

WERKPLAN ECPO 2008-2012

Augustus 2009

WERKPLAN ECPO 2008-2012

Augustus 2009

Ontwikkelingen in het veld en in de beleidsontwikkeling kunnen het wenselijk maken de tekst van dit werkplan bij te stellen. De eerste versie van dit plan verscheen in oktober 2008, de tweede in maart 2009. Dit is de derde versie.

1. Inleiding

De ontwikkelingen die de afgelopen maanden rondom de invoering van Passend Onderwijs hebben plaatsgevonden maken het gewenst het werkplan van de ECPO op een aantal punten bij te stellen. Deze bijstelling houdt o.a. verband met

- de constatering dat de voortgang van de invoering van Passend Onderwijs in het schooljaar 2008/2009 minder voortvarend is verlopen dan in eerste instantie werd verwacht;
- de problemen die bij de realisering van de activiteiten in het kader van zgn. veldinitiatieven en experimenten aan het licht traden (zie het ECPO-advies van juni 2009);
- de door Staatssecretaris Dijkema in haar brief aan de Tweede Kamer van 23 juni 2009 aangekondigde heroverweging van de wijze waarop Passend Onderwijs tot stand zal worden gebracht;
- het overleg van de Staatssecretaris met de Vaste Kamercommissie voor OCW van 25 juni 2009.

Bij de herziening van dit werkplan kon nog geen rekening worden gehouden met de plannen die de Staatssecretaris in september 2009 aan de Tweede Kamer zal presenteren. Wanneer de inhoud van deze plannen daartoe aanleiding geeft zal de tekst na het bekend worden daarvan zo spoedig mogelijk worden aangepast.

In december 2007 heeft Staatssecretaris Dijkema het invoeringsplan *Passend Onderwijs* naar de Tweede Kamer gezonden. Dit invoeringsplan schetst een beeld van het nieuwe beleid op het gebied van de ondersteuning van zgn. zorgleerlingen in het onderwijs. Met dit nieuwe beleid wil de overheid onder meer bereiken dat

- de zorg voor kinderen met speciale behoeften vanuit één loket wordt geregeld;
- de kwaliteit van extra onderwijszorg verbetert;
- de complexe regelgeving eenvoudiger wordt en
- de groei van het speciaal onderwijs beter beheersbaar wordt.

Het invoeringsplan bevat een aantal bouwstenen aan om Passend Onderwijs vorm te geven:

- de schoolbesturen worden verantwoordelijk voor een passend onderwijsaanbod voor iedere leerling en ontvangen daartoe per regio een vast budget;
- er zal worden geïnvesteerd in de opleiding van leerkrachten;
- de regelgeving rond de indicatiestelling voor speciale onderwijszorg wordt vereenvoudigd en beter afgestemd op de indicatiestelling voor jeugdzorg en zorg vanuit de AWBZ.

Daarnaast wordt de positie van ouders als gesprekspartner bij afspraken over passend onderwijs voor hun kind versterkt.

Het nieuwe beleid op het terrein van zorgleerlingen in het onderwijs wordt 'van onderop' ontwikkeld. Dat gebeurt via experimenten en veldinitiatieven in regio's die gaan werken volgens de ideeën van Passend Onderwijs. De nieuwe wetgeving Passend Onderwijs wordt opgesteld aan de hand van de bij deze experimenten en veldinitiatieven opgedane ervaringen. De staatssecretaris laat zich daarbij adviseren door de (onafhankelijke) *Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO)*.

De ECPO brengt de ontwikkelingen in experimenten en veldinitiatieven in beeld, evalueert deze ontwikkelingen en adviseert de staatssecretaris over de voortgang en vormgeving van Passend Onderwijs. De commissie heeft bij haar oprichting een groot aantal vragen meegekregen. Deze betreffen o.a.:

- het tot stand komen van de regionale netwerken;
- de inrichting van één loket voor de toewijzing van extra zorg;
- de effectiviteit van de inzet van middelen;
- de deskundigheid en handelingsbekwaamheid van het personeel in de scholen;
- de kwaliteit van de zorg voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften;
- het voorkomen van (te) lange wachtlijden;

- het beter op elkaar afstemmen van onderwijszorg, jeugdzorg en AWBZ-zorg;
- de verbetering van de aansluiting van het (speciaal) onderwijs op de arbeidsmarkt;
- de betrokkenheid van ouders bij de invulling van passend onderwijs.

De staatssecretaris heeft de ECPO ook advies gevraagd over

- het omzetten van een deel van de middelen voor ambulante begeleiding in middelen voor preventieve ambulante begeleiding om verwijzing naar speciaal onderwijs te voorkómen;
- het vormgeven van benchmarking voor de ambulante begeleiding vanuit het (V)SO;
- het al dan niet in stand houden van de 'gedwongen winkelnering' voor ambulante begeleiding vanuit het (V)SO;
- het al dan niet verschillend bekostigen van regio's voor speciale onderwijszorg;
- de huidige toetsingscriteria voor de toelating tot het speciaal onderwijs dan wel de speciale onderwijszorg.

Bovenstaande vragen bestrijken een zeer breed en zeer complex werkkterrein waarin tal van actoren een belangrijke rol spelen. De omvang en de complexiteit van dit werkkterrein vergden een zorgvuldige voorbereiding van het *werkplan* dat de ECPO in oktober 2008 presenteerde. In het kader van deze voorbereiding werd met een groot aantal actoren overleg gevoerd. Bij de uiteindelijke samenstelling van het plan heeft de tijdens deze verkennende gesprekken ontvangen informatie een belangrijke rol gespeeld. Daarnaast is dankbaar gebruik gemaakt van een op verzoek van de ECPO door mevrouw drs. G. Ledoux van het SCO-Kohnstamm Instituut samengesteld advies over de evaluatie van Passend Onderwijs in de periode 2008-2012. Voor de volledige tekst van dit advies wordt naar de website van de ECPO (www.ecpo.nl) verwezen.

De eerste versie van dit werkplan verscheen in oktober 2008. Kort daarna heeft de staatssecretaris van OCW de fasering van de invoering van het beoogde beleid op een aantal punten bijgesteld. Dit vormde de concrete aanleiding voor enige aanpassingen in het oorspronkelijke werkplan van de ECPO. Bij het formuleren van deze aanpassingen werd tevens rekening gehouden met enkele onvoorziene ontwikkelingen in het veld waarop de ECPO bij de uitvoering van haar werkzaamheden stuitte. Deze aanpassingen resulteerden in een tweede versie van het werkplan. Deze versie werd in maart 2009 gepresenteerd.

Zoals hierboven vermeld is er thans opnieuw aanleiding het werkplan van de ECPO op de actuele stand van zaken af te stemmen. Dat gebeurt in deze derde versie.

2. Leeswijzer

Dit werkplan van de ECPO omvat vijf blokken met projecten:

1. een blok gericht op de implementatie van Passend Onderwijs;
2. een blok gericht op de effecten van Passend Onderwijs;
3. een blok gericht op de weergave van praktijkvoorbeelden;
4. een blok gewijd aan de financiering van Passend Onderwijs en
5. een blok met projecten die antwoord moeten geven op een aantal resterende door OCW aan de ECPO gestelde vragen

De eerste drie van deze vijf blokken hebben betrekking op de *evaluatie* van Passend Onderwijs: zij richten zich op de implementatie en op de langs empirische weg vastgestelde effecten van de met Passend Onderwijs beoogde veranderingen. De laatste twee blokken hebben een wat ander karakter: in deze blokken valt het accent op de analyse van bestaande knelpunten en de mogelijke oplossing daarvan zonder dat sprake is van evaluatie in de strikte zin van het woord. Het gaat (nog) niet om (empirisch geverifieerde) uitspraken over de effecten van geïmplementeerde beleidsmaatregelen. Zie kader 1.

Kader 1 Vijf blokken	
<i>Op evaluatie gerichte blokken</i>	<i>Op analyse gerichte blokken</i>
Blok 1: Vragen over de implementatie van Passend Onderwijs	Blok 4: De financiering van Passend Onderwijs
Blok 2: Vragen over de effecten van Passend Onderwijs	Blok 5: Resterende vragen van OCW
Blok 3: Praktijkvoorbeelden	

De in kader 1 weergegeven blokken worden in paragrafen 3 tot en met 7 van dit werkplan één voor één besproken. Daarna volgt een paragraaf (par. 8) met enkele opmerkingen over de adviezen die de ECPO de komende jaren zal gaan leveren. Een en ander wordt in par. 9 afgesloten met een aantal slotopmerkingen.

Het werkplan bevat vijf bijlagen:

- a. een overzicht van de in het schooljaar 2008/2009 in opdracht van de ECPO uitgevoerde projecten (bijlage A);
- b. een overzicht van de in het schooljaar 2008/2009 in opdracht van de ECPO gestarte, maar op dit moment nog niet afgeronde, projecten (bijlage B);
- c. een thematisch overzicht van de uitgevoerde, gestarte en geplande projecten (bijlage C);
- d. een chronologisch overzicht van de oplevering van de verslagen van de uitgevoerde, gestarte en geplande projecten (bijlage D) en
- e. een chronologisch overzicht van de geleverde en nog te leveren ECPO-adviezen (bijlage E).

3. De implementatie van Passend Onderwijs

Op het vlak van de implementatie van Passend Onderwijs spelen drie uitgangspunten een centrale rol:

- a. de vorming van regionale samenwerkingsverbanden (met een grote mate van beleidsvrijheid) van scholen voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs;
- b. het principe van 'innovatie van onderop' en
- c. de invoering van budgetfinanciering (waarbij de verantwoordelijkheid van de besteding van het beschikbare budget bij de samenwerkingsverbanden komt te liggen).

Deze drie uitgangspunten vormen de basis voor een groot aantal activiteiten zoals het concretiseren van de zgn. één-loket-gedachte, het realiseren van het principe van 'integraal indiceren', de invulling van het idee van een zgn. onderwijscontinuüm, de versterking van de kwaliteit van het onderwijs voor kinderen die extra zorg behoeven, de bijscholing van leraren, het vergroten van de betrokkenheid van ouders enz.

Voor het onderzoek van de implementatie van deze en andere relevante activiteiten zijn zes projecten gepland: IMPL-1¹, IMPL-2, IMPL-3, IMPL-4, IMPL-5 en IMPL-6.

¹ De afkorting IMPL verwijst naar 'implementatie'. IMPL-1 is het eerste project dat zich richt op de implementatie van Passend Onderwijs

Bij *project IMPL-1* ging het om een inventarisatie van de stand van zaken in de tien regio's die in september 2008 tot de zgn. koplopers behoren. Dit project is inmiddels afgerond ².

Project IMPL-2 richt zich op de voortgang in de tien regio's die in september 2008 tot de zgn. koplopers behoorden. De resultaten worden aan het eind van het tweede kwartaal van 2010 opgeleverd. Dit onderzoek zal minder intensief zijn dan IMPL-1. Het blijft beperkt tot de hoofdlijnen in de voortgang.

Bij project IMPL-3 gaat het om de inventarisatie van de stand van zaken in de regio's die zich in september 2009 bij de zgn. koplopers hebben gevoegd. Deze groep wordt in het vervolg van dit werkplan de 'tweede groep koplopers' genoemd. Dit project wordt in het tweede kwartaal van 2010 afgerond. Dit onderzoek zal sterke gelijkenis vertonen met project IMPL-1. Het gaat echter wel om andere regio's. Daarnaast wordt bij de opzet en uitvoering van het onderzoek uiteraard rekening gehouden met de tijdens project IMPL-1 opgedane ervaringen.

In *project IMPL-4* gaat het om de voortgang in alle regio's die in september 2009 tot de zgn. koplopers werden gerekend: dus de 'eerste groep koplopers' en de 'tweede groep koplopers'. Het verslag van dit project zal in het tweede kwartaal van 2011 gereed zijn. Het betreft hier soortgelijk onderzoek als in project IMPL-2.

Project IMPL-5 richt zich op de stand van zaken in de regio's die in september 2010 met een experiment of veldinitiatief starten: de 'derde groep koplopers'. Het gaat hier om soortgelijk onderzoek als in de projecten IMPL-1 en IMPL-3. Het verslag van dit onderzoek wordt in het tweede kwartaal van 2011 opgeleverd.

Project IMPL-6 betreft een overzicht van de landelijke stand van zaken. Het gaat dus om alle regio's: een deel daarvan zal betrokken zijn bij een experiment of veldinitiatief, een ander deel niet. Daarbij worden de tijdens de 'ECPO-onderzoeken' verworven data aangevuld met door ACTIS verzamelde data. Het verslag van dit rapport zal in het vierde kwartaal van 2011 beschikbaar zijn..

Kader 2 biedt een samenvattend overzicht van het hierboven besprokene.

Kader 2 Samenvattend overzicht van de zes implementatie-projecten				
<i>Doelgroep</i>	<i>Tweede kwartaal 2009</i>	<i>Tweede kwartaal 2010</i>	<i>Tweede kwartaal 2011</i>	<i>Vierde kwartaal 2011</i>
Eerste groep koplopers	IMPL-1	IMPL-2	IMPL-4	
Tweede groep koplopers		IMPL-3	IMPL-4	
Derde groep koplopers			IMPL-5	
Alle regio's				IMPL-6

² Pranger, J., Muller, L., Schilt-Mol, T. van, Sontag, L. Vijfeijken, M. van, Vloet, A., Oosterling, M. & Uerz, D. (2009). Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008-2009. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

In deze planning wordt de eerste groep koplopers drie keer onder de loep genomen, de tweede groep twee keer en de derde groep één keer. Bij de planning en de uitvoering van deze onderzoeken dient er uiteraard voor gewaakt te worden dat de onderzoekslast voor de betrokken regio's binnen redelijke grenzen blijft. Deze opzet berust onder meer op de veronderstelling dat de Inspectie van het Onderwijs zelf over de door haar verrichte onderzoeken rapporteert. Het is ook mogelijk dat de bevindingen van de inspectie in de verslagen van de hierboven vermelde projecten worden geïntegreerd. Dezelfde veronderstelling geldt ten aanzien van het werk dat door Actis wordt verricht. Het belangrijkste is dat de ECPO bij het samenstellen van haar adviezen over de bevindingen van de inspectie en Actis kan beschikken.

De ECPO zal op basis van deze implementatieonderzoeken regelmatig advies uitbrengen over de voortgang van de invoering van Passend Onderwijs.

Project IMPL-7 draagt een heel ander karakter dan de zes besproken implementatieprojecten. In dit project gaat het om de vraag naar de meest geschikte uitgangspunten voor de vorming van de beoogde regionale netwerken. Daarbij gaat het niet alleen om de omvang van de regio's (op dit moment wordt deze bepaald door de omvang van de samenwerkingsverbanden VO), maar ook om de keuze van de parameter bij de grensafbakening (op basis van de deelnemende scholen of op basis van een geografisch gebied zoals de grenzen van de betrokken gemeenten). Het ligt voor de hand om bij dit onderzoek niet alleen de ervaringen met de VO-samenwerkingsverbanden maar ook die met de WSNS-samenwerkingsverbanden te betrekken. De resultaten van dit onderzoek worden in het tweede kwartaal van 2010 opgeleverd.

4. De effecten van Passend Onderwijs

Bij de evaluatie van de effecten van Passend Onderwijs spelen drie aspecten een cruciale rol:

- de relatie tussen de implementatie van een verandering en de effecten van deze verandering;
- de interventietermijn die minimaal nodig is om een bepaald effect te kunnen bewerkstelligen en
- de keuze van de effecten (en de daaraan gekoppelde parameters) die men in kaart wil brengen.

Onderzoek naar de effecten van Passend Onderwijs is alleen zinvol in regio's waarin de belangrijkste elementen van Passend Onderwijs daadwerkelijk geïmplementeerd zijn. Waar dat niet het geval is zijn eventuele veranderingen niet het gevolg van Passend Onderwijs. Dat impliceert dat gedurende de bestaansperiode van de ECPO (2008-2012) slechts een beperkt aantal regio's voor onderzoek naar de effecten van Passend Onderwijs in aanmerking komt.

Ook bij de opzet van het onderzoek binnen dit beperkte aantal regio's zal rekening gehouden moeten worden met het feit dat de ECPO (vooralsnog) slechts vier jaar zal bestaan. Dat impliceert dat een eventuele effectmeting onder auspiciën van de ECPO uiterlijk aan het eind van het cursusjaar 2010/2011 moet plaatsvinden. Eerder is ook weinig zinvol. De onderzoeksgegevens betreffende de eventuele effecten van Passend Onderwijs komen dan in 2011/2012 beschikbaar.

Bij de keuze van de in kaart te brengen effecten (en de daaraan gekoppelde parameters) verdient het aanbeveling onderscheid te maken tussen

- effecten op stelselniveau (zoals het al of niet tot stand komen van een landelijk dekkend netwerk van regio's, de totstandkoming van constructieve en doelmatige vormen van

samenwerking tussen de betrokken actoren, de totstandkoming van een efficiënte en effectieve organisatie van zorgtoewijzing, de totstandkoming van meer flexibiliteit en variëteit in het zorgaanbod van de regio, de verbetering van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg enz.);

- effecten op het niveau van het zorgaanbod in de scholen (zoals meer variëteit en flexibiliteit van het aanbod *binnen* de school, de verbetering van de positie van de leraren, de versterking van de handelingsbekwaamheid van de leraren, de verbetering van de positie van de ouders, de vergroting van de keuzemogelijkheden van de ouders enz.) en
- effecten op leerlingniveau (zoals vermindering van het percentage leerlingen dat fulltime in aparte voorzieningen voor speciaal onderwijs verblijft, verbetering van de leerprestaties van de 'zwakke' leerlingen, verbetering van het schoolwelbevinden van 'zorgleerlingen', verbetering van de zgn. eindkwalificaties van zorgleerlingen, verbetering van de positie van zorgleerlingen op de arbeidsmarkt enz.).

Binnen dit blok van het werkplan waren in eerdere versies drie projecten gepland: één voor elk van de drie soorten effecten die hierboven zijn onderscheiden: EFFE-1³, EFFE-2 en EFFE-3.

Project EFFE-1 richtte zich op vragen naar effecten op stelselniveau. De beantwoording van deze vragen vereisen twee 'metingen': een eerste 'meting' in de loop van het schooljaar 2008/2009 en een tweede 'meting' aan het eind van het schooljaar 2010/2011. Het streven was dit project in december 2011 te voltooien.

Project EFFE-2 richtte zich op vragen naar effecten op het niveau van het zorgaanbod van de scholen. Daarbij gaat het om de rol van de school, de rol van de leraar en de positie van de ouders. In dit project zou met name aandacht worden besteed aan de mate waarin de leraar zich in staat acht om zorgleerlingen passend onderwijs te bieden. Voor dit project gold in principe hetzelfde als voor de vragen naar effecten op stelselniveau. Het ging ook hier om twee 'metingen': één in de loop van het schooljaar 2008/2009 en een tweede 'meting' aan het eind van het schooljaar 2010/2011. Ook dit project moest in december 2011 zijn afgerond.

Project EFFE-3, dat zich richtte op vragen naar effecten op leerlingniveau, was het lastigste onderdeel van dit blok van het werkplan. De discussie over dit onderwerp was op het moment dat de eerdere versies van dit werkplan werden afgerond dan ook nog niet voldoende 'uitgerijpt'. Het was al wel duidelijk dat het verslag van dit project in december 2011 beschikbaar moest zijn.

In de hierboven weergegeven planning werden de producten van de uit te voeren projecten pas in december 2011 opgeleverd. Eerder was niet mogelijk. Effecten worden immers pas zichtbaar wanneer de maatregelen die tot deze effecten moesten leiden in voldoende mate geïmplementeerd zijn. Het kon echter wel zo zijn dat de zgn. eerste metingen (in het schooljaar 2008/2009) belangrijke signalen zouden opleveren. Wanneer dit het geval zou zijn zouden deze signalen in de jaarlijkse adviezen van de ECPO (zie par. 8) worden verwerkt.

Al vrij snel na de presentatie van dit werkplan bleek het budget van de ECPO niet toereikend om deze drie projecten onder regie van de ECPO te laten uitvoeren. In aansluiting op deze constatering is intensief overleg gevoerd met het Ministerie van OCW en de NWO. Dit heeft er toe geleid dat de ECPO betrokken zal worden bij die onderdelen van het programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) die betrekking hebben op de evaluatie van Passend Onderwijs. Deze onderdelen van het BOPO-programma zullen invulling geven aan het effectonderzoek zoals hierboven bedoeld. De NWO heeft inmiddels offertes

³ De afkorting EFFE verwijst naar Effecten. Project EFFE-1 is het eerste project dat zich richt op de effecten van Passend Onderwijs.

opgevraagd voor twee opdrachten op het terrein van de evaluatie van de effecten van Passend Onderwijs. Volgens de planning zal over deze offertes in de derde week van oktober 2009 een beslissing genomen worden, mede op basis van een advies van de ECPO.

De hierboven geschetste stand van zaken impliceert dat deze onderzoeken naar de effecten van Passend Onderwijs buiten de verantwoordelijkheid van de ECPO valt. Zij maken dan ook niet langer deel uit van dit werkplan. Dat neemt niet weg dat de ECPO deze onderzoeken onontbeerlijk acht voor een goede evaluatie. Zij zal de uitkomsten van deze onderzoeken dan ook waar mogelijk bij haar advisering betrekken.

5. Praktijkvoorbeelden

Bij de projecten in het eerste blok van dit werkplan van de ECPO stond de implementatie van Passend Onderwijs centraal, bij die in het tweede blok de effecten van Passend Onderwijs. Het voordeel van deze tweedeling is dat het onderscheid tussen implementatie en bereikte resultaten duidelijk uit de verf komt. Dit verkleint het risico dat bepaalde effecten ten onrechte aan niet geïmplementeerde veranderingen worden toegeschreven. Een onvermijdelijk nadeel van deze werkwijze is wel dat een integrale evaluatie, waarin zowel de implementatie als de effecten van Passend Onderwijs aan de orde komen, pas in 2012 beschikbaar zal zijn.

Deze strakke tweedeling tussen implementatie en resultaten geldt niet voor de projecten die in het derde blok van dit werkplan zijn gesitueerd. In deze, op de publicatie van praktijkvoorbeelden gerichte, projecten komen implementatie en resultaten beide aan de orde.

Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan verbeteringen van het proces waarlangs kinderen onderwijszorg krijgen en aan de vraag of deze verbetering in de procesgang ook als een verbetering voor de leerlingen wordt ervaren. Daarbij moeten de in beeld gebrachte resultaten wel met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het gaat om beschrijvingen van praktijkvoorbeelden op basis van case-studies en dossier-analyses waarbij de resultaten al zeer snel na de implementatie van de beschreven maatregel zijn 'gemeten'. Desalniettemin acht de ECPO dit soort studies nuttig. Levendige beschrijvingen van voorbeelden van de wijze waarop binnen bepaalde samenwerkingsverbanden aan de realisering van Passend Onderwijs wordt gewerkt en de perceptie daarvan door leerlingen en ouders kunnen van groot belang zijn voor andere samenwerkingsverbanden. Zij zijn echter ook interessant voor andere betrokkenen zoals beleidsmakers, ouderorganisaties, beroepsorganisaties, vakorganisaties e.d.

Bij de keuze van projecten die moeten uitmonden in relevante praktijkvoorbeelden is aansluiting gezocht bij de criteria die een cruciale rol hebben gespeeld bij de toewijzing van subsidie voor experimenten en veldinitiatieven. Dat leidde tot vier thema's

- de vormgeving van de zgn. één-loket-gedachte (incl. het principe van 'integraal indiceren')
- de invulling van het idee van een zgn. onderwijscontinuüm;
- de versterking van de kwaliteit van het van het onderwijs voor kinderen die extra zorg behoeven (inclusief de versterking van de handelingsbekwaamheid van de leerkrachten die daarvoor nodig is) en
- het betrekken van de ouders bij de ontwikkeling van passend onderwijs.

Aan elk van deze vier thema's wordt een apart project gewijd. Het ligt voor de hand dat de voorbeelden van 'good practice' (en wellicht ook van 'bad practice') vooral gevonden zullen worden in regio's waar de implementatie van het betreffende aspect redelijk op gang is gekomen. Daarbij moet er wederom voor worden gewaakt dat de onderzoekslast voor de zgn. koplopers niet al te zwaar wordt.

*Project PRAKT-1*⁴ richt zich op de beschrijving van min of meer succesvolle voorbeelden van de concretisering van de zgn. één-loket-gedachte. Daarbij gaat het o.a. om voorgeschiedenis, deelnemende partijen, wijze van financiering, belangrijke condities, organisatiestructuur, doorlooptijden, ervaringen van ouders, positieve en negatieve effecten enz. De resultaten van dit project, dat door het ITS wordt uitgevoerd, komen in het vierde kwartaal van 2009 beschikbaar.

Project PRAKT-2 moet resulteren in een beschrijving van min of meer succesvolle voorbeelden van de invulling van een zgn. onderwijscontinuüm. Ook hier gaat het o.a. om voorgeschiedenis, deelnemende partijen, wijze van financiering, belangrijke condities, organisatiestructuur, instroom, terugstroom en doorstroom, ervaringen van ouders, positieve effecten enz. De uitvoering van dit project vindt plaats in het schooljaar 2009/2010. Het product moet in oktober 2010 beschikbaar zijn.

Project PRAKT-3 richt zich op een beschrijving van min of meer succesvolle voorbeelden op het terrein van de versterking van de handelingsbekwaamheid van de leerkrachten die nodig is voor adequaat onderwijs voor kinderen die extra zorg behoeven. Belangrijke aandachtspunten zijn deelnemende partijen, wijze van financiering, belangrijke condities, organisatiestructuur, de wijze waarop de professionalisering plaatsvindt, de rol van de lerarenopleidingen, de mogelijke rol van schooladviesdiensten, de rol van interne begeleiders, de mate waarin zgn. zorgleerlingen profiteren van 'algemene' kwaliteitsbevorderende impulsen zoals die voor taal en rekenen enz. Gedacht wordt aan uitvoering in het schooljaar 2009/2010 en afronding in november 2010.

Bij *Project PRAKT-4* gaat het om beschrijvingen van de wijze waarop ouders (zowel collectief als individueel) bij de ontwikkeling van Passend Onderwijs kunnen worden betrokken. Wellicht kan hierbij aansluiting worden gezocht bij het project dat in het schooljaar 2007/2008 door Oberon is uitgevoerd. Wanneer dit project in de loop van het schooljaar 2009/2010 kan worden voltooid kunnen er in de schooljaren daarna nog vruchten van worden geplukt. Dit project moet in november 2010 voltooid zijn.

6. Financiering en wetgeving

In de loop van het cursusjaar 2007/2008 dreigde de aandacht voor de financiering van Passend Onderwijs wat op een zijspoor te komen. Dit vooral door de aarzelende houding van het onderwijsveld ten aanzien van experimenten met budgetfinanciering. Dit leek één van de redenen waarom staatssecretaris Dijkzwaag in een brief aan de Tweede Kamer van november 2008 nog eens beklemtoonde dat zij onverkort vasthield aan de invoering van een vorm van budgetfinanciering. Dit voornemen bleek op brede politieke steun te kunnen rekenen. Dat is nog steeds het geval. Het is echter nog steeds niet duidelijk hoe en wanneer de beoogde budgetfinanciering van kracht wordt.

Het werkplan van de ECPO van oktober 2008 bevatte vier op de financiering van Passend Onderwijs gerichte projecten: FINA-1⁵, FINA-2, FINA-3 en FINA-4. Deze vier projecten wordt hieronder kort besproken.

Project FINA-1 richtte zich op de totstandkoming van een ook voor niet financieel deskundigen toegankelijk overzicht van de bedragen die op dit moment voor de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften beschikbaar zijn. Daarbij ging het o.a. om de middelen

⁴ De afkorting PRAKT verwijst naar Praktijkvoorbeelden. Project PRAKT-1 is het eerste project dat zich richt op de beschrijving van een praktijkvoorbeeld.

⁵ Het zal duidelijk zijn dat de afkorting FINA naar 'financiering' verwijst.

- die het onderwijsveld in het kader van het WSNS-beleid ontvangt (de zorggelden voor het regulier onderwijs en de middelen voor het SBO);
 - voor het leerwegondersteunend onderwijs;
 - voor het praktijkonderwijs;
 - voor leerlingen die het (voortgezet) speciaal onderwijs bezoeken;
 - die op basis van een zgn. rugzak-indicatie worden toegekend;
 - die beschikbaar zijn voor de zgn. Rebound-, Op de Rails- en Herstart-voorzieningen.
- Dit overzicht moest niet alleen zicht bieden op de omvang van de beschikbare middelen maar ook op de condities die aan het al of niet toekennen zijn verbonden (al of niet gekoppeld aan indicatiestelling, al of niet geormerkt, al of niet gekoppeld aan duidelijke richtlijnen betreffende de verantwoording van de besteding enz.). In het kader van de voorbereiding van dit project is door medewerkers van het ECPO-bureau in het eerste kwartaal van 2008 een korte voorstudie uitgevoerd. Deze verkenning resulteerde in de conclusie dat de huidige financiering van de speciale onderwijszorg gekenschetst kan worden als een complex, weinig transparant, bouwwerk van weliswaar verschillende maar toch nauw gerelateerde subsidieregels. Vereenvoudiging is dringend gewenst. In afwachting daarvan lijkt de publicatie van een toegankelijk overzicht van de bestaande regelingen een nuttige zaak. Het is echter wel de vraag of een dergelijke activiteit tot het takenpakket van de ECPO moet worden gerekend. In het verlengde van deze twijfel heeft de ECPO, mede gezien de beschikbare financiële middelen, besloten dit project in deze vorm uit haar werkplan te schrappen. Elementen uit dit onderzoek zijn wel geïntegreerd in het implementatieonderzoek IMPL 1A (onderzoek ten behoeve van mogelijke richtlijnen voor het verzamelen van gegevens voor de berekening van kengetallen).

Project FINA-2 moet een overzicht bieden van de wijze waarop het beoogde systeem van budgetfinanciering geïmplementeerd kan worden en van de voor- en nadelen van de verschillende varianten die mogelijk zijn. Mogelijke varianten zijn o.a.

- bundeling van alle budgetten die op dit moment voor de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften beschikbaar zijn;
- bundeling van een deel van deze budgetten;
- voor elke regio een uniforme budget op basis van het aantal leerlingen;
- regionale differentiatie op basis van de regionale spreiding van relevante risicofactoren enz.

Daarnaast moet het project duidelijk maken welke voor- en nadelen aan de diverse varianten zijn verbonden. De ECPO streeft er naar dit project in het eerste kwartaal van 2010 wordt voltooid.

Project FINA-3 richtte zich op een analyse van in het veld levende weerstanden ten aanzien van veranderingen in de bekostigingssystematiek. De eerste ervaringen met de invoering van Passend Onderwijs maakten duidelijk dat de houding van het onderwijsveld ten aanzien van de invoering van budgetvoorziening vooralsnog sterk afhoudend is. Er is eerder sprake van weerstand dan van enthousiasme. Tegen deze achtergrond achtte de ECPO het wenselijk wat meer zicht te krijgen op de factoren die deze terughoudende opstelling in de hand werken. Daarnaast leek een goede zaak wanneer de overheid geïnformeerd zou worden over de factoren die het draagvlak voor het idee van budgetfinanciering kunnen versterken. Dit onderzoek⁶ is in het derde kwartaal van 2009 afgerond. De resultaten zullen in de loop van 2009 in een ECPO-advies worden verwerkt.

Project FINA-4 zal een beeld schetsen van de eerste ervaringen met vormen van budgetfinanciering. Daarbij gaat het in ieder geval om de wijze waarop het beschikbare budget wordt ingezet. Ook zal er aandacht zijn voor eventuele onbedoelde effecten van de nieuwe wijze van financiering. Bij de planning van dit project speelt het probleem dat op dit

⁶ Jepma, A., Timmerhuis, A. & Bongers, C. (2009). Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften. Utrecht: Sardes.

moment nog niet duidelijk is in welke regio's deze experimenten met budgetfinanciering gaan plaatsvinden en hoe deze experimenten vorm en inhoud gaan krijgen. Het is wel duidelijk dat de resultaten van dit project in juni 2011 beschikbaar moeten zijn. Wanneer dat niet het geval is rest onvoldoende tijd om de opgedane bevindingen in het ECPO-advies over 2011 te betrekken.

Bij de planning van bovenstaande projecten (de projecten die betrekking hebben op de financiering van Passend Onderwijs) is intensief overleg met het ministerie van OCW van groot belang. Vanuit dit ministerie is een aantal activiteiten gestart die sterke raakvlakken en/of overlap vertonen met de door de ECPO geplande projecten. Zonder overleg zouden bepaalde activiteiten elkaar nodeloos overlappen. Het gevolg is wel dat de oorspronkelijke planning van deze projecten soms bijgesteld zal moeten worden.

De ECPO startte in 2009 met de voorbereiding van een project Wetgeving (project WET-1) dat zich richt op de voetangels en klemmen die een rol spelen bij de invoering en handhaving van wetgeving rondom de zorgplicht. De activiteiten die in het kader van deze voorbereiding zijn uitgevoerd vormden de basis voor de paragraaf over wetgeving in het advies dat de ECPO in juni 2009 uitbracht. De discussie over de verdere voortgang van dit project is op dit moment nog niet afgerond. Dit o.a. op grond van de overweging dat bij de opzet en uitvoering van dit project rekening zal moeten worden gehouden met de bijstelling van het beleid die staatssecretaris Dijkzema in september 2009 zal presenteren.

7. Resterende vragen

De afgelopen periode heeft het ministerie van OCW via het Invoeringsplan Passend Onderwijs van december 2007, door middel van brieven en tijdens mondeling overleg de ECPO een groot aantal vragen gesteld. Het merendeel van deze vragen komt in de hierboven geschetste projecten aan de orde. Er resteert echter nog een aantal specifieke vragen die aparte projecten behoeven. Daarbij gaat het voor een deel om projecten die gekoppeld zijn aan de voortgang van de uitvoering van experimenten of veldinitiatieven. Bij andere projecten is dat niet het geval. De laatste groep projecten kon relatief snel van start gaan. Bij de eerste groep was dat niet het geval.

De projecten in dit blok ('resterende vragen') betreffen de volgende onderwerpen:

- preventieve ambulante begeleiding;
- benchmarking ambulante begeleiding;
- verplichte winkelnering;
- ijkpunten bij vaststelling budget cluster 1;
- verbetering indicatiestelling;
- handelingsbekwaamheid leerkrachten
- follow-up studie preventieve ambulante begeleiding
- regionale differentiatie bij de toekenning van middelen ten behoeve van zorgleerlingen en
- onderzoek naar het gebruik van speciale onderwijszorg door allochtone leerlingen.

Hieronder volgt een beknopt overzicht van de stand van zaken betreffende de uitvoering van de op deze onderwerpen gerichte projecten.

Project REST-1⁷ richtte zich op de vraag naar de wenselijkheid van de overheveling van een deel van de middelen die op dit moment voor de zgn. rugzak beschikbaar zijn naar de middelen voor preventieve ambulante begeleiding. Dit advies is in oktober 2008 afgerond ⁸.

⁷ De letters REST verwijzen naar 'resterende projecten'.

⁸ Advies preventieve ambulante begeleiding (2008). Den Haag: ECPO

Project REST-2 sluit aan de op de vraag naar een advies over de vormgeving van een systeem van benchmarking voor de ambulante begeleiding vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit project (Benchmarking bij ambulante begeleiding) wordt uitgevoerd door Sardes. De resultaten van dit project komen in oktober 2009 beschikbaar.

Project REST-3 richt zich op het in kaart brengen van de voor- en nadelen van het al dan niet in stand houden van 'gedwongen winkelnering' voor ambulante begeleiding. Het is de bedoeling dat dit project, dat wordt uitgevoerd door het SCO-Kohnstamminstituut, in oktober 2009 wordt afgerond. Het op dit project aansluitende advies wordt kort daarna samengesteld.

Project REST-4 zou zich richten op de vraag in hoeverre de toelatingscriteria voor de zorg van cluster 1 in de loop der jaren al of niet zijn 'versoepeld'. Het Ministerie van OCW heeft in de loop van 2008 het SCO-Kohnstamminstituut gevraagd dit project uit te voeren. Daarop aansluitend heeft de ECPO het project uit haar werkplan verwijderd.

Project REST-5 moet uitmonden in een advies over verbetering van de indicatiestelling. Bij de samenstelling van dit advies zal o.a. gebruik worden gemaakt van de tijdens de experimenten en de uitvoering van veldinitiatieven opgedane ervaringen. Het streven is de oplevering van dit advies in november 2010 te laten plaatsvinden.

Project REST-6 zal resulteren in een advies over de versterking van de handelingsbekwaamheid van de leraren. Ook bij dit project zal gebruik worden gemaakt van de tijdens de experimenten en de uitvoering van veldexperimenten opgedane ervaringen. De oplevering zal in november 2010 plaatsvinden.

Project REST-7 heeft het karakter van een follow-up-studie op het terrein van de (preventieve) ambulante begeleiding. Daarbij gaat het om de vraag welke veranderingen en verbeteringen (mede onder invloed van Passend Onderwijs) in de cursusjaren 2008/2009 en 2009/2010 hebben plaatsgevonden. De verslaglegging van dit project komt in december 2010 beschikbaar.

Project REST-8 richt zich op het probleem van de regionale differentiatie bij de toekenning van financiële middelen voor extra steun voor zgn. zorgleerlingen. Dit probleem is vergelijkbaar met het zgn. vereveningsvraagstuk bij de invoering van Weer Samen Naar School. Het verslag van dit project wordt, afhankelijk van op dit moment nog onbekende beleidsontwikkelingen, in november 2011 voltooid.

Project REST-9 betreft de vraag of allochtone leerlingen relatief meer of minder gebruik maken van voorzieningen voor extra onderwijszorg dan autochtone leerlingen. Dit project wordt uitgevoerd door het ITS. De resultaten zullen in het vierde kwartaal van 2009 worden gepubliceerd.

8. Adviezen

De ECPO zal de staatssecretaris van OCW jaarlijks adviseren over de voortgang van de invoering van Passend Onderwijs. In deze jaarlijkse adviezen zullen de resultaten van de tijdens het jaar afgesloten projecten worden verwerkt.

Bij een aantal projecten zal de ECPO zo snel mogelijk na afsluiting van het project een op de opgedane bevindingen aansluitend advies uitbrengen. Niet alle verslagen van de beschreven projecten zullen door de ECPO van een apart advies worden voorzien. Dat geldt bijvoorbeeld voor de projecten die uitmonden in praktijkvoorbeelden (par. 5). Een en ander zal sterk afhankelijk zijn van het onderwerp van het project.

Een aantal projecten zal rechtstreeks in een advies uitmonden. Wanneer dat het geval is zal dat in de rapportage van het project tot uitdrukking worden gebracht (zoals het in 2008 gepubliceerde Advies over ambulante begeleiding).

9. Tot slot

Dit werkplan biedt een min of meer systematisch overzicht van de activiteiten die de ECPO de komende jaren gaat (laten) uitvoeren. Dit overzicht is relatief gedetailleerd. Het vermeldt niet alleen het exacte aantal projecten maar (in de meeste gevallen) ook de data waarop deze xx projecten zullen worden afgesloten. Deze mate van detaillering heeft voordelen en nadelen. Het eerste voordeel is dat een duidelijk gespecificeerd plan een belangrijk hulpmiddel biedt bij de planning van de werkzaamheden. Een tweede belangrijk voordeel is dat het voor alle betrokken duidelijk is welke producten de ECPO gaat leveren en wanneer deze producten beschikbaar komen. De keerzijde is dat al te hardnekkig vasthouden aan een vastgelegd plan tot rigide handelen leidt. Dat laatste is niet de bedoeling. De ECPO opereert binnen een complex netwerk waarin tal van interacterende factoren een rol spelen. Het afgelopen jaar is nog eens duidelijk geworden dat niet voorziene ontwikkelingen binnen dit netwerk het noodzakelijk kunnen maken een vastgelegd plan aan te passen. Daarbij bleek de aanwezigheid van een gedetailleerd plan geen nadeel. Integendeel. Het bood extra goed zicht op de consequenties van de invoering van de gekozen aanpassingen.

De ECPO hoopt dat dit werkplan allen die bij de ontwikkeling van Passend Onderwijs zijn betrokken duidelijk maakt wat er de komende periode van de ECPO verwacht mag worden.

BIJLAGE A
IN 2008/2009 IN OPDRACHT VAN DE ECPO UITGEVOERDE PROJECTEN

Project IMPL-1

Pranger, J., Muller, L., Schilt-Mol, T. van, Sontag, L. Vijfeijken, M. van, Vloet, A., Oosterling, M. & Uerz, D. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008-2009*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

Project FIN-3

Jepma, A., Timmerhuis, A. & Bongers, C. (2009). *Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften*. Utrecht: Sardes.

BIJLAGE B
IN 2008/2009 GESTARTE PROJECTEN

- Project PRAKT-1: *Op weg naar één loket*
Uitvoerder: ITS Nijmegen
Projectleider: Dr. E. Smeets
Oplevering: 3^e kwartaal 2009
- Project REST-2: *Benchmarking bij ambulante begeleiding*
Uitvoerder: Sardes Utrecht
Projectleider: Dr. S. Beekhoven
Oplevering: 4^e kwartaal 2009
- Project REST-3: *Gedwongen winkelnering bij ambulante begeleiding*
Uitvoerder: SCO-Kohnstamminstituut Amsterdam
Projectleider: Dr. T.D.D. Peetsma
Oplevering: 3^e kwartaal 2009
- Project REST-9: *Gebruik van speciale onderwijszorg door allochtone leerlingen*
Uitvoerder: ITS Nijmegen
Projectleider: Dr. E. Smeets
Oplevering: 4^e kwartaal 2009

BIJLAGE C
THEMATISCH OVERZICHT VAN (GEPLANDE) PROJECTEN

Blok 1 Implementatie	
<i>Project</i>	<i>Oplevering</i>
1. Stand van zaken eerste groep koplopers najaar 2008	2 ^e kwartaal 2009
2. Voortgang eerste groep koplopers najaar 2009	2 ^e kwartaal 2010
3. Stand van zaken twee groep koplopers najaar 2009	2e kwartaal 2010
4. Voortgang koplopers voorjaar 2011	2 ^e kwartaal 2011
5. Stand van zaken derde groep koplopers voorjaar 2011	2 ^e kwartaal 2011
6. Landelijke stand van zaken voorjaar 2011	4 ^e kwartaal 2011
7. Afbakening grenzen regio's	2 ^e kwartaal 2010

Blok 2 Effecten	
<i>Project</i>	<i>Oplevering</i>
1. Effecten op stelselniveau	Afhankelijk van BOPO
2. Effecten op niveau zorgaanbod	Afhankelijk van BOPO
3. Effecten op leerlingniveau	Afhankelijk van BOPO

Blok 3: Praktijkvoorbeelden	
<i>Project</i>	<i>Oplevering</i>
1. Eén-loket-gedachte	4 ^e kwartaal 2009
2. Onderwijscontinuüm	4 ^e kwartaal 2010
3. Kwaliteit van het onderwijs	4 ^e kwartaal 2010
4. Betrokkenheid van ouders	4 ^e kwartaal 2010

Blok 4: Financiën en wetgeving	
<i>Project</i>	<i>Oplevering</i>
1. Overzicht van beschikbare middelen	Vooralsnog geannuleerd
2. Implementatie budgetfinanciering	1 ^e kwartaal 2010
3. Perceptie budgetfinanciering	3 ^e kwartaal 2009
4. Eerste ervaringen met budgetfinanciering	2 ^e kwartaal 2011
5. Wetgeving rondom zorgplicht (W1)	Nog niet bekend

Blok 5: Resterende vragen	
<i>Project</i>	<i>Oplevering</i>
1. Preventieve ambulante begeleiding	4 ^e kwartaal 2008
2. Benchmarking ambulante begeleiding	4 ^e kwartaal 2009
3. Verplichte winkelnering	4 ^e kwartaal 2009
4. Budget cluster 1	Geannuleerd
5. Verbetering indicatiestelling	4 ^e kwartaal 2010
6. Handelingsbekwaamheid leerkrachten	4 ^e kwartaal 2010
7. Follow-up preventieve ambulante begeleiding	4 ^e kwartaal 2010
8. Regionale differentiatie bij toekenning van zorgbudgetten	4 ^e kwartaal 2011
9. Gebruik speciale onderwijszorg door allochtone leerlingen	4 ^e kwartaal 2009

BIJLAGE D
CHRONOLISCH OVERZICHT VAN DE OPLEVERING
VAN DE VERSLAGEN VAN DE GEPLANDE PROJECTEN

2008		
<i>Periode</i>	<i>Projectnr.</i>	<i>Omschrijving project</i>
4 ^e kwartaal	REST-1	Preventieve ambulante begeleiding (opgeleverd in oktober 2008)

2009		
<i>Periode</i>	<i>Projectnr.</i>	<i>Omschrijving project</i>
1 ^e kwartaal	-	-
2 ^e kwartaal	IMPL-1	Stand van zaken eerste groep koplopers (opgeleverd in mei 2009)
3 ^e kwartaal	FINA-3	Perceptie budgetfinanciering (opgeleverd in juni 2009)
4 ^e kwartaal	PRAK-1	Eén loket
4 ^e kwartaal	REST-2	Benchmarking ambulante begeleiding
4 ^e kwartaal	REST-3	Verplichte winkelnering
4 ^e kwartaal	REST-9	Gebruik speciale onderwijs door allochtone leerlingen

2010		
<i>Periode</i>	<i>Projectnr.</i>	<i>Omschrijving project</i>
2 ^e kwartaal	IMPL-2	Voortgang eerste groep koplopers najaar 2009
2 ^e kwartaal	IMPL-3	Stand van zaken tweede groep koplopers najaar 2009
2 ^e kwartaal	IMPL-7	Afbakening grenzen regio's
2 ^e kwartaal	FINA-2	Implementatie budgetfinanciering
2 ^e kwartaal	IMPL-7	Afbakening grenzen regio's
4 ^e kwartaal	REST-5	Verbetering indicatiestelling
4 ^e kwartaal	REST-6	Handelingsbekwaamheid leerkrachten
4 ^e kwartaal	PRAK-2	Onderwijscontinuüm
4 ^e kwartaal	PRAK-3	Kwaliteit van het onderwijs
4 ^e kwartaal	PRAK-4	Betrokkenheid van de ouders
4 ^e kwartaal	REST-7	Follow-up preventieve ambulante begeleiding

2011		
Periode	Projectnr.	Omschrijving project
1 ^e kwartaal	-	-
2 ^e kwartaal	FINA-4	Eerste ervaringen met budgetfinanciering
3 ^e kwartaal	IMPL-4	Voortgang koplopers voorjaar 2011
3 ^e kwartaal	IMPL-5	Stand van zaken derde groep koplopers voorjaar 2011
4 ^e kwartaal	IMPL-6	Landelijke stand van zaken voorjaar 2011
4 ^e kwartaal	REST-8	Regionale differentiatie bij toekenning van zorgbudgetten

Afhankelijk van BOPO en/of nog niet bekend		
Periode	Projectnr.	Omschrijving project
-	EFFE-1	Effecten op stelselniveau
-	EFFE-2	Effecten op niveau zorgaanbod
-	EFFE-3	Effecten op leerlingniveau
-	WETG-1	Wetgeving rondom zorgplicht

BIJLAGE E CHRONOLOGISCH OVERZICHT VAN DE LEVERING VAN ECPO-ADVIEZEN

Tijdstip	Omschrijving advies
4 ^e kwartaal 2008	Advies Preventieve ambulante begeleiding (inmiddels geleverd)
2 ^e kwartaal 2009	Advies Op weg naar Passend Onderwijs (inmiddels geleverd)
4 ^e kwartaal 2009	Advies over ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs
4 ^e kwartaal 2009	Advies over de bekostiging van speciale onderwijszorg
4 ^e kwartaal 2009	Tweede advies over de voortgang van Passend Onderwijs
4 ^e kwartaal 2010	Advies over indicatiestelling binnen Passend Onderwijs
4 ^e kwartaal 2010	Advies over de versterking van de handelingsbekwaamheid van leraren
4 ^e kwartaal 2010	Derde advies over de voortgang van Passend Onderwijs
4 ^e kwartaal 2011	Vierde advies over de voortgang van Passend Onderwijs
Alle kwartalen 2012	Nog niet gepland