenties. Procesmatige belemmeringen betreffen situaties waarin scholen en/of besturen het besluitvormingsproces vertragen.

Onder deze belemmeringen speelt de vraag rondom de verdeling van middelen vaak een rol. In de interviews wordt aangegeven dat het onderlinge gesprek zowel over de inhoud als over financiën gaat. Daarbij lijkt het dat het financiële aspect juist de belemmering is in de verdere uitwerking van het

nieuwe beleid rondom lwoo. Eén van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat de financiën een belangrijk onderdeel zijn (geweest) van het gesprek, scholen/besturen zijn bang middelen te verliezen. In een ander samenwerkingsverband wordt aangegeven dat ze bij een eerder voorstel te globaal naar financiële effecten hebben gekeken. De bestuurders wilden controle houden op de middelen en daarom grip houden op het aantal aanwijzingen. Weer een ander geeft aan dat mogelijke veranderingen in beschikbare (lwoo-) middelen scholen en bestuurders onzeker maakt wanneer ze de consequenties niet goed kunnen overzien. Dit alles geeft aan dat het onderlinge gesprek blijkbaar vraagt om duidelijke en heldere financiële consequenties, maar dat het gevaar dreigt dat de inhoud - namelijk hoe zorgen we gezamenlijk voor een optimale ondersteuningsstructuur voor onze lwoo-populatie – daardoor wordt overheerst. Eén van de directeuren geeft bijvoorbeeld aan dat zij daarom het gesprek dat men nu opnieuw aangaat over lwoo meer inhoudelijk wil insteken met een focus op inhoudelijke keuzes en niet beheersmatige keuzes. Overigens speelt dit aspect van verdeling van middelen als belemmering voor opting out niet alleen bij samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening.

Verder zijn er samenwerkingsverbanden waarbij de discussie over het behoud van expertise een rol spelen. De zorg bestaat dat met het verspreiden van lwoo-leerlingen over meer scholen de expertise voor ondersteuning meer versnipperd raakt en vooral op termijn minder goed op peil blijft. Uit de aanvullende interviews komt naar voren dat het nieuwe lwoo beleid bij alle vijf de samenwerkingsverbanden op de agenda staat. Het ene samenwerkingsverband is hier verder mee dan het andere; “Het besef is er nu wel, we kunnen niet meer niks blijven doen”. Binnen vier van de vijf samenwerkingsverbanden is na grondig onderzoek en uitgebreid overleg besloten om nog niet te kiezen voor opting out. De voorbereidingen op het nieuwe lwoo beleid worden binnen de samenwerkingsverbanden gebruikt om verbeteringen in de huidige systemen aan te brengen: “De overdracht po-vo moet ‘staan als een huis’ voordat de criteria losgelaten worden”.

Ondersteuningsbehoefte

De directeuren van de samenwerkingsverbanden is gevraagd in hoeverre zij behoefte hebben aan ondersteuning in het verdere proces richting nieuw lwoo-beleid en welke vorm dat bij voorkeur zou moeten hebben. De reacties hierop zijn wisselend (tabel 3).

Tabel 3. Heeft uw samenwerkingsverband behoefte aan een van onderstaande vormen van ondersteuning? Selecteer de vormen van ondersteuning waar behoefte aan is. (Meerdere antwoorden mogelijk) (n=31)	
Een bijeenkomst met andere samenwerkingsverbanden die nog niet gekozen hebben voor opting out.	5
Een bijeenkomst met samenwerkingsverbanden die al gekozen hebben voor opting out.	5
Individueel contact met een samenwerkingsverband die aan opting out deelneemt.	2
Presentatie van de keuzes en ervaringen van samenwerkingsverbanden die aan opting out deelnemen.	6
Ondersteuning bij het doorrekenen van de verschillende verdeelmodellen.	7

Zeven directeuren geven aan dat ze ondersteuning kunnen gebruiken bij het doorrekenen van de verschillende verdeelmodellen. Daarnaast is er behoefte bij de directeuren aan informatie (individueel of groepsgewijs) vanuit samenwerkingsverbanden die al aan opting out deelnemen. Ook stelt een deel prijs op informatie-uitwisseling met samenwerkingsverbanden die juist nog niet voor opting out gekozen hebben om van gedachten te wisselen en met elkaar in discussie te gaan over de verschillende opties.

Andere directeuren geven aan dat ze al beschikken over veel informatie, collegiale contacten aangaan, of al gebruik hebben gemaakt van de genoemde opties. Twee directeuren onderstrepen hier nogmaals de behoefte aan duidelijkheid over de beschikbare middelen en de verdeling daarvan in de toekomst, of er rekening gehouden wordt met de accenten van de regio's en of er gedacht wordt aan een overgangperiode om de scholen/samenwerkingsverband te laten wennen aan de nieuwe financieringsvorm.

Uit de interviews komt vooral naar voren dat de directeuren rapporten met informatie wel weten te vinden maar dat ze op zoek zijn naar good practices, voorbeelden van samenwerkingsverbanden die succesvol gestart zijn met opting out.

Er zijn geen samenwerkingsverbanden die expliciet om procesondersteuning vragen om daarmee bijvoorbeeld de communicatie, voortgang of besluitvorming te verbeteren of de dialoog te versterken met één of meer besturen die gewenste ontwikkelingen richting nieuw lwoo-beleid blokkeren.

Schoolleiders vmbo

In totaal hebben 74 schoolleiders de enquête ingevuld. Uit de antwoorden van de vmbo-schoolleiders valt op dat het overgrote deel op een vestiging werkt met een lwoo-licentie (87%) terwijl van alle vmbo-scholen/afdelingen in de betreffende 33 samenwerkingsverbanden het aantal vestigingen met een licentie fors lager ligt: op 67%. Dat zien we ook terug in het aandeel lwoo-leerlingen dat is ingeschreven. In tabel 4 geven we daarvan een overzicht. We hebben dus in de responsgroep te maken met een oververtegenwoordiging van vmbo-vestigingen met een licentie en met een substantieel deel lwoo-leerlingen. Dat is van belang bij de interpretatie van de uitkomsten.

Tabel 4. Percentage lwoo-leerlingen	Respons (n = 74)	Steekproef (33 samenwerkingsverbanden)
Geen lwoo leerlingen (0)	11%	30%
Tussen geen en een kwart ($0 < \text{lwoo} < 25\%$)	41%	34%
Van een kwart tot de helft ($25\% \leq \text{lwoo} < 50\%$)	41%	25%
De helft of meer ($50\% \leq \text{lwoo}$)	8%	11%

Betrokkenheid schoolleiders vmbo bij lwoo-beleid samenwerkingsverband

Schoolleiders verschillen in de mate waarin zij worden betrokken bij het nieuwe lwoo-beleid en de manier waarop ze die mate van betrokkenheid beoordelen. Uit tabel 5 blijkt dat de meeste schoolleiders weliswaar vinden dat ze voldoende worden geïnformeerd of meegenomen in de ontwikkelingen rondom lwoo (kolom "ja, in voldoende mate"), maar dat ook nog één vijfde daarin verbetering wenst (kolommen "nee, maar is wel nodig" en "ja, maar niet voldoende"). Een meer actieve betrokkenheid via verzoeken om advies, een actieve rol in beleidsontwikkeling of meebeslissen, komt met grote regelmaat voor (45 à 50% van de schoolleiders, kolom "ja, in voldoende mate"). Maar hier blijkt ook dat een substantieel deel van de schoolleiders dat nog niet voldoende vindt (25 à 35%, kolommen "nee, maar is wel nodig" en "ja, maar niet voldoende").

Tabel 5. Mate van betrokkenheid vmbo-schoolleiders (n= 74) percentages

	nee, en is ook niet nodig	nee, maar is wel nodig	ja, maar niet voldoende	ja, in voldoende mate	weet niet of nvt
Ik word als vmbo-schoolleider door bestuur en samenwerkingsverband geïnformeerd rondom beleidsontwikkeling lwoo	8%	8%	12%	68%	4%
Ik word als vmbo-schoolleider door bestuur en samenwerkingsverband meegenomen in beleidsontwikkeling lwoo	10%	12%	13%	61%	4%
Aan mij als vmbo-schoolleider wordt advies gevraagd over beleidsontwikkeling lwoo	10%	20%	13%	50%	7%
Ik krijg als vmbo-schoolleider van bestuur en samenwerkingsverband een actieve rol in beleidsontwikkeling lwoo	17%	18%	9%	46%	10%
Als vmbo-schoolleider beslis ik mee over beleidsontwikkeling lwoo	13%	23%	12%	45%	7%

Samenwerking binnen samenwerkingsverband

Het grootste deel (ruim driekwart) van de vmbo-schoolleiders geeft aan dat de huidige verdeling van lwoo- leerlingen over de scholen en bijbehorende bekostiging goed werkbaar is (tabel 6). Dat sluit aan bij de informatie vanuit de samenwerkingsverbanden waaruit blijkt dat er (nog) niet voor opting out is gekozen omdat de huidige situatie als positief wordt ervaren (een netjes en goed ingericht proces) en voor de betrokken scholen niet duidelijk is welk probleem met het loslaten van aanwijzingen of licenties wordt opgelost.

Tabel 6. Samenwerking binnen samenwerkingsverband volgens vmbo-schoolleiders (n= 72)

	ja	nee
Binnen ons samenwerkingsverband is de huidige verdeling van lwoo leerlingen over de scholen en bijbehorende bekostiging goed werkbaar.	74%	26%
Binnen ons samenwerkingsverband zijn er havo/vwo scholen die graag de mogelijkheid zouden willen hebben om in de nieuwe situatie extra financiering voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte te krijgen.	24%	76%
Binnen ons samenwerkingsverband botsen de belangen tussen scholen met een groot aandeel lwoo leerlingen en scholen met een klein aandeel lwoo leerlingen.	18%	83%
Binnen ons samenwerkingsverband botsen de belangen tussen vmbo-scholen met een lwoo licentie en zonder lwoo licentie.	15%	85%

Wel blijkt dat bij een deel van de samenwerkingsverbanden de havo/vwo-scholen ook aanspraak zouden willen maken op lwoo-middelen in een nieuwe situatie. Dit wordt door ongeveer een kwart van de schoolleiders gemeld. Verder geeft ongeveer één op de zes schoolleiders aan dat de belangen botsen tussen scholen met veel en weinig lwoo-leerlingen en scholen met en zonder licentie. Deze botsende

belangen zien we ook terug in de informatie van de samenwerkingsverbanden. Daar komen deze verschillen in belangen naar voren bij de onenigheid over de verdeling van de middelen.

Scenario's

Aan de schoolleiders is de vraag voorgelegd naar welke van twee mogelijke scenario's voor nieuw lwoo-beleid hun voorkeur uitgaat. Het eerste scenario betrof de situatie waarin het samenwerkingsverband aanwijzingen hanteert voor leerlingen die in aanmerking komen voor lwoo-bekostiging. Het tweede scenario betrof de situatie waarin het samenwerkingsverband daarvoor geen aanwijzingen hanteert. Tabel 7 laat zien dat ongeveer zes op de tien schoolleiders een voorkeur heeft voor het blijven hanteren van aanwijzingen, drie op de tien voorstander is voor het loslaten van aanwijzingen en één op de tien heeft geen voorkeur voor één van beide scenario's.

Tabel 7. Scenario voorkeuren (n = 63)

Geen voorkeur	11%
Voorkeur voor scenario met aanwijzingen	57%
Voorkeur voor scenario zonder aanwijzingen	32%

Ook is gevraagd om verschillende aspecten van beide scenario's te waarderen. In tabel 8 is per aspect het percentage schoolleiders weergegeven dat daarover (zeer) positief is binnen het betreffende scenario. We zien daarin dat schoolleiders de diverse aspecten van het scenario's met aanwijzingen over het algemeen positiever waarderen wat overeenkomt met de grotere voorkeur voor dat scenario.

Opvallend hoog binnen dat scenario scoort het aspect van het behoud van ondersteuning voor leerlingen waarvoor in huidige situatie lwoo-bekostiging is. Daarnaast scoren de aspecten 'beschikking over juiste informatie voor leerling ondersteuning' en 'het op peil houden van ondersteuningsexpertise' hoog. Binnen dit scenario scoren de aspecten administratieve last en testdruk, bij zowel de leerlingen als de scholen het laagst. Wat niet opvallend lijkt omdat deze aspecten in dit scenario zeer waarschijnlijk gehandhaafd blijven.

Tabel 8. Scenario's: percentage vmbo-schoolleiders dat (zeer) positief is per aspect (n = 63)

	Scenario: wel aanwijzingen	Scenario: geen aanwijzingen
Behoud van ondersteuning voor leerlingen waarvoor in huidige situatie lwoo-bekostiging is	89%	33%
Ondersteuning mogelijk voor leerlingen die in huidige situatie geen lwoo aanwijzing hebben maar wel ondersteuning nodig hebben	61%	53%
De administratieve last van scholen	11%	33%
De bereikbaarheid van het lwoo aanbod (thuis nabij onderwijs)	63%	32%
De testdruk bij kinderen	11%	35%
De testdruk bij scholen	11%	32%
De organiseerbaarheid van de ondersteuning aan lwoo leerlingen	64%	38%
Het op peil houden van de ondersteuningsexpertise die uw school in huis heeft	72%	41%
De beschikbare informatie om leerlingen juiste ondersteuning te bieden	75%	29%

4 Conclusie

We geven in deze paragraaf antwoord op de onderzoeksvragen zoals we die in de inleiding hebben weergegeven. We lopen daarbij de onderzoeksvragen langs.

Wat is de stand van zaken van de ontwikkeling in het lwoo-beleid voor de 33 resterende samenwerkingsverbanden? Zijn er plannen, waar bestaan die uit en in welk stadium zijn die?

In grote lijnen is de stand van zaken voor de 33 samenwerkingsverbanden die nog niet voor opting out in kader van lwoo hebben gekozen het volgende: ongeveer één vijfde is (nog) niet met voorbereiden begonnen (6 swv's), ongeveer een derde heeft het voornemen om te starten met opting out in 2019 (10 swv's), en de rest (ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden, 15 swv's) is gestart met de voorbereidingen maar zal nog niet in 2019 starten.

Binnen de eerste groep (samenwerkingsverbanden die nog niet zijn begonnen) is er een deel dat expliciet de keus heeft gemaakt om de bestaande lwoo-structuur in stand te houden totdat de nieuwe wetgeving ingaat. De anderen zijn ook nog niet met voorbereiding gestart, maar hebben niet expliciet de keus gemaakt om te wachten tot de inwerkingtreding van een wetswijziging. Bij de laatste groep (samenwerkingsverbanden die wel voorbereidingen hebben getroffen maar nog niet aan opting out deelnemen in 2019) zit de helft nog in de fase van verkennende bijeenkomsten en vorming van een werkgroep. De andere helft is al bezig met inhoudelijke uitwerking en besluitvorming.

Waarom is er tot nu toe (nog) niet gekozen voor opting out?

Bij de redenen waarom nog niet voor opting out is gekozen, speelt in ieder geval mee dat men binnen de samenwerkingsverbanden min of meer tevreden is met de huidige situatie. Tevreden: omdat de ondersteuning wordt geboden die leerlingen nodig hebben; omdat de verdeling van bijbehorende financiële middelen niet tot onderlinge problemen leidt; en omdat het systeem goed ingericht en zorgvuldig opgetuigd is. Het ontbreekt eenvoudigweg (nog) aan een urgent probleem om die situatie te willen veranderen. Dit zien we ook terug in de enquête onder de schoolleiders. De voorkeur gaat daar ook uit naar een scenario dat dichtbij de huidige situatie ligt met het blijven hanteren van aanwijzingen. Veranderingen komen waarschijnlijk pas aan de orde wanneer daarvoor de noodzaak wordt gevoeld. Bijvoorbeeld in het laatste jaar in aanloop naar de wetswijziging.

In welke mate spelen daarin interne processen en tegengestelde belangen een rol? En in welke mate de behoefte aan meer informatie en duidelijkheid omtrent vervolg wetgeving en bekostiging?

Naast het gebrek aan urgentie speelt een breed gedeelde behoefte aan helderheid over de bekostiging en het wetgevingstraject. Dat wordt als een belemmering ervaren om nu reeds besluiten te kunnen nemen. In de interviews wordt aangegeven dat het onderlinge gesprek zowel over de inhoud als over financiën gaat. Daarbij lijkt het dat het financiële aspect juist de belemmering is om nieuw lwoo-beleid verder vorm te geven. Eigenlijk kunnen de financiële consequenties van besluiten die op dit moment worden genomen onvoldoende worden overzien, wat een deel van de besturen ervan weerhoudt om nu knopen door te hakken. Duidelijkheid over de bekostiging is daarom een voorwaarde om in ieder geval dit probleem op te lossen. Er spelen bij een deel van de samenwerkingsverbanden ook belangtegenstellingen tussen scholen en besturen volgens de opgave van directeuren en schoolleiders. Voor een deel belemmert dit verdere besluitvorming. Opvallend is echter dat de behoefte aan ondersteuning vooral ligt op het terrein van meer informatie over modellen, financiën en inrichting van nieuw lwoo-beleid en nergens expliciet op het gebied van procesbegeleiding. Dit doet vermoeden dat belangtegenstellingen als een minder groot probleem worden ervaren.

In het geval dat gekozen wordt voor het loslaten van aanwijzingen hebben schoolleiders, naast de financiële aspecten, zorgen over hoe zij de expertise op peil kunnen houden van het personeel dat ondersteuning verzorgt. Ook het mogelijk wegvallen van noodzakelijke informatie om de benodigde ondersteuning van leerlingen te bepalen (bijvoorbeeld testgegevens) in die situatie is een bron van zorg.

Hebben deze 33 samenwerkingsverbanden behoefte aan ondersteuning rondom lwoo-beleid en zo ja, welke behoefte?

De behoefte aan ondersteuning onder directeurs van samenwerkingsverbanden verschilt. Een deel heeft geen behoefte daaraan. Een deel geeft aan dat ze ondersteuning kunnen gebruiken bij het doorrekenen van de verschillende financiële verdeelmodellen. Daarnaast is er behoefte bij de directeurs aan informatie (individueel of groepsgewijs) vanuit samenwerkingsverbanden die al aan opting out deelnemen. Ook stelt een deel prijs op informatie-uitwisseling met samenwerkingsverbanden die juist nog niet voor opting out gekozen hebben om van gedachten te wisselen en met elkaar in discussie te gaan over de verschillende opties.

Uit de interviews komt vooral naar voren dat de directeurs rapporten met informatie wel weten te vinden maar dat ze op zoek zijn naar good practices, voorbeelden van samenwerkingsverbanden die succesvol gestart zijn met opting out.

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 18 mei 2018

In opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap