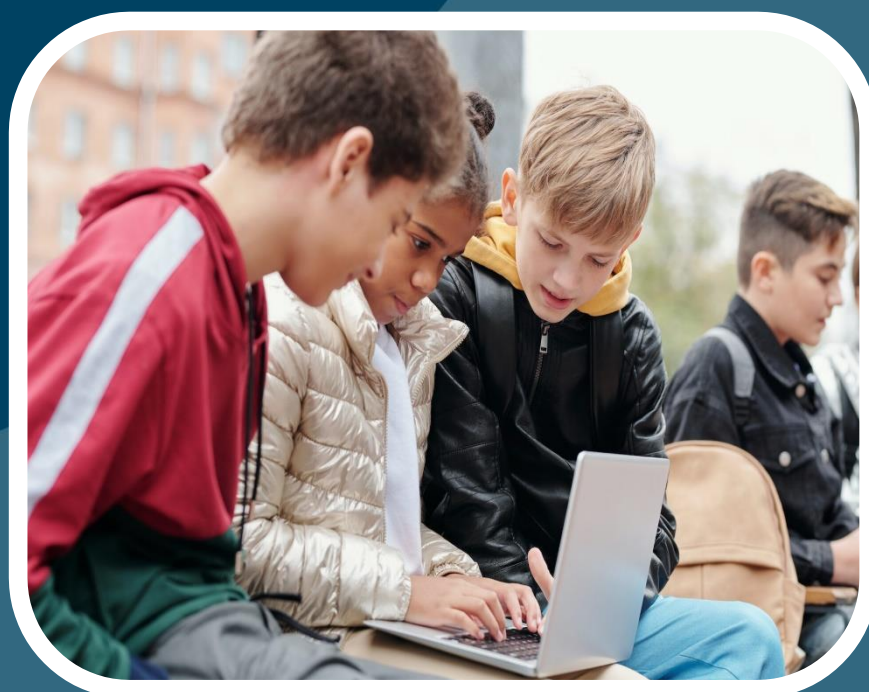


Sneller en beter?

Onderzoek naar de toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs



IJsbrand Jepma, Sien Beckers, Inge
Razenberg & Yasamin Modhej (Sardes)

Djoerd de Graaf, Daniel Pritsch & Marilou
Vlaanderen (SEO)

September 2024

seo • economisch onderzoek

 **SARDES**

Sneller en beter?

Onderzoek naar de toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding en achtergrond	6
1.2 Relatie met ander onderzoek en vormgeving dit onderzoek	7
1.3 Kernvraag en deelvragen	9
2. Vergelijking van procedure voor toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs en (specialistische) zorg binnen jeugdhulp	11
2.1 Vergelijking op vijftien criteria	11
2.2 Samenvatting	22
3. Samenwerkingsverbanden over de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning	26
3.1 Achtergrondgegevens van samenwerkingsverbanden	26
3.2 Algemene kenmerken over toekenning van extra ondersteuning	28
3.3 Huidige situatie rondom toekenning van extra ondersteuning	32
3.4 Ervaring met processen van toekenning van extra ondersteuning	36
3.5 Wenselijkheid van sneller toekenning van extra ondersteuning	39
3.6 Verbetering van het sneller toekennen in de praktijk	41
3.7 Samenvatting	45
4. Casestudies naar beleid en praktijk van de toekenning van extra ondersteuning	47
4.1 Samenwerkingsverband 1 <i>‘Een gestructureerde aanpak voor extra ondersteuning’</i>	48
4.2 Samenwerkingsverband 2 <i>‘Zoveel mogelijk leerlingen de ondersteuning geven die zij nodig hebben binnen de eigen basisschool’</i>	52
4.3 Samenwerkingsverband 3 <i>‘Relaties met en overzicht van mogelijkheden extra ondersteuning binnen het SWV kunnen beter’</i>	55
4.4 Samenwerkingsverband 4 <i>‘Eerst de vraag, dan het aanbod’</i>	59
4.5 Samenwerkingsverband 5 <i>‘Korte lijnen met het samenwerkingsverband maken dat extra ondersteuning snel geregeld kan worden’</i>	63
4.7 Perspectieven van de respondentengroepen	71
4.8 Samenvatting	75
5. Conclusies, discussie en aanbevelingen	77
5.1 Conclusies	77
5.2 Discussie	81
5.3 Aanbevelingen	82
Bijlage 1. Achtergrondkenmerken respons	86
Bijlage 2. Onderzoekopzet en methodologische verantwoording	88
Colofon	93

Voorwoord

Het consortium van Sardes en SEO Economisch Onderzoek heeft onderzoek gedaan naar het proces en de duur van het toekennen van extra ondersteuning binnen passend onderwijs. De aanleiding daartoe zijn de zorgen over de wijze waarop en de snelheid waarmee de extra ondersteuning aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte worden toegekend. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs (SWV's) hebben veel beleidsvrijheid bij de inrichting van deze toekenningsprocedure, waardoor er sprake is van verschillende procedures. Het onderzoek concentreert zich op vier thema's:

- I) de huidige situatie rondom de toekenning van extra ondersteuning,
- II) de ervaring van de processen bij de toekenning van extra ondersteuning,
- III) de wenselijkheid van het sneller toekennen van extra ondersteuning en
- IV) de verbetering van het sneller toekennen in de praktijk.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie Kansengelijkheid en Onderwijssteun, daarbij begeleid en geadviseerd door een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de PO-Raad, AVS, AOb, LBVSO, Ouders & Onderwijs en Balans. Zij zijn bij alle belangrijke stappen in het onderzoek betrokken, zoals het ontwerp van de enquête voor de SWV's, de selectie van de SWV's voor de verdiepende casestudies en de constructie van de checklist voor de focusgesprekken met de ouders en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, de onderwijsprofessionals van binnen de scholen en onderwijsprofessionals van buiten de scholen. Ook hebben zij de conceptrapportage voorzien van waardevolle opmerkingen. Wij zijn hen zeer erkentelijk voor de constructieve feedback die we bij de verschillende stappen in het onderzoek hebben gekregen.

Zonder de medewerking van de SWV's, de ouders, de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, de onderwijsprofessionals van binnen de scholen en de onderwijsprofessionals van buiten de scholen had dit onderzoeksrapport niet tot stand kunnen komen. We danken hen allen hartelijk voor het delen van feitelijke informatie, meningen, ervaringen en percepties rondom de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs. Hopelijk is de informatie bruikbaar voor de verdere beleidsontwikkeling van dit belangwekkende onderwerp, opdat alle leerlingen tijdig de extra ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

Samenvatting

Aanpak

Voorliggend onderzoek concentreert zich op de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning aan leerlingen in de beleidscontext van passend onderwijs en onderzoekt de mogelijkheid en wenselijkheid van een snellere toekenning. Hiervoor zijn uitgevoerd:

- 1) een vergelijkende literatuurstudie naar toekenningsprocedures binnen passend onderwijs en jeugdhulp;
- 2) een enquêteonderzoek onder samenwerkingsverbanden passend onderwijs (SWV's) en
- 3) een verdiepend onderzoek binnen SWV's met inhoudsanalyse van beleidsdocumenten en focusgesprekken met a) ouders van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, b) onderwijsprofessionals van binnen scholen en c) onderwijsprofessionals van buiten scholen.

Kwetsbaar proces

De toekenningsprocedure bij SWV's blijkt een kwetsbaar proces met vijf stappen en betrokken actoren. Naast de aanvraag en beslissing omvat het ook voorbereidende en opvolgende stappen, zoals de beslissing tot de aanvraag en de daadwerkelijke start van de extra ondersteuning op scholen. Bij alle stappen kan er vertraging of versnelling optreden.

Huidige situatie rondom de toekenning van extra ondersteuning

SWV's hebben beleidsvrijheid bij het inrichten van toekenningsprocedures, wat leidt tot variatie en maatwerk. De procedures verschillen per SWV en school. SWV's met het leerlingmodel krijgen minder aanvragen dan SWV's met het schoolmodel of een combinatie van inrichtingsmodellen. In het voortgezet onderwijs (VO) worden vaker externe specialisten ingeschakeld en gelden kortere termijnen dan in het primair onderwijs (PO). Er is in tegenstelling tot de procedure voor jeugdhulp bij passend onderwijs geen wettelijke termijn van acht weken. SWV's hebben vaak zelf afspraken over een termijn: maximaal zes tot zeven weken in PO en vier tot vijf weken in VO. Gemiddeld duurt de uitvoering van de procedure in de praktijk 3,3 weken, hoewel langere doorlooptijden van ongeveer zeven weken voorkomen en voor ontevredenheid zorgen. Vertragingen ontstaan door piekbelasting, bureaucratie en documentatieproblemen.

Ervaringen bij toekennen van extra ondersteuning

De meerderheid van de SWV's is tevreden over de huidige toekenningsprocedure. De ervaringen zijn contextafhankelijk, maar ouders en onderwijsprofessionals zijn over het algemeen redelijk tevreden, ondanks klachten over traagheid. Vertragingen kunnen optreden door complexe casussen, bureaucratie, administratieve lasten en personeelwisselingen. Versnelling kan worden bereikt door duidelijke voorbereiding, efficiënte communicatie en proactieve houding van betrokkenen.

Wenselijkheid van sneller toekennen

De meeste SWV's vinden versnelling onnodig en zien risico's zoals verhoogde werkdruk en verminderde zorgvuldigheid. Hoewel snellere toekenning gunstig kan zijn voor leerlingen en ouders, wordt directe toekenning zonder formele procedure meestal als negatief gezien. Negatieve gevolgen zijn verlies van regie en inefficiënte inzet, terwijl positieve aspecten meer verantwoordelijkheid en betere aansluiting bij schoolexpertise kunnen omvatten.

Sneller toekennen in de praktijk

SWV's en direct betrokkenen zien weinig mogelijkheden om de toekenningsprocedure te versnellen. Mogelijkheden liggen vooral in het voortraject van de scholen, zoals het verbeteren van basisondersteuning en sneller in kaart brengen van ondersteuningsbehoeften. Vermindering van administratieve lasten kan de toekenning bespoedigen. De bereidheid om deel te nemen aan een landelijke proef om de toekenning te versnellen is laag, waarschijnlijk door de algehele tevredenheid met de huidige procedures.

Discussie

Hoewel de meeste SWV's tevreden zijn met de huidige procedures, is er ruimte voor verbetering in de snelheid van daadwerkelijke ondersteuning. Het versnellen van procedures kan nadelen hebben, zoals verminderde zorgvuldigheid. Daarom is het belangrijk goed na te denken voordat veranderingen worden doorgevoerd.

Aanbevelingen

Aanbevelingen worden gedaan op drie niveaus:

Overheid

- Uitzetten van vervolgonderzoek naar onderbelichte aspecten in dit onderzoek
- Vereisen van meer duidelijkheid van SWV's over de toekenningsprocedure
- Stellen van een maximale termijn van zes weken voor de toekenningsprocedure

SWV's

- Expliciteren en documenteren van de toekenningsprocedure
- Formuleren en communiceren van maximale tijdsduur
- Versnellen van specifieke onderdelen van de procedure
- Toewijzen van middelen aan scholen voor eigen organisatie van extra ondersteuning
- Koppelen van vaste consultants aan scholen en periodiek overleg

Scholen

- Vroegtijdig betrekken van onderwijsprofessionals van het SWV
- Verkorten van tussenpozen tussen overleg
- Optimaliseren van interne werkprocessen
- Investeren in goede relaties met ouders

Proef/pilot met directe toekenning

Een proef/pilot met directe toekenning van extra ondersteuning zonder toekenningsprocedure in SWV's met een uiteenlopend inrichtingsmodel kan worden overwogen om te onderzoeken of de voordelen opwegen tegen de nadelen. Hierbij moet zorgvuldig worden gehandeld met duidelijk meetbare doelstellingen om succes te waarborgen en nadelen te minimaliseren.

1. Inleiding

Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding en achtergrond van voorliggend onderzoek (paragraaf 1.1). In paragraaf 1.2 wordt een relatie gelegd met ander onderzoek. De kernvraag en daaruit afgeleide deelvragen staan in paragraaf 1.3.

1.1 Aanleiding en achtergrond

Op 11 april 2023 hebben de Leden van de Tweede Kamer Kwint (SP) en Westerveld (GroenLinks-PvdA) een motie ingediend met de door hen beschreven constatering dat het wegens ingewikkelde procedures, observaties en aanvragen soms maanden kan duren voordat de extra ondersteuning beschikbaar is.¹ In deze motie wordt gevraagd om in samenwerking met samenwerkingsverbanden passend onderwijs (SWV's) te onderzoeken of, en zo ja, hoe ondersteuningsaanvragen sneller kunnen worden toegekend en in een of meerdere SWV's een proef/pilot te starten met directe toekenning van extra ondersteuning.

In het belang van een ononderbroken onderwijsontwikkeling hebben alle leerlingen, ook leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, een passend aanbod nodig. Met de invoering van passend onderwijs in 2014 hebben schoolbesturen een zorgplicht passend onderwijs gekregen.² Dit houdt in dat schoolbesturen met hun scholen ervoor verantwoordelijk zijn om alle leerlingen die dit nodig hebben extra ondersteuning te geven. Ruwweg 20 tot 25 procent van de leerlingen heeft een extra ondersteuningsbehoefte, aldus de leraren.³ De Onderwijsinspectie heeft recent gerapporteerd zo'n 10 procent van de leerlingen in het regulier onderwijs en tussen de 25 en de 50 procent in het gespecialiseerd onderwijs (speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) extra ondersteuning nodig heeft.⁴

Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er specialistische hulp nodig is voor een leerling met een stoornis in het autismespectrum, (tijdelijke) ondersteuning bij rekenen-wiskunde van een onderwijsassistent voor een leerling met dyscalculie of een schoolbreed programma gericht op het voorkomen van en omgaan met (oppositieële) gedragsproblemen van leerlingen. In het ondersteuningsplan (OP) van het SWV waar de school onder valt, staat beschreven welke ondersteuning alle scholen in de regio in elk geval bieden. Dit is het minimumniveau van basisondersteuning. Het SWV bepaalt wat dat precies is. Naast de

¹ Motie sneller toekennen ondersteuningsaanvragen, zie Kamerstukken II 2022/23, 31497, nr. 456.

² Jepma, IJ. (2022). *Onderwijsachterstandenbeleid en passend onderwijs*. Onderwijskennis, NRO. Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever*. Onderwijsraad.

³ Smeets, E., & Roeleveld, J. (2016). The identification by teachers of special educational needs in primary school pupils and factors associated with referral to special education. *European Journal of Special Needs Education*, 31(4), 423-439.

Smeets, E., De Boer, A., Van Loon-Dijkers, L., Rissen, L., & Ledoux, G. (2017). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. KBA Nijmegen/ Kohnstamm Instituut.

Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dijkers, L. (2019). *Passend onderwijs in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. KBA/Kohnstamm Instituut.

⁴ Inspectie van het Onderwijs (2024). *Kwaliteit van de extra ondersteuning in het funderend onderwijs. Een landelijk beeld van de omvang, aard en kwaliteit van de extra ondersteuning voor leerlingen in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

basisondersteuning bepalen scholen zelf wat zij aan extra ondersteuning bieden. Dit leggen zij vast in het schoolondersteuningsprofiel (SOP).⁵ Alles bij elkaar wordt geprobeerd om een dekkend aanbod van extra ondersteuning op het niveau van het SWV te organiseren.

Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, wordt een ontwikkelingsperspectief (OPP) gemaakt. Het SWV en de school werken samen om de extra ondersteuning te bieden. Dit SWV ontvangt middelen van het Rijk om direct of indirect extra ondersteuning te bieden aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, door bijvoorbeeld de middelen aan de scholen in de regio te verdelen of door zelf ondersteunende professionals (bijv. gedragsspecialist, speltherapeut of trainer) of arrangementen (bijv. inzet van een onderwijsassistent gedurende een bepaalde periode) voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte of leraren in te zetten. Dit is mede afhankelijk van het inrichtingsmodel van het SWV en de (beleids)keuzes die het SWV maakt. In het OP van het SWV staan de routes beschreven voor toekenning van deze hulp die gelden voor het betreffende SWV. Door middel van de *Verbeteraanpak passend onderwijs en route inclusiever onderwijs 2021-2027*⁶ wordt gestimuleerd dat leerlingen tijdig de extra ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

1.2 Relatie met ander onderzoek en vormgeving van dit onderzoek

Uit de *Doelstellingenmonitor passend onderwijs*⁷ blijkt dat bij ruim de helft van de schoolbesturen op bestuursniveau (primair en voortgezet onderwijs) in zekere mate richtlijnen/criteria zijn voor het aanvragen van middelen voor extra ondersteuning. Tegelijkertijd weten ze niet of deze afspraken/richtlijnen bekend zijn bij leraren. Ook wordt bij de monitor benoemd dat leraren in zowel het regulier basisonderwijs, regulier voortgezet onderwijs als speciaal basisonderwijs de registratie en uitvoering van procedures voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte als belastend ervaren. Dit zit in de tijd en papierwerk die het kost om de registratie en uitvoering van de procedures te doen.

Het *Meerjarig NRO-Programma Evaluatie passend onderwijs*⁸ heeft meermalen onderzoek gedaan naar de extra ondersteuning en beschrijft onder andere dat de precieze grens tussen basisondersteuning en extra

⁵ Er loopt een wetstraject om de ondersteuningsmogelijkheden van een school (nu nog beschreven in het schoolondersteuningsprofiel, SOP) op te nemen in de schoolgids. Dit wetstraject is onlangs door de Eerste Kamer gegaan en dit onderdeel van de wet zal op 1 augustus 2025 in werking treden.

⁶ Ministerie van OCW (2020). *Brief aan Tweede Kamer, Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs*, 4 november.

⁷ Graaf, D. de, Eijkern, I. van, Eck, P. van, & Weijers, S., m.m.v. Ledoux, G. (2023). *Doelstellingenmonitor Passend Onderwijs, eerste meting*. SEO Economisch Onderzoek/Oberon onderzoek en advies/Ledoux Onderwijsonderzoek.

⁸ Zie bijv. Ledoux, G., & Smeets E. (2020). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs. Deel 2: Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren*. Kohnstamm Instituut/KBA.

Vegt, A.L. van der (2019). *Pilot extra ondersteuning swv Zuid-Holland West. Evaluatie na de tweejarige pilot*. Oberon.
Boer, A. A., de (2018). *Extra ondersteuning Gronings voortgezet onderwijs. Een praktijkgericht onderzoek naar de inzet van ondersteuningsarrangementen bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in Groningen*. Rijksuniversiteit Groningen.

Boer, A. de, & Kuijper, S. (2017). *De stem van de leerling over extra ondersteuning. Ervaren van leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs met extra ondersteuning*. Rijksuniversiteit Groningen.

ondersteuning in veel OP's onduidelijk blijft. Daarnaast wordt genoemd dat SWV's een verbetering zien in de toewijzing van ondersteuning met de invoering van passend onderwijs. Volgens SWV's zijn de procedures net zo transparant maar minder bureaucratisch dan voorheen. Scholen zien eerder een verslechtering: volgens hen zijn de procedures juist minder transparant geworden en bureaucratischer. Ook onderwijspersoneel uit kritiek op de procedures van toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs.⁹

Voor het begrijpen van voorliggend onderzoek is het relevant op te merken dat er geen standaard toekenningsprocedure voor extra ondersteuning is voor het hele land. Elk SWV heeft een eigen toekenningsprocedure ingericht, geheel in lijn met de geboden beleidsvrijheid binnen passend onderwijs. Ook zijn er vanuit landelijke wetgeving geen formele afspraken over de (maximale) tijdsduur voor het toekennen van extra ondersteuning. Daarmee is er dus variatie in beleid en praktijk. Mede als gevolg daarvan zijn er bij de diverse betrokken partijen, ouders, onderwijsprofessionals van binnen en van buiten de school, mogelijk verscheidene beelden en ervaringen bij de toekenningsprocedures. Wat is veel, precies genoeg of weinig bureaucratie, wat is kort, precies goed en lang als het aankomt op de tijdsduur tussen de aanvraag en toekenning van de extra ondersteuning? Bij het ontbreken van landelijke afspraken waar iedereen zich aan moet houden, biedt dit ruimte voor verschillende meningen en percepties.

Het is belangrijk op te merken dat dit onderzoek zich hoofdzakelijk richt op SWV's die een centrale toekenningsprocedure hebben.¹⁰ Op het moment dat schoolbesturen en/of scholen zelf de middelen krijgen voor extra ondersteuning (volgens het zogeheten 'schoolmodel'), en daarmee zelf ook het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning kunnen regelen, dan heeft het geen zin om het SWV over de aanvraagprocedure te bevragen. Daar hebben ze immers geen zicht op. SWV's met gecombineerde inrichtingsmodellen (het 'expertisemodel' en/of 'leerlingmodel', inclusief het 'schoolmodel') vulden de enquête wel in. Sommige van die SWV's combineren een indirecte vorm van financiering met een meer directe vorm (het 'leerlingmodel'), waarbij vanuit het SWV middelen beschikbaar worden gesteld voor extra ondersteuning op basis van individuele diagnoses en de daarbij benodigde aanpak. Middels de verdiepende focusgesprekken in de casestudies hebben we meer zicht gekregen op een dergelijke vorm van meer directe toekenning van middelen.

Met de enquête onder SWV's is enkel zicht gekregen op het perspectief van een representatieve groep SWV's ten aanzien van een deel van de toekenningsprocedure: van aanvraag van extra ondersteuning tot besluit over toekenning. De betrokken SWV's in de casestudies zijn mede vanwege de kleine aantallen niet-representatief voor alle SWV's in Nederland, maar hebben wel het volledige toekenningsproces in beeld gebracht, en bovendien vanuit een meervoudig perspectief: ouders en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, onderwijsprofessionals van binnen en van buiten de scholen. De individuele

Eck, P. van, & Rietdijk, S. m.m.v. Linden, C. van der, Exalto, R., & Weijers, S. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Oberon/CED-Groep.
Smeets, E., Veen, D. van, m.m.v. P. van der Steenhoven (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016*. KBA Nijmegen/Hogeschool Windesheim/Nederlands Centrum voor Onderwijs en Jeugdzorg.

⁹ AOOb (2023). *De praktijk van passend onderwijs. Onderwijspersoneel aan het woord*.

¹⁰ Bijlage 2 bevat gedetailleerde informatie over de opzet van het onderzoek en de gemaakte methodologische keuzes en de consequenties hiervan voor de bevindingen.

toekenningstrajecten van extra ondersteuning binnen de SWV's zijn bij de casestudies op aselecte wijze gekozen, hier hebben de SWV's geen hand in gehad. Daarmee is een waarheidsgetrouw beeld verkregen.

1.3 Kernvraag en deelvragen

De kernvraag waarop dit onderzoek antwoord moet geven is als volgt gearticuleerd:

Hoe zien de toekenningsprocedures van de aanvragen voor extra ondersteuning aan leerlingen eruit, is het wenselijk en mogelijk om deze sneller toe te kennen en zo ja, op welke manier zou dat kunnen?

De bovenstaande kernvraag is uitgewerkt in een viertal inhoudelijke thema's met elk een serie deelvragen.

Thema 1. Huidige situatie rondom toekenning extra ondersteuning

1. Welke vormen van processen bestaan er voor de toekenning van extra ondersteuning?

- Op welke wijze(n) worden aanvragen voor extra ondersteuning gedaan vanaf het moment dat vastgesteld is dat extra ondersteuning noodzakelijk is en welke redenatie zit daarachter?*
- Welke rolverdelingen bestaan er tussen functionarissen binnen de samenwerkingsverbanden? Wat is uit bestaande literatuur bekend over welke invloed dit heeft op de duur van het toekennen van de ondersteuning?*
- In hoeverre zijn er verschillen in deze processen en rolverdeling bij verschillende vormen waarop de samenwerkingsverbanden zijn ingericht¹¹?*
- Hoeveel tijd kost het toekennen van een aanvraag van extra ondersteuning, en zijn daar verschillen in tussen vormen van toekenning of type ondersteuning?*

Thema 2. Ervaring processen toekennen extra ondersteuning

2. Hoe worden de processen rondom het toekennen van extra ondersteuning ervaren?

- Hoe wordt de tijdsspanne tussen het moment van constateren van de extra ondersteuningsbehoefte, aanvraag en toekenning ervaren door leerlingen, ouders, professionals in de school en samenwerkingsverbanden?*
- Wanneer wordt de tijdsspanne door leerlingen, ouders, professionals in de school en samenwerkingsverbanden als te lang ervaren?*
- Welke elementen zijn van invloed op de ervaring van de tijdsspanne? Bijvoorbeeld: informatievoorziening, duidelijke rolverdeling, type ondersteuningsaanvraag, heldere verwachtingen, mate waarin basisondersteuning ontoereikend is geweest, etc.*
- In hoeverre zijn er verschillen in het ervaren van een te lange tijdsspanne bij verschillende vormen waarop de processen van het samenwerkingsverbanden zijn ingericht?*

Thema 3. Wenselijkheid sneller toekennen

3. In hoeverre is het mogelijk en wenselijk om de extra ondersteuning sneller toe te kennen?

¹¹ Denk hierbij aan de verschillende inrichtingsmodellen die SWV's hanteren, zoals het school-, expertise- en leerlingmodel (of een combinatievorm). Zie: Ministerie van OCW (2022). [*Helderheid rond passend onderwijs. Wat leraren in het basisonderwijs moeten weten over de ondersteuning aan leerlingen.*](#)

- a. *Welke mogelijkheden geven leerlingen, ouders, scholen en samenwerkingsverbanden aan om het proces te versnellen? En wat is de impact van die mogelijkheden op de kwaliteit van het proces?*

Thema 4. Sneller toekennen in de praktijk

4. Welke adviezen geven de onderzoekers OCW mee?

- a. *Welke aanbevelingen kunnen de onderzoekers op basis van het huidige onderzoek nog meer meegeven wat betreft het (sneller) toekennen van ondersteuning?*
- b. *Welk aanbevelingen geven de onderzoekers mee wanneer OCW-pilots (binnen bestaande wet- en regelgeving) start om de tijdsspanne te verkorten? Denk hierbij bijvoorbeeld aan goede voorbeelden en spreiding van pilots (regionaal of over verschillende governancestructuren).*

Opbouw van dit rapport

Na deze inleiding vervolgt dit rapport met hoofdstuk 2 waarin informatie wordt gepresenteerd over de systematische vergelijking van de procedures van extra ondersteuning binnen passend onderwijs en de procedure voor de toekenning van (specialistische) zorg binnen jeugdhulp. Hoe zien deze procedures er in vergelijkend perspectief uit, wat zijn de overeenkomst, welke verschillen zijn er?

Hoofdstuk 3 rapporteert de resultaten van de enquête die is afgenomen onder de SWV's. Hoe zien de procedures van extra ondersteuning binnen passend onderwijs eruit? Wie zijn er bij betrokken? Hoelang duurt het voordat een aanvraag is omgezet in een toekenning? En is er behoefte onder de SWV's om de procedures te versnellen?

Hoofdstuk 4 gaat in op de verdiepende casestudies binnen vijf SWV's. Hoe zijn de toekenningsprocedures binnen de SWV's ingericht, wat zijn de ervaringen bij het proces en de duur van de toekenningsprocedure voor de ouders van de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, onderwijsprofessionals van binnen en onderwijsprofessionals van buiten de school? Zijn er verschillen in perspectieven tussen ouders en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, onderwijsprofessionals van binnen en onderwijsprofessionals van buiten de scholen?

Hoofdstuk 5 sluit af met een de belangrijkste conclusies en discussie, plus enkele aanbevelingen voor beleid en praktijk waarmee de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs kunnen worden verbeterd.

Bijlage 1 bevat achtergrondkenmerken van de SWV's die hebben meegedaan aan dit onderzoek, afgezet tegen alle SWV's in Nederland. Bijlage 2 bevat gedetailleerde informatie over de onderzoeksopzet en methodologische verantwoording.

2. Vergelijking van procedure voor toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs en (specialistische) zorg binnen jeugdhulp

In dit hoofdstuk wordt de procedure voor aanvraag en toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs systematisch vergeleken met de procedure voor aanvraag en toekenning van (specialistische) zorg binnen jeugdhulp. Hoe zien die eruit, wat zijn de overeenkomsten en verschillen? Doel van deze theoretische vergelijking is enerzijds het beter begrijpen van hoe beleid en praktijk van beide toekenningsprocedures eruit zien, bruikbaar voor het enquêteonderzoek onder samenwerkingsverbanden (SWV's) waarover in hoofdstuk 3 wordt gerapporteerd. Anderzijds kan er mogelijk worden geleerd van de aanpak binnen de jeugdhulp als meest aanverwante beleidsterrein.¹² Zoals in een vorig hoofdstuk is gezegd, is er niet één toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs. De inrichting van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs is bovendien deels afhankelijk van het inrichtingsmodel van het SWV (school-, expert, leerlingmodel of combinatie(s)). Bij een schoolmodel hebben scholen eigen middelen van het SWV om extra ondersteuning te organiseren. De gepresenteerde vergelijking betreft vooral de toekenningsprocedures van SWV'S die een expert-, leerling- of gecombineerd inrichtingsmodel toepassen.

De systematische vergelijking vindt plaats op de volgende vijftien criteria: 1) informatievoorziening, 2) start van de procedure, 3) aanvrager, 4) aanvraagwijze, 5) aanvraagloket, 6) documentatie/bewijsvoering, 7) inhoudelijk aanbod, 8) stappen, 9) betrokken functionarissen, 10) betrokkenheid kind en ouders, 11) beoordelingscriteria, 12) tijdsduur aanvraag – toekenning, 13) toezicht op verloop proces en kwaliteit, 14) bezwaar en 15) administratieve last.

In paragraaf 2.1 wordt hier verslag van gedaan. Slotparagraaf 2.2 bevat een beknopte samenvatting.

2.1 Vergelijking op vijftien criteria

Deze paragraaf opent met een vergelijking op grond van de informatievoorziening die er is voor de procedure voor extra ondersteuning en (specialistische) zorg.

¹² In Bijlage 2 vindt u een uitgebreide methodologische verantwoording van de vergelijkende literatuurstudie.

Tabel 2.1. Criterium 1: Welke informatie en bronnen zijn er beschikbaar over de procedure?

Passend onderwijs
Er is veel informatie beschikbaar over passend onderwijs en daarbinnen 'extra ondersteuning.' Ook is er informatie voorhanden over de doelen van extra ondersteuning. Verder is er informatie aanwezig over de betrokkenen: school (leraren, intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en/of zorgcoördinatoren, externe specialisten indien nodig), ouders en SWV. De rol van school, SWV, ouders en leerlingen is duidelijk beschreven. De school dient bijvoorbeeld de aanvraag voor extra ondersteuning in bij het SWV. De school heeft bovendien een verplichting om een ontwikkelingsperspectief (OPP) op te stellen voor de leerling en dit, samen met de aanvraag, op te sturen naar het SWV. Het SWV is verantwoordelijk voor het toekennen van extra ondersteuning. Echter, elk SWV regelt de afspraken over extra ondersteuning in hun regio op een verschillende manier. Deze afspraken staan beschreven in het ondersteuningsplan (OP) van het SWV. Wat betreft de informatie over de aanvraag van 'extra ondersteuning': er zijn verschillen in de beschikbaarheid en gedetailleerdheid van informatie over de procedure voor extra ondersteuning in het po en vo. Informatie voor professionals is doorgaans gedetailleerder dan voor ouders en leerlingen. Voor meer informatie over de inhoud van het onderwijs en het beschikbare aanbod voor extra ondersteuning, worden ouders en leerlingen verwezen naar het schoolondersteuningsprofiel (SOP) en het OP van het SWV in hun regio. Wat betreft de informatie over diverse typen 'extra ondersteuning': het is per school afhankelijk wat het extra ondersteuningsaanbod is van het SWV waar de school aan verbonden is. De scheidslijn tussen basis- en extra ondersteuning is een flexibele aangelegenheid. In verschillende SWV's is de basisondersteuning over de tijd breder geworden en daarmee is ook de grens met extra ondersteuning verschoven. De stappen van de procedure zijn niet altijd duidelijk beschreven. Het is onduidelijk uit welke stappen de procedure precies bestaat en eveneens hoelang deze duurt. De school moet echter het OPP binnen zes weken na melding van behoefte aan extra ondersteuning opstellen. De extra ondersteuning kan worden vergoed via de middelen passend onderwijs van het SWV waar de school bij hoort. De manier waarop dit wordt geregeld, varieert per SWV.
Jeugdhulpverlening
Informatie is beschikbaar over de Jeugdwet, Jeugdzorg (en daaronder jeugdhulp) en over de doelen van jeugdhulp, evenals informatie over de (mogelijke) betrokkenen: gemeenten, arts, ouders, jeugdigen, jeugdteam, sociaal wijkteam, ouder- en kindteam, centrum voor jeugd en gezin, onafhankelijke clientondersteuning en expertteams jeugd. Het expertteam richt zich primair op jeugdprofessionals binnen gemeenten, maar ook andere professionals kunnen overleggen met de gedragswetenschappers van het onafhankelijke team. Het expertteam wordt gevormd door een vast team van gedragswetenschappers, die elk hun eigen netwerk meenemen of opbouwen binnen hun specialisme. Voor jeugdhulp dienen alle aanvragen via de gemeente te lopen. Het is echter ook mogelijk om doorverwezen te worden door professionals, zoals de huisarts, medisch specialist en de jeugdarts. De informatie over de aanvraag van jeugdhulp stelt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het ter beschikking stellen van jeugdhulp. Ouders dienen de aanvraag in. Taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten zijn duidelijk beschreven. Informatie over de verschillende vormen van jeugdhulp is in grote lijnen beschreven, maar niet gedetailleerd. De processtappen van de procedure zijn adequaat beschreven. Het eerste vereiste is dat ouders een formele aanvraag bij de gemeente indienen. Indien nodig, kunnen zij de hulp inroepen van ondersteuningspartijen die hen bij dit proces kunnen begeleiden. De gemeente is wettelijk verplicht om binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een beslissing te maken en de ouders schriftelijk laten weten welke beslissing zij heeft genomen (beschikking). Er is geen eigen ouderbijdrage vereist voor zorg en ondersteuning verleend via de Jeugdwet. Desalniettemin kan het soms onduidelijk zijn welke wet specifieke vormen van jeugdhulp en -zorg financiert. Sommige vormen van zorg en ondersteuning kunnen bijvoorbeeld onder meerdere wetten vallen. Veel zorg en ondersteuning is geregeld in de Jeugdwet. De meeste vormen van jeugdhulp vallen vanaf de leeftijd van 18 jaar onder andere wetten zoals Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In sommige gevallen wordt jeugdhulp geregeld uit de Zorgverzekeringswet (Zvw) of Wet langdurige zorg (Wlz). Om deze reden wordt voor elke zorgsoort toegelicht onder welke wet deze valt.

Overeenkomsten en verschillen

Er is veel informatie beschikbaar over zowel de procedure voor het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning binnen passend onderwijs als de procedure voor het aanvragen en ter beschikking stellen van jeugdhulp. Er zijn verschillende gidsen beschikbaar voor ouders, leerlingen/jeugdigen en professionals. Daarnaast zijn er tal van onderzoeken gedaan naar de stand van zaken en evaluaties van beide procedures. Het onderscheid zit in de beschrijving van de processtappen. De stappen van de jeugdhulpprocedure zijn voor zowel ouders als professionals duidelijk omschreven. Dit is niet het geval voor de procedure voor het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning. De informatie over de stappen van de procedure extra ondersteuning staat wel op (sommige) websites van de SWV's.

Er is informatie beschikbaar over de wettelijke verplichting voor de gemeente om binnen een bepaalde termijn een besluit te nemen en te reageren op een verzoek om jeugdhulp. Wat betreft de procedure voor het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning is er geen wettelijke termijn.

De ondersteuningsmogelijkheden van het SWV waarbij de school is aangesloten, kunnen variëren. Deze informatie is (meestal) te vinden in het SOP en OP van het SWV. Ouders wordt daarom aangeraden deze documenten te lezen. Met betrekking tot jeugdhulp wordt informatie over de verschillende vormen van jeugdhulp in grote lijnen beschreven, maar ontbreekt het aan details.

Het kan soms onduidelijk zijn welke wet specifieke vormen van jeugdhulp en -zorg financiert. Sommige vormen van zorg en ondersteuning kunnen bijvoorbeeld onder meerdere wetten vallen. Dit geldt niet voor de procedure voor extra ondersteuning.

Tabel 2.2 Criterium 2: Wat kan worden gezien als de start van een aanvraag? Wanneer wordt de aanvraag in behandeling genomen?

Passend onderwijs
De procedure voor een aanvraag van extra ondersteuning begint bij het opstellen van een ontwikkelingsperspectief (OPP) door de school, gevolgd door verzending van het OPP naar het SWV. Er worden op school gesprekken gevoerd om te bepalen wat de extra behoefte is van een leerling en hoe deze behoefte kan worden ingevuld. Formeel gezien begint de aanvraagprocedure bij het indienen van het OPP.
Jeugdhulpverlening
Een ouder dient bij de gemeente een melding (digitaal/schriftelijk) in dat hun kind behoefte heeft aan jeugdhulp.

Overeenkomsten en verschillen

De start van een aanvraag is duidelijk omschreven voor beide procedures. De start van een aanvraag voor jeugdhulp is wanneer de ouders een aanvraag indienen bij de gemeente waar zij wonen. Voor individuele voorzieningen (aanvullende zorg) is een verwijzing van professionals (zoals een huisarts) nodig. Onderdeel van de aanvraag van extra ondersteuning is onder meer het opstellen van een OPP van de leerling door de school dat naar het SWV wordt gestuurd. De school moet echter daarvoor verschillende stappen doornemen, namelijk preventie/basisondersteuning, signalering van extra ondersteuningsbehoeften, bespreken van de behoeften met o.a. leerkrachten en intern begeleiders/ondersteuningscoördinator, gesprek met ouders en leerlingen en bepalen van welke extra ondersteuning er nodig is. Deze stappen kunnen veel tijd in beslag nemen.

Tabel 2.3. Criterium 3: Wie mag een aanvraag doen?

Passend onderwijs
De school, in overleg met de ouders die de aanvraag van extra ondersteuning ondertekenen. Ouders kunnen niet zelf extra ondersteuning aanvragen.
Jeugdhulpverlening
Het zijn de ouders die een aanvraag doen. Zij kunnen ook een advocaat machtigen om de aanvraag in te dienen. Alle aanvragen voor jeugdhulp gaan via de gemeente. Maar er zijn professionals die (ook) mogen (door)verwijzen naar jeugdhulp. Dit zijn de huisarts, medisch specialist en de jeugdarts.

Overeenkomsten en verschillen

Voor beide procedures is duidelijk wie een aanvraag mag indienen.

Ouders mogen zelf een aanvraag voor jeugdhulp indienen, maar voor individuele voorzieningen (aanvullende zorg) is een verwijzing van professionals (zoals een huisarts) nodig. Voor het indienen van een aanvraag voor extra ondersteuning is de school verplicht de aanvraag in te dienen (wel in overleg met ouders).

Tabel 2.4 Criterium 4: Op welke manier(en) kan er worden aangevraagd? Is er ICT-ondersteuning/ helpdesk bij aanvraag?

Passend onderwijs
Dit staat niet vermeld in de beschikbare documenten. Op de websites van SWV's staat wel hoe de aanvraag kan worden gedaan (voor zover bij ons bekend), bijvoorbeeld via aanvraag- en registerprogramma Idos of digitaal via de website van SWV.
Jeugdhulpverlening
Veel gemeenten bieden (online) formulieren aan die gedownload en ingevuld kunnen worden om aan te geven dat er behoefte is aan jeugdhulp. Hoewel de werkwijze van gemeenten kan verschillen, staat het altijd vrij om een aanvraag voor jeugdhulp te doen. Het is niet verplicht om hiervoor het formulier van de gemeente te gebruiken.

Overeenkomsten en verschillen

Wat betreft het aanvragen van jeugdhulp staat het altijd vrij om een aanvraag te doen, hoewel de werkwijze van gemeenten kan verschillen. Voor het aanvragen van extra ondersteuning is dit niet het geval. Op de websites van SWV's staat hoe een aanvraag kan worden gedaan, bijvoorbeeld via aanvraag- en registerprogramma Idos of digitaal via de website van SWV. Zowel binnen passend onderwijs als binnen jeugdhulp wordt er geen gebruik gemaakt van landelijke (uniforme) formulieren.

Tabel 2.5 Bij wie kan er worden aangevraagd?

Passend onderwijs
De aanvraag (samen met een OPP) wordt ingediend door de school bij het SWV waaraan de school is verbonden.
Jeugdhulpverlening
Bij de gemeente waarin men woont.

Overeenkomsten en verschillen

De aanvraag voor extra ondersteuning wordt bij het SWV ingediend. De aanvraag voor jeugdhulp wordt ingediend bij de gemeente waar je woont.

Tabel 2.6 Criterium 6: Welke informatie, documentatie, bewijsvoering moet worden ingediend bij de aanvraag?

Passend onderwijs
Voor het aanvragen van extra ondersteuning is géén diagnose en/of test nodig. Alleen een OPP. In het OPP moet duidelijk beschreven staan wat de school zelf al heeft gedaan. De school beschrijft in het OPP voor elke leerling met een extra ondersteuningsbehoefte wat die behoeften zijn, hoe daarin wordt voorzien en wat de doelen zijn van de extra steun. Een OPP hoeft alleen de volgende – recente en relevante – informatie te bevatten: • De belemmerende en bevorderende factoren die van invloed zijn op het onderwijs aan de leerling. • Het uitstroomprofiel. • De onderbouwing van het uitstroomprofiel. • Het handelingsdeel: doelen en behoeften (lange- en korte termijn). Hierin worden ook de afspraken binnen de school en met de ouders, leerling en externe begeleiders vermeld: wie doet wat, waarom, wanneer en hoe?
Jeugdhulpverlening
De gemeenten hebben informatie nodig om de hulpvraag te kunnen beoordelen. Elke gemeente heeft een eigen aanvraagformulier en/of een andere manier van aanvragen. Ouders kunnen bijvoorbeeld gevraagd worden naar de school van hun kind, een schets van de hulp die ze aanvragen, welke zorg ze willen, de vorm van zorg (natuurlijke zorg of persoonsgebonden budget) en of de gemeente aanvullende informatie mag opvragen (zoals onderzoeksrapporten). Ouders kunnen deze informatie zelf verstrekken of de gemeente toestemming geven om deze informatie op te vragen bij professionals. Het verschilt per gemeente hoe en welke informatie wordt gevraagd. In veel gevallen rijst bij een verzoek om ondersteuning de vraag of er een medische oorzaak is voor de gevraagde ondersteuning. Om dit te beoordelen kan een medisch advies worden ingewonnen. Volgens de Jeugdwet kunnen de volgende professionals verwijzen naar de aanvullende zorg: gezinswerker van het buurtteam, huisarts, medisch specialist, jeugdarts, rechter en gecertificeerde instellingen. De verwijzer kan alleen verwijzen naar een door de gemeente gecontracteerde aanbieder.

Overeenkomsten en verschillen

Voor beide procedures moeten de aanvragers informatie verstrekken. Voor het aanvragen van extra ondersteuning is er geen vereiste voor een beoordeling en/of diagnose. Wel moet de school voor elke leerling met een extra ondersteuningsbehoefte de behoeften, voorzieningen en doelen van de extra ondersteuning beschrijven in het OPP.

Bij het aanvragen van jeugdhulp vraagt de gemeente ouders om alle benodigde informatie te verstrekken (waaronder eventueel een diagnose). Ouders kunnen deze informatie zelf aanleveren, of toestemming geven aan de gemeente om deze op te vragen bij professionals. De methode en het soort informatie dat wordt gevraagd verschilt per gemeente.

Tabel 2.7 Criterium 7: Wat kan er worden gevraagd?

Passend onderwijs
De schoolbesturen binnen het SWV komen overeen hoe zij de extra ondersteuning van leerlingen in hun regio aanpakken. Het SWV documenteert deze afspraken in een OP. Wel komen er sommige elementen vaker voor, bijvoorbeeld individuele of groepsarrangementen. Tegenwoordig wordt er geen langetermijn steun meer toegewezen voor de hele schoolloopbaan, maar enkel voor een specifieke periode. Hierna wordt beoordeeld of verdere ondersteuning nog nodig is. Deze aanpak bevordert flexibiliteit en op maat gemaakte hulp, maar vereist wel meer administratief werk van scholen.
Jeugdhulpverlening
Dit is wat er kan worden gevraagd: • Ondersteuning bij de opvoeding • Begeleiding in het dagelijks leven (begeleiding individueel) • Begeleiding in een groep (zoals dagbesteding) • Logeeropvang (sommige gemeenten noemen dit respijtzorg) • Persoonlijke verzorging, zoals hulp bij wassen en aankleden • Behandeling voor kinderen met een verstandelijke beperking. Doorgaans is jeugdhulp tijdelijk en geven gemeenten kortdurende beschikkingen af, vaak voor een periode van drie maanden tot een half jaar. Indien het kind langdurige hulp nodig heeft, kan dit voor spanning zorgen aangezien er steeds opnieuw hulp gevraagd moet worden.

Overeenkomsten en verschillen

Er wordt geen lange termijn steun toegewezen door beide procedures.

De schoolbesturen binnen het SWV maken afspraken over de aanpak van extra ondersteuning voor leerlingen in hun regio. Het SWV legt deze afspraken vast in het OP. Dit kan per SWV verschillen. Voor jeugdhulp is duidelijk (in grote lijnen) wat er gevraagd kan worden (bijvoorbeeld op de website van het Rijk en op de websites van gemeenten).

Tabel 2.8 Criterium 8: Uit welke en hoeveel stappen bestaat de procedure (tussen aanvraag en toekenning)?

Passend onderwijs
De stappen voor de aanvraagprocedure zijn vaak niet duidelijk beschreven, ook niet in de handreiking voor professionals. Voor zover wij weten, worden er wel stappen beschreven op de website van de SWV's, die min of meer op elkaar lijken: • Besluitvorming door de school (ouders en leerlingen zijn betrokken): preventie/basisondersteuning, signalering van extra ondersteuningsbehoeften, bespreken van de behoeftes met o.a. leerkrachten en intern begeleiders/ondersteuningscoördinatoren, gesprek met ouders en leerlingen, bepalen van welke extra ondersteuning er nodig is, het opstellen van het OPP en het indienen van aanvraag (met OPP) aan het SWV. • Voorstel voor arrangement vormgeven en inzet van arrangement. Dit doet het SWV. • Afstemming met school en start uitvoering door de school.
Jeugdhulpverlening
De stappen voor de aanvraagprocedure voor jeugdhulp zijn als volgt: • Aanvraag bij de gemeente. • De gemeente onderzoekt de situatie. De jeugdhulp kan per gemeente verschillen in opzet en organisatie. In veel gemeenten is er een speciaal Jeugdteam of Sociaal Wijkteam opgericht om de jeugdhulp te regelen. Andere gemeenten hebben ervoor gekozen om een Centrum voor Jeugd en Gezin in te schakelen voor deze taak. Er wordt vaak eerst een gesprek gevoerd. Daarbij kijkt de gemeente wat men zelf al doet en of er mensen in de omgeving zijn die kunnen helpen. Ouders hebben recht op onafhankelijke cliëntondersteuning. • Als dat niet voldoende is, wordt bekeken hoe de gemeente ondersteuning kan bieden. Dat kan professionele hulp zijn. De gemeente stelt vervolgens een ondersteuningsplan of een jeugdhulpplan op, waarin de noodzakelijke acties worden beschreven. • De gemeente is verplicht om binnen acht weken een beslissing te nemen over de behandeling. • De gemeente kan kiezen tussen: • Standaard een beschikking afgeven. Een beschikking afgeven alleen als de cliënt erom vraagt en/of als het noodzakelijk is voor het juridische proces. Er kan dus ook zonder beschikking zorg worden verleend.

Overeenkomsten en verschillen

De stappen van de jeugdhulpprocedure zijn op landelijk niveau duidelijk beschreven voor zowel ouders als professionals. Dit geldt echter niet voor de procedure voor het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning binnen passend onderwijs. Informatie over de stappen van de procedure voor extra ondersteuning zijn beschikbaar op (sommige) websites van het SWV.

Tabel 2.9 Criterium 9: Welke en hoeveel functionarissen/disciplines/organisaties zijn betrokken bij de aanvraag en toekenning? Welke rol, verantwoordelijkheid en taak hebben zij in de procedure? Hoe vindt de interne besluitvorming plaats?

Passend onderwijs
De school is betrokken bij de aanvraag (leraren, intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren). SWV's zijn verantwoordelijk voor het beoordelen en toekennen van extra ondersteuning. Soms is specialistische kennis nodig om ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld van experts op het gebied van gedrag. Hiervoor kan de school externe deskundigen inschakelen, afhankelijk van de manier waarop het SWV werkt. De school kan ook gebruik maken van een gespecialiseerde instelling of organisatie die ondersteuning, advies en deskundigheid biedt aan scholen, leraren, ouders en SWV's om passend onderwijs te realiseren voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Loopt een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte vast op school en lukt het de ouders, school en het SWV niet om hiervoor een oplossing te vinden, dan kunnen school en ouders de onderwijsconsulenten raadplegen. Samen met de ouders en de leerling, de school, het SWV en eventueel betrokken begeleiders wordt gekeken naar wat het beste bij de leerling past. Elk SWV heeft/krijgt een ouder- en jeugdsteunpunt voor informatie en steun.
Jeugdhulpverlening
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor jeugdhulp. Dit doen ze in samenwerking met jeugdteam, sociaal wijkteam, ouder- en kindteam, Centrum voor Jeugd en Gezin en expertteams jeugd. De keuze van de gemeente voor teams om mee samen te werken, verschilt per gemeente. Gemeenten zijn verplicht cliëntondersteuning aan te bieden. Een cliëntondersteuner is een onafhankelijk persoon die de cliënt kan begeleiden bij het vinden van de juiste ondersteuning.

Overeenkomsten en verschillen

Voor de procedure voor het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning is de school betrokken bij de aanvraagprocedure (leerkrachten, intern begeleiders, ondersteunings- en/of zorgcoördinatoren) en zijn de SWV's verantwoordelijk voor het beoordelen en/of toekennen van extra ondersteuning. In bepaalde gevallen kan de school ook gebruik maken van gespecialiseerde instellingen of organisaties.

De gemeente is bij de procedure voor jeugdhulp verantwoordelijk en 'heeft de middelen' om het proces te versnellen en te bepalen welke vormen van jeugdhulp nodig zijn voor het kind (onafhankelijke cliëntondersteuning, sociaal wijkteam of jeugdteam, vertrouwenspersoon, expertteams jeugd: als het niet lukt om de juiste hulp te organiseren). Voor bepaalde vormen van jeugdhulp, zoals psychische behandeling, kan men ook een afspraak maken met de huisarts of een specialist die gespecialiseerd is in de behandeling van kinderen. Indien nodig worden gesprekken met ouders gevoerd.

Gemeenten zijn verplicht cliëntondersteuning te bieden. Voor de procedure voor extra ondersteuning bestaat een vergelijkbare functie (onderwijsconsulenten), maar deze wordt alleen ingezet als ouders, school en het SWV er niet uitkomen. De scholen voeren wel gesprekken met de ouders, maar dit is geen onafhankelijke partij. SWV's hebben of krijgen binnenkort een ouder- en jeugdsteunpunt waar ouders en jeugdigen terecht kunnen voor informatie over en steun bij passend onderwijs.

Tabel 2.10 Criterium 10: Op welke wijze worden leerlingen en/of ouders betrokken bij de procedure?

Passend onderwijs
Voordat er een OPP wordt opgesteld, overlegt de school met de ouders (en soms leerlingen) over de behoeften van de leerling. Het instemmingsrecht van de ouders moet eerst worden verkregen voordat het OPP wordt vastgesteld. Zonder instemming van de ouders moet de school met hen in gesprek blijven, totdat beide partijen er samen uitkomen. Het instemmingsrecht geldt niet voor de verwachte uitstroombestemming. Leerlingen krijgen vanaf 1 augustus 2025 zogeheten 'hoorrecht' rondom de eigen ondersteuning. Het hoorrecht geldt bij het opstellen, bijstellen en evalueren van het OPP. Het OPP wordt minstens één keer per jaar met ouders en leerling geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. Ook op deze bijstelling van het handelingsdeel hebben ouders instemmingsrecht.
Jeugdhulpverlening
Ouders mogen zelf de aanvraag indienen bij de gemeente. Voor individuele voorzieningen (aanvullende zorg) is een verwijzing nodig. Volgens de Jeugdwet kunnen alleen sommige professionals (bijvoorbeeld huisarts) verwijzen naar de aanvullende zorg. Ouders kunnen dit zelf niet aanvragen. Als de gemeente de aanvraag voor jeugdhulp heeft gekregen, wil de gemeente vaak (eerst) een gesprek met de ouders om de hulpvraag te bespreken ('keukentafelgesprek'). Ouders kunnen gebruik maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner. Dat is een gratis gemeentelijke voorziening. De ouders mogen ook altijd een vertrouwenspersoon meenemen naar het keukentafelgesprek. Voor het indienen van de aanvraag: • Bij jeugdigen tussen 12 en 16 jaar, is er zowel toestemming van de ouders als van de jeugdige zelf nodig. • Jeugdigen vanaf 16 jaar geven zelf toestemming. Toestemming van de ouders is dan niet noodzakelijk. Sommige gemeenten hebben een speciaal jongereninformatiepunt (voor jeugdigen van 12-16 jaar).

Overeenkomsten en verschillen

Ouders en leerlingen/jongeren worden betrokken bij zowel de procedure als de evaluatie van beide procedures (extra ondersteuning en jeugdhulp).

Sommige gemeenten hebben een speciaal jongereninformatiepunt en er wordt van alle SWV's verwacht dat zij een onafhankelijk ouder- en jeugdsteenpunt hebben.

Voor de procedure voor extra ondersteuning moet het ouderlijk instemmingsrecht worden verkregen voordat het OPP wordt opgesteld. Daarnaast heeft de leerling het recht om gehoord te worden tijdens het opstellen, bijstellen en evalueren van het OPP. Dit geldt niet voor de procedure voor jeugdhulp. De gemeente stelt een jeugdhulpplan op. De ouders hebben zes weken de tijd nadat de gemeente een beslissing heeft genomen om in beroep te gaan.

Tabel 2.11 Criterium 11: Op basis van welke criteria wordt de aanvraag beoordeeld? Hoe wordt er gewogen?

Passend onderwijs
In de beschikbare documenten is geen beoordelingskader met criteria te vinden. Sommige SWV's hebben hier een commissie voor, zoals de Commissie Toewijzing Ondersteuning.
Jeugdhulpverlening
In het proces van aanvraag en toekenning wordt op de volgende criteria gelet: • Vaststellen van de hulpvraag • Onderzoeken of de gemeente waarin die persoon woont, verantwoordelijk is voor het bieden van hulp • Onderzoeken of de Jeugdwet van toepassing is • In kaart brengen van de beperkingen/problematiek • Bepalen welke specifieke hulp nodig is • Onderzoeken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de betrokken persoon of zijn omgeving (eigen kracht) • Nagaan of er sprake is van een voorliggende en/of een algemene voorziening waarvan gebruik gemaakt kan worden • Informatie geven over de mogelijkheden tot het aanvragen van een persoonsgebonden budget (pgb) • Indien een pgb wordt aangevraagd, beoordelen of aan de daarvoor geldende voorwaarden wordt voldaan

Overeenkomsten en verschillen

Er is in de beschikbare documenten geen beoordelingskader met criteria gevonden voor de procedure voor het toekennen van extra ondersteuning. De criteria voor het proces van aanvraag en toekenning van jeugdhulp zijn duidelijker beschreven.

Tabel 2.12 Criterium 12: Hoelang duurt de procedure vooraanvraag tot toekenning?

Passend onderwijs
De duur van de procedure is niet vastgesteld in de wet. Er blijkt uit de beschikbare documenten geen bepaling van een maximale termijn voor de procedure. Bij de zorgplicht geldt een wettelijke termijn van zes weken (met eventuele verlenging naar tien weken).
Jeugdhulpverlening
De gemeente is wettelijk verplicht om de aanvraag voor hulp binnen acht weken te behandelen. Binnen deze periode moet de gemeente schriftelijk laten weten welke beslissing er is genomen. Dit schriftelijke document wordt een beschikking genoemd. Indien de gemeente meer tijd nodig heeft om de aanvraag te beoordelen, dan moeten zij dit zo spoedig mogelijk – wel binnen de termijn van acht weken – laten weten aan de aanvrager. In deze mededeling dient de gemeente duidelijk te maken waarom er meer tijd nodig is en wanneer er alsnog een besluit zal worden genomen. Bijvoorbeeld bij het aanvragen van een medisch advies kan de beslistermijn met acht weken worden verlengd. De ouders worden hierover schriftelijk geïnformeerd.

Overeenkomsten en verschillen

De duur van de procedure voor extra ondersteuning is niet vastgesteld in de wet. Er blijkt uit de beschikbare documenten geen bepaling van een maximale termijn voor de procedure. De gemeente is echter wettelijk verplicht om de aanvraag voor jeugdhulp binnen acht weken te behandelen.

Tabel 2.13 Criterium 13: Op welke wijzen(n) is er toezicht op kwaliteit van proces en uitkomst van de procedure?

Passend onderwijs
De school voert de geplande extra ondersteuning uit. De inhoud en uitvoering van dit plan wordt minimaal eenmaal per schooljaar met de ouders geëvalueerd en per 1 augustus 2025 ook met de leerling. Eens in de vier jaar doet de Inspectie van het Onderwijs onderzoek bij elk SWV.
Jeugdhulpverlening
De hulpverlener overlegt regelmatig met de ouders om de voortgang en de effectiviteit van de interventie te beoordelen. Als blijkt dat de jongere zich waarschijnlijk zonder verdere interventie zal redden, wordt de jeugdhulp beëindigd. Daarnaast heeft de gemeente de verplichting om jaarlijks onderzoek te doen naar de ervaring van cliënten. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een extern bureau. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht op jeugdhulpverlening. Dat gebeurt voor een deel samen met andere inspecties. De IGJ onderzoekt of kinderen en jongeren goede hulp krijgen en of de jeugdhulpaanbieders zich aan de wet en andere afspraken houden. Ze verzamelt informatie over deze organisaties en controleert of hun beleid goed werkt in de praktijk. De inspectie voert onverwachte inspectiebezoeken uit, waarbij zij de bevindingen vastlegt in rapportages en passende maatregelen neemt indien nodig.

Overeenkomsten en verschillen

De inhoud en uitvoering van zowel de jeugdhulp als de extra ondersteuning worden samen met de ouders geëvalueerd.

De Inspectie van het Onderwijs doet elke vier jaar onderzoek bij elk SWV en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht op de jeugdhulp. De frequentie van de inspecties van de IGJ is niet gespecificeerd.

Daarnaast zijn gemeenten verplicht om jaarlijks een onderzoek uit te voeren naar cliëntervaringen. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een extern bureau. Voor zover bekend voeren scholen en SWV's een dergelijk onderzoek niet uit.

Tabel 2.14 Criterium 14: Kan er bezwaar worden aangetekend tegen de uitslag van de procedure? Zo ja, bij wie of wat?

Passend onderwijs
In geval van een conflict of meningsverschil over extra ondersteuning, bestaat de mogelijkheid voor zowel ouders als de school om de hulp in te roepen van de landelijke en onafhankelijke Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO). Deze commissie fungeert als adviseur en bemiddelaar. De ouders (of de student vanaf 18 jaar) moeten het verzoek binnen zes weken na het ontstaan van het geschil of het nemen van de beslissing indienen bij de commissie. De zaak wordt maximaal 10 weken in behandeling genomen.
Jeugdhulpverlening
Indien de ouders het niet eens zijn met een besluit van de gemeente, hebben ze de mogelijkheid om in bezwaar te gaan. Deze termijn bedraagt zes weken na het nemen van het besluit. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om de ouders te informeren over hoe ze in bezwaar kunnen gaan. Ouders kunnen hun klacht indienen bij de klachtencommissie van de jeugdhulpinstelling. Een vertrouwenspersoon kan de ouders hierbij helpen.

Overeenkomsten en verschillen

In geval van een conflict of meningsverschil over extra ondersteuning, bestaat de mogelijkheid voor zowel ouders als de school om de hulp in te roepen van de landelijke en onafhankelijke Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO). Indien de ouders het niet eens zijn met een besluit van de gemeente, kunnen ze hun klacht indienen bij de klachtencommissie van de jeugdhulpinstelling.

Om bezwaar te maken tegen een beslissing van gemeente, kan een vertrouwenspersoon de ouders helpen. Verder is de gemeente verplicht om de ouders te informeren hoe ze in bezwaar kunnen gaan. Dit geldt niet voor de procedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs.

Tabel 2.15 Criterium 15: Hoe ziet de administratieve last (bureaucratie) eruit?

Passend onderwijs
Indien een leerling extra ondersteuning ontvangt, rust er een wettelijke verplichting op de school om te voorzien in een OPP en om de voortgang van de ontwikkeling van de desbetreffende leerling te registreren, in lijn met de reguliere registratieprocedure voor alle leerlingen.
Jeugdhulpverlening
Nodig is het opstellen van een beschikking. Gemeenten die niet in alle gevallen bij het toekennen van jeugdhulp een beschikking afgeven, handelen daarmee in strijd met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit leidt tot meer administratieve lasten. Elke gemeente kan haar eigen beleid voeren ten aanzien van inkoop, financiering en verantwoording, wat leidt tot een verscheidenheid aan contracten met bijbehorende administratieve lasten bij het opstellen van nieuwe contracten, het vastleggen van afspraken over de administratieve afhandeling van zorg, productcodes, verantwoording en facturering en betalingstermijnen. Dit zorgt voor een aanzienlijke administratieve last voor aanbieders die voor meerdere gemeenten werken. Veel aanbieders werken voor meer dan één gemeente, meer dan een derde van de aanbieders doet dat. Hulp op korte termijn kan leiden tot meer administratief werk.

Overeenkomsten en verschillen

Scholen zijn verplicht een OPP op te stellen en ontwikkelingsvoortgang van de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte te volgen.

Het administratieve werk van de jeugdhulpprocedure lijkt zwaarder te zijn dan de procedure voor het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning.

2.2 Samenvatting

Voor passend onderwijs is er uitgebreide informatie beschikbaar over de procedure en doelen van extra ondersteuning, met duidelijke vermelding van betrokkenen zoals scholen, ouders en SWV's. De aanvraag begint met het opstellen van een ontwikkelingsperspectief (OPP) van de leerling door de school, maar de stappen van de procedure zijn niet altijd duidelijk beschreven. Het aanvragen gebeurt via de school bij het SWV, waarbij een OPP nodig is maar geen diagnose. Het aanbod van extra ondersteuning kan verschillen per school en SWV, met flexibiliteit in toekenning en een nadruk op maatwerk.

Voor jeugdhulpverlening is er ook veel informatie beschikbaar over de procedure, doelen en betrokkenen, zoals gemeenten, ouders en jeugdteams. De aanvraag begint bij ouders die een melding doen bij de gemeente, met duidelijke processtappen en een verplichte reactietermijn van de gemeente. De aanvraag kan door ouders zelf gedaan worden, met mogelijkheid tot verwijzing door professionals. De benodigde informatie voor de aanvraag verschilt per gemeente en kan onder andere een diagnose vereisen. Het aanbod van jeugdhulp omvat onder andere ondersteuning bij opvoeding, begeleiding in dagelijks leven, en behandeling voor kinderen met een verstandelijke beperking, met vaak kortdurende beschikkingen.

Hoewel beide procedures uitgebreide informatie verstrekken, verschillen ze in de beschrijving van processtappen en reactietermijnen, en in de vereiste documentatie voor de aanvraag. Passend onderwijs

legt de nadruk op flexibiliteit en maatwerk, terwijl jeugdhulpverlening vaak kortdurende beschikkingen afgeeft en mogelijk een diagnose vereist.

Binnen passend onderwijs worden de stappen voor de aanvraagprocedure niet duidelijk beschreven, terwijl voor jeugdhulpverlening de stappen wel gedetailleerd zijn beschreven. Binnen passend onderwijs zijn de school en de SWV's betrokken, terwijl binnen jeugdhulpverlening gemeenten verantwoordelijk zijn.

Ouders en leerlingen/jongeren worden bij beide procedures betrokken, maar de mate van betrokkenheid en de rechten verschillen. Binnen passend onderwijs hebben ouders instemmingsrecht en krijgen leerlingen per 1 augustus 2025 hoorrecht rondom hun eigen ondersteuning, terwijl binnen jeugdhulpverlening ouders een bezwaarprocedure kunnen starten.

De criteria voor het beoordelen van aanvragen zijn duidelijk beschreven voor jeugdhulpverlening, maar niet voor passend onderwijs. De duur van de procedures varieert ook: voor jeugdhulpverlening is er een wettelijke termijn van acht weken, terwijl er voor passend onderwijs geen vastgestelde termijn is.

Bij beide procedures is er toezicht, maar de toezichthoudende instanties en de frequentie van inspecties verschillen. Binnen passend onderwijs doet de Inspectie van het Onderwijs elke vier jaar onderzoek, terwijl de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd toezicht houdt op jeugdhulpverlening, maar de frequentie van inspecties niet is gespecificeerd.

Ten slotte, de administratieve last is bij beide procedures aanwezig, maar lijkt zwaarder te zijn binnen jeugdhulpverlening, vooral vanwege de variatie in beleid tussen gemeenten en de bijbehorende administratieve lasten voor aanbieders.

De inrichting van de toekenningsprocedure van jeugdhulp kan dienen als inspiratiebron voor verdere verbetering van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning. In hoofdstuk 5 gaan we hier bij de aanbevelingen nader op in.

In het hoofdstuk hierna (hoofdstuk 3) worden de bevindingen gerapporteerd van de enquête onder de SWV's. Hoe is de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs geregeld? Wie zijn daarbij betrokken? Hoeveel tijd is er gemoeid met de uitvoering van de toekenningsprocedure? Wat vinden SWV's zelf van de duur van aanvraag tot toekenning? Zien zij mogelijkheden om de duur van de toekenningsprocedure te bekorten?

Geraadpleegde bronnen

Boer, A. A., de (2018). *Extra ondersteuning Gronings voortgezet onderwijs. Een praktijkgericht onderzoek naar de inzet van ondersteuningsarrangementen bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in Groningen*. Rijksuniversiteit Groningen.

Craenen, O., & Witte, P. (2022). *Zicht op het niveau van de (basis)ondersteuning*. Perspectief Op School/Sardes.

Doornbos, W. & Pameijer, N. (2023). *Handreiking ontwikkelingsperspectief: een houvast voor regulier én gespecialiseerd onderwijs*. Steunpunt Passend Onderwijs.

Graaf, D. de, Eijkern, I. van, Eck, P. van, & Weijers, S., m.m.v. Ledoux, G. (2023). *Doelstellingenmonitor Passend Onderwijs, eerste meting*. SEO Economisch Onderzoek/Oberon onderzoek en advies/Ledoux Onderwijsonderzoek.

Jeugdautoriteit (2023). *De Stand van de Jeugdzorg*.

Ledoux, G. & Smeets E. (2020). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren*. Kohnstamm Instituut/KBA Nijmegen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). *Leidraad voor samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs: samen bouwen aan ouder- en jeugdstaunpunten*.

Ministerie van Cultuur, Onderwijs en Wetenschap (2022). *Helderheid rond Passend Onderwijs: wat leraren in het basisonderwijs moeten weten over de ondersteuning aan leerlingen*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). *Wetsvoorstel. Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Derde voortgangsrapportage verbeter aanpak passendonderwijs, primaire en voortgezet onderwijs*.

Movisie (2020). *Onafhankelijke cliëntondersteuning voor jeugd. Themahandreiking*.

Nederlandse Jeugdinstituut (2017). *Wacht maar. Onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp*.

Smeets, E., Veen, D. van, m.m.v. P. van der Steenhoven (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016*. KBA Nijmegen/Hogeschool Windesheim/ Nederlands Centrum voor Onderwijs en Jeugdzorg.

Vegt, A.L. van der (2019). *Pilot extra ondersteuning swv Zuid-Holland West. Evaluatie na de tweejarige pilot*. Oberon.

Websites

Informatie over extra ondersteuning binnen passend onderwijs:

- www.onderwijsgeschieden.nl/commissie/geschillencommissie-passend-onderwijs-gpo/
- www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-krijgt-mijn-kind-passend-onderwijs
- www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/verantwoordelijkheid-scholen-passend-onderwijs
- www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/documenten/brochures/2022/09/08/uitleg-passend-onderwijs-voor-leerlingen-en-ouders
- www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/actualiteit/wetsvoorstel-versterking-positie-ouders-en-leerlingen-in-passend-onderwijs-aangenomen/
- www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/thema/organisatie-van-passend-onderwijs/ouder-en-jeugdstaunpunten/
- www.vanponaarvo.nl/passend-onderwijs/

Informatie over jeugdhulp:

<https://balansdigitaal.nl/kennisbank/zorg/welke-regels-gelden-er-in-jeugdhulp-en-zorg/jeugdhulp-of-jeugdzorg-aanvragen-bij-de-gemeente-2>

<https://kdb.balansdigitaal.nl/kennisbank/zorg/welke-regels-gelden-er-in-jeugdhulp-en-zorg/hoe-moet-de-gemeente-besluiten-nemen-over-aanvragen/>

<https://kdb.balansdigitaal.nl/kennisbank/zorg/welke-regels-gelden-er-in-jeugdhulp-en-zorg/jeugdhulp-of-jeugdzorg-aanvragen-bij-de-gemeente-2/>

<https://richtlijnenjeugdhulp.nl/>

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0043782/2020-07-04/>

www.igj.nl/zorgsectoren/jeugd/toezicht-en-toetsingskaders/hoe-verloopt-het-toezicht

www.igj.nl/zorgsectoren/jeugd/toezicht-en-toetsingskaders/hoe-verloopt-het-toezicht

www.dezorgkeuze.nl/van-jeugdwet-naar-wmo-dit-moet-je-weten/
www.zorgwijzer.nl/faq/jeugdzorg

3. Samenwerkingsverbanden over de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning

In hoofdstuk 3 bieden we informatie over hoe de samenwerkingsverbanden (SWV's) kijken naar het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning binnen passend onderwijs. Alle informatie in dit hoofdstuk heeft betrekking op het perspectief vanuit het SWV alleen. Bovendien is ervoor gekozen om alleen vragen voor te leggen aan SWV's die een centrale toekenningsprocedure hebben voor het aanvragen van extra ondersteuning door scholen. SWV's waarbinnen schoolbesturen en/of scholen zelf financiële middelen hebben voor het regelen van extra ondersteuning (volgens het 'schoolmodel') zijn buiten beschouwing gelaten. De SWV's hebben hier immers ook geen zicht op.

Tegen deze achtergrond is een enquête uitgezet onder de (leidinggevenden van) SWV's, daar zij het beste geïnformeerd zijn over de organisatie van passend onderwijs. Met de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning is in de enquête verstaan 'de procedure tussen het moment dat op een school is vastgesteld dat extra ondersteuning noodzakelijk is en de toekenningsbeslissing'. Hierbij gaat het dus uitdrukkelijk niet om toelaatbaarheidsverklaringen voor speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en terugkeerarrangementen vanuit speciaal basisonderwijs en (voorgezet) speciaal onderwijs en dergelijke. Ook de processtappen voordat de school de aanvraag doet en de stap van toekenning naar start ondersteuning is niet meegenomen (we focussen ons hier op de stap waar het SWV aan zet is). Dit komt aan bod in hoofdstuk 4, wanneer de bevindingen van de casestudies vanuit een meervoudig perspectief worden gepresenteerd.

Paragraaf 3.1 begint met enkele achtergrondgegevens van de SWV's waarover in dit hoofdstuk wordt gerapporteerd. Hoeveel SWV's hebben meegedaan? Zijn ze een dwarsdoorsnede van de doelpopulatie? In hoeverre zijn de resultaten van de vragenlijst generaliseerbaar naar alle SWV's in Nederland? Hierna worden enkele algemene gegevens gepresenteerd over de toekenning van extra ondersteuning binnen de SWV's (paragraaf 3.2). Dit hoofdstuk vervolgt met informatie over de huidige situatie inzake de toekenning van extra ondersteuning (paragraaf 3.3). De ervaring met de processen van de toekenning van extra ondersteuning staat beschreven in paragraaf 3.4. Daarna volgt paragraaf 3.5 met de bevindingen ten aanzien van de wenselijkheid om de toekenning van extra ondersteuning te versnellen. Is dit realistisch? Paragraaf 3.6 gaat in op mogelijke verbeteringen die de toekenningsprocedure kunnen versnellen. In paragraaf 3.7 worden beknopt de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk samengevat.

3.1 Achtergrondgegevens van samenwerkingsverbanden

De enquête is in totaal ingevuld door 72 van de 151 SWV's, waarvan 38 van de 76 uit primair onderwijs (PO) en 34 van 75 uit voortgezet onderwijs (VO). Daarmee hebben we een respons van 50 procent in het PO en 45 procent in het VO. Om te controleren in hoeverre deze respons representatief is voor alle SWV's, hebben we de verdeling naar grootte binnen elke sector bekeken. Hieruit bleek dat de verdelingen van dit

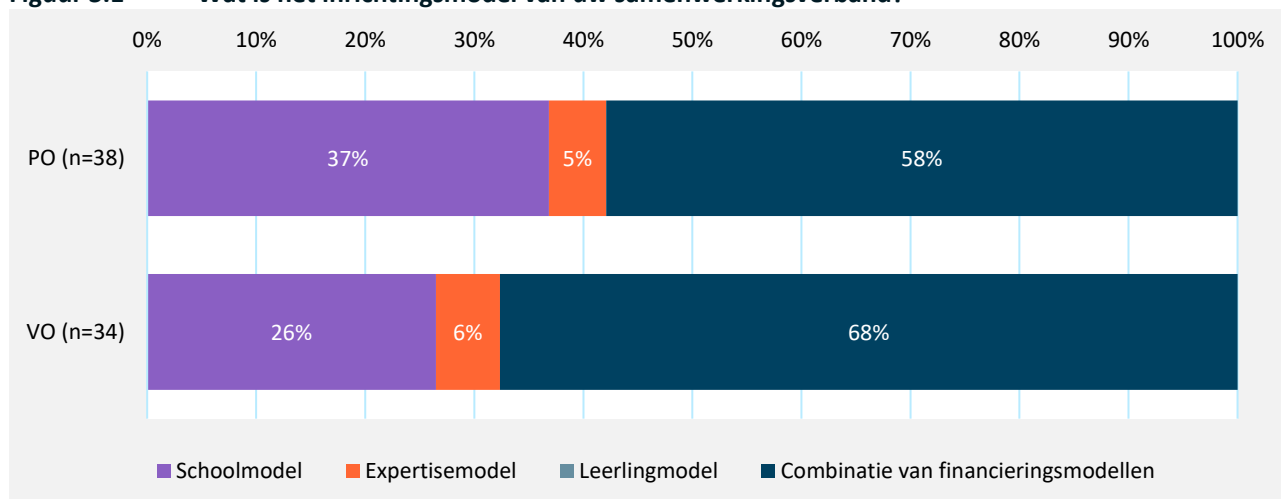
kenmerk onder de responderende SWV's in grote mate overeenkomen met de totale populatie.¹³ Daarom passen we geen weging toe op de resultaten en beschouwen we deze als representatief voor alle SWV's.

We splitsen de resultaten uit naar verschillende kenmerken. Voor alle vragen geldt dat we de antwoorden apart weergeven voor PO- en VO-SWV's. Dit doet beter recht aan de verschillen tussen de twee sectoren dan wanneer we alle resultaten 'op één hoop' gooien. Daarnaast geldt dat we de resultaten uitsplitsen naar de grootte en het inrichtingsmodel van het SWV. Deze uitsplitsingen bespreken we echter alleen in de tekst wanneer de verschillen tussen groepen ook statistisch significant zijn. Daarnaast geven we bij enkele vragen kruisverbanden weer met de antwoorden op andere relevante vragen.

Het inrichtingsmodel van een SWV is een differentiërend onderdeel van de toekenning van extra ondersteuning. Het inrichtingsmodel bepaalt namelijk hoe het SWV ondersteuningsmiddelen verdeelt aan haar scholen. Vermoedelijk beïnvloedt dit ook in sterke mate de toekenningsprocedure voor extra ondersteuningsmiddelen. Het *Referentiekader Passend onderwijs* onderscheidt drie modellen die SWV's kunnen hanteren.¹⁴ Het *schoolmodel* houdt in dat de middelen worden verdeeld onder schoolbesturen of scholen op basis van het aantal leerlingen. Bij het *expertisemodel* richt het SWV een netwerk van voorzieningen in (bijv. arrangementen, tussenvoorzieningen), waar vanuit het SWV middelen naartoe gaan. Ten slotte komen er bij het *leerlingmodel* vanuit het SWV middelen beschikbaar voor extra ondersteuning op basis van individuele diagnoses en de daarbij benodigde aanpak.

De SWV's die hebben gereageerd op de enquête, hanteren vooral een combinatie van inrichtingsmodellen (zie Figuur 3.1). Dat geldt voor 58 procent van de PO-SWV's en 68 procent van de VO-SWV's. Meer dan een derde van de PO-SWV's en een kwart van de VO-SWV's hanteert enkel het schoolmodel. Ongeveer vijf procent van de SWV's in beide sectoren gebruikt het expertisemodel, en geen enkel SWV gebruikt alleen het leerlingmodel. In combinatie met andere inrichtingsmodellen komt het leerlingmodel wel voor.

Figuur 3.1 Wat is het inrichtingsmodel van uw samenwerkingsverband?



¹³ In Bijlage 1 staat een tabel met de achtergrondkenmerken van de responderende SWV's ten opzichte van de doelpopulatie.

¹⁴ Zie het [Referentiekader Passend onderwijs](#) voor een uitgebreidere beschrijving.

3.2 Algemene kenmerken over toekenning van extra ondersteuning

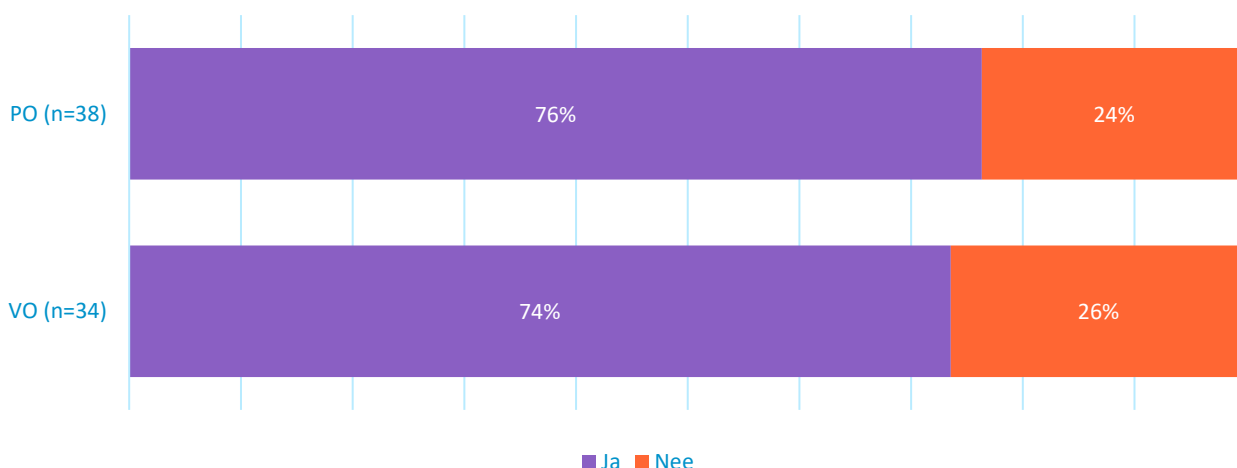
Hoe voorzien SWV's in de extra ondersteuning van scholen? Hierbij maken we onderscheid tussen het direct aanvragen van (een vorm van) extra ondersteuning bij het SWV en het aanvragen van financiële middelen bij het SWV. In het tweede geval kunnen scholen met deze middelen zelf extra ondersteuning regelen en inkopen.

Bij driekwart van de SWV's kunnen scholen (een vorm van) extra ondersteuning aanvragen (zie Figuur 3.2). Ook geldt bij twee derde van de PO-SWV's en meer dan de helft van de VO-SWV's dat scholen bij het SWV financiële middelen kunnen aanvragen voor (het zelf regelen, inkopen van) extra ondersteuning (zie Figuur 3.3). Het komt niet voor dat scholen bij het SWV wel financiële middelen kunnen aanvragen, maar niet direct extra ondersteuning kunnen aanvragen.

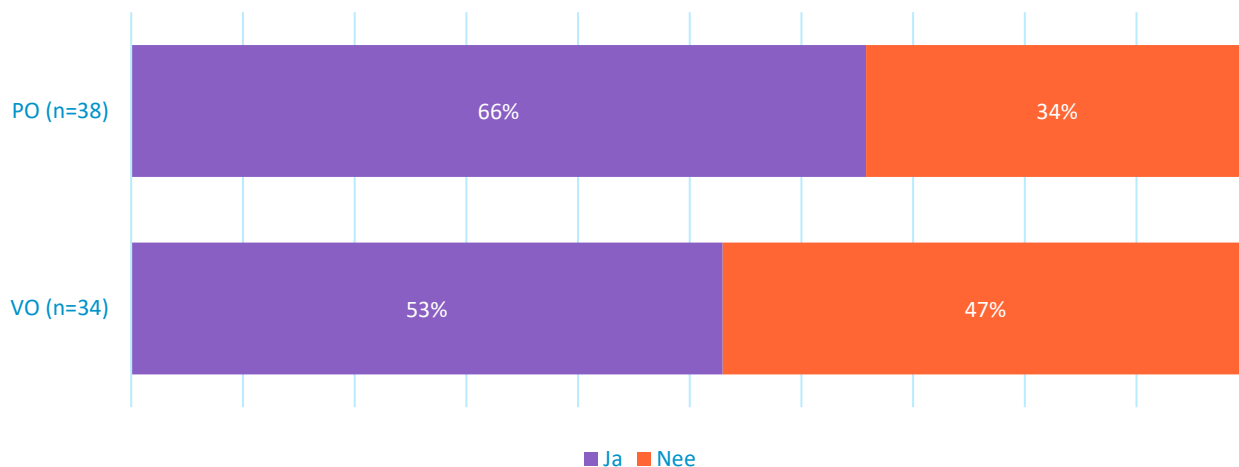
Voor beide vragen geldt dat er een verband is met het inrichtingsmodel van het SWV. Meer dan de helft van de SWV's met het schoolmodel biedt allebei niet aan: scholen kunnen geen (vorm van) extra ondersteuning aanvragen, en ook geen financiële middelen aanvragen voor (het zelf regelen, inkopen van) extra ondersteuning. De financiële middelen zijn bij het schoolmodel al verdeeld over de scholen, en de scholen moeten dit dus zelf organiseren. Bij 30 procent van deze SWV's kunnen scholen zowel financiële middelen als (een vorm van) extra ondersteuning aanvragen. Daarentegen geldt voor meer dan driekwart van de SWV's met een combinatiemodel dat scholen beide vormen kunnen aanvragen. Bij ongeveer een tiende van de SWV's met een combinatiemodel kunnen scholen allebei niet aanvragen.

De SWV's die op beide vragen 'nee' antwoordden, konden dit toelichten. Hieruit blijkt dat dit vooral gaat om SWV's die de middelen op voorhand verdelen onder schoolbesturen of scholen. Vaak gaat dit samen met de toepassing van het schoolmodel. Daarnaast noemen enkele SWV's dat de extra ondersteuning op scholen of bij voorzieningen wordt georganiseerd. Dat laatste komt overeen met een expertisemodel.

Figuur 3.2 Kunnen scholen bij het samenwerkingsverband (een vorm van) extra ondersteuning aanvragen?



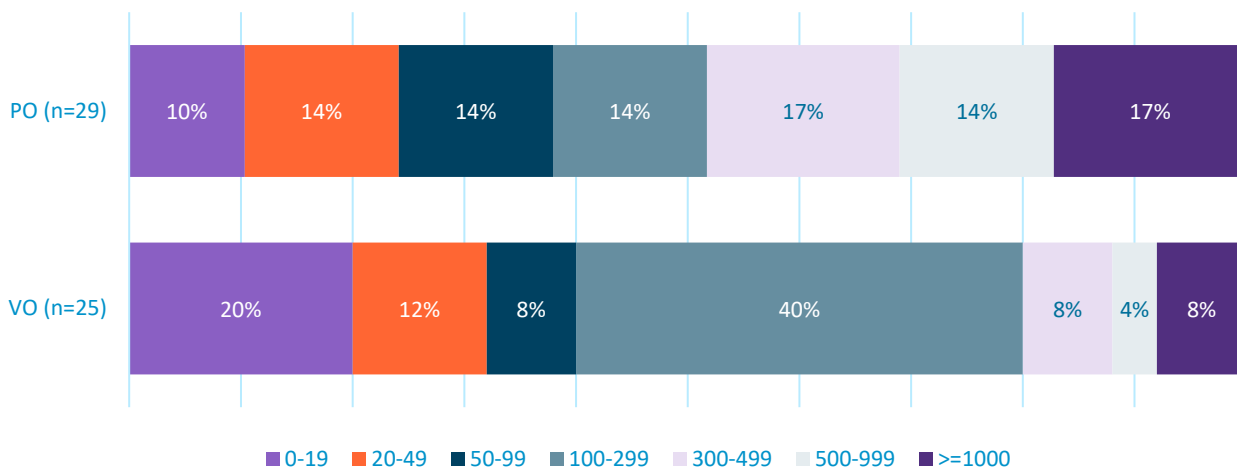
Figuur 3.3 Kunnen scholen bij het samenwerkingsverband financiële middelen aanvragen voor (het zelf regelen, inkopen van) extra ondersteuning?



Hoe groot zijn de administratieve lasten voor SWV's van de aanvragen voor extra ondersteuning? Hiervoor brengen we de huidige situatie rondom aanvragen in de praktijk weer. Hoeveel aanvragen krijgen SWV's in een schooljaar? En hoeveel van deze aanvragen worden goedgekeurd? Vervolgens bekijken we of er in bepaalde periodes van het schooljaar extra drukte is, en wat dit betekent voor het aantal aanvragen dat tegelijkertijd loopt.

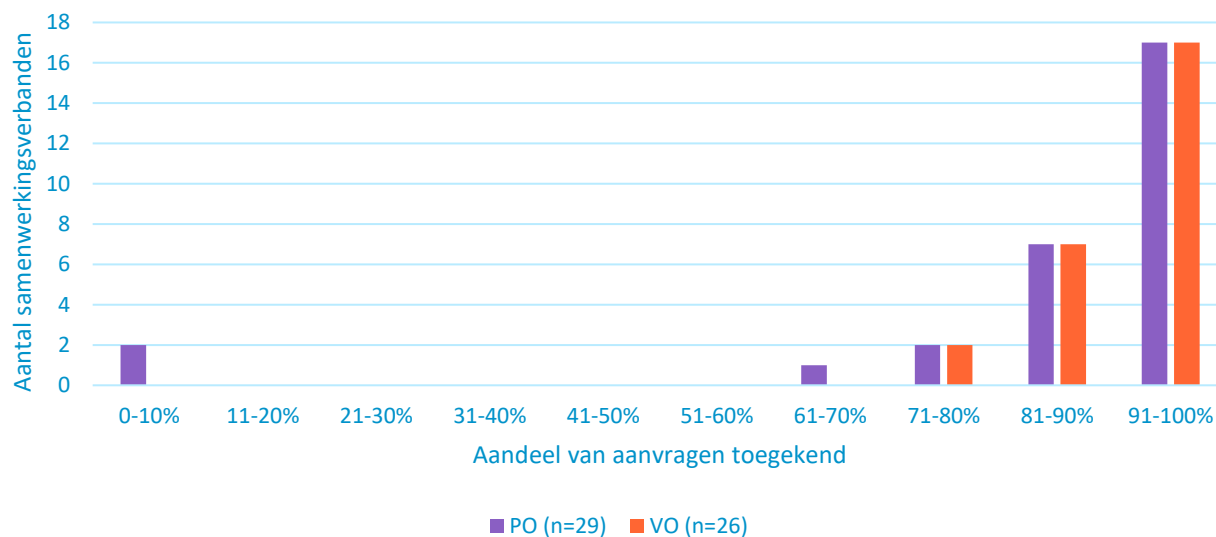
Het aantal aanvragen dat de SWV's krijgt in een schooljaar, loopt sterk uiteen. PO-SWV's kregen in schooljaar 2022/2023 gemiddeld 525 aanvragen voor extra ondersteuning, ten opzichte van 209 voor VO-SWV's. Dit hangt vermoedelijk samen met de grootte. PO-SWV's hebben over het algemeen veel meer schoolvestigingen onder zich dan VO-SWV's. Figuur 3.4 laat zien dat er veel variatie zit in het aantal aanvragen: sommige SWV's kregen minder dan 20 aanvragen, terwijl andere er 1000 of meer kregen. De figuur laat daarnaast zien dat bijna de helft van de PO-SWV's 300 of meer aanvragen kreeg. In het VO geldt dit voor minder dan een kwart van de SWV's. Betrekkelijk veel VO-SWV's hebben tussen de 100 en 299 aanvragen. De verklaring hiervoor is dat er wat minder spreiding is dan bij PO-SWV's, ook qua aantal leerlingen en het inrichtingsmodel. Daarbij lijkt er voor het aantal aanvragen meer een verband te zijn met het inrichtingsmodel van het SWV dan met de grootte van het SWV. We zien vooral dat SWV's met het leerlingmodel minder aanvragen krijgen dan SWV's met één van de andere twee modellen (schoolmodel en combinatie). Dat verband blijft overeind als we ook controleren voor het aantal leerlingen.

Figuur 3.4 Hoeveel aanvragen voor extra ondersteuning werden er in schooljaar 2022/2023 gedaan binnen jullie samenwerkingsverband?



Het overgrote deel van de aanvragen voor extra ondersteuning wordt toegekend. PO-SWV's geven gemiddeld aan dat 88 procent van de aanvragen voor extra ondersteuning wordt toegekend. Bij VO-SWV's is dit gemiddeld 94 procent. Figuur 3.5 toont aan dat bij een meerderheid van de SWV's zelfs meer dan 90 procent van de aanvragen werd toegekend. De variatie is bij PO-SWV's groter dan bij VO-SWV's, voornamelijk door twee SWV's die minder dan 10 procent van de aanvragen toekenden.

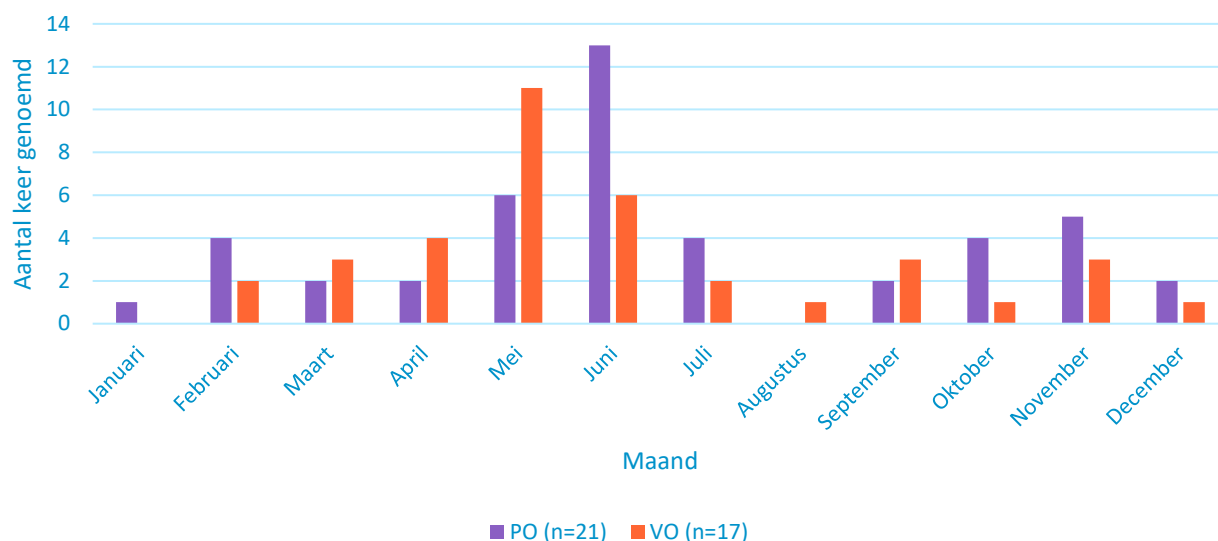
Figuur 3.5 Welk percentage van de aanvragen voor extra ondersteuning werd ongeveer toegekend?



De aanvragen zijn in veel gevallen niet gelijk verdeeld over het schooljaar. Bij 55 procent van de PO-SWV's en 42 procent van de VO-SWV's is er sprake van piekbelasting in het aantal aanvragen. Dat wil zeggen dat er in bepaalde periodes van het schooljaar (veel) meer aanvragen zijn voor extra ondersteuning. Ongeveer een vijfde van de SWV's geeft aan dat er soms wel en soms niet sprake is van piekbelasting. Bij ongeveer een derde van de SWV's is er helemaal geen sprake van piekbelasting. Met de enquête is niet nagegaan waar deze piekbelasting vandaan komt.

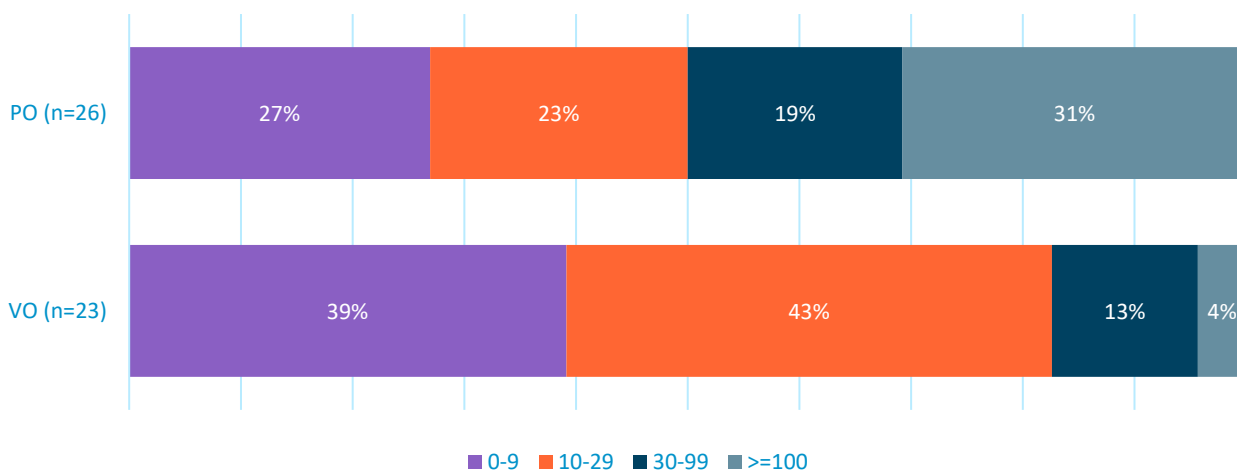
Figuur 3.6 laat zien wat volgens SWV's de piekperiodes zijn. Dit lijken vooral mei en juni te zijn, met in het PO de nadruk op juni en in het VO de nadruk op mei. Daarnaast wordt november relatief vaak genoemd als piekperiode.

Figuur 3.6 Wat is meestal de drukste maand/periode van het schooljaar?



Het gevolg van deze piekbelasting is dat de meeste SWV's op enig moment in het schooljaar (minstens) tientallen aanvragen tegelijkertijd hadden lopen. Dit maximale aantal aanvraagprocedures voor extra ondersteuning dat tegelijkertijd liep, was hoger in het PO dan in het VO. Bij PO-SWV's waren dit er gemiddeld 66, bij VO-SWV's gemiddeld 22. De verdeling in Figuur 3.7 laat eenzelfde beeld zien: bijna driekwart van de PO-SWV's had op een moment in het schooljaar 10 of meer aanvragen tegelijkertijd lopen. Ditzelfde geldt voor ongeveer 60 procent van de VO-SWV's. In het PO heeft zelfs bijna een derde van de PO-SWV's op een moment in het schooljaar 100 of meer aanvraagprocedures die tegelijkertijd liepen. Een hoog aantal aanvraagprocedures tegelijkertijd zou ervoor kunnen zorgen dat de toekenningsprocedures vertraging oplopen.

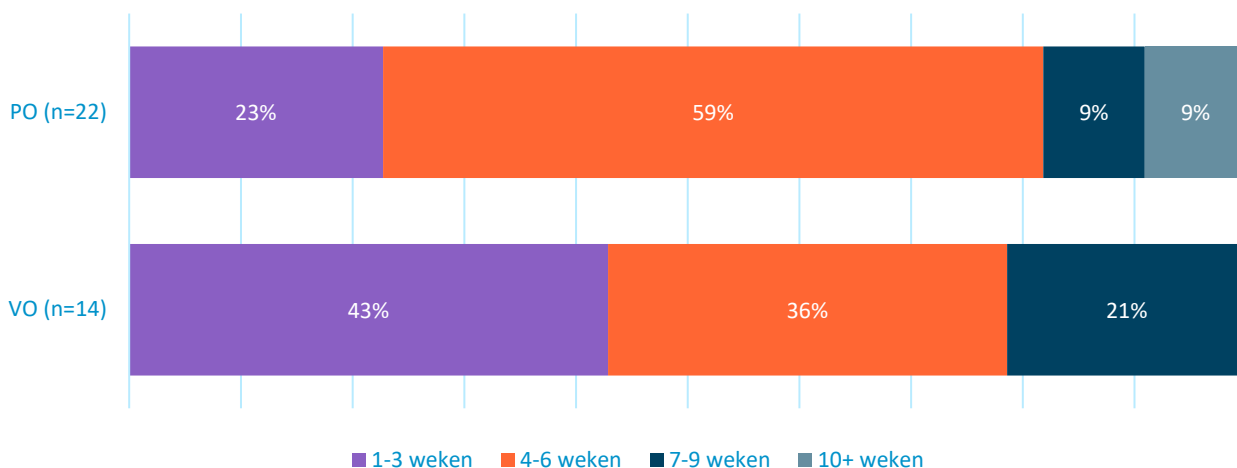
Figuur 3.7 Wat was het maximale aantal aanvraagprocedures voor extra ondersteuning dat tegelijkertijd liep?



De meeste SWV's hebben afspraken over de tijdsduur waarbinnen een procedure voor extra ondersteuning moet zijn afgehandeld. Daarmee kunnen ze ervoor zorgen dat de duur van de procedure voortoeckenning binnen de perken blijft. In het PO heeft 76 procent van de SWV's zulke afspraken wel en 21 procent niet, ten opzichte van respectievelijk 54 en 35 procent van de SWV's in het VO. Bij de overige SWV's zijn deze afspraken in voorbereiding/ontwikkeling. We zijn niet nagegaan waarom SWV's geen afspraken hebben over de tijdsduur.

De afgesproken maximale duur voor een toekenningsprocedure ligt gemiddeld op 6,7 weken bij PO-SWV's en 4,5 weken bij VO-SWV's. Figuur 3.8 laat zien wat de verdeling van de gemaakte afspraken is. Bij meer dan driekwart van de SWV's mag een toekenningsprocedure maximaal zes weken of korter duren. In het VO geldt voor 43 procent van de SWV's dat de procedure maximaal drie weken mag duren. In het PO ligt dit aandeel op 23 procent. Bij de gemaakte afspraken is er ook een verband met het inrichtingsmodel: SWV's met een schoolmodel staan gemiddeld een duur van ongeveer 12 weken toe, terwijl dit bij combinatiemodellen op ongeveer vier weken ligt.

Figuur 3.8 Hoe lang mag er over een toekenningsprocedure worden gedaan?



Een deel van de SWV's heeft leerlingen die (noodgedwongen) thuiszitten vanwege het uitblijven van de toekenning van extra ondersteuning. In het PO geldt dit voor zeven procent van de SWV's, in het VO voor 19 procent van de SWV's. Deze SWV's geven daar verschillende redenen voor. Dat gaat bijvoorbeeld om wachtlijsten in de jeugdzorg of een tekort aan personele inzet.

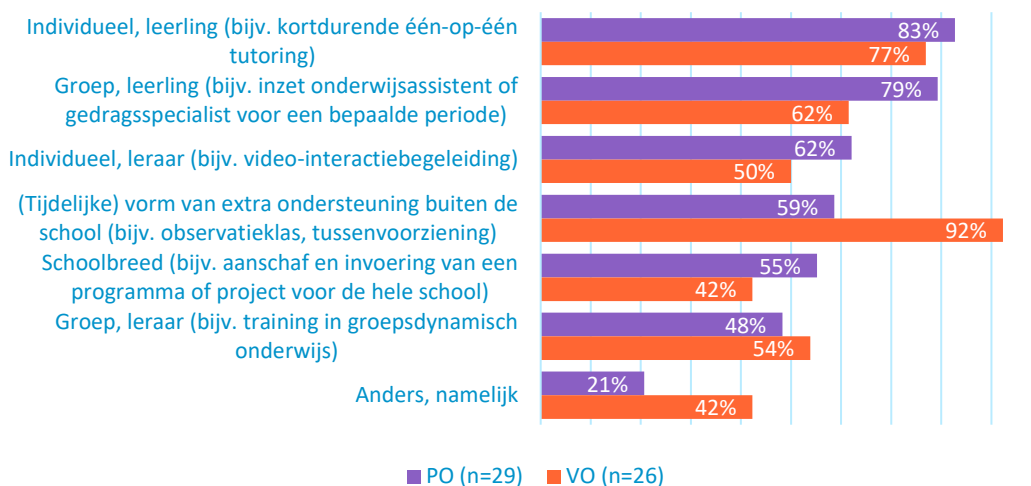
3.3 Huidige situatie rondom toekenning van extra ondersteuning

Hoe ziet de toekenning van extra ondersteuning er in de praktijk uit? Hiervoor kijken we eerst naar de typen ondersteuning waarvoor scholen bij SWV's extra ondersteuning kunnen aanvragen. Vervolgens brengen we in beeld welke functionarissen en externe professionals doorgaans worden betrokken bij de procedure. Ten slotte geven we het oordeel weer van de SWV's over verschillende aspecten van de toekenningsprocedure.

Voor de meeste typen ondersteuning kunnen scholen bij een meerderheid van de SWV's extra ondersteuning aanvragen (zie Figuur 3.9). Bij PO-SWV's kan het vaakst extra ondersteuning worden aangevraagd voor individuele ondersteuning voor de leerling. Bij VO-SWV's geldt dat voor een (tijdelijke) vorm van ondersteuning buiten de klas. Voor schoolbrede ondersteuning en groepsondersteuning voor de leraar kan het minst vaak extra ondersteuning worden aangevraagd. Ook voor deze typen ondersteuning kan echter bij ongeveer de helft van de SWV's wel extra ondersteuning worden aangevraagd. Andere genoemde typen ondersteuning zijn bijvoorbeeld onderwijs voor kinderen die niet naar school gaan, zoals 'outreachinge ondersteuning thuiszitters' en 'leerlingen met vrijstelling 5 onder a om weer in te groeien binnen onderwijs'. Daarnaast noemen sommige SWV's dat het een kwestie van maatwerk is, waardoor de typen ondersteuning minder duidelijk af te kaderen zijn.

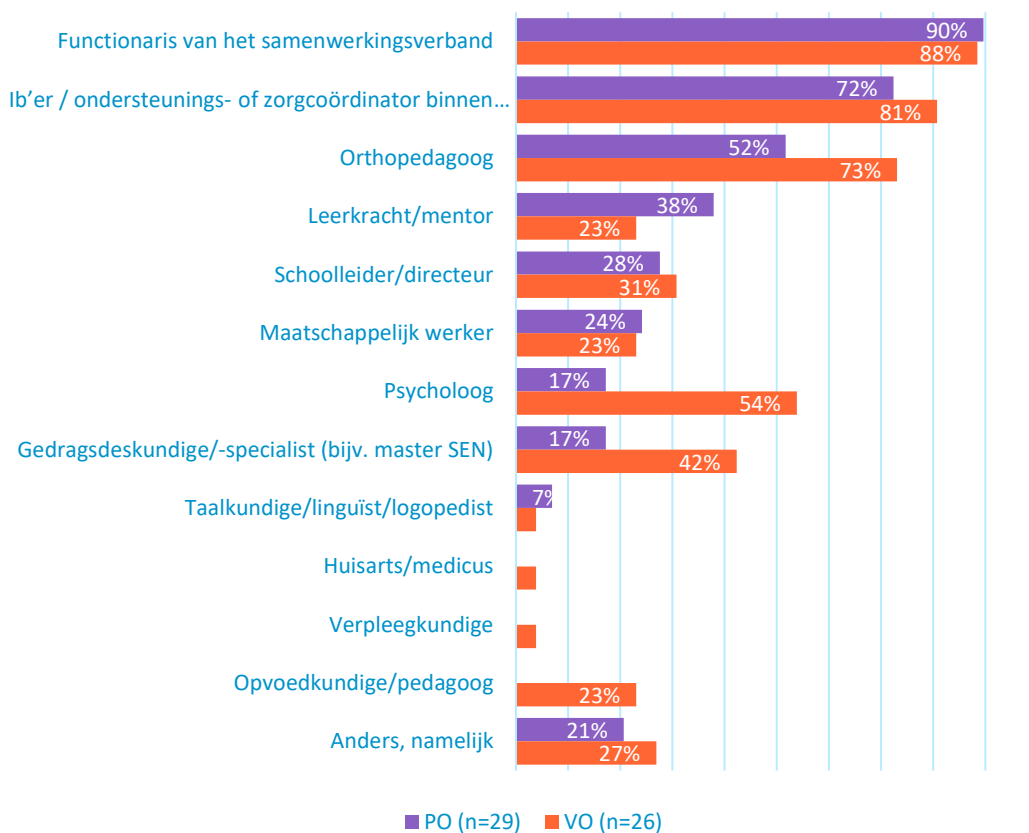
Gemiddeld genomen kunnen er bij SWV's ongeveer vier typen extra ondersteuning worden aangevraagd. Dit aantal varieert in het VO iets sterker dan in het PO. Het minimale aantal onder VO-SWV's is één, terwijl er ook een SWV met alle zeven typen is. Bij PO-SWV's ligt het aantal altijd tussen de twee en zes. Bij PO-SWV's is er ook een verband te zien met het inrichtingsmodel: bij SWV's met een schoolmodel kunnen minder typen extra ondersteuning worden aangevraagd dan bij SWV's met een combinatiemodel. Voor VO-SWV's is dat verband er niet.

Figuur 3.9 Voor welke typen ondersteuning kan er extra ondersteuning worden aangevraagd?



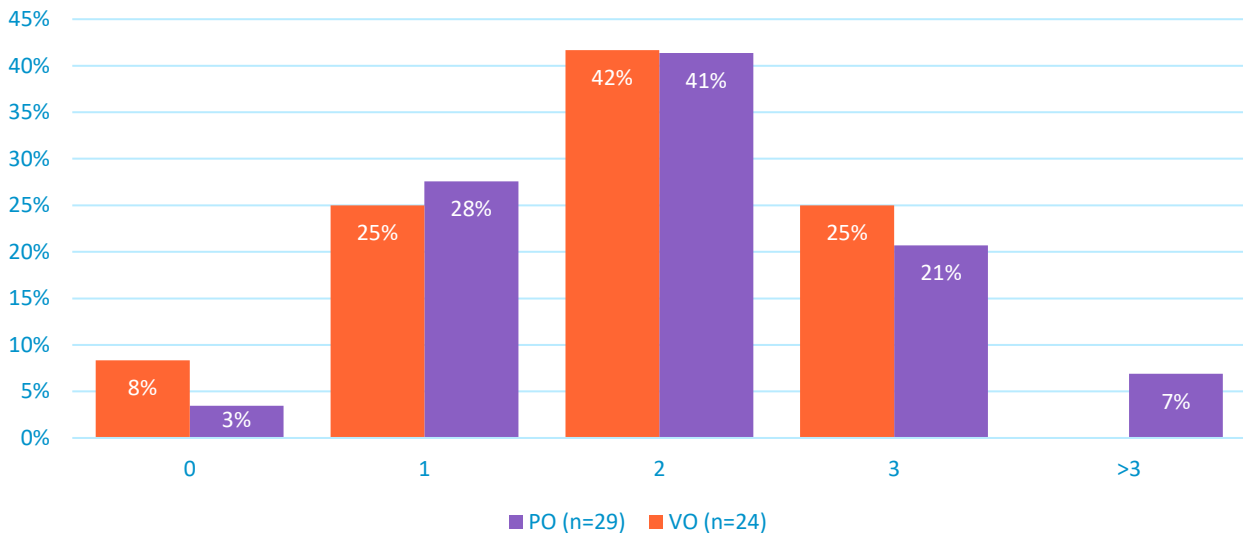
In zowel het PO als het VO wordt het vaakst een functionaris van het SWV betrokken bij de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning (zie Figuur 3.10). Dat geldt voor negen op de 10 SWV's. Ook is er bij ongeveer driekwart van de SWV's doorgaans een intern begeleider (PO) of ondersteunings- of zorgcoördinator (VO) binnen de school betrokken. Verder valt op dat in het VO vaker specialisten worden betrokken dan in het PO, zoals een orthopedagoog, psycholoog, gedragsdeskundige en opvoedkundige. Andere functionarissen die worden genoemd zijn bijvoorbeeld bestuurders, ouders en externe partijen (bijv. GGD, politie, sociale team van gemeente).

Figuur 3.10 Welke functionarissen van binnen en/of buiten het samenwerkingsverband zijn doorgaans betrokken bij de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning?



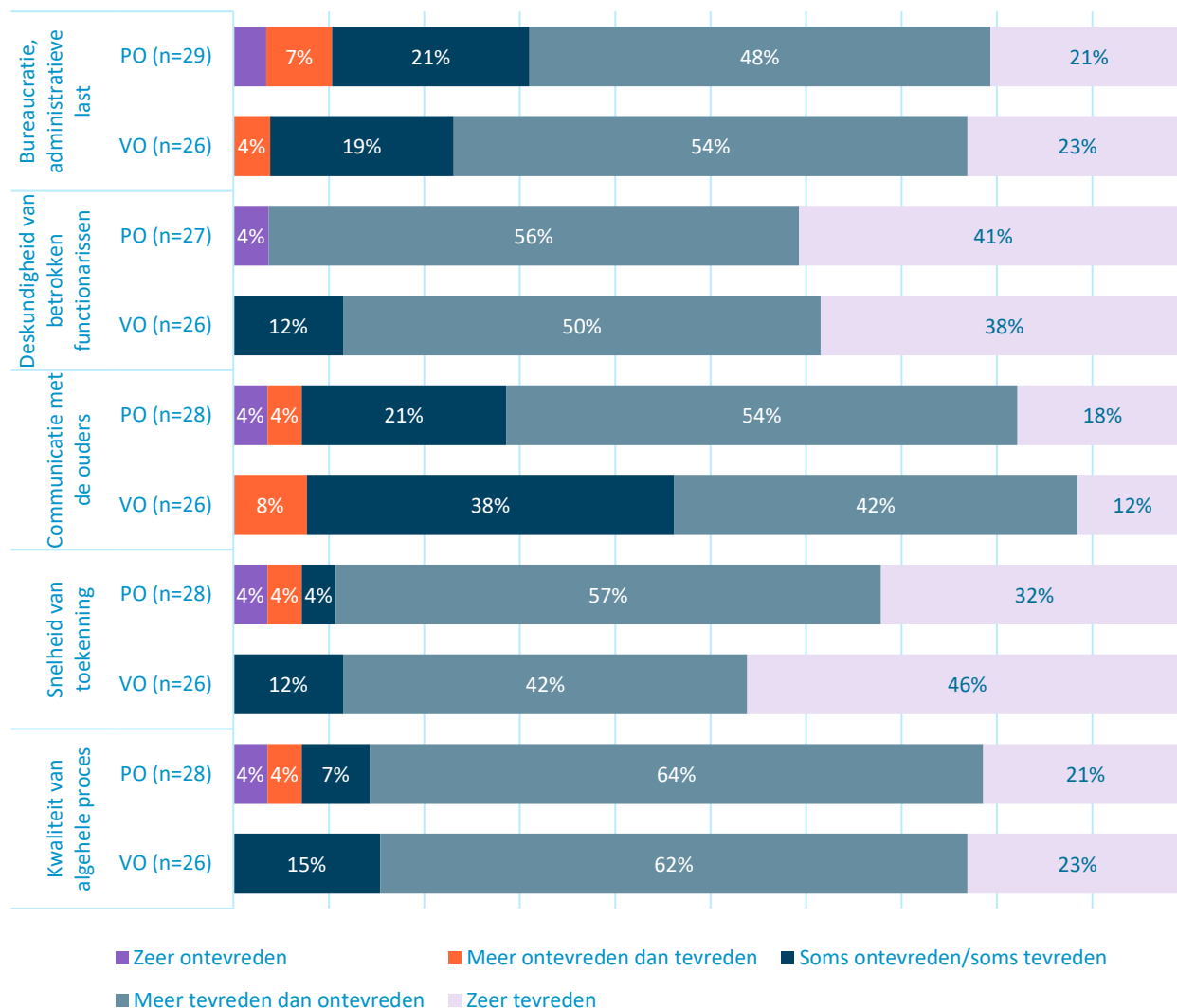
Gemiddeld worden er ongeveer twee externe professionals betrokken bij een toekenningsprocedure voor extra ondersteuning. Bij vier op de 10 SWV's is dit het geval (zie Figuur 3.11). Ook betreft de helft van de SWV's doorgaans één of drie externe professionals bij een toekenningsprocedure. Het komt niet veel voor dat er doorgaans nul of meer dan drie externe professionals worden betrokken. Aanvullend op deze vraag gaven sommige SWV's aan dat het erg afhankelijk is van de aanvraag. Daarnaast worden bepaalde externe partijen genoemd die doorgaans worden betrokken, zoals jeugdhulp, leerplicht en de gemeente. Het aantal betrokken professionals blijkt geen verband te tonen met de duur van de behandeling van de aanvraag.

Figuur 3.11 Hoeveel externe professionals zijn doorgaans betrokken bij een toekenningsprocedure voor extra ondersteuning?



Over alle aspecten van de toekenningsprocedure zijn de meeste SWV's tevreden. Figuur 3.12 geeft een selectie van deze aspecten weer, in Bijlage 1 zijn ook de andere aspecten te vinden. Ongeveer driekwart van de SWV's is (zeer) tevreden met de bureaucratie en administratieve lasten van de huidige toekenningsprocedure. Ongeveer negen op de 10 SWV's is ook (zeer) tevreden met de deskundigheid van de betrokken functionarissen. Over de communicatie met de ouders zijn ze meer van mening verdeeld, maar ook daar is meer dan de helft van de SWV's (zeer) tevreden over. Ook is negen op de 10 SWV's (zeer) tevreden met de snelheid van toekenning en algehele kwaliteit van het proces.

Figuur 3.12 Wat vindt u van de volgende onderdelen van de huidige toekenningsprocedure voor extra ondersteuning?

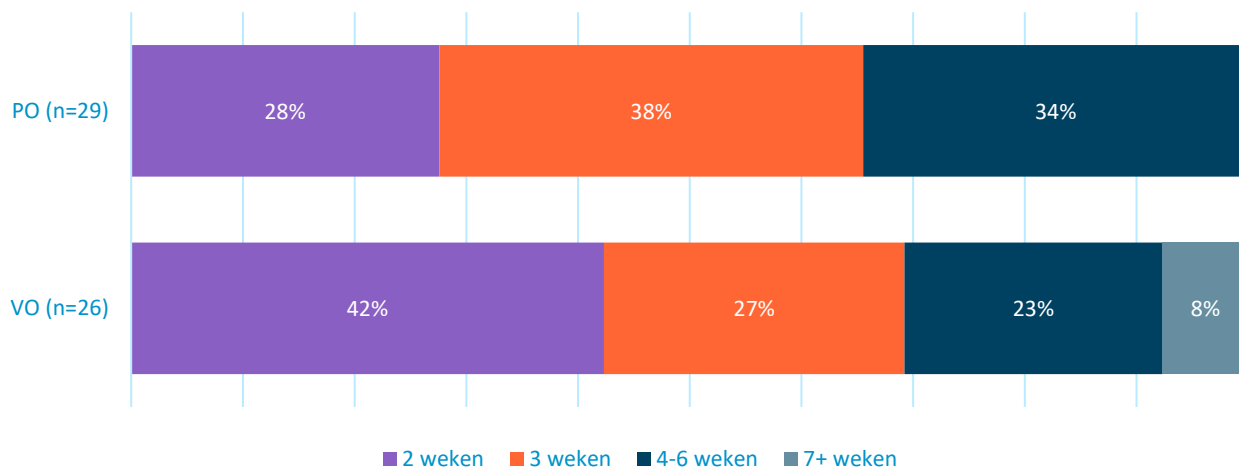


3.4 Ervaring met processen van toekenning van extra ondersteuning

Hoe zit het in de praktijk met de doorlooptijd van een toekenningsprocedure voor extra ondersteuning? Deze paragraaf brengt de gemiddelde en maximale duur van toekenningsprocedures in kaart, en hoe tevreden SWV's daarover zijn. Ten slotte bespreken we welke elementen volgens de SWV's van invloed zijn op de duur van de toekenningsprocedure.

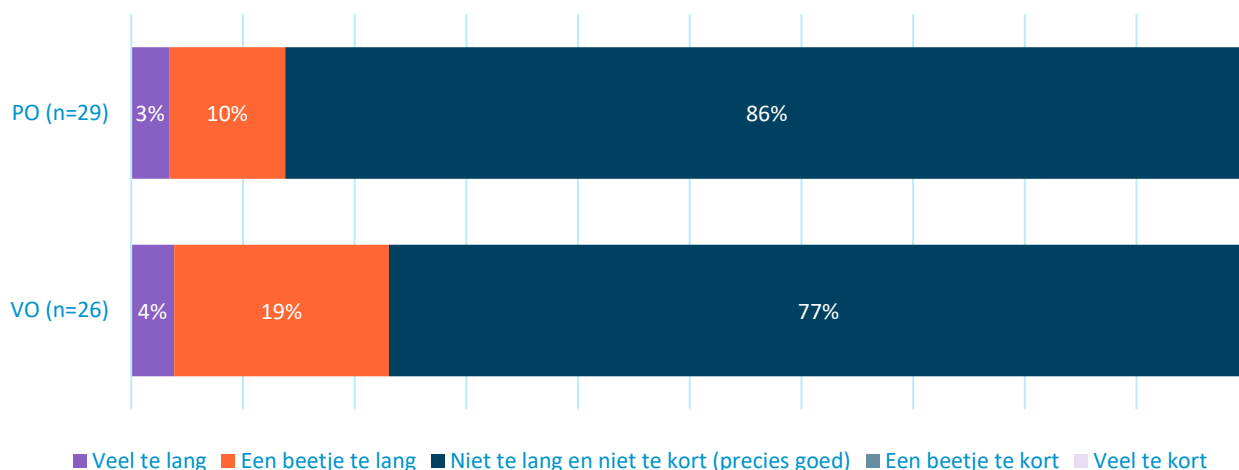
Gemiddeld duurde het doorlopen van een toekenningsprocedure extra ondersteuning in het afgelopen schooljaar 3,3 weken volgens zowel PO- als VO-SWV's. Figuur 3.13 laat de verdeling zien van de antwoorden van de SWV's. Daarbij valt op dat voor twee derde van de SWV's de gemiddelde doorlooptijd twee of drie weken was. Ongeveer een derde deed er dus vier of meer weken over. Alleen in het VO is er een klein deel van de SWV's waarbij het gemiddeld zeven of meer weken duurde. Binnen de groep PO-SWV's is er ook een verband met de grootte van het SWV: de gemiddelde doorlooptijd ligt lager bij kleine SWV's (2,8 weken) dan bij grote SWV's (3,6 weken). Binnen het VO is dit verband niet zichtbaar.

Figuur 3.13 Hoeveel tijd kostte gemiddeld het doorlopen van een toekenningsprocedure extra ondersteuning in het afgelopen schooljaar (2022-2023)?



Het grootste deel van de SWV's vindt de gemiddelde tijdsduur van de toekenningsprocedure niet te lang en niet te kort (zie Figuur 3.14). Dat geldt voor 86 procent van de PO-SWV's en 77 procent van de VO-SWV's. De andere SWV's vinden de gemiddelde doorlooptijd een beetje te lang of veel te lang. Hierbij is een sterk verband te zien met de gemiddelde doorlooptijd binnen hun SWV. Logischerwijs vinden SWV's met een langere gemiddelde doorlooptijd ook vaker dat deze tijdsduur (veel) te lang is.¹⁵ Nogmaals: dit is het oordeel van SWV' en kan afwijken van het oordeel van andere betrokkenen.

Figuur 3.14 Wat vindt u van deze gemiddelde tijdsduur van de toekenningsprocedure?

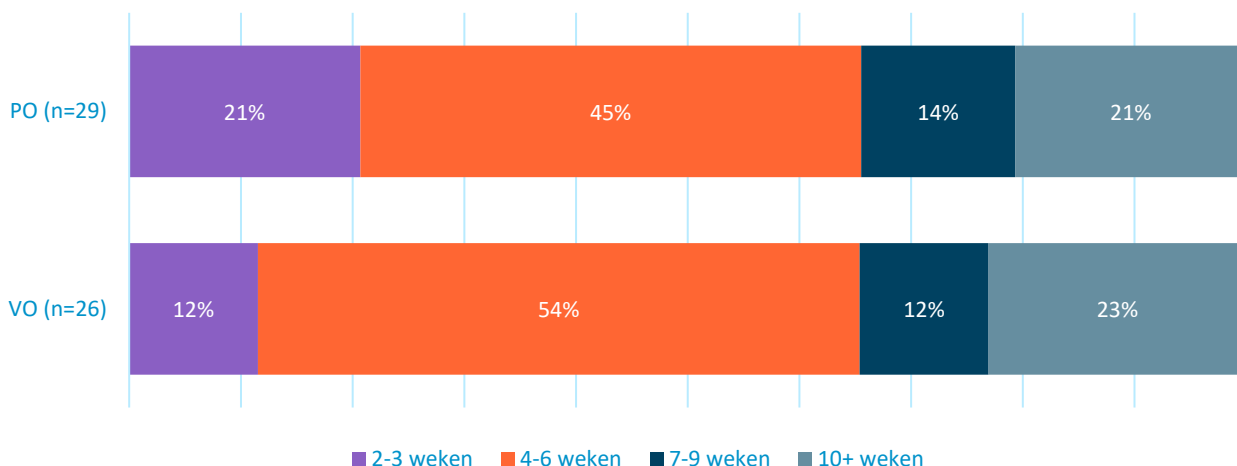


De maximale doorlooptijd van een toekenningsprocedure in het afgelopen schooljaar lag gemiddeld op ongeveer 6,4 weken bij PO-SWV's en 7,8 weken bij VO-SWV's. Bij twee derde van de SWV's bedroeg deze zes weken of minder (zie Figuur 3.15). Bij meer dan één op de vijf SWV's duurde deze 10 weken of langer. De maximale doorlooptijd kunnen we ook naast de afspraken leggen omtrent hoe lang er over een toekenningsprocedure mag worden gedaan (weergegeven in Figuur 3.8). Daaruit blijkt dat de maximale duur in ongeveer 42 procent van de gevallen hoger ligt dan de maximale afgesproken tijdsduur. Hierbij

¹⁵ De gemiddelde doorlooptijd is gemiddeld 5 weken bij samenwerkingsverbanden die deze te lang vinden, ten opzichte van 3 weken bij samenwerkingsverbanden die deze niet te lang vinden.

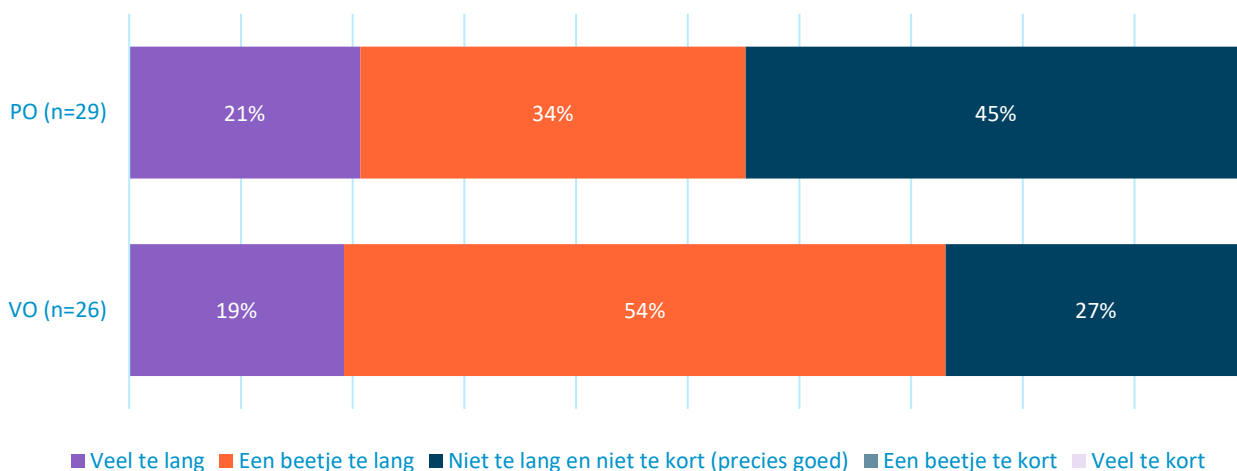
hoort wel de kanttekening dat de desbetreffende afspraken mogelijk nog niet waren ingevoerd ten tijde van de langstdurende toekenningsprocedure.

Figuur 3.15 Hoeveel tijd kostte het doorlopen van een toekenningsprocedure extra ondersteuning maximaal in het afgelopen schooljaar (2022-2023)?



De meerderheid van de SWV's vindt deze maximale tijdsduur van een toekenningsprocedure te lang (zie Figuur 3.16). In het VO geldt dit zelfs voor bijna driekwart van de SWV's. Hierbij is opnieuw een sterk verband met de maximale duur van een toekenningsprocedure in het afgelopen jaar. SWV's met een langere maximale doorlooptijd vinden ook vaker dat deze tijdsduur (veel) te lang is.¹⁶

Figuur 3.16 Wat vindt u van deze maximale tijdsduur van de toekenningsprocedure?

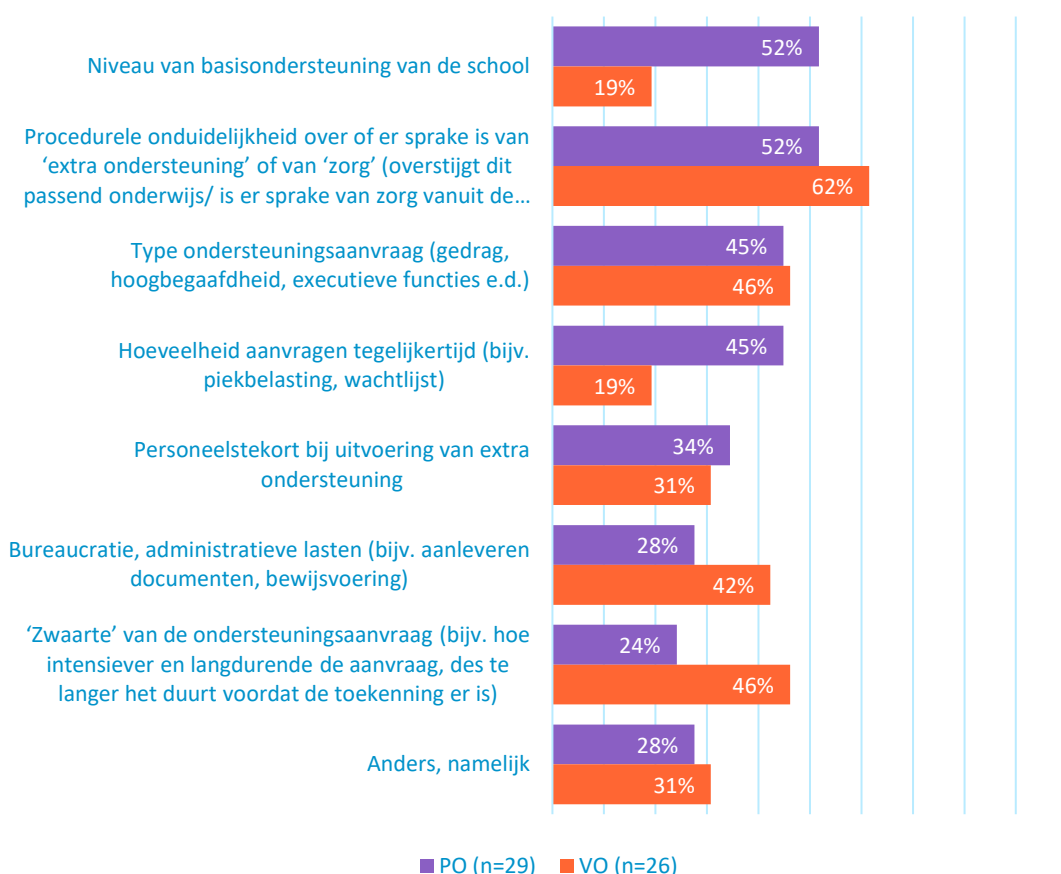


Figuur 3.17 laat zien dat er grote verschillen zijn tussen PO- en VO-SWV's wat betreft de elementen die van invloed zijn op de toekenningssnelheid. In beide sectoren zijn procedurele onduidelijkheid over of er sprake is van 'extra ondersteuning' of 'zorg' en het type ondersteuningsaanvraag elementen die vaak worden genoemd. Daarentegen worden in het PO veel vaker het niveau van basisondersteuning van de school en de hoeveelheid vragen tegelijkertijd genoemd als belangrijke elementen. Dit laatste sluit aan bij het beeld

¹⁶ De maximale doorlooptijd is gemiddeld 8,6 weken bij samenwerkingsverbanden die deze te lang vinden, ten opzichte van 4,4 weken bij samenwerkingsverbanden die deze niet te lang vinden.

uit Figuur 3.7, waaruit bleek dat PO-SWV's vaker veel aanvragen tegelijkertijd hebben lopen. In het VO worden juist vaker bureaucratie en de 'zwaarte' van de ondersteuningsaanvraag genoemd als elementen die invloed hebben op de toekenningssnelheid. Andere genoemde invloedrijke elementen zijn onvolledige dossiers/aanvragen (bijv. 'geen OPP aangeleverd', 'kwaliteit van aangeleverde documentatie' en 'onduidelijkheid over de financiële dekking van de aanvraag: schoolbestuur of samenwerkingsverband?') en de betrokkenheid van ouders (bijv. 'verschil in zienswijze' en 'gebrek aan overeenstemming').

Figuur 3.17 Welke elementen zijn binnen jullie samenwerkingsverband van invloed op de snelheid waarmee een toekenning van extra ondersteuning is gerealiseerd?



3.5 Wenselijkheid van sneller toekenning van extra ondersteuning

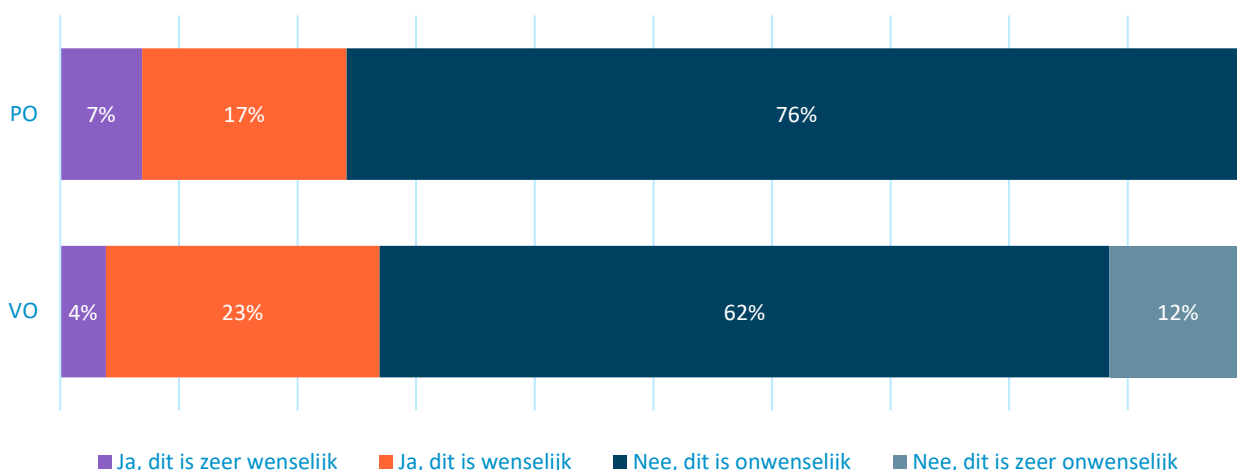
Zou de toekenning van extra ondersteuning sneller moeten gebeuren? Daartoe kijken we eerst of SWV's het wenselijk vinden dat dit gebeurt. Daarnaast brengen we in beeld hoe SWV's denken over de mogelijkheid om extra ondersteuning direct toe te kennen.

Ongeveer een kwart van de SWV's vindt het wenselijk dat de procedure voortoekenning van extra ondersteuning wordt versneld (zie Figuur 3.18). De overige SWV's vinden dit onwenselijk, en in het VO vindt 12 procent het zelfs zeer onwenselijk. Hierbij lijkt een licht verband te zijn met de gemiddelde

doorlooptijd van toekenningsprocedures in het afgelopen schooljaar. SWV's met een hogere gemiddelde doorlooptijd vinden het vaker wenselijk dat de procedure wordt versneld.¹⁷

In de toelichting op deze vraag geven de meeste SWV's aan dat het niet nodig is om de procedure te versnellen. Dat zou namelijk niet goed zijn voor de werkdruk van het personeel en/of de kwaliteit van de procedure. Hier speelt een afweging tussen de zorgvuldigheid en de snelheid van de toekenningsprocedure. Andere SWV's zeggen wel dat een snellere toekenningsprocedure fijner zou zijn voor leerlingen en ouders. Sommige SWV's noemen dat er wellicht ruimte voor versnelling is aan de kant van de school. Dan gaat het er bijvoorbeeld om dat het voortraject op scholen soms sneller kan en de informatie die scholen aanleveren beter kan zijn.

Figuur 3.18 Is het in jullie samenwerkingsverband wenselijk dat de procedure voortoeckenning van extra ondersteuning wordt versneld?

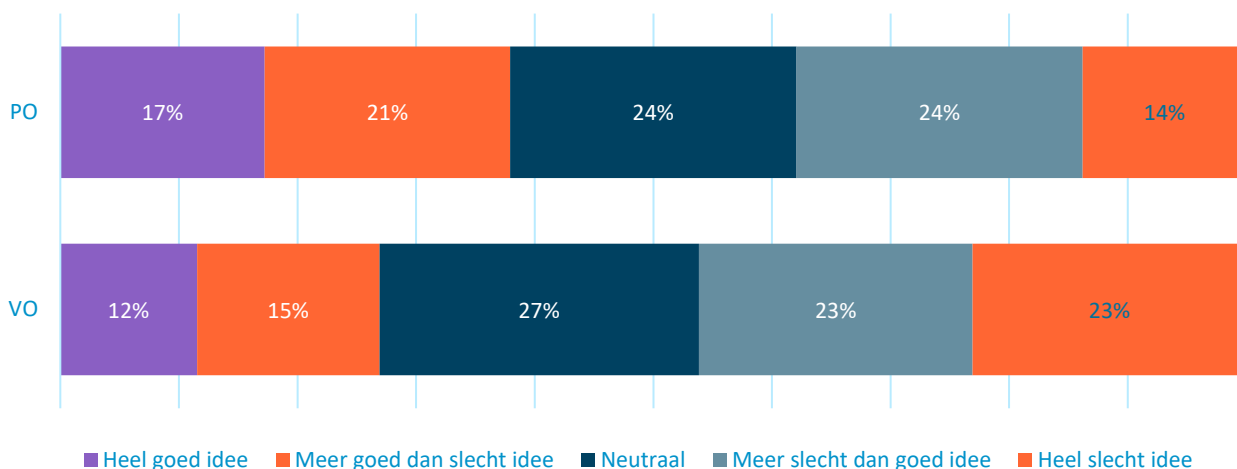


De meningen van SWV's over directe toekenning van extra ondersteuning zijn verdeeld (zie Figuur 3.19). Van de PO-SWV's vindt een even grote groep het een goed idee als de groep die het een slecht idee vindt (beide 38%). VO-SWV's zijn iets negatiever, met 46 procent die het een slecht idee vindt. Hier is ook een verband met het inrichtingsmodel. Van SWV's met het schoolmodel vindt meer dan de helft directe toekenning een goed idee, terwijl dit voor minder dan een kwart van de SWV's met een combinatiemodel geldt. Er is geen statistisch significant verband met de gemiddelde doorlooptijd in het afgelopen schooljaar.

In de toelichting op deze vraag meldt een deel van de SWV's dat ze op dit moment al (deels) gebruikmaken van directe toekenning. Verder noemt een deel dat dit mogelijk negatieve gevolgen zou hebben: het SWV verliest regie over de extra ondersteuning, waardoor de doelmatigheid van de inzet kan afnemen en een onafhankelijke blik ontbreekt. Ook kan het zorgen voor een 'wildgroei' van aanvragen. Andere SWV's noemen juist mogelijke positieve gevolgen: er komt meer verantwoordelijkheid en daadkracht op de werkvloer, wat kan zorgen voor een hogere slagingskans. Hierbij is het van belang dat het SWV uit kan gaan van de expertise op scholen.

¹⁷ De gemiddelde doorlooptijd is 4,1 weken bij samenwerkingsverbanden die het wenselijk vinden om te versnellen, ten opzichte van 3,1 weken bij samenwerkingsverbanden die dit onwenselijk vinden.

Figuur 3.19 Hoe staat uw samenwerkingsverband tegenover directe toekenning (zonder toepassing van een procedure) van extra ondersteuning aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte?

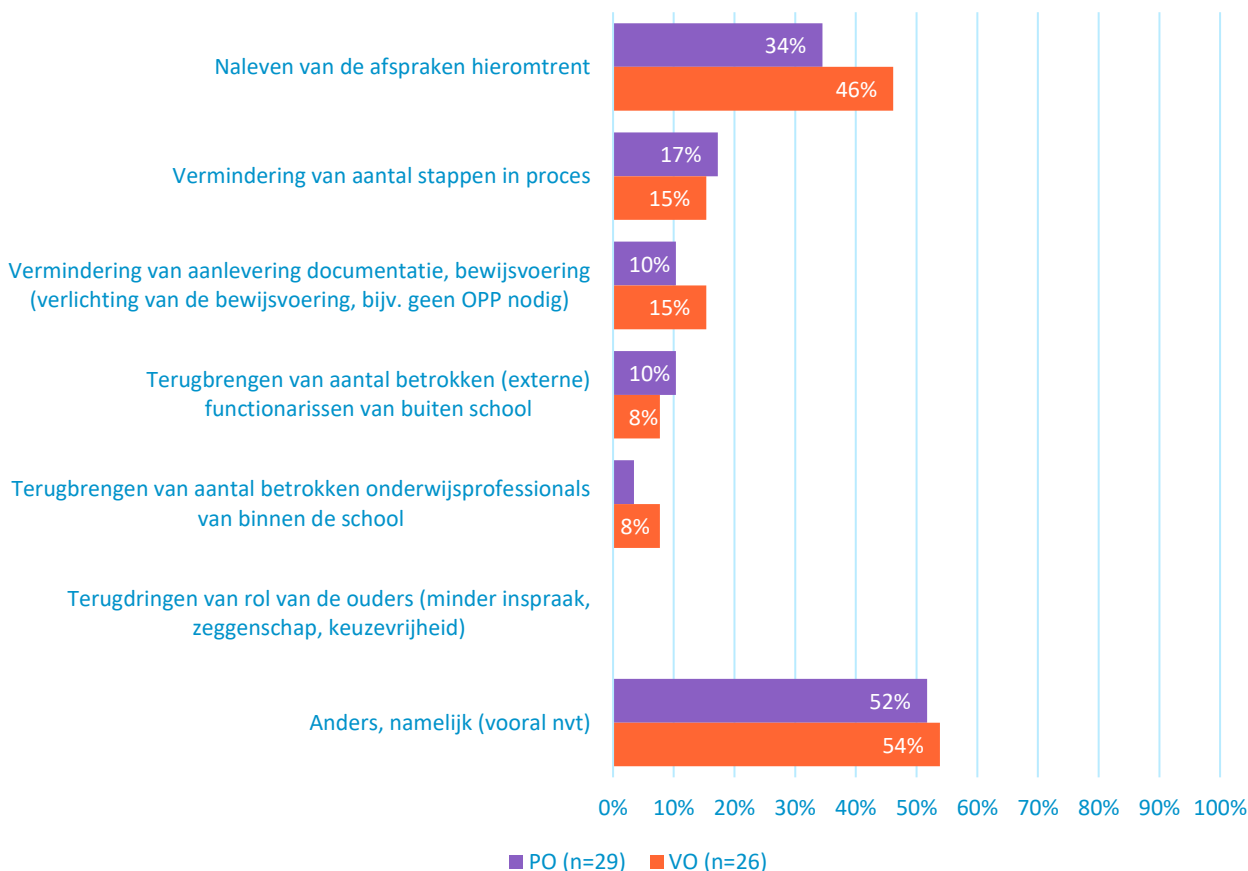


3.6 Verbetering van het sneller toekennen in de praktijk

Zien SWV's kansen om de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning te versnellen? En wat zouden daar de voor- en nadelen daarvan zijn? Daar gaat deze paragraaf op in. Ten slotte laten we zien in hoeverre SWV's deel zouden willen nemen aan een proef/pilot vanuit OCW om deze procedure te versnellen.

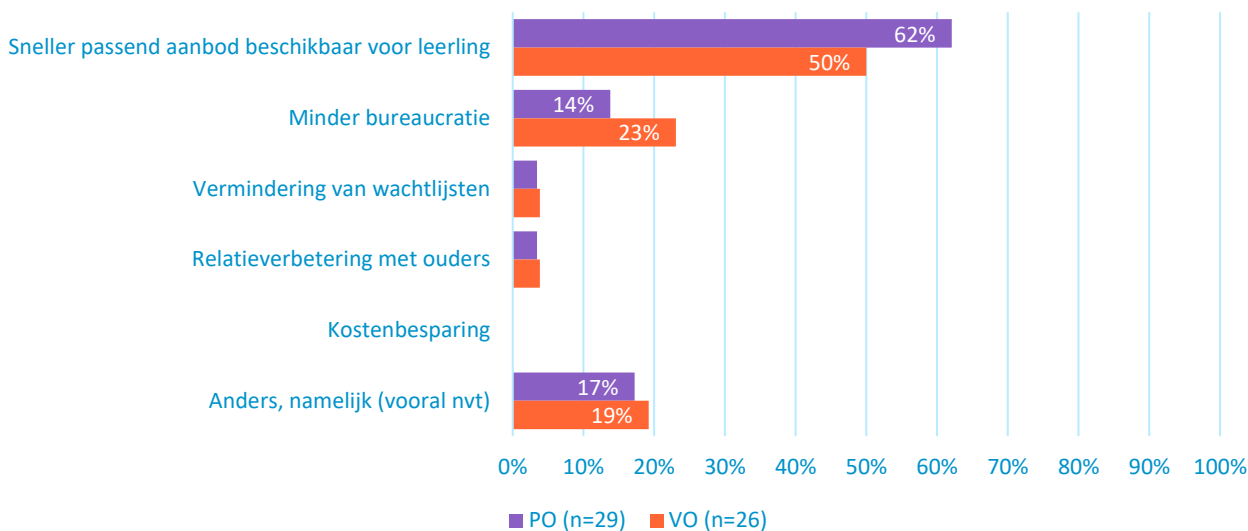
SWV's zien niet veel manieren waarop de toekenningsprocedure kan worden versneld (zie Figuur 3.20). Het naleven van de huidige afspraken wordt het vaakst genoemd als wijze om dit te doen, maar minder dan de helft van de SWV's noemt dit. Een grote groep SWV's antwoordde ook dat het bij hen niet van toepassing is, bijvoorbeeld omdat ze tevreden zijn over de snelheid van toekenning. Daarnaast worden diverse andere mogelijkheden door een enkel SWV genoemd, zoals 'basisondersteuning op orde hebben', 'het sneller in kaart brengen van de onderwijsbehoeften' en 'school zou sneller advies/hulp samenwerkingsverband vragen'.

Figuur 3.20 Op welke wijze(n) kan de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning van jullie samenwerkingsverband worden versneld?



Als potentieel voordeel van het versnellen van de toekenningsprocedure noemen SWV's vooral dat er sneller passend aanbod beschikbaar komt voor de leerling (zie Figuur 3.21). In het VO noemt de helft van de SWV's dit als potentieel voordeel, in het PO zelfs meer dan de helft. Minder bureaucratie wordt juist vaker genoemd door VO-SWV's, met bijna een kwart. Een ander genoemd potentieel voordeel is dat er meer autonomie komt voor scholen. De meeste antwoorden in de categorie 'anders, namelijk' zijn echter dat het niet van toepassing is, vooral omdat SWV's tevreden zijn met de snelheid.

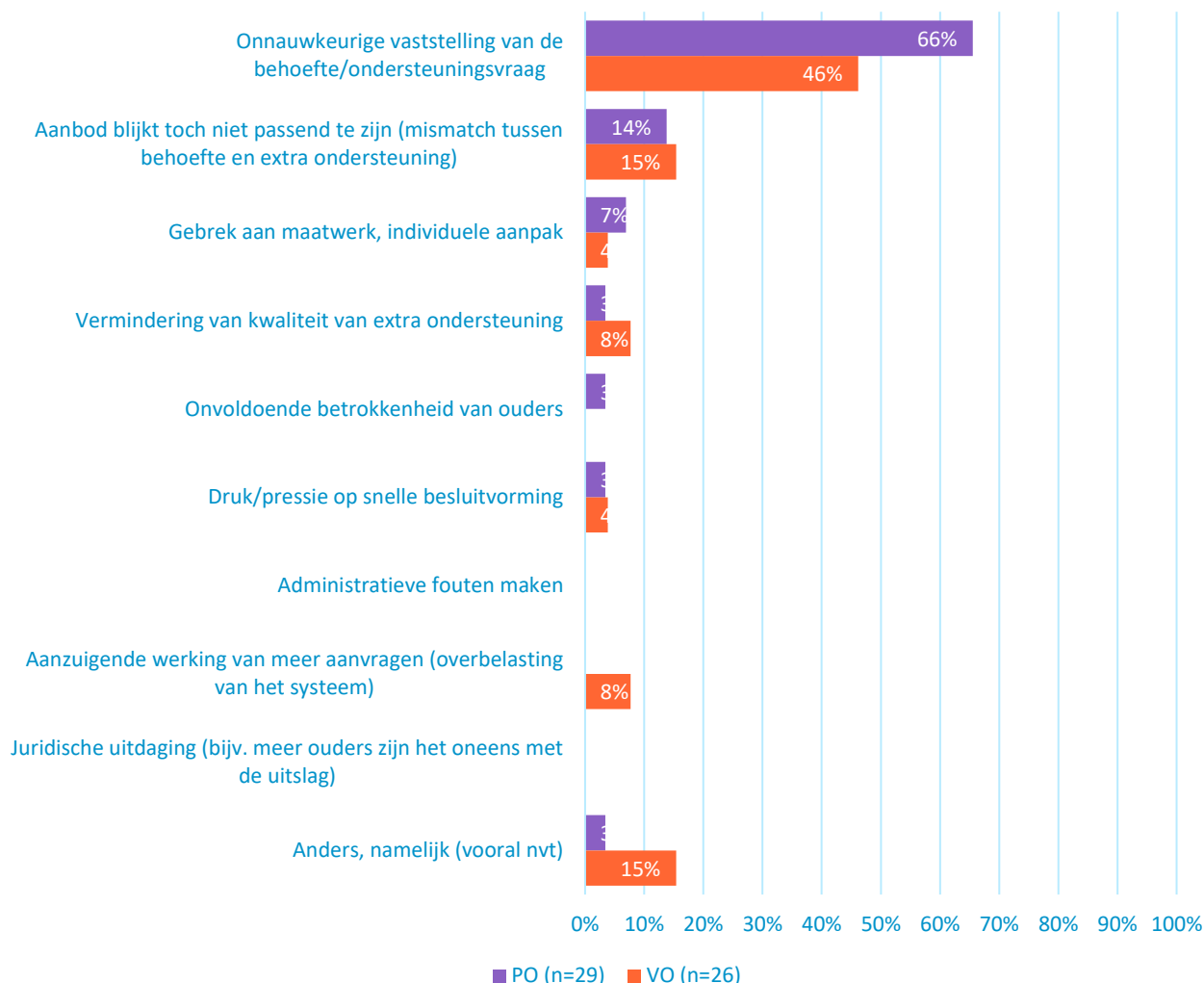
Figuur 3.21 Wat zijn de (potentiële) voordelen van het versnellen van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning?



Noot: Weergegeven hoe vaak een antwoord in de top 3 is gezet.

Het grootste potentiële nadeel van het versnellen van de toekenningsprocedure is volgens SWV's dat het kan leiden tot een onnauwkeurige vaststelling van de extra ondersteuningsbehoefte (zie Figuur 3.22). Dat ziet twee derde van de PO-SWV's en bijna de helft van de VO-SWV's zo. Ook ziet ongeveer 15 procent als potentieel nadeel dat het aanbod toch niet passend blijkt te zijn. Andere genoemde potentiële nadelen zijn vooral opnieuw 'niet van toepassing'. Een enkel SWV noemt een gebrek aan doelmatigheid, het onvoldoende betrekken van leerlingen en dat er onvoldoende zicht is op de kwaliteit.

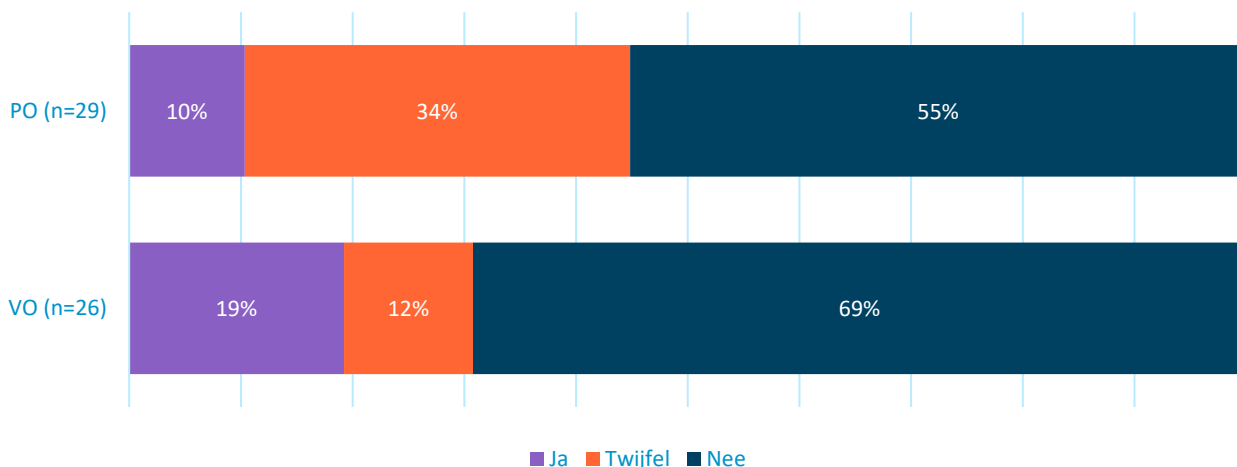
Figuur 3.22 Wat zijn de (potentiële) nadelen van het versnellen van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning?



Noot: Weergegeven hoe vaak een antwoord in de top 3 is gezet.

Concluderend zien we dat de iets minder dan de helft van de PO-SWV's en bijna een derde van de VO-SWV's mee willen doen aan een (landelijke) proef/pilot om de toekenning van extra ondersteuning te versnellen (zie Figuur 3.23). Wel is er vooral onder de PO-SWV's nog twijfel. Als toelichting op deze vraag geven de meeste SWV's aan dat ze tevreden zijn over hoe ze de huidige procedure hebben ingericht en dat een proef/pilot tijd zou kosten. De SWV's die wel mee willen doen, geven vooral aan dat het aansluit bij hun ambities of dat ze altijd open staan voor potentiële verbetering.

Figuur 3.23 Zou jullie samenwerkingsverband mee willen doen aan een (landelijke) proef/pilot om de toekenning van extra ondersteuning te versnellen?



3.7 Samenvatting

De resultaten in dit hoofdstuk weerspiegelen alleen het perspectief van de SWV's. Het grootste deel van de SWV's dat de enquête heeft ingevuld, hanteert een combinatie van inrichtingsmodellen. Ook het schoolmodel komt regelmatig voor: meer dan een derde van de PO-SWV's en een kwart van de VO-SWV's. Vrijwel geen SWV hanteert het expertise- of leerlingmodel (alleen).

Het aantal aanvragen dat SWV's krijgt voor extra ondersteuning varieert enorm. Sommige SWV's kregen minder dan 20 aanvragen, terwijl andere er 1000 of meer kregen. Dit hangt niet zozeer samen met de grootte van het SWV, maar meer met het inrichtingsmodel. SWV's met het leerlingmodel krijgen minder aanvragen dan SWV's met het schoolmodel of een combinatie van inrichtingsmodellen. PO-SWV's kregen in schooljaar 2022/2023 gemiddeld 525 aanvragen voor extra ondersteuning, ten opzichte van 209 voor VO-SWV's. Daarbij is bij ongeveer de helft van de SWV's sprake van piekbelasting, vooral in mei en juni. Het gevolg is dat de meeste SWV's op enig moment in het schooljaar (minstens) tientallen aanvragen tegelijkertijd hadden lopen. De meeste SWV's hebben afspraken over de tijdsduur waarbinnen een procedure voor extra ondersteuning moet zijn afgehandeld. Bij meer dan driekwart van de SWV's mag een toekenningsprocedure maximaal zes weken of korter duren, bij VO-SWV's meestal zelfs maximaal drie weken.

Gemiddeld duurde het doorlopen van een toekenningsprocedure extra ondersteuning in het afgelopen schooljaar 3,3 weken en nagenoeg bij alle SWV's minder dan zes weken. Alleen in het VO is er een klein deel van de SWV's waarbij het gemiddeld zeven of meer weken duurde. Het overgrote deel van de SWV's vindt de gemiddelde tijdsduur van de toekenningsprocedure niet te lang en niet te kort. Ook over aspecten van de toekenningsprocedure als bureaucratie, deskundigheid van de betrokkenen en kwaliteit van het algehele proces zijn verreweg de meeste SWV's tevreden.

De maximale doorlooptijd van een toekenningsprocedure in het afgelopen schooljaar lag gemiddeld op zo'n zeven weken. Bij meer dan één op de vijf SWV's duurde deze 10 weken of langer. De meerderheid van de SWV's vindt deze maximale tijdsduur van een toekenningsprocedure te lang. In het VO geldt dit zelfs voor bijna driekwart van de SWV's. Deze duurt ook regelmatig langer dan de afgesproken maximale duur.

Kortom: doorgaans verloopt de toekenningsprocedure naar tevredenheid van de SWV's, maar over de uitzonderingen die veel tijd in beslag nemen zijn ze minder tevreden. In beide sectoren zijn procedurele onduidelijkheid over of er sprake is van 'extra ondersteuning' of 'zorg' en het type ondersteuningsaanvraag elementen die vaak worden genoemd worden als reden voor de lange duur. In het PO wordt daarnaast vaak het niveau van basisondersteuning van de school en de hoeveelheid vragen tegelijkertijd genoemd. In het VO worden juist vaker bureaucratie en de 'zwaarte' van de ondersteuningsaanvraag genoemd als elementen die invloed hebben op de toekenningssnelheid. Dat wil niet zeggen dat SWV's ook van mening zijn dat de procedure moet worden versneld. Ruwweg een kwart van de SWV's vindt het wenselijk dat de procedure voor toekenning van extra ondersteuning wordt versneld. De overige SWV's vinden dit onwenselijk, met als veelgenoemde redenen dat dit niet goed zou zijn voor de werkdruk van het personeel en/of de kwaliteit van de procedure.

SWV's zien ook niet veel manieren waarop de toekenningsprocedure kan worden versneld. Het domweg naleven van de huidige afspraken wordt het vaakst genoemd als wijze om dit te doen. De meningen van SWV's over directe toekenning van extra ondersteuning zijn verdeeld. Van de PO-SWV's vindt een even grote groep het een goed idee als de groep die het een slecht idee vindt. VO-SWV's zijn iets negatiever, met bijna de helft die het een slecht idee vindt.

In vervolghoofdstuk 4 presenteren we casuïstiek rondom de toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs van vijf SWV's. Daarbij zijn meerdere perspectieven betrokken. Hoe is de toekenningsprocedure georganiseerd, en hoe verloopt deze volgens de directbetrokkenen?

4. Casestudies naar beleid en praktijk van de toekenning van extra ondersteuning

Centraal in hoofdstuk 4 staan de casestudies die zijn uitgevoerd naar beleid en praktijk van de toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs.¹⁸ Binnen vijf samenwerkingsverbanden (SWV's; 3 uit PO en 2 uit VO) die de enquête hebben ingevuld en dus een centrale toekenningsprocedure voor extra ondersteuning hebben en bovendien mee wilden doen aan deze verdieping, hebben we enkele individuele toekenningstrajecten van evenveel verschillende scholen onder de loep genomen. De geïncludeerde SWV's vormen hoogstwaarschijnlijk niet een reële afspiegeling van alle SWV's. Het vermoeden bestaat dat we vooral SWV's hebben meegenomen die de toekenningsprocedure vrij goed op orde hebben. Er zijn in totaal 13 individuele toekenningstrajecten van leerlingen bestudeerd. Voor elke casus is – in aanvulling op de enquêtegegevens – gedocumenteerde informatie op het niveau van het SWV (het ondersteuningsplan, OP, interne toekenningsprocedure en Toezicht op samenwerkingsverband) en op het niveau van de school (het schoolondersteuningsplan, SOP en het ontwikkelingsperspectief, OPP, van de leerling) opgevraagd en bestudeerd. Daarnaast is er per toekenningstraject gesproken met drie (soms 2) relevante respondentengroepen, namelijk:

- a) de ouders van de leerling met een extra ondersteuningsbehoefte (en in enkele gevallen ook, of alleen de leerling vanaf 10 jaar),
- b) de onderwijsprofessionals van binnen de school en
- c) de onderwijsprofessionals van buiten de school.

De opbouw van hoofdstuk 4 is als volgt. In achtereenvolgende paragrafen (4.1 t/m 4.5) schetsen we per SWV een algemeen beeld van de inrichting van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs. Vervolgens doen we binnen elk SWV beknopt verslag van de afzonderlijke individuele toekenningstrajecten van de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, waarbij de gegevens uit de gespreksvoering met de respondentengroepen zijn verwerkt. In paragraaf 4.6 trekken we vanuit een overkoepelende analyse enkele lessen uit de beschreven casuïstiek vanuit een meervoudig perspectief. Paragraaf 4.7 zet de perspectieven van de respondentengroepen ten aanzien van de centrale thema's op een rijtje. Slotparagraaf 4.8 vat alle voorgaande informatie kernachtig samen.

¹⁸ Bijlage 2 bevat meer informatie over de gekozen onderzoeksopzet en methodologische verantwoording.

4.1 Samenwerkingsverband 1 ‘Een gestructureerde aanpak voor extra ondersteuning’

Achtergrondinformatie over het SWV¹⁹

Sector: PO

Inrichtingsmodel: schoolmodel

Aantal aanvragen: 99

Percentage toegekend: 99%

Afspraken over tijdsduur: ja

Gemiddelde doorlooptijd: 2 weken

Oordeel over gemiddelde doorlooptijd: niet te lang en niet te kort (precies goed)

Maximale doorlooptijd: 6 weken

Oordeel over maximale doorlooptijd: een beetje te lang

Wenselijkheid versnellen toekenningsprocedure: nee, dit is onwenselijk

Interessant voor casestudie: wij zitten als SWV aan het einde van het traject. In het voortraject zien we wel kansen. Maar is dit een juiste keuze qua inrichting geweest?

Het SWV zet in op een innovatieve, gebiedsgerichte benadering om passend onderwijs te realiseren. Door regionale samenwerking tussen scholen en lokale partners kunnen leerlingen dicht bij huis de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. De nauwe samenwerking met jeugdzorg, gezondheidsdiensten, en andere stakeholders zorgt voor een geïntegreerde aanpak waarbij de leerling centraal staat.

Het inrichtingsmodel van het SWV is gebaseerd op een meerjarenbegroting waarin middelen zijn gereserveerd voor de werkzaamheden van de Toelaatbaarheids- en Adviescommissie (TAC). Scholen ontvangen financiële middelen die ze moeten inzetten voor basisondersteuning van hun leerlingen. Wanneer blijkt dat deze basisondersteuning niet voldoende is, kunnen scholen een arrangement aanvragen voor extra middelen of een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) voor speciaal onderwijs.

De basisondersteuning houdt in dat scholen zelf de ontvangen middelen effectief moeten inzetten om aan de algemene ondersteuningsbehoeften van de leerlingen te voldoen. Pas als dit niet voldoende blijkt, kunnen zij een aanvraag voor extra ondersteuning indienen.

Het SWV biedt extra ondersteuning in de vorm van arrangementen en adviezen. De TAC, die bestaat uit een technisch voorzitter, een ambtelijk secretaris, en deskundigen zoals een orthopedagoog en een schoolmaatschappelijk werker, beoordeelt de aanvragen. Deze commissie beslist of de basisondersteuning toereikend is geweest en of er aanvullende ondersteuning nodig is. Bij toekenning van een arrangement ontvangen scholen een budget waarmee ze de benodigde ondersteuning kunnen inkopen. Voor TLV's wordt vastgesteld of een leerling naar speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs moet.

Ouders spelen een belangrijke rol in het proces. Zo worden ouders gevraagd om input te leveren voor het Ontwikkelingsperspectief Plan (OPP) waarmee de behoeften van de leerling in kaart wordt gebracht. In de

¹⁹ De informatie in dit venster en de overige vensters is afkomstig uit de ingevulde enquête van het betreffende SWV.

besluitvorming krijgen de ouders zowel mondeling als schriftelijk bericht over de beslissingen. Ook hebben zij het recht om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen de besluiten van de TAC.

De TAC vergadert regelmatig om de ingediende aanvragen te beoordelen. Dossiers moeten twee weken voor de vergadering worden ingediend. Deze gestructureerde aanpak dient ertoe dat dossiers zo snel mogelijk worden afgehandeld en leerlingen de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

Casus 1 ‘Een alternatieve constructie voor intensieve ondersteuning’

Speciale school

Deze casus gaat over een leerling op het speciaal onderwijs cluster 4. De leerling heeft een complexe schoolcarrière achter de rug. Hij heeft tot groep 4 op het regulier basisonderwijs gezeten met ondersteuning door arrangementen. Toen dit niet voldoende bleek, is hij overgestapt naar het speciaal basisonderwijs, waar hij uiteindelijk ook uitviel. Nu zit hij op een specialistische school waar onderwijs en behandeling gecombineerd worden aangeboden. Leerlingen worden voor een bepaalde periode intensief begeleid op de school, waarna zij vervolgens weer naar een andere school doorstromen.

Alternatieve financieringswijze

Het tijdelijke karakter maakt dat leerlingen vaak kort op deze school zitten, waardoor ze de teldatum van 1 februari missen, die bepalend is voor de bekostiging van de TLV's. Zodoende is er gekozen voor een alternatieve financieringswijze: een residentiële plaats bekostiging (RP-constructie) in combinatie met een arrangement voor de extra ondersteuning. Het arrangement is aangevraagd door de school van bestemming en toegekend door het SWV waarbinnen de leerling eerst naar school ging. In deze zin wijkt de aanvraagprocedure af van aanvragen waarbij nog moet worden vastgesteld welke vorm van ondersteuning het beste aansluit bij de behoeften van de leerling.

Proces

Het proces begon met een aanvraag en onderbouwing van de benodigde financiering door de intern begeleider van de school. De begeleider diende de aanvraag in via het systeem van het SWV, inclusief een Ondersteuningsplan (OP) en een onderbouwing van de benodigde financiering. Er volgde een gesprek met het SWV waarin de aanvraag werd toegelicht. Na dit gesprek werd de financiering goedgekeurd en toegekend.

Doorlooptijd

De aanvraag werd drie weken na ontvangst toegekend, ondanks de herfstvakantie die ertussen zat. Het proces verliep volgens de normale doorlooptijd en binnen de kaders van het SWV. De school heeft door haar landelijke specialistische functie te maken met tientallen SWV's, en daarmee ook met tientallen verschillende aanvraagprocedures. Met het betreffende SWV was er al eerder samengewerkt. De bestaande relaties en eerdere ervaringen zorgde ervoor dat er snel kon worden geschakeld en de toekenningsprocedure relatief soepel is verlopen, ondanks het complexe karakter van de ondersteuningsbehoefte.

Casus 2 ‘Extra begeleiding in balans’

Extra ondersteuning

Bij een leerling in groep 3 van een reguliere basisschool is eerder de diagnose ADHD gesteld. In de klas is de leerling onrustig en heeft hij moeite om zich te concentreren. De school ziet aanleiding tot gedragsmatige

als sociale ondersteuning, en stelt een ondersteuningsplan op. Zijn ondersteuningsplan bevat gedragsondersteuning voor ADHD, een-op-een begeleiding om zijn concentratie te verbeteren, en aangepaste toetsen om zijn academische prestaties te ondersteunen.

Afstemming

Zowel de ouders als het SWV zijn gevraagd om mee te denken over een passende vorm van ondersteuning. Deze afstemming is volgens alle partijen goed verlopen. De ouders toonden vertrouwen in de verantwoordelijkheid die door de school werd genomen, en hebben zich gedurende het proces meewerkend opgesteld.

Het SWV heeft daarnaast inhoudelijk meegedacht. Meest concrete suggestie was om niet alleen de leerling te voorzien van extra ondersteuning, maar ook de leerkracht. De school kon zich vinden in de suggesties van het SWV, en zien de toegevoegde waarde van gecombineerde ondersteuning. Tegelijkertijd is de school zich bewust van het feit dat leerkrachten soms meerdere leerlingen in de klas hebben met extra ondersteuningsbehoeften. Het is de taak van de school om ervoor te zorgen om ook in de extra belasting van de leerkracht de balans te bewaken.

Bijstelling aanvraag

De suggesties van het SWV hebben geleid tot een bijstelling in de aanvraag, waarbij dezelfde externe professional zowel de leerling als de leerkracht (separaat) begeleidt. Een aantal uur per week wordt de leerling uit de klas gehaald om verschillende oefeningen te doen. Daarnaast bespreekt de professional manieren met de leerkracht om de leerling zo goed mogelijk te begeleiden.

Vertraging

Door de aanpassingen duurde het een aantal weken langer voordat de aanvraag werd toegekend. Door tijdelijke uitval duurde het vervolgens nog langer voordat men daadwerkelijk aan de slag kon met de extra ondersteuning. De langere tijd tussen de eerste aanvraag en de start van de ondersteuning is door de betrokken partijen niet als hinderlijk ervaren. Met name de ouders van de leerling zijn erg te spreken over wat de extra ondersteuning tot dusver al teweeg heeft gebracht. Het kind straalt meer rust uit, zowel thuis als op school.

Casus 3 'Uitzonderlijk hoogbegaafd, een onbegane weg'

Hoogbegaafdheid

De leerling is een uitzonderlijk hoogbegaafde en -sensitieve jongen die al vroeg opviel door zijn ontwikkelingsvoorsprong en gedragsproblemen. Zijn moeder, een wijkagent met ervaring in samenwerking met hulpinstanties, merkte deze kenmerken op toen de leerling nog heel jong was. Echter, toen hij naar school ging, werden zijn gedragsproblemen niet meteen herkend als symptomen van hoogbegaafdheid, wat leidde tot misverstanden en frustratie bij zowel de school als thuis.

De eerste tijd op school verliep chaotisch, met veel thuisonderwijs en een gebrek aan vaste routines. Toen hij uiteindelijk meer structureel naar school ging, vertoonde de leerling steeds meer grensoverschrijdend gedrag, zoals het weigeren van opdrachten, conflicten met leeftijdsgenootjes en leerkrachten, en woede-uitbarstingen. De intern begeleider op school schakelde snel een ambulant begeleider in, die vanuit het SWV werd betaald. Deze begeleider gaf de leerling wekelijkse ondersteuning en bood zowel sociaal-emotionele begeleiding als cognitieve uitdaging. Dit had aanvankelijk een positief effect: het gedrag van de leerling verbeterde en hij ging succesvol over naar groep 3. De school adviseerde de ouders om een

onderzoek naar hoogbegaafdheid te laten doen, wat uiteindelijk bevestigde dat de leerling uitzonderlijk hoogbegaafd was.

Extra ondersteuning in de vorm van intensieve begeleiding

Ondanks het positieve begin in groep 3, waarbij de leerling goed reageerde op het plusaanbod en de nieuwe leerkracht, verslechterde zijn gedrag drastisch toen zijn leerkracht met zwangerschapsverlof ging. De situatie escaleerde, wat ertoe leidde dat de leerling uiteindelijk thuis kwam te zitten. De school trok aan de bel, en in samenwerking met het SWV werd er snel een groot arrangement van extra ondersteuning toegekend. Dit was uitzonderlijk, met zes tot acht uur begeleiding per week, inclusief een hoogbegaafdheidsspecialist die de leerling zowel op school als in haar praktijk begeleidde. Hoewel deze intensieve begeleiding de leerling enigszins hielp, bleef zijn gedrag een uitdaging, met perioden van fysiek geweld en voortdurende emotionele uitbarstingen. De school en de ouders zagen in dat de reguliere basisschoolomgeving mogelijk niet de juiste plek was voor de leerling. Na verschillende pogingen en afwijzingen, werd hij uiteindelijk toegelaten tot een school voor hoogbegaafde kinderen.

Lange en intensieve zoektocht

Uiteindelijk was het een lange en intensieve zoektocht om voor de leerling een passende plek te vinden. Er moest veel worden uitgezocht. Daar waar hoogbegaafdheid vaker voorkomt, is men minder bekend met uitzonderlijke hoogbegaafdheid. Hoewel de school veel betrokkenheid en inzet toonden, konden zij slechts tot op zekere hoogte ondersteuning bieden. Het SWV speelde een rol in de financiering van de ambulante begeleiding, maar hun bijdrage aan het vinden van een structurele oplossing was beperkt. Ook was er veel onzekerheid of er wel een geschikte plek zou zijn binnen de regio, gezien de specifieke ondersteuningsbehoeften. Dit zorgde voor frustratie en een gevoel van isolement bij de school en ouders. Uitzonderlijke hoogbegaafdheid is een gave, maar zonder de juiste faciliteiten kan het onterecht als 'probleem' worden ervaren.

Geen vertragingen, wel administratieve lasten

Wanneer eenmaal duidelijk werd wat de volgende stappen waren, kwam het SWV snel over brug met financiering. De doorlooptijd van toekenningsprocedures hebben daarmee niet geleid tot extra vertraging. Ook is het SWV tijdelijk ingesprongen voor het verstrekken van financiering die eigenlijk door de gemeente zou worden verstrekt, maar wat erg lang op zich liet wachten. Zo heeft het SWV kunnen voorkomen dat de leerling zonder hulp is komen te zitten door de lange doorlooptijden van gemeentelijke diensten. Wel wordt in algemene zin de benodigde documentatie voor een aanvraag als omvangrijk ervaren.

4.2 Samenwerkingsverband 2 ‘Zoveel mogelijk leerlingen de ondersteuning geven die zij nodig hebben binnen de eigen basisschool’

Achtergrondinformatie over het SWV

Sector: PO

Inrichtingsmodel: combinatie van inrichtingsmodellen

Aantal aanvragen: 300

Percentage toegekend: 95%

Afspraken over tijdsduur: ja

Gemiddelde doorlooptijd: 2 weken

Oordeel over gemiddelde doorlooptijd: niet te lang en niet te kort (precies goed)

Maximale doorlooptijd: 2 weken

Oordeel over maximale doorlooptijd: niet te lang en niet te kort (precies goed)

Wenselijkheid versnellen toekenningsprocedure: nee, dit is onwenselijk/nee

Interessant voor casestudie: in het nieuwe ondersteuningsplan van 2024-2028 zijn we ook aan het kijken naar een nieuwe bekostigingssystematiek, in relatie tot de rollen en taken in onze ondersteuningsstructuur.

Het SWV PO hanteert een ‘hybride ondersteuningsmodel’ (een combinatie van inrichtingsmodellen). Scholen kunnen bij het SWV een vorm van extra ondersteuning aanvragen, maar ze kunnen ook financiële middelen aanvragen om daarmee zelf extra ondersteuning te regelen. Het SWV zet in op hoogwaardige basisondersteuning, gericht op preventie. De scholen krijgen een vast bedrag per leerling voor de verdere ontwikkeling van de basisondersteuning. De school is regievoerder en verantwoordelijk voor de inhoudelijke vormgeving van de basis- én extra ondersteuning van de bij hen ingeschreven leerlingen. Elke school beschikt vanuit het SWV over een kernteam specialisten (orthopedagoog en onderwijsspecialist), waardoor tijdig kundige adviezen voor ondersteuning op maat geboden kunnen worden. Alle scholen hebben een multidisciplinair ondersteuningsteam (OT). Het OT bespreekt samen met de ouders de situatie van het kind en bepaalt of en zo ja, welke vorm van ondersteuning nodig is. Voor eenvoudige ondersteuningsvragen komt het ‘OT smal’ samen, is de vraag complexer dan wordt het OT uitgebreid (‘OT breed’). Binnen het SWV bestaat de afspraak dat er twee weken over de afhandeling van een procedure voor extra ondersteuning mag worden gedaan. Het SWV is zelf zeer tevreden over de snelheid waarmee de extra ondersteuning wordt toegekend. De Onderwijsinspectie is eveneens van mening dat de extra ondersteuning binnen het SWV snel beschikbaar is.

Casus 4 ‘Van leerarrangement naar rekenarrangement’

Arrangement(en)

De leerling is een meisje in groep 5 dat vanaf groep 1 extra ondersteuning heeft gekregen voor rekenen en sociaal-emotionele ontwikkeling. Door de coronatijd heeft ze cruciale onderwijstijd gemist, ondanks goede thuisondersteuning door haar ouders, die beiden in het onderwijs werken. Sinds groep 3 heeft ze extra rekeninstructies gekregen, maar haar prestaties bleven achter. Lange tijd scoorde ze E's, maar onlangs behaalde ze een B-score. De leerling had twee verschillende arrangementen: een 'leerarrangement' en een 'arrangement rekenen op maat'. Het leerarrangement kwam eerst, gevolgd door het rekenarrangement. Een school mag geen twee arrangementen tegelijk inzetten. Het rekenarrangement omvatte twee uur per

week voor maximaal twee periodes van 16 weken en werd uitgevoerd door een rekenspecialist. Na evaluatie werd dit arrangement eenmaal verlengd.

Atypisch traject

Haar traject is 'atypisch' omdat scholen meestal meteen een rekenarrangement aanvragen. Dit komt omdat het aanvankelijk niet duidelijk was of het rekenprobleem het enige probleem was. Scholen kunnen leerarrangementen sneller intern regelen, maar dit is kwetsbaar door het lerarentekort.

Documentatie

Voor het aanvragen van een arrangement bij het SWV is zorgvuldige documentatie nodig. In deze casus is een PAB-rekenonderzoek (Preventieve Ambulante Begeleiding) geregeld om de rekenproblematiek beter te begrijpen. Daarnaast is een OPP nodig om een rekenarrangement aan te kunnen vragen. Wanneer een extern bureau onderzoek naar het gedrag van een leerling uitvoert, kan dit proces aanzienlijk langer duren. In deze casus vergat de intern begeleider de verlenging van het rekenarrangement aan te vragen, wat vertraging veroorzaakte.

Tevredenheid

School en ouders zijn tevreden over de dienstverlening en snelheid van handelen binnen het SWV, mede dankzij de langdurige betrokkenheid van dezelfde onderwijsprofessionals. Door ziekte van de onderwijsspecialist verliepen sommige zaken moeizamer. De ouders zijn echter tevreden over de uitvoering van het rekenarrangement. Wel vinden de ouders van de leerling dat de school in de onderbouwgroepen onvoldoende aandacht had voor (ontluikend) rekenen. Ze menen dat er met de arrangementen is 'gerepareerd' wat al goed geregeld had moeten zijn vanuit de basisondersteuning. Ze hadden graag eerder een-op-een begeleiding voor hun kind gezien. *"Pas vanaf groep 4 is er serieus ingegrepen, toen is men begonnen met het repareren van de hiaten die in de voorliggende groepen zijn ontstaan."*

Versnellen

School en SWV zien weinig mogelijkheden om het proces van aanvragen en toekennen van extra ondersteuning te versnellen. Ze benadrukken de noodzaak van uitgebreide informatie om een goed advies te kunnen geven. Ouders erkennen ook dat de procedure de school dwingt tot reflectie op hun onderwijskundig handelen en zien geen mogelijkheden om het proces te versnellen. De ouders waren intensief betrokken bij de aanvraag, uitvoering en evaluatie van de (herhaalde aanvraag van) extra ondersteuning. De communicatie en samenwerking tussen school en ouders verliepen goed, hoewel vooraf duidelijkheid over de stappen en duur van de procedure welkom zou zijn.

Casus 5 'Extra ondersteuning is al in de school aanwezig'

Cluster 4 arrangement op reguliere basisschool

Het betreft een jongen in groep 7, bij wie in groep 4 autismespectrumstoornis (ASS) is vastgesteld. Sindsdien heeft hij een cluster 4 arrangement dat halfjaarlijks wordt verlengd. Dit schooljaar krijgt hij twee keer per week een half uur een-op-een begeleiding van een onderwijsassistent, gericht op begrijpend lezen en sociaal-emotionele ontwikkeling. Een gymleraar biedt om de week extra beweging op vrijdag om energie kwijt te raken en ontlasting thuis te voorkomen. Ook heeft hij fysiotherapie voor woedeaanvallen, sociale vaardigheidstraining en een leesarrangement gekregen.

Inzet ondersteuningsteam

In groep 3 waren er al zorgen over zijn gedrag. De leraar besprak dit met de ouders en het OT besloot tot een diagnose bij een behandelcentrum. Hoewel de ouders twijfelden om hun zoon te laten testen, stemden ze in vanwege de bijkomende gerichte ondersteuning. De aanvraag van extra ondersteuning verloopt via de intern begeleider die een consult aanvraagt bij het SWV. Een onderwijsspecialist of orthopedagoog observeert de leerling, waarna het OT besluit over een arrangement. Dit proces verloopt meestal soepel en snel omdat de school vaak al het benodigde personeel in huis heeft, waardoor ondersteuning al kan starten voordat de toekenning rond is. *“Alleen met meer personeel kan een procedure sneller worden uitgevoerd”,* zo zegt de intern begeleider.

Tevredenheid over snelheid en kwaliteit

De ouders vinden dat de aanvraag en toekenning van de extra ondersteuning goed zijn verlopen: ze zijn tevreden over de snelheid en kwaliteit van de extra ondersteuning. Na de diagnose werd snel een plan en arrangement opgesteld en de ouders voelden zich betrokken en vertrouwd op de deskundigheid van de school. Soms waren er onregelmatigheden bij de hulp van de schoolmaatschappelijk werker vanuit het sociaal team van de gemeente. De onderwijsprofessionals vinden de procedure acceptabel van duur. Soms zijn er vertragingen door de ‘workload’ van de intern begeleider, maar over het algemeen verloopt het proces efficiënt. Wel zou de intern begeleider graag minder administratieve lasten willen hebben. De onderwijsprofessionals waarderen de specialistische expertise van het SWV en de onafhankelijke blik die het biedt, ook al heeft de school zelf veel in huis. Een onafhankelijke filter voor transparante en eerlijke toewijzing van ondersteuning wordt als noodzakelijk gezien.

Casus 6 ‘Een algemeen erkende en bekende stoornis maakt het regelen van extra ondersteuning eenvoudiger’

SWV-arrangement extra zorg - ZML én pgb (oza)

Het betreft een meisje in groep 6 met het syndroom van Down, dat een SWV-arrangement extra zorg – ZML (Zeer Moeilijk Lerend, cluster 3) en een persoonsgebonden budget (pgb) heeft. Kortom: een onderwijzorgarrangement (oza). Het meisje heeft een ontwikkelingsachterstand en sinds de basisschool zijn diverse externe professionals betrokken geweest, zoals een logopedist, fysiotherapeut, ergotherapeut, jeugdteam, oog- en kno-arts. Ze heeft twee jaar over groep 2 gedaan en volgt ZML-leerlijnen voor taal en rekenen, functionerend op niveau groep 3/4. Met de overgang naar groep 6 neemt de afstand tot de reguliere leerstof toe en vermindert haar aansluiting met leeftijdgenoten.

Haar begeleiding omvat zowel zorg (bijv. hulp bij eten, drinken, gym) als ondersteuning bij sociale vaardigheden, planning en remedial teaching. Het SWV-arrangement wordt ingevuld door een ervaren onderwijsassistent, terwijl de pgb-uren worden verzorgd door drie begeleiders en een andere onderwijsassistent. Er was een periode waarin één onderwijsassistent alle taken verrichtte, wat discussies over de verdeling van taken verminderde.

Continuïteit

Er zijn jaarlijkse voortgangsgesprekken en evaluaties waarin de continuering van de extra ondersteuning unaniem wordt besloten. De ouders vinden het aantal betrokken deskundigen groot, maar de ondersteuning verloopt soepel. Extra begeleiding door een onderwijsassistent en pgb-uren worden geregeld, en alles wordt flexibel afgestemd om maatwerk te bieden.

Aanvraag en uitvoering pgb stuk lastiger dan arrangement

De toekenning van het SWV-arrangement verliep soepel dankzij de initiatieven van de school. *“Het SWV maakt het de scholen zo makkelijk mogelijk.”* Het aanvragen van een pgb was complexer, met strenge eisen en administratieve lasten voor de ouders, die min of meer als werkgever moesten optreden. Bij fouten in de aanvraag ondervonden ze problemen, zoals een afgewezen herhaalde aanvraag door een vergeten kruisje. Het CJG hield streng toezicht om te verzekeren dat pgb-gelden niet voor onderwijsdoeleinden werden gebruikt, wat soms leidde tot frustrerende discussies over uren en verantwoording. Ondanks deze uitdagingen waren het SWV en de school altijd ondersteunend en flexibel, bijvoorbeeld door zorgtaken over te nemen als er geen pgb-begeleider beschikbaar was. Samenvattend krijgt de leerling dankzij een nauwkeurige coördinatie tussen school, SWV en ouders de benodigde ondersteuning en zorg, ondanks de complexiteit en administratieve lasten die hiermee gepaard gaan. *“Het is een lopende machine.”*

4.3 Samenwerkingsverband 3 ‘Relaties met en overzicht van mogelijkheden extra ondersteuning binnen het SWV kunnen beter’

Achtergrondinformatie over het SWV

Sector: PO

Inrichtingsmodel: schoolmodel

Aantal aanvragen: 320

Percentage toegekend: 95%

Afspraken over tijdsduur: ja

Gemiddelde doorlooptijd: 4 weken

Oordeel over gemiddelde doorlooptijd: niet te lang en niet te kort (precies goed)

Maximale doorlooptijd: 5 weken

Oordeel over maximale doorlooptijd: niet te lang en niet te kort (precies goed)

Wenselijkheid versnellen toekenningsprocedure: ja, dit is wenselijk

Interessant voor casestudie: in het kader van continu verbeteren altijd bereid en behoefte om in te zoomen op onze processen.

De financiering in dit SWV PO loopt volgens een schoolmodel. Door dit verdeelmodel zijn de aangesloten schoolbesturen van het SWV verantwoordelijk voor de gewenste ontwikkeling voor passend onderwijs in de regio. De schoolbesturen maken in lijn hiermee zelf afspraken over de ‘lichte’ ondersteuningsmogelijkheden en interventies op de verschillende scholen in de regio. Het SWV adviseert op haar beurt bij hulpvragen die de basisondersteuning overschrijden.

Binnen het SWV staat handelingsgericht en planmatig werken voorop. Hierin staat het betrekken van de ouder centraal. Dit zie je ook terug in de casussen die in dit SWV belicht zijn: ouders worden vroeg en nauw betrokken wanneer er sprake is van een mogelijke ondersteuningsvraag. De aangesloten scholen werken volgens een ‘ondersteuningsroute’, die gevolgd wordt door het eigen interdisciplinair ondersteuningsteam (OT) (ook wel ‘basisteam’) dat elke school heeft. In dit team zijn ook professionals van buiten school (bijvoorbeeld jeugdgezondheidszorg) betrokken indien nodig. Een van de externe professionals die wij spraken voor deze casus geeft aan dat dit nog onvoldoende gebeurt.

Binnen het SWV zijn er algemene afspraken gemaakt over de kwaliteit van de basisondersteuning. De uitvoering hiervan ligt bij de scholen, de schoolbesturen monitoren de kwaliteit ervan en het SWV ondersteunt en inspireert. Momenteel is de basisondersteuning nog niet binnen alle scholen duurzaam op

orde. Hoewel er minder scholen zijn met een aangepast arrangement vanuit de Onderwijsinspectie, hebben nog niet alle scholen een voldoende beoordeling.

Vanuit de ondersteuningsmiddelen van het SWV faciliteert het schoolbestuur de extra inzet en interventies (lichte ondersteuning boven en om de basisondersteuning). In afwachting van een landelijke standaard en opzet voor de basisondersteuning gebruikt het SWV de eigen kwaliteitsstandaard. Binnen de basisondersteuning werken de kernpartners binnen het primaire proces interprofessioneel samen vanuit het OT. Voor de toekenning van de extra ondersteuning wordt er steeds een casuscoördinator aangesteld vanuit het OT. Ook wordt er gekeken naar de interventies die al zijn gedaan vanuit de school en/of het schoolbestuur. In geval van de casussen van dit SWV werden er vaak al andere vormen van ondersteuning ingezet, zowel vanuit de basis- als de lichte ondersteuning. Vervolgens, na akkoord van de ouders, neemt de begeleider uit het SWV de vraag in beraad. Het doel is dat er binnen twee weken tot een plan van aanpak wordt gekomen. De uiteindelijk geadviseerde vorm van extra ondersteuning wordt in de vorm van arrangementen verzorgd door zowel externe partners als door specialisten vanuit het SWV.

In de gesprekken met de professionals valt op dat de procedure voor het aanvragen van extra ondersteuning bij het SWV over het algemeen duidelijk is bij de aanvragende scholen. Het contact tussen het SWV en de scholen loopt echter niet altijd soepel. De scholen, evenals een professional van een externe organisatie, geven aan dat er heel wat wisselingen zijn geweest bij het SWV en dat contactlegging tot voor kort met wisselend succes is geweest. Stilaan lijken er wel meer structuur en kortere lijntjes te ontstaan.

Er zijn een aantal duidelijke knelpunten die in deze casus opvallen. Zo zorgt de inconsistente relatie van de scholen met het SWV ervoor dat ondersteuning in sommige gevallen later op gang komt dan gewenst. Aan de voorkant is het bijvoorbeeld niet altijd duidelijk voor schoolprofessionals en ouders wat de mogelijkheden tot extra ondersteuning op school zijn. In het proces duurt het soms langer dan wenselijk voor er multidisciplinair overleg plaatsvindt. Wanneer er uiteindelijk wel ondersteuning wordt aangevraagd bij het SWV, komt die wel relatief snel op gang. Aanvraagprocedures zijn duidelijk en ouders zijn goed aangehaakt.

Casus 7 'Verschil in perceptie van duur aanvraagprocedure'

Dreigende leerachterstanden vragen meer dan basisondersteuning

De leerling die centraal staat in deze casus zit in groep 6 en kampt al langer met een dreigende leerachterstand. Ook voor deze leerling ligt de impact van de coronaperiode hier mede aan ten grondslag. De ouders gaven daarom aan dat er behoefte was aan extra ondersteuning buiten de groep, maar kregen initieel de reactie dat er daarvoor geen ruimte was. De leerling moest het doen met de eerdergenoemde ondersteuning op de groep zelf. Deze inzet wordt gepleegd vanuit de basisondersteuning en zonder raadpleging van middelen vanuit het SWV. Concreet gaat het om verlengde instructie en extra materialen van school, en aanvullende thuisondersteuning door de ouders. Ondanks de extra inzet blijft de leerstof onvoldoende beklijven.

Uiteindelijk begonnen de leerachterstanden ook hun tol te eisen bij het welzijn van de leerling, met buikklachten en regelmatig schoolverzuim als gevolg. Na een tegenvallende tweede Cito-uitslag werd de leerling besproken in het ondersteuningsteam (OT) van de school en werd er in gesprek gegaan met de ouders. Op advies van de school en een externe professional werd een onderzoekstraject voor handelingsgerichte diagnostiek aangevraagd bij het SWV.

Aanvraag verloopt soepel

Praktisch gezien is de aanvraag niet als erg belastend ervaren. De school werkt consistent met groeidocumenten voor leerlingen waarvoor er mogelijks sprake is van een ondersteuningsbehoefte. De intern begeleider van de school houdt het document levendig en up-to-date waardoor eventuele aanvragen vlot kunnen gedaan worden. Ook de ouders geven aan dat ze eerst mondeling toelating hebben gegeven voor de aanvraag en vervolgens enkel een handtekening moesten geven om deze toestemming te bevestigen.

Betrokkenheid ouders

De ouders waren al voor de uiteindelijke aanvraag nauw betrokken bij de ondersteuning van hun kind. Zoals hierboven al werd beschreven, drukten ze al langer uit dat hun zoon behoefte had aan extra ondersteuning op school. Het voorstel om een diagnostisch onderzoek te laten uitvoeren werd volgens hen dan ook te laat aangedragen door de professionals van de school. *“Als we eerder hadden geweten dat dit mogelijk was, hadden we dit al veel eerder gewild.”*

Lang proces

De aanvraag voor het onderzoek werd in juni besproken met de ouders en volgens het systeem pas in oktober ingediend bij het SWV. Volgens de school en het SWV heeft dit te maken met de zomervakantie en de vaste samenkomstmomenten van het OT. In november werd het onderzoek uiteindelijk uitgevoerd. De doorlooptijd van zes weken tussen de aanvraag en uitvoering van het onderzoek was volgens de gedragswetenschapper van het SWV ‘gemiddeld’. Echter, de ouders vonden dat het voor hen wel aanvoelde als een lang proces. Enerzijds omdat er al langer de behoefte bij hen leefde naar een oplossing voor de leerproblematiek van hun zoon, anderzijds ook omdat ze naar hun idee onvoldoende geïnformeerd zijn over de duur van het proces. Ze hadden het fijn gevonden om beter op de hoogte gehouden te zijn over de vooruitgang van de aanvraag na hun gesprek met de leraar en intern begeleider van de school in juni.

Verschillen in percepties

Deze casus benadrukt de verschillende percepties over de duur van deze aanvraag. De school had na het gesprek met de ouders direct een OT-overleg ingepland, maar de daadwerkelijke aanvraag werd pas maanden later geplaatst. Dit zorgde voor frustratie bij de ouders, die zich actiever en beter geïnformeerd hadden willen zien in het proces. Ondanks de goede begeleiding tijdens het onderzoekstraject zelf, benadrukt deze casus het belang van proactieve en transparante communicatie tussen school, SWV en ouders. Zowel over de mogelijkheden rondom extra ondersteuning op school, alsook de procedure vooraanvraag voor extra ondersteuning.

Casus 8 ‘Structurele hulp wenselijk, observatie mogelijk’

Algehele achterstanden

In deze casus staat een leerling uit groep 1 centraal. Deze leerling is een jongen met achterstanden op de gebieden van motorische ontwikkeling, sociaal-emotionele ontwikkeling, spraak-/taalontwikkeling en taakgerichtheid. Uit eerder uitgevoerd onderzoek bleek dat de leerling cognitief functioneert op laaggemiddeld niveau. De leerling maakt ook gebruik van ergotherapie, logopedie en fysiotherapie. De leerling maakte een redelijke start op school. Hij maakte wel ontwikkelstappen, maar presteerde desondanks onder het verwachte niveau.

Leerling lang ‘vasthouden’

Al vanaf de start van deze leerling is de vraag gesteld of deze school wel de juiste plek is voor hem. In het kader van inclusief onderwijs is er toch voor gekozen om hem te laten starten in regulier onderwijs, op voorwaarde dat ze zijn vooruitgang nauwgezet zouden monitoren. Zowel op cognitief als op sociaal-emotioneel vlak. Bijkomend zou de leerling naar een andere gemeente moeten uitwijken om naar speciaal onderwijs te kunnen door de lange wachtlijsten. Dit vormde een aanvullende motivatie om de leerling zo lang mogelijk op school te houden. Een ander kind uit hetzelfde gezin is op dezelfde school van start gegaan en is pas na enige tijd doorverwezen naar speciaal onderwijs. Omdat de moeder niet wilde dat ook haar tweede zoon te lang op een niet-passende plek onderwijs krijgt, is ze erg nauw betrokken bij het proces van het aanvragen van extra ondersteuning. School en ouder trekken samen op om te monitoren hoe het gaat met de leerling.

Aanvragen van extra ondersteuning: belastend en bureaucratisch

In dit kader is er in samenspraak met de moeder een beroep gedaan op een aantal vormen van (extra) ondersteuning. Zo kwam er een intern begeleider van de speciale school van de oudere zoon observeren om adviezen uit te schrijven voor de groepsleerkracht. Aanvullend werd een OT georganiseerd in juli met alle betrokkenen (inclusief iemand van het SWV, het OT van het schoolbestuur en de moeder van de leerling). Tijdens dit overleg is besloten dat er een deskundige vanuit een externe organisatie een observatie zal verrichten om nog beter in kaart te brengen wat deze leerling nodig heeft aan ondersteuning in de klas. Vervolgens is er vrijwel meteen een aanvraag door de school gedaan voor deze extra ondersteuning.

De aanvraag liet volgens de school een tijdje op zich wachten. Dit lag eraan dat het een hele tijd duurde voor er iemand vanuit het SWV kon aansluiten bij het OT-overleg. Na consensus over een observatie door externen die interessante inzichten zouden kunnen opleveren, ging het snel. De aanvragen voor extra ondersteuning voor leerlingen worden in principe geplaatst door de intern begeleider van de school. De aanvragen bij het SWV worden door de professional over het algemeen als belastend en bureaucratisch ervaren. Het contact met het SWV wordt in de afgelopen jaren als inconsistent ervaren. Soms verloopt het contact een periode lang erg consistent en goed, dan weer niet door personeelwisselingen.

Voor de aanvraag en uitvoering van extra ondersteuning verloopt de contactlegging met de externe partij in eerste instantie volledig via het SWV. De school wordt pas betrokken en gecontacteerd door de externe organisatie wanneer de aanvraag formeel is goedgekeurd door het SWV. Dan ontvangt de organisatie via de systemen de contactgegevens en overige documentatie zoals het OPP van de leerling via het centrale registratiesysteem. Na het indienen van de aanvraag en de goedkeuring ervan, werd er vrijwel meteen contact opgenomen met de school door de externe organisatie.

Eigen expertiseteam

De school geeft aan over het algemeen erg weinig beroep te doen op de ondersteuning vanuit het SWV. De reden is dat de school ook een expertiseteam heeft vanuit het schoolbestuur waarop een beroep kan gedaan worden voor andere vormen van ondersteuning. Er is ook goed contact met de jeugdhulpinstantie in de regio die hen helpt om tegemoet te komen aan aanvragen waarvoor door het niet-dekkend aanbod in de regio moeilijk oplossingen gevonden worden.

Samenwerking SWV en externe organisatie

De externe professional geeft aan dat het contact van het SWV met organisaties die ondersteuning vormgeven verbeterd kan worden. *“Wanneer de aanvraag goed onderbouwd is en de middelen er zijn,*

verlopen aanvragen erg snel.” Toch geeft de professional van de externe organisatie aan dat er door veel personeelwisselingen en inconsistente contactlegging een slecht contact is met het SWV.

De adviezen die vanuit de externe organisatie worden uitgeschreven worden als prettig gepercipieerd, maar niet volledig nieuw voor de groepsleerkracht. Dit komt omdat er al eerder onderzoeken zijn uitgevoerd naar deze leerling. Volgens de professional op school zou deze leerling voornamelijk gebaat zijn bij structurelere hulp in vorm van bijvoorbeeld een-op-een begeleiding. Het is echter erg moeilijk om hieraan tegemoet te komen door de grote personeelsdruk.

Verder geeft de externe professional aan dat de adviezen van hun organisatie beter kunnen worden gewaarborgd als ze ook zouden aangehaakt worden bij vormen van structureel overleg. Ze worden nu echt enkel ingevlogen op school voor een observatie en worden erna niet meer betrokken bij bijvoorbeeld leerlingbesprekingen in het OT. Dat vindt ze een gemiste kans.

Onbekend met mogelijkheden extra ondersteuning

Het valt de externe professionals op dat intern begeleiders en leerkrachten op school niet goed op de hoogte zijn van de extra ondersteuning die kan geboden worden vanuit het SWV. Er leeft niet genoeg het bewustzijn dat er nog heel wat mogelijkheden zijn om een leerling in het regulier onderwijs verder te ondersteunen voor een doorverwijzing naar speciaal onderwijs.

4.4 Samenwerkingsverband 4 ‘Eerst de vraag, dan het aanbod’

Achtergrondinformatie over het SWV

Sector: VO

Inrichtingsmodel: combinatie van inrichtingsmodellen (hoofdzakelijk schoolmodel)

Aantal aanvragen: 240

Percentage toegekend: 90%

Afspraken over tijdsduur: in voorbereiding/ontwikkeling

Gemiddelde doorlooptijd: 4 weken

Oordeel over gemiddelde doorlooptijd: een beetje te lang

Maximale doorlooptijd: 30 weken

Oordeel over maximale doorlooptijd: veel te lang

Wenselijkheid versnellen toekenningsprocedure: ja, dit is wenselijk

Interessant voor casestudie: we zijn buitengewoon trots op onze procedure en de zorgvuldigheid. We hopen dat we gelijk hebben. Wel hebben we onze handen vol en hopen net dat meedoen heel veel werk oplevert.

In dit SWV VO is een aantal jaar geleden gekozen voor een andere werkwijze in de toekenning van aanvragen voor extra ondersteuning. De aanleiding voor deze verandering was de constatering dat de behoeften van de leerlingen niet altijd centraal stonden in de oude werkwijze. Voorheen kwamen alle begeleiders iedere week samen en werden casussen verdeeld. Een specifiek probleem in de oude aanpak was dat aangedragen oplossingen niet altijd mogelijk bleken te zijn, vooral wanneer bleek dat er geen plek was voor een leerling op de gewenste onderwijsinstelling of de onderwijsinstelling niet kon voorzien in de specifieke behoeften. De ouders, die al emotioneel betrokken waren bij het proces, vonden het erg lastig wanneer de geplande route voor hun kind niet doorging.

De nieuwe aanpak heeft geprobeerd deze problemen te verhelpen door de procedures te verbeteren en de communicatie te stroomlijnen. Scholen voeren nu voorafgaand aan de aanvraag gesprekken met ouders om hun wensen en behoeften expliciet uit te vragen. Ook krijgen ouders de kans om bij te sturen op het Ontwikkelingsperspectief Plan (OPP) voordat het dossier bij de Commissie van Advies en Toewijzing (CAT) terechtkomt. Dit zorgt ervoor dat ouders vanaf het begin goed geïnformeerd zijn over het proces en de mogelijkheden. Vervolgens zorgt de nieuwe werkwijze ervoor dat scholen van tevoren moeten nagaan of er plek is op de onderwijsinstelling voordat een advies wordt gegeven. Dit voorkomt dat een leerling wordt doorgestuurd naar een school die uiteindelijk geen plek voor hen heeft.

In het begin was er weerstand van de scholen tegen deze nieuwe aanpak, voornamelijk omdat het meer werk en regel met zich meebracht. Inmiddels hebben de scholen echter de voordelen ingezien en begrijpen ze beter hun rol in het voorzien van de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen. Dit heeft geleid tot een beter functionerend systeem waarin de belangen van het kind daadwerkelijk centraal staan.

Daarnaast is er een strikte procedure voor het indienen van aanvragen. Wanneer een school een aanvraag doet, wordt deze de volgende woensdag besproken in de CAT-vergadering. Als de agenda vol is, kan dit maximaal twee weken duren. Dit zorgt voor een gestructureerde en tijdige behandeling van elke aanvraag.

Casus 9 'Structuur geboden'

Hectische periode

Een jaar geleden meldde een jongen en zijn vader zich bij de middelbare school. De jongen was net verhuisd en bij zijn vader ingetrokken. Eerst woonde hij bij zijn moeder in een regio aan de andere kant van het land. Hij ging daar naar de havo, maar zijn leven was hectisch. Hij had traumatische gebeurtenissen meegemaakt. Hierdoor kon hij zich niet concentreren en was hij vaak afwezig. Nu had de leerling behoefte aan rust en structuur.

Behoeftte aan intensiever en gespecialiseerde hulp

Het verhaal van de leerling zorgde ervoor dat de school al vanaf het moment van aanmelding op zoek is gegaan naar manieren om de leerling extra structuur en rust te bieden. Zo kreeg de leerling toegang tot een lokaal dat binnen de school is ingericht voor leerlingen die op ieder moment van de dag terecht kunnen voor extra ondersteuning. Het lokaal bood een rustige plek waar de leerling een dagritme kon opbouwen en niet verder wegzakte in zijn problemen.

Tegelijkertijd zag de school in dat door de traumatische gebeurtenissen de leerling gebaat zou zijn bij intensievere en meer gespecialiseerde hulp. De school stelde daarom voor om een aanvraag in te dienen voor extra ondersteuning bij het SWV. De school zette specifiek in op een bepaald type traject dat vanuit de regio wordt aangeboden. Het betreft een regulier VO-aanbod voor havo/vwo-leerlingen die onderwijs volgen in een huiselijke omgeving. In deze setting richt een docent zich voornamelijk op begeleiding in planning en studievoordigheden. Daarnaast biedt een orthopedagoog vanuit de zorg sociaal-emotionele ondersteuning en is er een mentor beschikbaar die de leerlingen didactisch ondersteunt.

Snelle goedkeuring en toewijzing

Om de aanvraag voor te bereiden, werkte de school nauw samen met de leerling en zijn vader. Omdat de vader de Nederlandse taal niet goed beheerst, heeft de leerling zelf een belangrijke rol gespeeld in de afstemming. Zo werden in het OPP ook de wensen en eigen inzichten van de leerling meegenomen. De aanvraag werd vervolgens ingediend bij de CAT. De commissie beoordeelde de aanvraag op basis van de

ingediende documentatie en de gecommuniceerde behoeften van de leerling. Dankzij de gedetailleerde informatie in het OPP verliep de beoordeling door de CAT relatief snel en zonder veel extra vragen. De snelle goedkeuring en toewijzing door de CAT was daarnaast mede te danken aan de duidelijke aanwijzingen dat regulier onderwijs niet toereikend was voor de leerling. Hierdoor werd binnen drie weken de extra ondersteuning toegekend. Nog geen maand later begon de leerling in de nieuwe setting.

Casus 10 'De mogelijkheden van maatwerk'

Van speciaal naar regulier

Wanneer een kind in groep 8 van het speciaal onderwijs zit en de overstap moet maken naar het VO, wordt in het SWV ruim van tevoren geïnventariseerd welke vorm van VO het meest passend is.

Ondersteuningscoördinatoren van VO- en VSO-locaties, de huidige school en vertegenwoordigers van het SWV verkennen hierbij in een gezamenlijk overleg wat passend is. Zo is in januari 2024 ook de casus besproken van een leerling uit groep 8 met een taalontwikkelingsstoornis (TOS) en autismespectrumstoornis (ASS). De PO-school had aanvankelijk het idee dat VSO nodig was, aangezien de verwachting was dat de leerling meer ondersteuning nodig had dan het VO zou kunnen bieden. Gedurende het overleg bleek dat er ook partijen, die extra ondersteuning bieden in het VO, dachten dat zij iets voor de leerling konden betekenen. Deze ondersteuning wordt binnen een reguliere VO-setting geboden, met kleinere groepen en een nadruk op structuur.

Structuurklas binnen VO

De ouders en de leerling zijn uitgenodigd om een dagje mee te lopen om deze vorm van ondersteuning zelf te ervaren. Zowel de ouders als de leerling waren vrijwel gelijk overstap. De consistente begeleiding door dezelfde leraar in hetzelfde lokaal, de extra ondersteuning en de vertrouwde omgeving hebben het vertrouwen gegeven dat de leerling de structuur en geborgenheid krijgt die ze nodig heeft. Daarnaast heeft de mogelijkheid om naar het VO door te stromen het voordeel dat de leerling een regulier diploma kan behalen in plaats van alleen certificaten. Dit vergroot haar toekomstperspectieven en mogelijkheden op de arbeidsmarkt. De knoop was daarmee vrij snel doorgehakt, en eind januari werd een aanvraag ingediend voor deze vorm van extra ondersteuning. Aangezien het SWV ook in de verkennende fase al betrokken was, was het toekennen van de aanvraag slechts een formaliteit. Twee weken na de ontvangst van de aanvraag was deze toegekend.

Tevreden ouders

De ouders van de leerling zijn erg blij met deze vorm van passend onderwijs. Ze zijn blij dat hun dochter de kans krijgt om mee te doen in het VO, maar wel op een manier die aansluit bij haar behoeften. Ook de wijze van afstemming en de snelheid waarmee de procedures zijn doorlopen zijn als positief ervaren. Het duurt nog even voordat de leerling start, maar het is fijn dat het nu al geregeld is. De ouders waarderen de proactieve houding van het SWV en de open houding van de betrokken partijen, met aandacht voor wat wél kan.

Casus 11 'De keerzijde van snel handelen'

Vastlopen op school

Dit is een casus over een leerling uit het VSO met autisme. Deze leerling is al vaker vastgelopen, zo ook dit schooljaar. In 2021 was de leerling eerder thuis komen te zitten, doordat zij niet kon meekomen op de VSO-school. Destijds is een traject gestart dat bestond uit een gefaseerd opbouwprogramma. Het traject begon met een observatieperiode van zes weken, gevolgd door drie maanden waarin de nadruk lag op

aanwezigheid en activiteit, ongeacht de hoeveelheid werk. Vervolgens werden na drie maanden specifieke doelen gesteld en werd er gedurende zes maanden toegewerkt naar een definitieve uitstroombestemming. De leerling bloeide op tijdens dit traject, maar eenmaal in een reguliere VSO-klas ontstonden er problemen toen ze dacht te kunnen ontspannen na een succesvol schooljaar. De school stelde echter nog eisen die de leerling niet kon waarmaken, wat leidde tot een vertrouwensbreuk.

De start van het nieuwe schooljaar verliep moeizaam vanwege deze vertrouwensbreuk, en ondanks pogingen van de school om het contact te herstellen, bleef de situatie gespannen. In november gaf de leerling aan dat ze zich niet meer begrepen voelde en besloot thuis te blijven. Er werd toen een nieuwe ronde gesprekken gevoerd om te kijken wat er nu wel mogelijk was. Via een rondetafelgesprek met alle betrokken partijen werd besloten om de leerling een kleinschaligere setting in de vorm van een arrangement aan te bieden, hoewel er aanvankelijk twijfels waren over de haalbaarheid hiervan.

Zorgvuldigheid boven snelheid

De toekenningsprocedure nam enkele maanden in beslag, met meerdere gesprekken tussen de partijen om zeker te stellen dat dit de juiste stap was. De motivatie van de leerling speelde een cruciale rol in het over de streep trekken van de partijen. In deze periode ging de leerling niet naar school. Toch zijn de partijen het er over eens dat grondigheid en voorzichtigheid in dit geval belangrijker waren dan snel handelen. Dit met name met het oog op de ondersteuningsbehoefte van de leerling.

Behoefte aan structuur en duidelijkheid

Zo heeft de leerling behoefte aan structuur en duidelijkheid. Wanneer zaken nog niet helemaal zijn uitgedacht of uitgewerkt, roept dit bij de leerling blokkades op. Toen de leerling eenmaal overstag was, zijn partijen snel gaan schakelen zodat zij zo snel mogelijk haar schoolcarrière weer voort kon zetten. Dit heeft voor de leerling averechts gewerkt, waardoor zij uiteindelijk nog steeds thuis zit.

Sneller niet altijd beter

Deze casus laat zien dat er veel mogelijk is, maar dat dit wel begrip en meedenkend vermogen vraagt van de betrokken partijen. Met name om de behoeften van de leerling niet uit het oog te verliezen. Niet alleen het arrangement, maar ook de wijze en het tempo waarmee deze wordt toegekend, moet aansluiten bij de behoeften van de leerling. Zo is sneller, niet altijd beter. In dit geval had er aan de voorkant nog oog kunnen zijn voor (ogenschijnlijk) kleine, praktische zaken die de leerling hadden kunnen helpen om zich mentaal voor te bereiden.

4.5 Samenwerkingsverband 5 ‘Korte lijnen met het samenwerkingsverband maken dat extra ondersteuning snel geregeld kan worden’

Achtergrondinformatie over het SWV

Sector: VO

Inrichtingsmodel: combinatie van inrichtingsmodellen

Aantal aanvragen: 75

Percentage toegekend: 80%

Afspraken over tijdsduur: ja

Gemiddelde doorlooptijd: 2 weken

Oordeel over gemiddelde doorlooptijd: niet te lang en niet te kort (precies goed)

Maximale doorlooptijd: 4 weken

Oordeel over maximale doorlooptijd: niet te lang en niet te kort (precies goed)

Wenselijkheid versnellen toekenningsprocedure: nee, dit is zeer onwenselijk

Interessant voor casestudie: we kunnen ons moeilijk voorstellen dat er een SWV bestaat waarin dit soort aanvragen traag worden uitgevoerd. Als die er zijn dan zijn wij denk ik een voorbeeld van hoe je als SWV zorgvuldig en snel kunt zijn omdat dat de bedoeling is.

Dit SWV voortgezet onderwijs (VO) heeft een combinatie van inrichtingsmodellen. Vanuit het SWV is er de mogelijkheid tot individuele arrangementen of groepsarrangementen: deze vorm van extra ondersteuning is bedoeld voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte die om aanzienlijk meer inzet vraagt dan van de school vanuit de basis- en extra ondersteuning verwacht kan worden. Ook werken er twee bovenschoolse trajectbegeleiders bij het SWV die door de school ingezet kunnen worden voor observatie en advies.

Binnen dit SWV zijn de procedures voor extra ondersteuning helder omschreven en deze zijn goed bekend bij school en het SWV. Ook zijn er korte lijnen: de consultants hebben de scholen verdeeld en allemaal een vast aantal scholen onder zich. De consultants van het SWV hebben elke paar weken (verschilt per school hoe vaak het is) contact met een vast contactpersoon binnen school: die contactmomenten zijn belangrijk omdat daar leerlingen (voor)besproken worden voor wie eventueel extra ondersteuning nodig gaat zijn. Het SWV wordt tijdig betrokken en brainstormt actief mee, op zoek naar de best passende oplossing.

Een aanvraag voor extra ondersteuning kan door de korte lijnen en periodieke afstemming snel toegekend worden. Het SWV wordt in een vroeg stadium betrokken en veelal hebben school en de consultant van het SWV samen al bedacht welke extra ondersteuning passend zou zijn. Dit kan de consultant dan makkelijk (er is geen format voor) en snel inbrengen bij de CvT (Commissie van Toewijzing). De extra ondersteuning kan vervolgens snel van start gaan, omdat het SWV aangeeft dat de administratie nog niet rond hoeft te zijn bij de start van de ondersteuning.

De aanvraag en toekenning van extra ondersteuning in deze casussen ging inderdaad snel en in goed overleg. Er ging echter wel een flink traject aan vooraf: bij de ene casus werd ingezet op binnenschoolse ondersteuning die niet passend bleek en bij de tweede casus was een aanvraag voor een soortgelijk groepsarrangement (voor dezelfde leerlingen) eerst afgewezen. Er zijn binnen dit SWV gevallen waarin de extra ondersteuning nog sneller geregeld kan worden: de trajectbegeleiders vanuit het SWV kunnen binnen twee weken starten. Ook daar helpt het dat trajectbegeleiders met vaste scholen werken en er daardoor

korte lijnen zijn. Wij vroegen specifiek om een casus waar het lang duurde voor de extra ondersteuning geregeld was, maar dat was (op dat moment) niet aan de orde. Dit kan wel voorkomen, bijvoorbeeld in complexe casussen waar ook zorg om de hoek komt kijken.

Casus 12 ‘Basisondersteuning voldeed niet, extra ondersteuning sluit goed aan’

Problemen op school

In deze casus staat een meisje van 16 centraal. Ze zit op het vmbo. Ze komt oorspronkelijk uit Syrië. Ze is samen met haar moeder en broertje naar Nederland gekomen, vader is nog in Syrië. Het meisje had problemen op school; haar stage lukte niet, ze spijbelde veel en het contact met klasgenoten liep niet goed. De leerling voelde zich niet gehoord en gezien op school. Ook zit zij tussen twee culturen in. Haar moeder en familieleden houden haar sterk in de gaten, en zij mag dingen niet die voor haar klasgenoten normaal zijn (zoals op het schoolplein kletsen met een groep meisjes en jongens).

Van binnenschoolse oplossingen naar Lokaal 0

Er zijn eerst binnenschoolse oplossingen gezocht. Men startte met leerlingbegeleiding, en stagebegeleiding. De leerling is naar een basis zelfstandige klas gegaan: een klas met vaste docenten en geen wisseling van lokalen. Ook mocht leerling gebruik maken van een lokaal voor een time-out. Deze oplossingen werkten niet voor leerling. De ondersteuningscoördinator van deze school heeft elke drie weken periodiek overleg met de consulent passend onderwijs vanuit het SWV. In dit gesprek bespreken zij leerlingen waar zorgen over zijn en brainstormen ze over mogelijke oplossingen. In dit gesprek bracht de ondersteuningscoördinator de casus van deze leerling in. Samen bedachten ze dat Lokaal 0 passende ondersteuning zou kunnen bieden.

Lokaal 0 biedt ondersteuning aan nieuwkomersleerlingen. De begeleiders vanuit lokaal zijn ervaringsdeskundig: zij hebben zelf ook een migratieachtergrond. De inzet van Lokaal 0 kan zowel vanuit het SWV als vanuit de jeugdhulp gefinancierd worden omdat het zowel op onderwijsdoelen als op het systemische gericht kan zijn. In deze casus verwachtte het SWV dat de ondersteuning breder zou zijn, en dat een deel vanuit jeugdhulp gefinancierd zou moeten worden. Daarom heeft de consulent de aanvraag voor jeugdhulp – naast de aanvraag van het arrangement – direct in gang gezet, omdat de ervaring is dat het erg lang duurt voor zo’n aanvraag goedgekeurd is.

Voor de leerling kon de ondersteuning vanuit Lokaal 0 snel beginnen (dat ging geruisloos over in ondersteuning vanuit jeugdhulp, daar heeft leerling niks van gemerkt). Na het gesprek tussen het SWV en de school heeft de consulent vanuit het SWV een A4’tje opgesteld en dat 10 dagen later in de CvT voorgelegd. Dat is toen goedgekeurd en twee weken later was het multidisciplinair overleg waar leerling, moeder en ook al iemand van Lokaal 0 bij aanwezig waren. Snel daarna startte de begeleiding. De leerling is erg blij met de begeleiding: ze voelt zich gehoord en begrepen en ze heeft haar stage met succes afgerond. Voor de leerling is het fijn dat de ondersteuning zich niet tot het schoolse beperkt en dat de begeleider thuiskomt en niet op school. De leerling heeft ervoor gezorgd dat een vriendin van haar ook ondersteuning vanuit Lokaal 0 krijgt.

Snelheid van procedure

Het SWV en school zijn tevreden over de snelheid van de procedure. De ondersteuning vanuit Lokaal 0 is heel snel geregeld. Wat hierbij helpt, is dat SWV en school elkaar periodiek spreken en samen zoeken naar wat de best passende ondersteuning is. De begeleiding startte snel; de school hoefde daarvoor niet eerst de administratie rond te maken. Wat ook behulpzaam was, was dat Lokaal 0 al ingekocht was voor een x

aantal leerlingen op school: de benodigde ondersteuning was dus voorhanden. Leerling zou liever willen dat meer kinderen weten dat zij ondersteuning vanuit Lokaal 0 kunnen krijgen.

Casus 13 'Groepsarrangement om leerlingen binnenboord te houden'

Zorgen om nieuwkomers

In deze casus staat een 15-jarige jongen centraal die op een praktijkschool zit. Hij komt oorspronkelijk uit Syrië. Op de praktijkschool is de laatste twee jaar een groei van nieuwkomers binnen de populatie te zien. Er is een groep Syrische jongens op school waar men zich zorgen om maakt: de leerlingen verzuimen veel, hangen vooral rond met elkaar en maken weinig contact met andere leerlingen.

Afwijzing van eerste aanvraag

In september is een aanvraag gedaan voor een groepsarrangement vanuit Lokaal 0, gericht op deze groep jongens. Deze aanvraag was voornamelijk bedoeld om docenten te ontwikkelen op trauma- en cultureel sensitief werken. Het SWV motiveerde destijds dat het arrangement te weinig gericht was op de ontwikkeling van kinderen maar meer op scholing van de docenten. Volgens het SWV moest er daarom beroep gedaan worden op het scholingsbudget van de scholen in plaats van op een toekenning vanuit het SWV. De aanvragende school vermoedt dat de hoge kostprijs van het programma van Lokaal 0 een rol speelde bij de afwijzing.

Na de eerste, afgewezen aanvraag werd er op de school geïnvesteerd in een opleiding trauma- en cultuursensitief werken voor een van de docenten. Deze vrouwelijke NT2-docent werd ingezet voor 3,5 dag per week boven op de bestaande formatie. De docent geeft lessen taal & cultuur, voert individuele gesprekken met leerlingen, sluit waar nodig aan bij gesprekken en ondersteunt collega's bij aanbod voor deze leerlingen. De extra inzet vanuit school hielp echter onvoldoende, omdat de leerlingen betere aansluiting vinden bij een mannelijke persoon uit de eigen cultuur. Het risico op thuiszitten en/of doorverwijzing naar speciaal onderwijs ontstond voor deze groep jongens.

Risico op thuiszitten

Voor de leerling die centraal staat, ging het om een risico op thuiszitten. Eind november werd er een MDO (Multi Disciplinair Overleg) georganiseerd rondom deze leerling. Naar aanleiding van dit MDO opperde de teamleider vanuit de school om een groepsarrangement aan te vragen, omdat er meer leerlingen met vergelijkbare problematiek waren. Toen is het snel gegaan: er werd een aanvraag gedaan voor een groepsarrangement bij Lokaal 0 en dit is in december toegekend. Het arrangement is voor langere tijd (tot december 2027) toegekend. Degene die we vanuit het SWV hebben gesproken, vindt het fijn dat het groepsarrangement vanuit Lokaal 0 voor langere tijd wordt ingezet. *"Het is goed om dergelijke arrangementen achter de hand te hebben. Zeker gezien de vele twee- of meertalige leerlingen die uit oorlogsgebieden komen. Het is een groeiende groep leerlingen en die moeten een goede plek krijgen binnen het onderwijs."*

Ontevredenheid vanuit school

Vanuit het SWV spraken we onder meer met iemand die pas vanaf de tweede aanvraag werkzaam was: dat ging heel snel, ervaarde ze, en in goed overleg tussen school en SWV. Vanuit de school is men niet tevreden over de snelheid van de procedure omdat de eerste aanvraag werd afgekeurd. De school ervaart dat pas snel gehandeld wordt toen thuiszitten en/of uitstroom naar het speciaal onderwijs dreigde. De leerling die centraal staat in deze casus vertelt dat hij meer zin heeft om op donderdag naar school te gaan omdat zijn begeleider vanuit Lokaal 0 er dan is. Aan het begin was het voor leerling gek dat de begeleiding op school

was. Zijn begeleider begrijpt hem goed, omdat hij zelf ook gevlucht is. Ook zijn ouders zijn heel tevreden met de begeleiding. Ze hebben niks gezegd over wat ze van de duur van de procedure vonden. Wel heeft school bij de tweede aanvraag besloten om ouders pas te informeren toen het groepsarrangement goedgekeurd was, om teleurstelling te voorkomen (het is echter niet helemaal duidelijk of dit ook op die wijze gebeurd is).

4.6 Lessen uit de casuïstiek

De 13 casestudies afkomstig uit vijf SWV's die niet per se representatief zijn voor alle SWV's in Nederland geven zicht op hoe aanvraag- en toekenningsprocedures er in de praktijk uitzien. Zo bestaat het proces voor extra ondersteuning uit meerdere stappen waarin verschillende actoren betrokken zijn. Deze stappen volgen elkaar op in tijd. Dit maakt dat op verschillende momenten in het proces (bij verschillende actoren) vertraging kan ontstaan, waarbij vertraging op één stap maakt dat het hele proces vertraagd wordt.

We hebben vijf stappen geïdentificeerd in het proces om tot extra ondersteuning voor een leerling te komen:

1. Beslissing dat een aanvraag voor extra ondersteuning nodig is
2. Voorbereiding van aanvraag
3. De aanvraag van de extra ondersteuning
4. Beslissing van toekenning extra ondersteuning
5. Start van de extra ondersteuning

De concrete invulling van iedere stap verschilt per SWV. Ook *binnen* SWV's kan de invulling per casus verschillen.

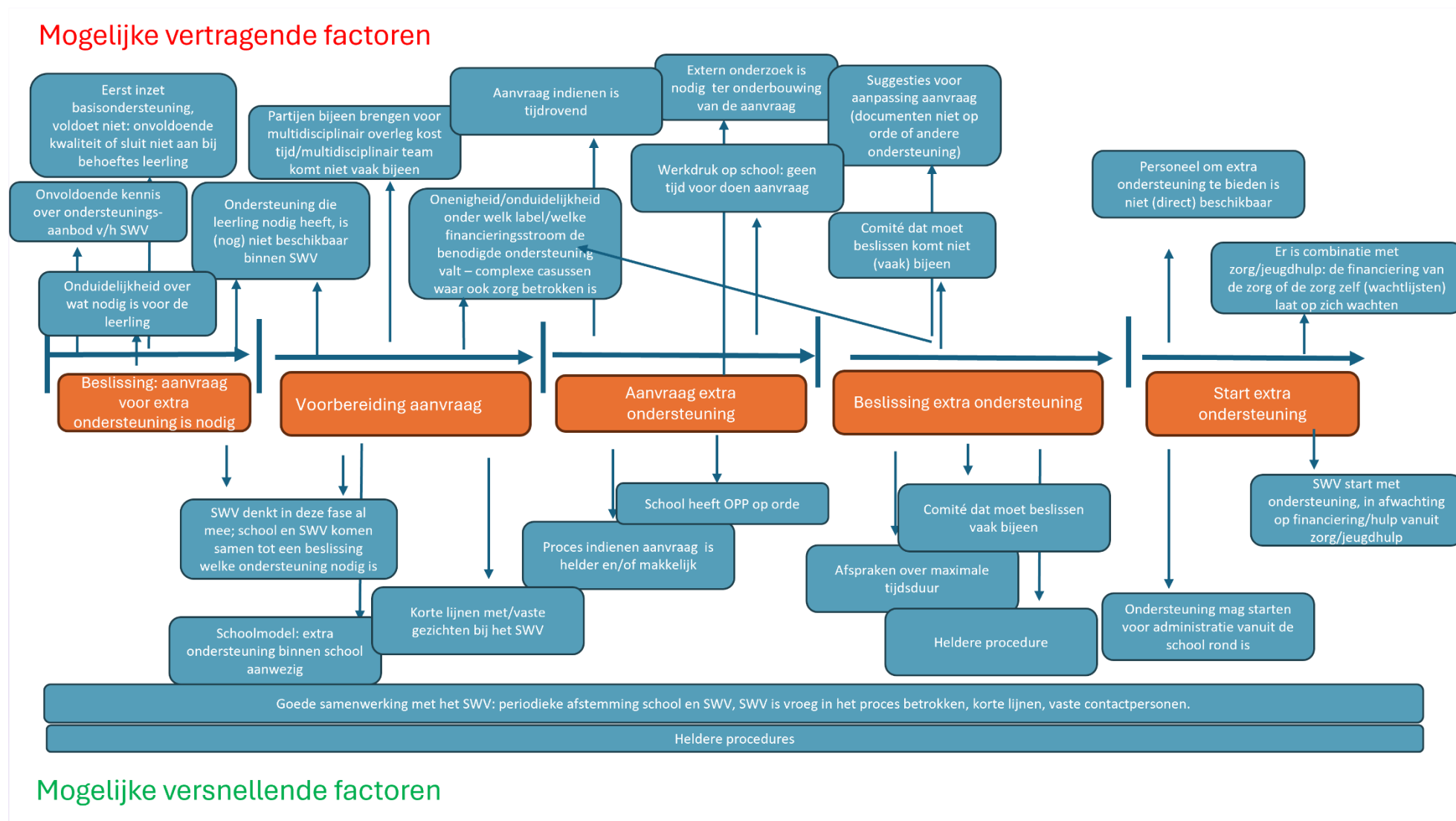
Het in kaart brengen van mogelijkheden tot versnelling, vraagt om oog voor de complexiteit van de aanvraag- en toekenningsprocedures. Zo vragen ingewikkelde casussen om zorgvuldige processen, die mogelijk uit 'extra' stappen bestaan. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om meerdere keren contact te hebben met ouders en de leerling om goed te begrijpen welke ondersteuning nodig is en welke vormen hierbij zouden passen. Voorbeelden hiervan zijn situaties waarin maatwerk nodig is, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat de leerling geleidelijk kan wennen aan de nieuwe onderwijssetting. Ook kan het nodig zijn om de tijd te nemen om de leerling te laten kennismaken en proefdraaien in de nieuwe onderwijssetting om te zien of de mogelijke vorm van ondersteuning daadwerkelijk de beste keuze is.

Door deze stappen zorgvuldig te doorlopen, wordt voorkomen dat er snelle beslissingen worden genomen die later problemen kunnen geven. Hoewel deze zorgvuldigheid de tijdsduur verlengt, kan het nodig zijn voor een beter passende ondersteuning die aansluit bij de vraag en het (regionale) aanbod. Om vast te stellen of er sprake is van *te* lange doorlooptijden, moet er dus specifiek gekeken worden naar hoeveel tijd elke stap kost en of er mogelijkheden zijn om deze sneller te doen zonder dat de kwaliteit van het proces minder wordt.

Pas wanneer blijkt dat bepaalde stappen sneller hadden kunnen worden uitgevoerd door bijvoorbeeld betere planning of communicatie, kunnen we spreken van vertraging. Niet elke lange tijdsduur is dus per definitie een probleem. Wel zijn er mogelijk gevallen waarbij de stappen sneller kunnen worden doorlopen, en de aanvraag sneller kan worden toegekend.

Figuur 4.1 geeft een overzicht van de mogelijke versnellende en vertragende factoren die in de casestudies naar voren komen, uitgesplitst naar de verschillende stappen van aanvraag en toekenning. Onder de figuur zetten we de factoren per stap nader uiteen.

Figuur 4.1 De mogelijke vertragende en versnellende factoren in de loop van het aanvraag- en toekenningsproces



Bron: Sardes & SEO (2024)

Stap 1. De beslissing dat een aanvraag voor extra ondersteuning nodig is

Het proces begint bij de constatering dat de basisondersteuning die door de school zelf kan worden geboden, niet toereikend is. Vaak hebben scholen zelf al het een en ander geprobeerd, voordat ze dit besluit nemen. Enerzijds heeft de verantwoordelijkheid die scholen hierin nemen voordelen. Zo beperkt dit de belasting op het SWV, zowel financieel als in termen van werklast. Tegelijkertijd komen we casussen tegen waarbij het volgens de gesprekspartners te lang heeft geduurd voordat de knoop is doorgehakt. Dit terwijl al eerder had kunnen worden vastgesteld dat de leerling meer of andersoortige ondersteuning nodig had dan wat vanuit de basisondersteuning kan worden geboden. Het gevolg is dat de leerling te lang gebrekkige ondersteuning ontvangt, en passende ondersteuning langer op zich laat wachten.

Stap 2. De voorbereiding van de aanvraag

Is eenmaal duidelijk dat extra ondersteuning nodig is, dan moet nog worden vastgesteld wat de extra ondersteuningsbehoefte concreet inhoudt. Hiervoor is door de school een OPP opgesteld. Het OPP beschrijft de onderwijsbehoefte, de overige kenmerken van de leerling en datgene wat in het kader van de basisondersteuning reeds is verricht. Het in kaart brengen van de extra ondersteuningsbehoeften kan aardig wat voeten in de aarde hebben. Niet altijd blijkt uit het gedrag of schoolprestaties waar de leerling mee te maken heeft. Zo beschrijft casus 3 de gedragsproblemen die in eerste instantie niet werden herkend als symptomen van uitzonderlijke hoogbegaafdheid. Dit kan zorgen voor vertraging in het proces, met name wanneer er noodzaak is tot extra onderzoek om zicht te krijgen op mogelijke afwijkende ontwikkelingen op cognitief, sociaal en emotioneel gebied.

Nadat de ondersteuningsbehoeften in kaart zijn gebracht, moet worden verkend welke (regionale) vormen van ondersteuning hier mogelijk in kunnen voorzien. Dit kan een lange en intensieve zoektocht zijn, met name wanneer het regionale aanbod beperkt is en/of de ondersteuningsbehoeften vraagt om (zeer) specialistische ondersteuning. We bekeken bijvoorbeeld enkele casussen rondom nieuwkomersleerlingen die specifieke cultuursensitieve ondersteuning nodig hadden: als het SWV dit niet in de aanbieding heeft, zal het langer duren voor de ondersteuning geregeld is. In meerdere casussen zagen we daarnaast dat school, leerlingen en/of ouders onvoldoende kennis hadden over de ondersteuningsmogelijkheden vanuit het SWV, en dat het daardoor langer duurde voor de ondersteuning ingezet kon worden.

Korte lijnen en periodieke afstemming tussen school en SWV kunnen hier versnellend in werken. Zo wordt er geregeld vanuit het SWV en andere regionale partijen al in een vroeg stadium meegedacht, in de vorm van een multidisciplinair overleg. Dit overleg vindt in de regel periodiek plaats, bijvoorbeeld om de twee weken. Partijen worden gevraagd om te inventariseren hoe er vanuit de regio kan worden voorzien in de ondersteuningsbehoeften van de leerling. Daar waar het periodieke overleg langer op zich laat wachten, kan dit voor vertraging zorgen. Anderzijds kan tijdige betrokkenheid van het SWV ook juist versnellend werken, door te voorkomen dat scholen, ouders/verzorgers en leerlingen 'van het kastje naar de muur' worden gestuurd in de zoektocht naar een passende vorm van ondersteuning.

Stap 3. De aanvraag van de extra ondersteuning

De aanvraag van extra ondersteuning gebeurt vanuit de onderwijsinstelling waar de leerling op dat moment staat ingeschreven, meestal onder de verantwoordelijkheid van de intern begeleider of ondersteuningscoördinator. Zowel de aanvrager als het SWV spelen een rol in de snelheid van de aanvraagprocedure.

Onderwijsinstanties verschillen in de snelheid waarmee ze een aanvraag indienen. Als de aanvrager het OPP van de leerling, voor wie extra ondersteuning wordt aangevraagd, al goed heeft bijgehouden, dan kost dat weinig tijd bij de ondersteuningsaanvraag. Een gedegen interne documentatie versnelt hiermee het aanvraagproces. Daarnaast verschillen aanvragers in de snelheid waarmee zij actie ondernemen. Zo kunnen ziekteverzuim en een oplopende *workload* ervoor zorgen dat zij niet altijd direct de tijd kunnen vinden die nodig is om de aanvraag te voltooien.

SWV's verschillen in de aard en omvang van de documentatie die nodig is voor een aanvraag. Zo zien we voorbeelden van SWV's die vragen om uitgebreide dossiers. Het verzamelen van deze informatie kan tijdrovend zijn voor de aanvrager, en zo voor vertraging zorgen in de aanvraagprocedures. Daartegenover staan voorbeelden van SWV's die het onderwijsinstellingen zo makkelijk mogelijk maken om een aanvraag in te dienen. Zo was er een SWV waar een informele tekst op een A4tje voldoende was voor de aanvraag. Als deze goedgekeurd was, dan werd de aanvrager vervolgens gevraagd het dossier compleet te maken met OPP en dergelijke. Dit kon op deze manier omdat de aanvragende school en de consulent vanuit het SWV al veel hadden afgestemd, en samen hadden besloten dat extra ondersteuning nodig was.

Stap 4. Beslissing ten aanzien van de toekenning van de extra ondersteuning

Het proces van toekennen ziet er op hoofdlijnen hetzelfde uit voor de verschillende SWV's. Een onafhankelijke commissie komt periodiek – vaak enkele keren per maand – bij elkaar om de binnengekomen aanvragen te behandelen. Het SWV vervult hierin een voorzittersrol. De aanvragen moeten vaak enkele werkdagen voor de eerstvolgende bijeenkomst worden aangeleverd, zodat de leden tijd hebben om de documentatie tot zich te nemen. In sommige SWV's wordt de aanvragende instantie gevraagd om de aanvraag schriftelijk en/of mondeling toe te lichten. In de regel wordt tijdens de vergadering een besluit over toekenning genomen, die vervolgens aan de aanvrager wordt teruggekoppeld.

Een aantal factoren kunnen versnellend of vertragend werken. Zo kunnen procedurele onduidelijkheden over of er sprake is van extra ondersteuning, zorg of ondersteuning vanuit (budget) school voor vertraging zorgen. In casus 13 werd de ondersteuningsaanvraag daarom in eerste instantie afgewezen. Daarnaast kunnen onduidelijkheden, onvolledigheden of onjuistheden in de aangeleverde documentatie ervoor zorgen dat de aanvraag niet direct kan worden behandeld. In plaats daarvan krijgt de aanvragende instantie eerst het verzoek om de documentatie aan te vullen en/of te corrigeren, en kan het meerdere rondes duren voordat er een besluit over toekenning kan worden genomen. Heldere

procedures en korte lijntjes helpen deze vertraging te voorkomen. Hoeveel vertraging deze extra ronde(s) oplevert, hangt samen met de frequentie waarmee het overleg plaatsvindt.

Ook in bredere zin draagt een meer frequent overleg bij aan een spoedige toekenning. Voorwaarde is wel dat aanvragen bij het eerstvolgende overleg worden behandeld, en aanvragen niet tussentijds blijven liggen. Dit vraagt erom dat de tijd die voor het overleg wordt gereserveerd, in verhouding staat met de daadwerkelijke tijd die het vergt om alle binnengekomen aanvragen te behandelen. Dit is inclusief de tijd die het vraagt van de commissieleden om de documentatie per aanvraag voorafgaand aan het overleg door te nemen.

Stap 5. Start van de extra ondersteuning

Voor het merendeel van de casussen wordt extra ondersteuning toegekend vanuit de gedachte om deze zo snel mogelijk te laten starten. Uitzonderingen zijn aanvragen waarmee wordt geanticipeerd op een extra ondersteuningsbehoefte in het komend schooljaar, bijvoorbeeld voor leerlingen die de overstap maken van primair naar voortgezet onderwijs. Ook wanneer een spoedige start het streven is, is de praktijk vaak weerbarstig. In de casussen worden uiteenlopende redenen genoemd waarom het langer kan duren, zoals uitval van de (beoogd) begeleider, wachtlijsten, of vertraging in de administratieve afhandelingen.

Een thema dat voor meerdere SWV's en casussen terugkomt, is de traagheid van processen van de andere vormen van ondersteuning en/of begeleiding. Voor een aantal casussen staat de aanvraag voor extra ondersteuning in het onderwijs niet op zichzelf, maar wordt deze in combinatie met een bredere (maatschappelijke) hulp- of zorgvraag ingediend. Voor de gezamenlijke financiering zijn betrokken partijen daarmee mede afhankelijk van de doorlooptijden bij gemeenten, jeugdzorg en andere maatschappelijke instanties. In meerdere casussen wordt beschreven dat de aanvraag voor het onderwijsgedeelte al geruime tijd was toegekend, terwijl de financiering van zorg- of jeugdhulp nog altijd op zich liet wachten. Voor één casus duurde het dermate lang dat het SWV heeft besloten om het hele pakket aan ondersteuning dan maar tijdelijk zelf te financieren. Hiermee heeft het SWV kunnen voorkomen dat het nog langer zou duren voordat de extra ondersteuning zou kunnen beginnen. Tegelijkertijd vormde dit ook een risico voor het SWV, aangezien niet zeker was dat de verantwoordelijke partijen ook daadwerkelijk met financiering over de brug zouden komen. Perspectieven van de respondentengroepen

In deze paragraaf zetten we de perspectieven van de drie respondentengroepen op de ervaring en duur van de toekenningsprocedure, de mogelijkheid en wenselijkheid van versnellen en de manieren om sneller toe te kennen in de praktijk op een rijtje.

Tabel 4.1 Overzicht van perspectieven

	Ervaring met proces en duur	Mogelijkheid en wenselijkheid van versnellen	Manieren om sneller toe te kennen in praktijk
Ouders en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte	• Te lang wachten in voortraject van de school, vertrouwen op basisondersteuning • Te veel overleggen • Te veel professionals aan tafel • Intensief betrokken en serieus genomen • Bij complexe of weinig voorkomende ondersteuningsbehoeften kan het SWV tekort schieten in het tijdig vinden van een passende oplossing.	• Doorlooptijd in de meeste gevallen geen issue • Onzekerheid speelt wel een rol: niet altijd duidelijk of er wel een passende oplossing kan worden gevonden • Te lang wachten in voortraject van de school, vertrouwen op basisondersteuning	• Alleen professionals betrekken die een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het overleg • Meer regie vanuit SWV om met name bij complexe gevallen te zorgen voor maatwerk
Onderwijsprofessionals van binnen de school	• Te zware administratieve lasten • Te hoge verwachtingen van inclusief onderwijs door ouders en SWV's, wens om leerlingen 'binnen boord' te houden	• In een aantal (complexe) gevallen is er sprake van te lange doorlooptijd • Te lang wachten in voortraject, door de verwachting richting scholen om eerst vanuit basisondersteuning een passende oplossing te vinden	• Meer vertrouwen vanuit SWV's richting aanvragende instanties • Minder bureaucratie • Uniformeren van aanvraagprocedures van verschillende SWV's
Onderwijsprofessionals van buiten de school	• School levert onvolledige documentatie aan • Te lange intervallen in overlegstructuur • Beperkt aantal plekken in speciaal onderwijs • Wachtlijsten	• Standaard overlegstructuren zorgen ervoor dat een groot deel van de aanvragen een beperkte doorlooptijd kent • Bij een aantal complexe gevallen kan het (te) lang duren. • Grondigheid gaat boven snelheid: het vinden van een passende oplossing kan tijd in beslag nemen	• Kortere intervallen overlegstructuur • Heldere en volledige documentatie vanuit scholen • Vroegtijdig betrekken van SWV's bij complexe aanvragen • Meewerkende houding vanuit instanties; nadruk op wat wél kan

Ouders en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte

In het merendeel van de gevallen hebben ouders en leerlingen de doorlooptijden niet als te lang ervaren. Belangrijker dan snelheid, is vertrouwen dat er aan het eind van de rit sprake is van een passende oplossing. Dit vraagt om nauwe betrokkenheid van ouders vanaf het begin van het proces. Dit betekent dat ouders worden gevraagd om input te leveren voor het Ontwikkelingsperspectief Plan (OPP) en dat er frequent overleg plaatsvindt om de voortgang te bespreken. Dit helpt om een nauwkeurig beeld te krijgen van de behoeften van de leerling en zorgt voor een groter draagvlak en vertrouwen bij de ouders.

Ouders en leerlingen signaleren daarnaast ook een tweetal mogelijkheden om doorlooptijden te versnellen. In meer complexe gevallen signaleren een aantal ouders en leerlingen een overvloed aan overleggen en professionals aan tafel, waardoor aanvraagprocedures vertragen en complexer worden. Een voorbeeld hiervan is het aansluiten van meerdere leerplichtambtenaren bij het proces. In een specifieke casus werd de betrokkenheid van deze professionals door de leerling als onprettig ervaren, wat het proces verder bemoeilijkte. Door alleen professionals te betrekken die een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het overleg, zouden processen vanuit hun perspectief kunnen worden versneld.

Een tweede mogelijkheid tot versnelling wordt eveneens aangekaart in de meer complexe casussen. Hierbij gaat het om de regierol vanuit het SWV. Waar sprake is van een weinig voorkomende ondersteuningsbehoefte kan het vanuit de ouders en scholen erg lastig zijn om zicht te krijgen op de mogelijkheden binnen de regio. Om te voorkomen dat zij 'van het kastje naar de muur' worden gestuurd, is het van belang dat het SWV de regierol op zich neemt. Zij zijn in een positie om snel te kunnen schakelen met meerdere instanties binnen de regio om (maatwerk)oplossingen in kaart te brengen.

Onderwijsprofessionals van binnen de school

Scholen delen de indruk dat aanvragen in de regel tijdig worden toegekend. Is een aanvraag eenmaal ingediend, dan wordt deze doorgaans binnen de vaste termijnen behandeld. De vaste termijnen zorgen ervoor dat scholen duidelijkheid hebben over wanneer een aanvraag moet worden ingediend, zodat de totale doorlooptijd kan worden beperkt.

Dit neemt niet weg dat ook scholen ruimte ervaren voor versnelling. Dit begint al voor de aanvraag, namelijk in het voortraject. In het voortraject wordt vastgesteld dat de basisondersteuning niet voorziet in de ondersteuningsbehoefte, en dat er noodzaak is om extra ondersteuning aan te vragen. Volgens meerdere professionals zijn ouders en SWV's meer geneigd om leerlingen 'binnen boord' te houden, daar waar scholen ook wijzen op de grenzen van inclusief onderwijs. Hierdoor kan het te lang duren voordat de extra ondersteuning wordt aangevraagd, waardoor achterstanden en problemen (verder) kunnen oplopen.

De nadruk op de basisondersteuning ervaren scholen ook tijdens de aanvraag- en toekenningsprocedure. Scholen benoemen dat SWV's zich doorgaans kritisch opstellen richting scholen die een aanvraag indienen, bijvoorbeeld over de noodzaak van bepaalde ondersteuning en de achterliggende vraag of de scholen niet meer verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen. Enerzijds is er begrip voor de beperkingen in de financiële middelen van SWV, en de noodzaak om binnen de budgettaire kaders te blijven. Anderzijds hebben de SWV's volgens scholen beperkt zicht op alles wat de school al wel heeft geprobeerd, voordat het besluit is genomen om een aanvraag te doen voor extra ondersteuning. Scholen geloven dat door meer vertrouwen te hebben in hun directe observaties en interventies, het proces efficiënter en sneller kan

worden doorlopen. Dit door het proces te vereenvoudigen door minder uitgebreide evaluaties en meer focus op snelle, concrete acties.

In het verlengde hiervan ervaren scholen veel bureaucratie rondom het aanvraagproces, en vragen zich af of alle vereiste vormen van documentatie in de praktijk ook echt nodig zijn. Bovendien hebben een aantal scholen en instellingen te maken met meerdere SWV's, en daardoor met meerdere aanvraag- en toekenningsprocedures. Dit is onder meer het geval voor scholen met een specialistisch aanbod, met aanwas van leerlingen vanuit verschillende regio's. De verscheidenheid aan procedures en systemen maakt het aanvragen voor deze scholen extra complex, en daarmee tijdrovend. Voor deze scholen zou het helpen wanneer onderlinge verschillen tussen SWV's waar mogelijk zouden worden weggenomen.

Onderwijsprofessionals van buiten de school

SWV's onderstrepen de noodzaak om doorlooptijden in de regel te beperken. Hiervoor hanteren zij vaste termijnen waarin een aanvraag moet worden ingediend en moet worden behandeld. Tegelijkertijd benadrukken SWV's dat bepaalde casussen om vanzelfsprekende redenen langere doorlooptijden kennen. Bijvoorbeeld omdat de complexiteit vraagt om meedenken vanuit verschillende expertisegebieden, of omdat de (afwijkende) ondersteuningsbehoefte vraagt om een uitgebreide verkenning van wat binnen de regio mogelijk is. De kwaliteit en zorgvuldigheid van procedures gaat hierbij boven de snelheid, aldus de SWV's.

Daarnaast hebben SWV's te maken met tekorten in het regionale aanbod. De Wet passend onderwijs (ingevoerd in 2014) heeft als doel om zoveel mogelijk kinderen met speciale onderwijsbehoeften binnen het reguliere onderwijs op te vangen. Dit heeft ertoe geleid dat er minder focus en middelen zijn gegaan naar het uitbreiden van speciaal onderwijs, met als gevolg dat de capaciteit in het speciaal onderwijs beperkt is gebleven. Dit vraagt om extra maatwerkoplossingen, waardoor ook de middelen vanuit het reguliere onderwijs onder druk komen te staan. Het gevolg is een tekort aan plaatsen en lange wachtlijsten voor extra ondersteuning, aldus gesprekspartners. Dit bemoeilijkt en vertraagt de zoektocht naar passende ondersteuning.

Om doorlooptijden te beperken, zien SWV's een aantal mogelijkheden. Een eerste manier is om de intervallen in overlegstructuren te verkorten. Dit heeft een positieve uitwerking op de snelheid van afhandeling van alle casussen. Tegelijkertijd vraagt een meer frequent overleg om extra tijdsinvesteringen, en daarmee om extra capaciteit bij de betrokkenen die bij het overleg aansluiten. Bovendien is dit pas effectief wanneer aanvragen ook daadwerkelijk kunnen worden behandeld tijdens het overleg. SWV's wijzen op de verantwoordelijkheid van scholen om in de aanvraag te voorzien van heldere en volledige documentatie. Zonder de juiste informatie vanuit scholen, zijn SWV's genooddacht om de behandeling uit te stellen tot een volgend overleg waarbij de ontbrekende informatie is aangevuld.

Ten slotte wijzen SWV's op het belang van een goede samenwerking en een meedenkende houding vanuit betrokken partijen. Daar waar een casus complex is, helpt het wanneer de aanvragende instantie al voor het indienen van de aanvraag advies inwint bij het SWV. Vanuit het SWV kan worden meegedacht om te komen tot een gedegen aanvraag. Hierbij kunnen ook andere instanties binnen de regio worden betrokken. Dit om input te leveren vanuit hun inhoudelijke expertise, maar ook om mee te denken over de rol die zij zelf kunnen vervullen in het voorzien in de ondersteuningsbehoefte. Dit vraagt om een meedenkende houding en een nadruk op wat wél kan, vanuit alle regionale partijen.

4.7 Samenvatting

Zeer gevarieerde casuïstiek binnen vijf SWV's (3 uit PO en 2 uit VO) – niet noodzakelijkerwijs representatief voor alle SWV's in Nederland – rondom leerlingen op verschillende momenten uit hun schoolloopbaan, maakt duidelijk dat het aanvragen van extra ondersteuning verschillen en overeenkomsten kennen. Zo onderscheiden we vijf stappen die in ieder proces worden doorlopen. De eerste stap is de beslissing dat een aanvraag voor extra ondersteuning nodig is. Vervolgens is er de voorbereiding van de aanvraag, waarin alle benodigde informatie wordt verzameld en gedocumenteerd. Daarna volgt de daadwerkelijke aanvraag van de extra ondersteuning, waarbij de officiële aanvraag wordt ingediend bij het SWV. De vierde stap is de beslissing over de toekenning van de extra ondersteuning, waarin het SWV de aanvraag beoordeelt en een besluit neemt. Ten slotte is er de start van de extra ondersteuning, waarbij de goedgekeurde ondersteuning daadwerkelijk wordt ingezet en uitgevoerd.

De specifieke stappen in elke fase kunnen variëren per SWV en soms ook per casus. Zo loopt de mate van betrokkenheid van het SWV bij de toekenningsprocedure uiteen. Dit wordt voor een deel ingegeven door het vigerende inrichtingsmodel, waarbij vooral het 'schoolmodel' eruit springt. Er zijn aanwijzingen dat wanneer scholen over eigen middelen beschikken voor extra ondersteuning (vanuit het eigen schoolbestuur) en bovendien zelf de extra ondersteuning in huis hebben (bijv. een onderwijsassistent die een-op-een begeleiding verzorgt), de procedures van aanvraag én toekenning snel(ler) verlopen. Er is minder afhankelijkheid van het SWV. Een stabiele personele bezetting, korte lijnen en periodiek overleg vanuit de school met het SWV zijn bevorderlijk voor een snelle afhandeling van de toekenningsprocedure. Wanneer SWV's bemoeienis hebben met de toekenningsprocedure, is meestal een commissie of variant daarop met diverse deskundigen (o.a. orthopedagoog, onderwijsspecialist, casuscoördinator) operationeel die zich buigt over het al dan niet toekennen van extra ondersteuning. Ook is er variatie in de vorm en inhoud van de extra ondersteuning die kan worden aangevraagd, vaak 'arrangement' genoemd. Dit hangt samen met aard, ernst en omvang van de problematiek van de leerlingen.

Hoe het proces van het aanvragen en toekennen er in de praktijk uit ziet, kan ook per casus verschillen. Voor complexere situaties kan extra afstemming nodig zijn, kan aanvullend onderzoek vereist zijn, of moeten de verschillende opties voor extra ondersteuning grondig worden onderzocht. Gesprekspartners benadrukken het belang van een zorgvuldig en soms uitgebreid proces om passende ondersteuning te bieden, zelfs als dit betekent dat het gehele proces langer duurt. Om te bepalen of de doorlooptijden te lang zijn, is het belangrijk om te kijken hoeveel tijd elke stap in beslag neemt en of er mogelijkheden zijn om deze te versnellen zonder dat de kwaliteit van het proces wordt aangetast.

In de verschillende stappen van het proces spelen factoren die de totale doorlooptijd kunnen versnellen of vertragen. Versnellende factoren zijn onder andere duidelijkheid en voorbereiding. Wanneer scholen snel kunnen bepalen dat de basisondersteuning niet voldoende is en direct besluiten om extra ondersteuning aan te vragen, kan dit het proces aanzienlijk versnellen. Een goede voorbereiding, waarbij alle benodigde informatie snel en efficiënt wordt verzameld en gedocumenteerd, draagt ook bij aan een vlotte doorloop. Goede communicatie en afstemming spelen ook een cruciale rol in het versnellen van het proces. Effectieve communicatie en snelle afstemming tussen de betrokken partijen, zoals scholen, SWV's en externe specialisten, kunnen het proces bespoedigen. Dit omvat regelmatige overlegmomenten en een proactieve houding van alle betrokkenen om snel te reageren op vragen en verzoeken.

Aan de andere kant zijn er ook verschillende vertragende factoren die de doorlooptijd kunnen beïnvloeden. Complexe casussen, waarbij extra onderzoek en meerdere consultaties nodig zijn, kunnen het proces vertragen. In dergelijke gevallen is het noodzakelijk om meer tijd te besteden aan het begrijpen van de specifieke behoeften van de leerling en het vinden van de juiste vorm van ondersteuning. Bureaucratische processen en administratieve lasten kunnen ook vertragingen veroorzaken, vooral wanneer er veel documentatie en goedkeuringen vereist zijn. Een ander vertragend element is de beschikbaarheid van de betrokken partijen. Als er vertragingen optreden bij het plannen van vergaderingen of het verkrijgen van input van externe specialisten, kan dit de totale doorlooptijd verlengen. Bovendien kunnen personeelwisselingen en ziektes binnen de betrokken organisaties ook bijdragen aan vertragingen in het proces.

Een analyse van de perspectieven van de drie verschillende respondentengroepen leert ons dat ouders en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte de doorlooptijden meestal niet als te lang ervaren, ze vinden vertrouwen in een passende oplossing belangrijker. Nauwe betrokkenheid en regelmatige overleggen helpen bij een goed beeld van de behoeften en vergroten het vertrouwen. Versnelling is mogelijk door alleen relevante professionals te betrekken en door een duidelijke regierol van het SWV, vooral bij complexe gevallen. Onderwijsprofessionals van scholen ervaren de aanvragen meestal als tijdig, maar wijzen op bureaucratie en verschillende procedures per SWV. SWV's benadrukken de noodzaak van zorgvuldige procedures ondanks vaste termijnen en zien mogelijkheden voor versnelling door meer frequent overleg en betere samenwerking met scholen. Tekorten in het regionale aanbod kunnen hierbij een uitdaging vormen.

In het slothoofdstuk (hoofdstuk 5) formuleren we de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Ook doen we een aantal aanbevelingen voor overheid, SWV's en scholen. Tot besluit gaan we in op de voorgenomen proef/pilot met directe toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs.

5. Conclusies, discussie en aanbevelingen

Slothoofdstuk 5 geeft om te beginnen de belangrijkste conclusies van dit onderzoek weer (paragraaf 5.1). Hierbij gebruiken we alle informatie uit de voorgaande hoofdstukken: de vergelijkende literatuurstudie (hoofdstuk 2), de enquêteresultaten van samenwerkingsverbanden (SWV's) (hoofdstuk 3) en de verdiepende casestudies (hoofdstuk 4). We doen dit op het niveau van de vier centrale thema's van dit onderzoek die dekkend zijn voor de kernvraag en afgeleide deelvragen:

- de huidige situatie rondom de toekenning van extra ondersteuning,
- de ervaring van de processen bij de toekenning van extra ondersteuning),
- de wenselijkheid van het sneller toekennen van extra ondersteuning en
- de verbetering van het sneller toekennen in de praktijk.

Dit hoofdstuk vervolgt met een discussie over het streven naar een snellere toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs (paragraaf 5.2). Paragraaf 5.3 sluit af met enkele aanbevelingen om beleid en praktijk van de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs te verbeteren, en zo mogelijk te versnellen. Afrondend geven we een voorzet voor een proef/pilot waarin zonder procedure extra ondersteuning wordt toegekend (directe toekenning).

5.1 Conclusies

Wanneer we alle bevindingen uit de vorige hoofdstukken samennemen, komen we tot de volgende conclusies.

Vooraf: uitvoeren van een toekenningsprocedure is een kwetsbaar proces

Op basis van ons onderzoek komen we tot de conclusie dat een toekenningsprocedure een proces is van het aanvragen van extra ondersteuning bij het SWV, dat vijf stappen kent waar verschillende actoren aan zet zijn: 1) de beslissing dat een aanvraag voor extra ondersteuning nodig is, 2) de voorbereiding van de aanvraag, 3) de aanvraag van de extra ondersteuning indienen, 4) de beslissing ten aanzien van de toekenning van de extra ondersteuning en 5) de start van de extra ondersteuning (zie ook de figuur in hoofdstuk 4).

Bij het representatieve enquêteonderzoek onder de SWV's die een centrale toekenningsprocedure hebben, is vooral gekeken naar het moment van indienen tot besluit. Dit is op de keper beschouwd 'slechts' een smaldeel van het proces. Bij de verdiepende casestudies onder vijf niet-representatieve SWV's hebben we niettemin alle stappen in ogenschouw kunnen nemen. Gebleken is dat vertraging op al deze stappen kan zitten. Het proces is kwetsbaar, juist omdat het meerdere stappen kent met een diversiteit aan actoren die gevolgtijdelijke handelingen moeten verrichten. Ook komt uit de casestudies naar voren dat bepaalde casussen om gegronde redenen langere doorlooptijden kennen. Bijvoorbeeld omdat er extra afstemming moet plaatsvinden, extra onderzoek moet worden verricht of omdat er verschillende mogelijkheden moeten worden verkend om zeker te weten dat de optimale vorm van ondersteuning wordt aangevraagd en toegekend. De nadruk van het onderzoek ligt daarmee op de mogelijkheden om deze stappen te versnellen zonder de kwaliteit van het proces aan te tasten. Het is goed om dit in het achterhoofd te houden bij het lezen van de rest van dit slothoofdstuk. Een ander aandachtspunt is dat dit onderzoek zich

eenzijdig heeft toegelegd op de toegekende en niet op de afgewezen aanvragen. Hierdoor is onbekend wat hiervan de redenen zijn en hoe hier door de direct betrokkenen tegenaan wordt gekeken.

Huidige situatie rondom toekenning van extra ondersteuning

Vooraf merken we op dat bij een ruime meerderheid van de SWV's, maar niet bij alle, scholen (een vorm van) extra ondersteuning binnen passend onderwijs kunnen aanvragen. Voor scholen binnen SWV's die (een combinatie met) het schoolmodel als bekostigingswijze hanteren, zijn er minder mogelijkheden: zij krijgen immers (via hun schoolbestuur) zelf mogelijkheden om extra ondersteuning te bieden boven op de basisondersteuning. Wanneer (de schoolbesturen van) scholen eigen middelen hebben voor extra ondersteuning, kan dit een snelle afhandeling van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning bespoedigen.

SWV's hebben bij wet een zekere beleidsvrijheid bij de inrichting van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning, wat leidt tot verschillende procedures in de praktijk. Er zijn net zoveel procedures als SWV's, wat ruimte laat voor maatwerk en flexibiliteit in de uitvoeringspraktijk.

Gemiddeld worden er in PO-SWV's veel meer aanvragen voor extra ondersteuning gedaan dan in VO-SWV's. Bovendien krijgt het ene SWV veel meer aanvragen dan het andere SWV. Er lijkt een samenhang te zijn met het inrichtingsmodel, niet met grootte (aantal leerlingen). SWV's met het leerlingmodel krijgen minder aanvragen dan SWV's met de andere modellen, ook na correctie voor het aantal leerlingen.

Hoewel veruit de meeste aanvragen voor extra ondersteuning door de SWV's worden toegekend, gebeurt dit niet altijd. In VO-SWV's wordt naar verhouding meer toegekend (gemiddeld 94%) dan in PO-SWV's (gemiddeld 88%). Bovendien zijn er verschillen tussen de SWV's: binnen het ene SWV worden procentueel meer aanvragen toegekend dan binnen het andere SWV. Vooral binnen de PO-SWV's zijn er aanzienlijke verschillen gevonden. Het spreekt voor zich dat dit een bron van onvrede kan zijn voor scholen en ouders van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Tegelijkertijd kan dit gevolgen hebben voor de duur van de procedure en het moment waarop de leerling in kwestie de extra ondersteuning daadwerkelijk krijgt, zoals ook in de casestudies naar voren kwam.

Bij de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning is bijna altijd een functionaris vanuit het SWV betrokken, en in de regel een intern begeleider (PO) of ondersteunings- of zorgcoördinator (VO). In het VO worden vaker specialisten van buiten de school betrokken. Gemiddeld worden er twee externe professionals betrokken bij een toekenningsprocedure, een overzichtelijk aantal. Dit zagen we ook terug in de cases waar de SWV's bemoeienis hadden met de toekenningsprocedure. Zij hebben hiervoor een lichaam (een commissie of iets dergelijks) in het leven geroepen waarin uiteenlopende expertise is vertegenwoordigd: orthopedagoog, casuscoördinator, onderwijsspecialist, enzovoorts.

In vergelijking met het aanvragen van (specialistische) zorg binnen de jeugdhulp is het aanvragen van extra ondersteuning binnen passend onderwijs met meer procedurele onduidelijkheid omgeven. Zo zijn de criteria voor het beoordelen van aanvragen van extra ondersteuning minder transparant. SWV's kunnen hierin het voortouw nemen door zelf hun eigen procedure helder te omschrijven en wij spraken SWV's die dit doen. Een ander belangrijk verschilpunt betreft de wettelijk verplichte termijn tussen aanvraag en toekenning. Bij het toekennen van jeugdhulp door de gemeente is deze vastgesteld op acht weken. Bij de toekenning van extra ondersteuning door SWV's is er geen vastgestelde termijn. Wel heeft een ruime

meerderheid van de SWV's (in het PO vaker dan in het VO) hier zélf afspraken over gemaakt. Gebleken is dat de SWV's zichzelf vaak een termijn van maximaal zes à zeven weken gunnen (PO), bij de SWV's in het VO is dit maximaal vier à vijf weken. Daarmee leggen de SWV's de lat dus vrij hoog voor zichzelf (vooral de VO-SWV's), afgemeten aan de procedurele afspraken binnen jeugdhulp. Dit zien we ook terugkomen in verschillende casestudies, waarin de extra ondersteuning binnen passend onderwijs samen met maatschappelijke ondersteuning vanuit jeugdhulp werd aangevraagd. Meermaals werd de ingang van de gecombineerde ondersteuning vertraagd doordat toekenning vanuit jeugdhulp op zich liet wachten, lang nadat de ondersteuning vanuit het onderwijs reeds was toegekend. Dit suggereert dat er binnen jeugdhulp weliswaar wettelijke afspraken zijn over de termijn van toekenning, maar dat deze in de praktijk niet altijd worden gehaald.

In veruit de meeste SWV's worden de eigen afspraken over de maximale doorlooptijd geëffectueerd en blijft men binnen de tijd. Daar komt bij dat binnen kleine SWV's de gemiddelde doorlooptijd lager is dan bij grote SWV's. Dit geldt overigens alleen voor het PO. Bij een minderheid van de SWV's is de maximale doorlooptijd van de toekenningsprocedure in de alledaagse uitvoeringspraktijk langer dan de afgesproken doorlooptijd.

Veruit de meeste SWV's vinden de gemiddelde tijdsduur (zo'n 3,3 weken) van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning precies goed. Let wel, het gaat hier om slechts een deel van het eerder beschreven toekenningsproces: van indienen tot besluit. Dit zegt dus nog niets over het moment waarop de leerling de extra ondersteuning daadwerkelijk heeft in de alledaagse uitvoeringspraktijk. SWV's met een langere gemiddelde doorlooptijd (5 weken) vinden – begrijpelijkerwijs – de tijdsduur aan de te lange kant. De ontevredenheid van de SWV's concentreert zich rond de procedures die meer tijd in beslag nemen.

Ervaring bij processen van toekennen extra ondersteuning

Een ruime meerderheid van de SWV's geeft in de enquête aan tevreden te zijn over de diverse onderdelen van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs: de bureaucratie en administratieve lasten, de deskundigheid van de betrokken functionarissen, de snelheid van toekenning en de algehele kwaliteit van het proces. Over de communicatie met de ouders zijn de meningen meer verdeeld, maar nog steeds meer dan de helft van de SWV's is hier (zeer) tevreden over.

Hoe het proces, de kwaliteit, de betrokkenheid, de duur, enzovoorts van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs wordt ervaren, is heel situationeel en contextafhankelijk. Wij hebben hier zicht op gekregen door de casussen, waarbij elke casus in dat opzicht op zichzelf staat. In de beleving van de ouders van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, de onderwijsprofessionals van scholen en de onderwijsprofessionals van SWV's verlopen de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning redelijk naar wens, zo blijkt uit de casestudies. Ook over de termijn tussen aanvraag en toekenning bestaat een redelijk hoog niveau van tevredenheid. Desondanks zijn er incidentele gevallen gerapporteerd waarin onderwijsprofessionals van scholen en vooral ouders van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte van mening zijn dat het beter en sneller had gekund. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met het feit dat ouders vinden dat er te laat is ingegrepen, dat een aanvankelijke aanvraag niet is gehonoreerd of dat een eerder toegekende extra ondersteuning niet passend blijkt te zijn voor de betreffende leerling, waardoor een nieuw traject moet worden gestart. Voor de ouders telt heel zwaar hoelang het feitelijk duurt voordat hun kind daadwerkelijk de extra ondersteuning ontvangt. Dit kan buiten de toekenningsprocedure (van aanvraag tot besluit) zelf vallen.

Uit de casuïstiek rondom individuele toekenningstrajecten van leerlingen blijkt dat er bij de vijf omschreven stappen inzake de aanvraag en toekenning van extra ondersteuning vertraging dan wel versnelling kan optreden. Vertragende factoren zijn onder meer: complexe casussen, waarbij extra onderzoek en meerdere consultaties nodig zijn, bureaucratische processen en administratieve lasten, met name wanneer er veel documentatie en goedkeuringen vereist zijn, de beschikbaarheid van de betrokken partijen, maar ook personeelwisselingen en ziektes binnen de betrokken organisaties. Versnellende factoren zijn onder meer duidelijkheid en voorbereiding, waarbij alle benodigde informatie snel en efficiënt wordt verzameld en gedocumenteerd, korte lijnen, goede communicatie en periodieke afstemming tussen school en SWV waarbij het SWV vroegtijdig betrokken wordt (om mee te denken) en een proactieve, kindgerichte houding van directbetrokkenen.

Wenselijkheid van sneller toekennen

Het is mede afhankelijk van de huidige duur tussen aanvraag en toekenning van de extra ondersteuning binnen passend onderwijs, of er iets in het proces kan worden versneld. Veruit de meeste SWV's zijn van mening dat een snellere toekenning onnodig is. De toekenningsprocedure wordt vanuit hun perspectief al snel afgewikkeld. SWV's met een hogere gemiddelde doorlooptijd vinden het vaker wenselijk dat de procedure wordt versneld, zoals ook verwacht mag worden. Het komt vooral aan op het nakomen van de gemaakte afspraken binnen het SWV. Versnellen kan meer werkdruk geven bij het betrokken personeel en kan ten koste gaan van de kwaliteit van uitvoering (zorgvuldigheid) van de toekenningsprocedure (denk aan onnauwkeurige diagnose van de behoefte/ondersteuningsvraag) en het risico op een mismatch tussen de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de geboden extra ondersteuning.

SWV's die binnen een periode van (maximaal) zes à acht weken blijven tussen aanvraag en toekenning hebben weinig tot geen reden om de procedure te willen versnellen. SWV's die daarentegen meer dan acht weken (of zelfs meer dan 10 weken) tijd nodig hebben, zullen wellicht wel een gevoel van urgentie hebben om de toekenningsprocedure sneller te doen verlopen. Voor de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en hun ouders, maar ook de leraren en ondersteuners, kan sneller toekennen prettig zijn, omdat er dan eerder een passend aanbod beschikbaar kan komen.

Directe toekenning van extra ondersteuning (dus zonder een formele toekenningsprocedure) wordt door de SWV's vaker als een slecht dan als een goed idee gezien. Vooral de SWV's in het VO staan hier negatief tegenover. SWV's met het schoolmodel als financieringsgrondslag zijn iets positiever. Verlies van regie over de extra ondersteuning, minder doelmatige inzet, gebrek aan onafhankelijke blik en 'wildgroei' van aanvragen worden als negatieve gevolgen genoemd. Meer verantwoordelijkheid en daadkracht op de werkvloer, hogere slagingskansen en aansluiten bij de expertise op scholen worden als positieve consequenties genoemd van directe toekenning. Ook in de casestudies hebben we gemerkt dat het toekennen van extra ondersteuning zonder procedure slechts bij een beperkt aantal gevallen wenselijk wordt geacht en onder strikte voorwaarden (bijv. 'alleen bij een herarrangement', 'bij basisscholen die de basisondersteuning dik in orde hebben' of bij 'duidelijk en objectief aanwijsbare redenen'), waarbij de betrokkenen het met name van belang vinden dat de kwaliteit gewaarborgd worden.

Om te beoordelen of een aanvraag voor extra ondersteuning *in zijn geheel* sneller kan worden toegekend, is het van belang om naar alle stappen in het proces te kijken: 1) de beslissing dat een aanvraag voor extra ondersteuning nodig is, 2) de voorbereiding van de aanvraag, 3) de aanvraag van de extra ondersteuning indienen, 4) de beslissing ten aanzien van de toekenning van de extra ondersteuning en 5) de start van de

extra ondersteuning (zie ook Figuur 4.1 in hoofdstuk 4). Gebleken is dat vertraging op al deze stappen kan zitten. Het proces is kwetsbaar, juist omdat het meerdere stappen kent met een diversiteit aan actoren die gevolgtijdelijke handelingen moeten verrichten. Waar de vertraging optreedt, kan per SWV, per school en per casus verschillen. Het in kaart brengen van mogelijkheden tot versnelling, vraagt om oog voor deze complexiteit van de aanvraag- en toekenningsprocedures.

Sneller toekennen in de praktijk

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er door SWV's en direct betrokkenen weinig mogelijkheden worden gezien om de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs te versnellen. Als er mogelijkheden worden gezien, dan liggen deze volgens de SWV's vooral besloten in het voortraject van de scholen: basisondersteuning op orde hebben, sneller in kaart brengen van de ondersteuningsbehoeften en eerder de hulp van het SWV invoeren. Zo zien we dat tijdige betrokkenheid van het SWV als 'sparringpartner' versnellend kan werken, met name voor de meer complexe casussen. Korte lijntjes en een goed overzicht van de mogelijkheden binnen de regio kunnen voorkomen dat leerlingen en scholen vastlopen, doordat zij niet goed weten waar zij terecht kunnen met hun ondersteuningsbehoefte. Daarnaast kan een vermindering van administratieve lasten de toekenning bespoedigen.

De animo onder de SWV's om zonder voorbehoud mee te doen aan een (landelijke) proef/pilot om de toekenning van extra ondersteuning te versnellen is betrekkelijk laag (SWV's-PO: 10%; SWV's-VO: 19%). Twijfel is er bij 34 procent van de SWV's-PO en 12 procent van de SWV's-VO. Vermoedelijk heeft dit te maken met de algehele tevredenheid over de huidige toekenningsprocedures. Er zijn niettemin genoeg SWV's waar zo'n proef/pilot zou kunnen gaan draaien.

5.2 Discussie

De resultaten van het onderzoek roepen de vraag op of, en zo ja, hoe de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs sneller vorm en inhoud kunnen worden gegeven. Binnen veruit de meeste SWV's lijkt de afwikkeling van de toekenningsprocedure goeddeels op orde te zijn, enkele uitzonderingen daargelaten. Wel laat dit onderzoek goed zien dat de toekenningsprocedure eigenlijk een (langgerekt) vijfstappenproces is, waarbij op verschillende momenten door verschillende actoren (achter elkaar) handelingen moeten worden verricht.

De vraag is in hoeverre het aantal gevallen waarin het misgaat acceptabel is. Over dit aantal is op basis van dit (en ander) onderzoek niet veel zinnigs te zeggen. Gelet op de vele aanvragen en gezien de antwoorden van de SWV's lijkt het proces van aanvraag tot goedkeuring in de meeste gevallen goed te verlopen. Er is wel een aantal SWV's waar het (veel) langer duurt of waar (betrekkelijk) veel aanvragen wordt afgekeurd, maar dit lijken uitzonderingen die evenwel belangrijk genoeg zijn om in kaart te brengen.

Ook in de bestudeerde casuïstiek hebben we geen ernstige of laakbare mistanden ontdekt, hoewel hier en daar zeker ruimte is voor verbetering – voorafgaand, tijdens en na het toekenningsbesluit. Het is een kwetsbare procedure met meerdere actoren, handelingen en momenten die elkaar in tijd dienen op te volgen: gaat het bij een van de schakels mis, dan vertraagt de hele keten. En wat het belangrijkste is: het gaat er vooral om hoelang het duurt voordat de leerling in kwestie daadwerkelijk de extra ondersteuning

ontvangt. Ook na de toekenning en buiten het zicht van de SWV's om kan dit (extra) tijd met zich meebrengen.

Feit is dat waar het mis gaat, de procedure (onnodig) meer tijd in beslag neemt dan gewenst door de eerder genoemde omstandigheden en onvoorziene gebeurtenissen, en extra ondersteuning blijft uit, dit vooral voor de betreffende leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, de ouders en de onderwijsprofessionals van de school, heel vervelend is. De leerling in kwestie heeft (nu) een behoefte en alle betrokken willen graag zo snel mogelijk een passend aanbod hebben geregeld. Alle tijd die nodig is om de extra ondersteuning voor elkaar te krijgen is in die zin 'verloren tijd' en vergroot het risico op 'schoolfalen' of zelfs thuis komen te zitten.

Toch willen we ook meegeven dat het versnellen van de uitvoering van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning en/of het direct toekennen van extra ondersteuning zonder procedure ook een keerzijde heeft, zoals hiervoor gesteld. Daarom is het zaak om goed na te denken voordat de huidige toekenningsprocedure op de schop gaat.

5.3 Aanbevelingen

Gezien de conclusies en discussie van hierboven, komen we tot de volgende aanbevelingen. We maken onderscheid tussen aanbevelingen voor de overheid, de SWV's en de scholen, de drie belangrijkste actoren bij het organiseren van een adequate en snelle toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs.

Overheid

Zet vervolgonderzoek uit naar onderbelichte aspecten

Vervolgonderzoek naar aspecten die in dit onderzoek enigszins onderbelicht zijn gebleven, kan het geschetste beeld in dit onderzoek aanvullen. Denk aan kwalitatief onderzoek naar de aanpak en uitwerking bij decentrale toekenningsprocedures voor extra ondersteuning die door schoolbesturen en/of scholen en zonder tussenkomst van SWV's inhoudelijk worden vormgegeven en aan verdiepend onderzoek naar aanvragen die niet in behandeling worden genomen of worden afgewezen door SWV's. Ook enquêteonderzoek onder grotere onderzoeksgroepen ouders en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, onderwijsprofessionals van binnen en onderwijsprofessionals van buiten de scholen kunnen het perspectief op proces, kwaliteit en duur van het toekennen van extra ondersteuning binnen passend onderwijs verder completeren.

Vereis meer duidelijkheid van de SWV's over de inrichting van de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning

Het beleidskader van passend onderwijs biedt SWV's ruimte om de procedure voor het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning naar eigen inzicht in te richten. Dit draagt bij aan maatwerk en flexibiliteit. Niettemin kan van SWV's gevraagd worden om aan de voorkant meer duidelijkheid te verschaffen voor de scholen en (vooral de) ouders van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte ten aanzien van het proces, de stappen en de duur. Hierbij kan de inrichting van de toekenningsprocedure van (specialistische) jeugdhulp inspiratie bieden. Denk bijvoorbeeld aan het creëren van meer duidelijkheid in het algemeen en over de maximale termijn van de toekenningsprocedure in het bijzonder.

Formuleer een maximale termijn aan de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning

Wat de overheid ook zou kunnen doen, is een maximale termijn stellen aan het moment waarop de aanvraag vanuit de school wordt gedaan en de toekenning van extra ondersteuning door het SWV moet zijn geregeld. Een deel van de SWV's heeft hier zelf geen afspraken over gemaakt. Bij de jeugdhulp is dit een maximale termijn van acht weken. Dit lijkt binnen de context van SWV's aan de ruime kant, de huidige afspraken hieromtrent zijn korter. Een maximale termijn van zes weken ligt meer voor de hand, en zoveel eerder als mogelijk.

Samenwerkingsverbanden

Expliciteer en documenteer de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs

Voor scholen, ouders en leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte is het behulpzaam als de procedure voor extra ondersteuning binnen het SWV wordt geëxpliciteerd en gedocumenteerd, en openbaar wordt gemaakt in de formele documentenstructuur: ondersteuningsplan van SWV, schoolgids van school, op websites. Over de inrichting van de procedure, de stappen, de overlegmomenten, de besluitvorming, de zeggenschap van ouders en/of leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, de betrokkenheid van experts van buiten de school, de benodigde documentatie, de tijdsduur, enzovoorts, kan men niet duidelijk genoeg zijn.

Formuleer een maximale tijdsduur en communiceer deze actief onder de belanghebbenden

Bij de afwezigheid van landelijke afspraken over een maximale tijdsduur waarbinnen een procedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs moet zijn afgehandeld, kunnen SWV's deze zelf met de schoolbesturen en scholen maken. Het verdient aanbeveling om deze termijn actief te communiceren met de belanghebbende partijen en deze op te nemen in de formele documentenstructuur. Op deze manier weten ook de ouders van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte wanneer ze uitsluitel kunnen verwachten ('verwachtingenmanagement').

Versnel (op onderdelen) de toekenningsprocedure

Zoals gezegd: er worden niet veel mogelijkheden aangewezen die de toekenningsprocedure voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs kunnen versnellen. Bureaucratie en administratieve handelingen hebben in de ogen van de betrokkenen een (beschermende) functie. Toch kan er hier en daar mogelijk worden versneld, bijvoorbeeld door vroegtijdige betrokkenheid vanuit het SWV in de aanvraagfase (naast elkaar in de tijd in plaats van achter elkaar in de tijd), zodat het SWV al in een vroeg stadium de juiste handelingen kan verrichten en niet gewacht hoeft te worden op een formeel verzoek vanuit de school. Ook kan het SWV in gevallen een sterkere regierol op zich nemen bij meer complexe gevallen (bijv. bij combinatie van extra ondersteuning en zorg). Tevens kan het bieden van maatwerk en flexibiliteit in de procedure (bijv. de aanvraag al kunnen starten voordat alle benodigde documenten zijn ingediend en/of overleggen zijn geweest) de aanvraag bespoedigen. Ook het verkorten van de intervallen tussen de diverse overlegmomenten is een potentiële versneller. SWV's kunnen soms ook beter anticiperen op (voorspelbare) piekmomenten in de aanvragen, door tijdelijk extra personeel vrij te spelen of aan te stellen om de vele gelijktijdige aanvragen binnen de afgesproken tijd af te kunnen blijven handelen.

Geef schoolbesturen en scholen eigen middelen voor extra ondersteuning

SWV's die binnen hun inrichtingsmodel (nog) geen middelen voor extra ondersteuning via de schoolbesturen aan scholen doen laten toekomen conform het schoolmodel, zouden dit in overweging

kunnen nemen. Als schoolbesturen (en daarmee scholen) over eigen middelen voor extra ondersteuning beschikken, kan dit het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning binnen passend onderwijs bespoedigen, daar zij zelf al extra ondersteuning in huis hebben en vrij eenvoudig kunnen inzetten.

Koppel vaste consultants aan vaste scholen en plan periodiek overleg in

Dé versnellende factor die uit dit onderzoek komt, is goed contact tussen SWV en school. Dit goede contact wordt gefaciliteerd als het SWV een vaste consultant per school aanwijst die periodiek overleg voert met de een vast persoon vanuit school. De korte lijnen en het periodieke afstemmen, maakt dat het SWV al in een vroeg stadium betrokken is en mee kan denken over welke ondersteuning passend zou zijn. Dit versoepelt het aanvraagproces.

Scholen

Betrek vroegtijdig onderwijsprofessional(s) van het SWV

Kunnen scholen ook iets doen om de procedure voor extra ondersteuning te versnellen? Ja. Wat ze onder meer kunnen doen is onderwijsprofessionals uit het SWV vroegtijdig betrekken in (de aanloopfase naar) een toekenningsprocedure, zodat het nodige al in werking kan worden gesteld.

Verkort de tussenpozen tussen overleg

Aanvullend zijn er toekenningstrajecten die kunnen worden versneld door de professionals voor het benodigde overleg snel bij elkaar te roepen en het (vervolg)overleg korter op elkaar te plannen (niet met tussenpozen van 4 of 6 weken).

Optimaliseer de interne werkprocessen

Wanneer de interne processen van de scholen op orde zijn (denk aan het toepassen van een hoog gestandaardiseerde werkwijze, het opvolgen van duidelijke stappen en handelingen, het helder hebben van welke informatie en documentatie op welke wijze en welk tijdstip moet worden ingediend, het regelen van een achtervang voor de intern begeleider/ondersteuningscoördinator), kan dit het verloop van een toekenningsprocedure eveneens versnellen.

Investeer in goede relaties met de ouders van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte

Het opbouwen en onderhouden van goede relaties (waarin o.m. gelijkwaardigheid, vertrouwen, open en eerlijke communicatie het uitgangspunt zijn) met ouders is van cruciaal belang als het gaat om het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning. Deze relatie draagt bij aan een effectieve samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid, en zorgt ervoor dat de extra ondersteuning voor hun kind op een goede manier kan worden vormgegeven en uitgevoerd. Wanneer er sprake is van een goede relatie, kunnen eventuele bureaucratische obstakels sneller worden overwonnen. Hierdoor kan het proces van het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning worden versneld. Ouders die zich (emotioneel) gesteund en gehoord voelen, zijn doorgaans eerder geneigd om actief mee te werken. Daarbij helpt het als ouders duidelijk geïnformeerd worden over de te nemen stappen en de verwachte tijdsduur per stap.

Proef/pilot met directe toekenning van extra ondersteuning

Aan het einde van dit rapport besteden we aandacht aan de voorgenomen proef/pilot met directe toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs. Het is interessant om na te gaan wat het voor de direct betrokken partijen betekent om zonder procedure extra ondersteuning toe te kennen aan

een leerling. Kunnen scholen op deze manier sneller en beter inspelen op de ondersteuningsbehoeften van hun leerlingen, conform de bedoeling? Ons onderzoek geeft aanknopingspunten voor een aantal potentiële voordelen van directe toekenning. Zonder een procedure kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat er kostbare tijd wordt gemorst waarin de betreffende leerlingen zonder hulp blijven zitten. Leraren en ondersteuners kunnen zich hierdoor mogelijk beter richten op hun kerntaken, in plaats van tijd besteden aan administratieve lasten. Directe toekenning kan ook mogelijk maken om snel en flexibel in te spelen op de specifieke behoeften van leerlingen, waardoor maatwerk beter mogelijk is. Wellicht leidt dit tot een meer gepersonaliseerde ondersteuning. Snellere beschikbaarheid van extra ondersteuning kan ook van invloed zijn op de continuïteit van het ontwikkelproces van de betreffende leerlingen, dat met directe toekenning eerder kan worden ondersteund. Het vermijden van formele procedures kan ook de stress en onzekerheid bij ouders en leerlingen, leraren en ondersteuners verminderen, omdat de extra ondersteuning meteen beschikbaar wordt gesteld. Uiteraard zijn er ook argumenten te geven die tegen directe toekenning van extra ondersteuning kunnen pleiten. Denk bijvoorbeeld aan een gebrek aan controle en verantwoording, het risico op ondoelmatige besteding van ondersteuningsmiddelen en het risico op willekeur en subjectieve beslissingen, om een paar te noemen. Het is interessant om te onderzoeken in hoeverre deze potentiële nadelen opwegen tegen de potentiële voordelen. Een eerste peiling leert dat er genoeg SWV's zijn die mee willen doen. Interessant is om hierbij SWV's te betrekken die verschillen in inrichtingsmodel.

Het idee om een proef/pilot te doen waarin extra ondersteuning aan een leerling wordt toegekend zonder een procedure binnen passend onderwijs moet zorgvuldig worden uitgevoerd om succes te waarborgen en mogelijke nadelen (zoals hiervoor gezegd) te minimaliseren. Hieronder noemen we enkele voorwaarden waaraan zo'n proef/pilot zou moeten voldoen:

- 1) *beleidskader*: zorg ervoor dat de proef/pilot voldoet aan de wettelijke en beleidsmatige kaders van passend onderwijs,
- 2) *duidelijk meetbare doelstellingen*: om het succes van de proef/pilot te kunnen evalueren,
- 3) *duidelijke criteria voor deelname*: welke leerlingen komen (wel en niet) in aanmerking voor de extra ondersteuning zonder procedure?,
- 4) *transparantie*: zorg ervoor dat alle betrokkenen, schoolleiders, intern begeleiders/ ondersteuningscoördinatoren, leraren, ouders, leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte duidelijk geïnformeerd zijn over het doel en de criteria van de proef/pilot,
- 5) *garandeer de kwaliteit van extra ondersteuning*: inzet van vakbekwame professionals en gebruikmaking van kennisgedreven (evidence-informed) interventies,
- 6) *rechtvaardigheid*: zorg ervoor dat de proef/pilot eerlijk en rechtvaardig is en dat geen enkele leerling wordt benadeeld,
- 7) *samenwerking en afstemming*: werk samen en stem af met alle benodigde partijen om draagvlak en draagkracht te creëren om de proef/pilot succesvol te laten verlopen,
- 8) *verantwoording*: regel een duidelijke verantwoording naar alle stakeholders, inclusief de Inspectie van het Onderwijs,
- 9) *informatievoorziening en communicatie*: informeer alle betrokkenen regelmatig over de voortgang en resultaten van de proef/pilot,
- 10) *monitoring en evaluatie*: houd gegevens bij over de resultaten van de extra ondersteuning, betrek ouders, leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, leraren, ondersteuners, intern begeleiders/ ondersteuningscoördinatoren en SWV-functionarissen bij de evaluatie van de proef/pilot.

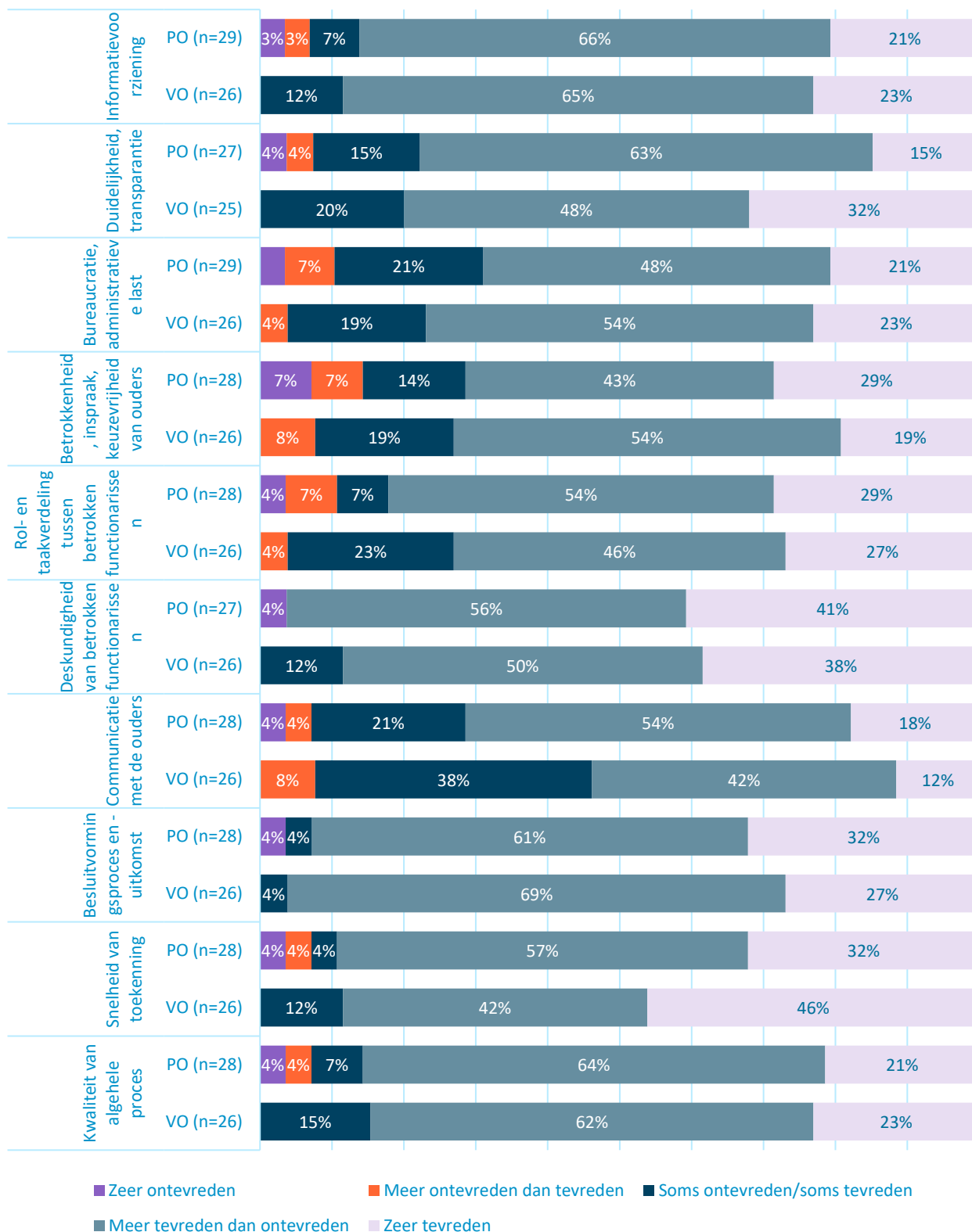
Bijlage 1. Achtergrondkenmerken respons

De grootte van het samenwerkingsverband (SWV) is bepaald op basis van het aantal schoolvestigingen dat onder het SWV valt. Dit is gebaseerd op DUO-gegevens uit schooljaar 2023/2024. Binnen elke sector is een verdeling gemaakt om de SWV's te groeperen naar 'klein', 'middelgroot', of 'groot'. In het PO is klein minder dan 56 vestigingen, middelgroot tussen de 56 en 113 vestigingen, en groot meer dan 113 vestigingen. In het VO is klein minder dan 14 vestigingen, middelgroot tussen de 14 en 31 vestigingen, en groot meer dan 31 vestigingen.

Figuur B.1 Achtergrondkenmerken van samenwerkingsverbanden, uitgesplitst naar PO en VO

Kenmerk	Categorie	Aandeel van responderende PO-SWV's (n=38)	Aandeel van alle PO-SWV's (n=76)	Aandeel van responderende VO-SWV's (n=34)	Aandeel van alle VO-SWV's (n=75)
Grootte	Klein	29%	21%	29%	27%
	Middelgroot	50%	51%	53%	51%
	Groot	21%	28%	18%	23%

Figuur B.1 Wat vindt u van de volgende onderdelen van de huidige toekenningsprocedure voor extra ondersteuning?



Bijlage 2. Onderzoekopzet en methodologische verantwoording

Het onderzoek bestaat uit een breedte- en dieptestrategie, waarmee zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens zijn verzameld en geanalyseerd. Hierbij is het principe van 'triangulatie' toegepast op a) bronnen, b) onderzoeksmethoden en c) respondenten, welke van groot belang is voor het borgen van de kwaliteit van het onderzoek. Zodoende is een realistisch(er) en eerlijk(er) beeld verkregen van de alledaagse uitvoering van de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs. Meerdere actoren spelen hierbij immers een rol en hebben hier mogelijk eigen (denk)beelden bij.

Breedtestrategie: literatuurstudie en enquête onder samenwerkingsverbanden

Literatuurstudie

Binnen de breedtestrategie is enerzijds een beknopte literatuurstudie verricht om een beeld te krijgen van de diverse aspecten van de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs van samenwerkingsverbanden passend onderwijs (SWV's). Hierbij is een vergelijking gemaakt met de toekenningsprocedure voor (specialistische) zorg in de context van jeugdhulp.²⁰ Wat zijn de overeenkomsten en verschillen?

Dit literatuuronderzoek is onder meer uitgevoerd om antwoorden te krijgen op een aantal deelvragen (bijv. 1a, 1b en 4b). Zowel literatuur over de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs als literatuur over de toekenning van (specialistische) zorg in het kader van jeugdhulp is meegenomen. Hierdoor is een zinvolle vergelijkingsbasis verkregen, welke behulpzaam is bij het begrijpen van de toekenningsprocedures van extra ondersteuning binnen passend onderwijs. Ook biedt dit mogelijkheden om binnen passend onderwijs te leren van de beleidsmatige en praktische inrichting van het toekennen van (specialistische) zorg binnen jeugdhulp, een van de meest aanverwante beleidsterreinen. Het is hierbij niet de bedoeling en ook niet mogelijk om aspecten van de ene procedure als beter te waarderen dan aspecten van de andere procedure.

In de zoekstrategie van relevante literatuur hebben we geschikte websites van kennisinstituten en platformen (NJI, Steunpunt Passend Onderwijs e.d.), online databases en andere bronnen geraadpleegd. Aanvullend zijn *Doelstellingenmonitor Passend Onderwijs* en studies uit het *Meerjarig NRO-Programma Evaluatie Passend Onderwijs* op dit thema geraadpleegd. Ook enkele recent uitgevoerde opdrachten van Sardes op het gebied van passend onderwijs zijn meegenomen.

De gevonden bronnen zijn op relevantie en kwaliteit beoordeeld, alleen de literatuurbronnen die het meest geschikt bleken voor ons onderzoek zijn ingesloten. De geselecteerde literatuur is samengevat. Vervolgens

²⁰ Hierover is (voor)overleg geweest met Vincent Fafieanie, Expert Onderwijs – Jeugd van het NJI. Hij heeft ons te woord gestaan over de procedure van het aanvragen en toekennen van (specialistische) zorg bij jeugdhulp en ons geholpen aan de juiste documentatie.

zijn de bevindingen uit de verschillende bronnen beschreven in termen van overeenkomsten en verschillen op vijftien inhoudelijke criteria. De literatuurstudie heeft ook input opgeleverd voor het ontwerp van de enquête onder SWV's en de inhoudelijke vormgeving van de verdiepende casestudies.

Enquête

Anderzijds is een enquête uitgezet onder alle 151 SWV's (76 PO en 75 VO). Enquêteonderzoek is de meest geëigende methode om op tamelijk eenvoudige wijze een landelijk representatief beeld te krijgen van beleid en praktijk van de toekenningprocedures voor extra ondersteuning van SWV's.²¹ De enquête leent zich doorgaans minder goed voor het in beeld brengen van de procesmatige kant van complexe beleidstrajecten als de toekenning van extra ondersteuning. Vandaar dat we een aantal verdiepende, kwalitatieve casestudies binnen SWV's hebben opgezet en uitgevoerd: dit maakt wel een grondige procesanalyse mogelijk.

We hebben er bewust voor gekozen om géén enquête uit te zetten onder ouders, leerlingen met een extra ondersteuning, onderwijsprofessionals van binnen en onderwijsprofessionals van buiten de scholen. Nog los van de hoge bevringslast die dit met zich mee zou brengen²², bestaat het gevaar dat het uitzetten van deze enquête een hoge en selectieve non-respons en dus onvolledige informatie zou opleveren die niet of nauwelijks inhoudelijk aan elkaar is te relateren vanwege de diversiteit aan toekenningprocedures in het veld.

Met de enquête hebben we enkel informatie opgehaald vanuit het perspectief vanuit het SWV. Bovendien is ervoor gekozen om alleen SWV's te betrekken die een centrale toekenningprocedure hebben voor het aanvragen van extra ondersteuning door scholen. Decentrale toekenningpraktijken zijn niet meegenomen. SWV's waarbinnen schoolbesturen en/of scholen zelf financiële middelen hebben voor het regelen van extra ondersteuning zijn grotendeels buiten beschouwing gelaten in de enquête. De SWV's hebben hier immers ook geen zicht op. In de casestudies is hier wel zicht op gekomen.

Er hebben 38 SWV's-PO en 34 SWV's-VO meegedaan aan de enquête, een positieve respons van respectievelijk 50 en 45 procent. De responderende SWV's zijn representatief voor alle SWV's in Nederland naar relevante achtergrondkenmerken. Hierdoor hebben we een landelijk representatief beeld kunnen schetsen.

Dieptestrategie: verdiepende casestudies

Uitwerking en organisatie van casestudies

De dieptestrategie bestaat eruit dat we verdiepende casestudies hebben uitgevoerd, bestaande uit een systematische inhoudsanalyse van relevante beleidsdocumentatie en focusgesprekken met drie respondentengroepen. De casestudie als onderzoeksmethodologie is bij uitstek geschikt om de complexe en dieperliggende afwegingen en keuzen, redeneerlijnen, snelheid in stappen, vertragingen, inefficiënties, knelpunten, dilemma's en verloop van processen bij de toekenningprocedures voor extra ondersteuning

²¹ Swanborn, P. G. (2007). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Boom.

²² In de offerteaanvraag heeft de opdrachtgever uitdrukkelijk verzocht om rekening te houden van de bevringslast van de respondenten.

binnen passend onderwijs te kunnen beschrijven en verklaren.²³ We hebben de casestudies zo uitgewerkt dat we een ‘geneste structuur’ (‘meerniveau data’) van informatie hebben opgehaald rondom individuele toekenningstrajecten, zodat we de inhoudelijke gegevens met elkaar in verband kunnen brengen.

Al met al zijn er verdiepende casestudies uitgevoerd binnen vijf welgekozen SWV’s (3 uit PO en 2 uit VO) die een centrale toekenningsprocedure hebben voor het aanvragen van extra ondersteuning. Aanvankelijk wilden we zes SWV’s insluiten, maar op het allerlaatste moment heeft een SWV-VO de toezegging ingetrokken wegens inspectiebezoek, andere prioritering en werkdruk. Het betreft SWV’s die de enquête hebben ingevuld en open stonden voor medewerking. De eerste selectie van de SWV’s is gedaan op basis van het inrichtingsmodel (school-, expertise-, leerling- of een gecombineerd model), omdat dit mogelijk van invloed is op het proces en de duur van de toekenning. SWV’s die bijvoorbeeld (een combinatie met) het expertmodel hanteren, hebben mogelijk intensievere en langere procedures dan SWV’s die via het schoolmodel veel ondersteuningsmiddelen rechtstreeks (via het eigen schoolbestuur) aan de school doen laten toekomen, waardoor ze zonder tussenkomst van het SWV de extra ondersteuning kunnen regelen of inkopen. Binnen elk SWV zijn op willekeurige gronden individuele toekenningstrajecten van drie leerlingen ingesloten die variëren naar drie kenmerken, namelijk:

- a) *schooltype* (PO: basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs; VO: regulier, leerwegondersteunend, praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs),
- b) *type extra ondersteuningsbehoefte bij leerling en/of leraar* (bijv. gedrag, executieve functies, didactische begeleiding, professionalisering, coaching) en
- c) *zwaarte/complexiteit van de extra ondersteuning* (bijv. categorie 1, 2 of 3 en daarmee samenhangend verschil in budgetvolume; dit kan ook een vrij besteedbaar budget zijn waarmee de school zelf extra ondersteuning kan regelen; er is ook een onderwijszorgarrangement (oza) ingesloten, een combinatie van onderwijs, extra ondersteuning én zorg).

Dit is gedaan omdat deze kenmerken denkbaar gerelateerd zijn aan de procesuitvoering en duur van de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning binnen passend onderwijs.

Voor het kunnen maken van een willekeurige selectie van de individuele toekenningstrajecten zijn bij de gekozen SWV’s lijsten/bestanden opgevraagd met alle (doelpopulatie) gehonoreerde aanvragen van extra ondersteuning in schooljaar 2023/2024. Dit is gedaan om de kans op medewerking te vergroten (actuele herinnering, compleet verhaal, stabiele personele bezetting e.d.). Afgewezen of niet in behandeling genomen aanvragen zijn buiten beschouwing gelaten. In het contact met de SWV’s is duidelijk gemaakt dat we een representatief beeld wilden verkrijgen. Daartoe zijn met de opdrachtgever en klankbordgroep drie opties verkend. Te weten:

Optie 1: Aselecte trekking door ons op basis van een door SWV aangedragen (anonieme) lijst van alle recente toekenningstrajecten.

Optie 2: Aselecte trekking door ons op basis van een van tevoren bepaalde selectie (wij maken hiervoor relevante criteria, denk aan combinaties van a, b en/of c).

Optie 3: Aanlevering door het SWV (zij weten het beste welke casuïstiek voor dit onderzoek interessant en relevant is op basis van onze criteria, denk aan combinaties van a, b en/of c)

In goed overleg met de opdrachtgever en klankbordgroep is gekozen voor optie 2.

²³ Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Amsterdam: Boom.

Fischer, T. & Julsing, M. (2019). *Onderzoek doen! Kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Op deze manier is het risico verkleind dat SWV's alleen succesvolle en soepel verlopen toekenningstrajecten zouden aanleveren. De SWV's is gevraagd enige structurering in de data aan te brengen naar genoemde kenmerken, om voor ons het selectieproces te vergemakkelijken. Vervolgens zijn drie willekeurige individuele toekenningstrajecten gekozen, zijn de scholen benaderd met bemiddeling van de contactpersoon van het SWV om medewerking te verkrijgen (die vervolgens ook de ouders van de betreffende leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte) hebben benaderd en is de belangrijkste (beleids)documentatie opgevraagd.

In dit gefaseerde en intensieve wervingstraject met veel contact tussen het onderzoeksteam en contactpersonen van SWV's en scholen, hebben we ons bij twee SWV's noodgedwongen moeten beperken tot toekenningstrajecten van twee afzonderlijke leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, onder meer omdat de benaderde scholen geen medewerking wilden verlenen aan het onderzoek wegens drukte. Ook hebben we bij enkele van de 13 onderzochte toekenningstrajecten niet alle relevante betrokkenen kunnen spreken. Bijvoorbeeld omdat SWV's en/of scholen de situatie rond de betrokken ouders en gezin als te kwetsbaar inschatten, ze wilden de ouders niet 'overvragen' (rond het gezin waren op het moment van benadering diverse hulpverlenende instanties actief). Nog weer een andere reden houdt verband met de 'verstoorde relatie' tussen het SWV en/of de school en de ouders. Soms vond een SWV het na herhaalde verzoeken van onze kant en vele inspanningen richting een viertal verschillende scholen van hun kant ook wel welletjes, en stelden zich op het standpunt dat het onderzoek het maar moest doen met twee toekenningstrajecten binnen hun SWV.

De casestudies vormen daardoor niet per se een (landelijk) representatief beeld van de uitvoering van de toekenningsprocedures voor extra ondersteuning. We hebben de indruk dat de geïncludeerde SWV's de toekenningsprocedure vrij goed op orde hebben. Op basis van vijf SWV's met daarbinnen aandacht voor 13 diverse trajecten is representativiteit ook niet mogelijk en dat was ook niet het doel van de verdiepende studies. Wel hebben we een indicatief beeld verkregen van hoe de toekenningsprocedures door de direct betrokkenen (een 'meervoudig perspectief' dus) worden ervaren. Het is goed om dit steeds in het achterhoofd te houden bij het interpreteren van de resultaten.

Systematische inhoudsanalyse van beleidsdocumenten

Binnen de SWV's is een systematische inhoudsanalyse toegepast op de ondersteuningsplannen (OP's), de interne toekenningsprocedures en de toezichtresultaten van de Onderwijsinspectie over de kwaliteit van (de procedure voor) de extra ondersteuning. Ook de schoolondersteuningsprofielen (SOP's) van de betrokken scholen en de OPP's (ontwikkelingsperspectieven) van de betreffende leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zijn nader bestudeerd. Bestudering van de documenten heeft ons inzicht gegeven in 'het beleid volgens de bedoeling' en diende als achtergrond bij de focusgesprekken met de drie respondentengroepen.

Focusgesprekken met drie respondentengroepen

De alledaagse uitvoeringspraktijk van plannen en procedures is meestal complex en dynamisch, er kunnen beredeneerde afwijkingen plaatsvinden. Daarom is het voor de kwaliteit, de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen nodig om het voorgenomen beleid te toetsen aan de dagelijkse praktijk, middels de ervaringen, meningen en percepties van diverse respondenten in focusgesprekken. De focusgesprekken bieden de mogelijkheid om – naast de directeur-bestuurder/coördinator van het SWV – ook de perspectieven van anderen mee te nemen. Voor elke casestudie zijn (online) focusgesprekken gevoerd met

drie (en dus in een enkel geval 2) verschillende respondentengroepen rondom één individueel toekenningstraject, te weten:

- 1) ouders van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (en in enkele gevallen ook, of alleen de leerling vanaf 10 jaar),
- 2) onderwijsprofessionals van binnen de school en
- 3) onderwijsprofessionals van buiten de school.

Er zijn in totaal rond de 40 focusgesprekken gevoerd rond 13 casussen. De focusgesprekken zijn gevoerd aan de hand van een half open gespreksschema rondom de vier centrale thema's van het onderzoek: I. huidige situatie rondom toekenning van extra ondersteuning, II. ervaring processen van toekenning extra ondersteuning, III. wenselijkheid van sneller toekennen van extra ondersteuning en IV. sneller toekennen in de praktijk. In de focusgesprekken zijn afhankelijk van de respondentengroep verschillen in accenten gelegd en vervolgvragen gesteld.

Colofon

Titel	Sneller en beter? Onderzoek naar de toekenning van extra ondersteuning binnen passend onderwijs
Auteur	IJsbrand Jepma, Sien Beckers, Inge Razenberg & Yasamin Modhej (Sardes), Djoerd de Graaf, Daniel Pritsch & Marilou Vlaanderen (SEO)
Versie	Definitief
Datum	4-9-2024
Project	Onderzoek sneller toepassen van extra ondersteuning (SAR2361)

Sardes

Postbus 2357
3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371
3511 BK Utrecht

(030) 232 62 00
secretariaat@sardes.nl
www.sardes.nl

Sardes is onderdeel van Stichting CAOP