

Samenvatting onderzoek ont- en invlechting speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

in opdracht van de PO-Raad, VO-raad en Lecso



Infinite Financieel, Utrecht
Rick de Wit
drs. Els Verschure
versie 16 mei 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Proces 2012-2017	4
3.	Inhoudelijke thema's en knelpunten	5
3.1.	Vijftien inhoudelijke thema's	5
3.2.	Mogelijk nieuwe knelpunten	5
3.3.	Misverstanden en overige punten	6
4.	Actuele ontwikkelingen	8
5.	Varianten waarmee het proces vervolgd kan worden	9
5.1.	De huidige situatie optimaliseren	9
5.2.	De wec integraal verwerken in de wpo en de wvo, een beperkt aantal aanpassingen doen.	9
5.3.	De wec, de wpo en de wvo omvormen tot een nieuwe wet op het funderend onderwijs ...	9

Bijlagen:

1. Besturen met leerlingen in het speciaal onderwijs, oktober 2017
2. Achtergrondinformatie bij de inhoudelijke thema's

Internetbijlage: Kwantitatieve gegevens speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

1. Inleiding

In opdracht van de VO-raad, de PO-Raad en Lecso (Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs) heeft Infinite Financieel begin 2018 onderzoek gedaan naar de stand van zaken in het dossier ont- en invlechting van het (voortgezet) speciaal onderwijs. De centrale vraag in dit onderzoek is 'hoe dient het (voortgezet) speciaal onderwijs wettelijk, en daaruit voortvloeiend in onderliggende regelgeving, verankerd te zijn, opdat de samenwerking tussen speciaal en regulier onderwijs maximaal én maximaal divers kan zijn?'.

De begrippen ontvlechten en invlechten staan centraal in dit dossier. Ontvlechten is het so en vso in wet- en regelgeving positioneren als aparte schoolsoorten, waarbij het so een plaats krijgt binnen de wet- en regelgeving primair onderwijs en het vso een plaats binnen de wet- en regelgeving voortgezet onderwijs. So en vso worden hierbij uit de wec, die in zijn geheel op het po betrekking heeft, gehaald en van elkaar gesplitst, qua wet- en regelgeving. Invlechten is het so qua wet- en regelgeving onderbrengen in de wet- en regelgeving voor het primair onderwijs en het vso in de wet- en regelgeving voor het voortgezet onderwijs.

Het gaat in dit dossier en dit onderzoek in de kern dus niet om het ontvlechten, uit elkaar halen, van scholen (vestigingen) voor sovso. En ook niet om het verplicht inpassen van scholen voor speciaal onderwijs (so en vso) in scholen voor regulier onderwijs. Dit zijn wel onderwerpen die in uitwerkingsvraagstukken aan de orde kunnen komen, maar het raakt niet de centrale vraag van het onderzoek.

Onderzoekers hebben de onderzoeksvraag beantwoord in drie stappen:

- a. Het bestuderen en samenvatten (en waar nodig getalsmatig actualiseren) van alle tot dusver in dit dossier verzamelde informatie, geschreven notities, e.d.
- b. Het rubriceren en (over)wegen van alle onder a. genoemde informatie.
- c. Het formuleren van enkele meest kansrijke scenario's voor het vervolg van het proces.

In het kader van het onderzoek zijn ook 10 korte telefonisch interviews met stakeholders gehouden, bedoeld om informatie en opinies te actualiseren.

Deze samenvatting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 schetsen onderzoekers het proces tot dusver in dit dossier. In paragraaf 3 wordt besproken welke inhoudelijke thema's centraal staan in dit dossier. In paragraaf 4 vragen onderzoekers aandacht voor recente ontwikkelingen die van invloed zijn op dit dossier. Paragraaf 5 bevat de varianten die naar de mening van onderzoekers nu gevolgd kunnen worden als vervolgstappen in dit dossier.

2. Proces 2012-2017

In de Bestuursakkoorden 2012 staan intenties van raden en het ministerie van OCW met betrekking tot en afspraken rond het verrichten van nader onderzoek naar mogelijkheden van ontvlechting so/vso. De VO-raad spreekt zich (d.d. 30 mei 2013) in haar Algemene Ledenvergadering uit voor ontvlechting.

In april 2014 verscheen het advies van een in december 2013 door het bestuur van de VO-raad en de PO-Raad ingestelde gezamenlijke werkgroep (Adviesgroep ontvlechting-invlechting van de PO-Raad en de VO-raad) die het bestuur van advies moest dienen inzake de besluitvorming rond de ontvlechting van het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. De werkgroep adviseert wettelijke ontvlechting eerst pas op middellange termijn ter hand te nemen en op korte termijn de voorkeur te geven aan het oplossen van de voornaamste knelpunten.

Voorjaar 2014 is de ontvlechting van so en vso opnieuw opgenomen in de bestuurs-/sectorakkoorden po en vo. In de periode najaar 2014 - voorjaar 2017 is de Stuurgroep (v)so in transitie actief. De stuurgroep bestaat uit bestuurders van (v)so scholen en samenwerkingsverbanden. Onder de stuurgroep functioneren een beleidsgroep en een voorbereidingsgroep, met daarin onder meer beleidsmedewerkers van de PO-Raad, Lecso, de VO-raad en OCW. Ook is er een bestuurlijk overleg passend onderwijs.

Het proces tot dusver kent twee hoofdfasen. In de eerste hoofdfase (eind 2014 - begin 2016) stond het formuleren van oplossingsrichtingen voor de belangrijkste thema's in dit dossier (zie paragraaf 3) centraal. Begin 2016 waren op de meeste onderdelen voorstellen gereed, vaak tamelijk concreet. In het veld, met name in de sector so/vso, ontstond verdeeldheid over de wenselijkheid en haalbaarheid van de geformuleerde oplossingsrichtingen. Bovendien leidden bepaalde oplossingen, naar de mening van een deel van het veld, tot nieuwe knelpunten en was er onduidelijkheid over financiële dekking, wat speelt bij een beperkt aantal thema's. Bij gebrek aan consensus werd begin 2016 besloten niet langer primair te streven naar aanpassing van wet- en regelgeving, maar doorontwikkeling in de eerste plaats in de praktijk te stimuleren. Wetgeving volgt dan op een later moment als sluitstuk van de doorontwikkeling, zo was de gedachte. De beslissing te kiezen voor praktische uitwerkingen, lijkt onderzoekers met name ingegeven door het feit dat het veld (met name de sector so/vso) verdeeld is. En niet primair doordat er geen oplossingen beschikbaar zijn, waarbij budget neutrale invoering overigens wel een belemmering is. Gebrek aan consensus lijkt te leiden tot handelingsverlegenheid. En maakt het voor de PO-Raad moeilijk een standpunt in te nemen.

Het werken aan concrete samenwerkingsoplossingen in de praktijk is de tweede hoofdfase in het proces (begin 2016 - eind 2017). Deze beslissing heeft er toe geleid dat de focus is komen te liggen op één van de 15 thema's, te weten samenwerking tussen regulier en speciaal. Op het terrein van veel andere thema's is sprake van stilstand sinds de start van fase twee. De tweede fase heeft overigens, onder meer in de vorm van handreikingen, het veld meer duidelijkheid gebracht over realiseerbare samenwerkingsmogelijkheden tussen regulier en speciaal, binnen de huidige wet- en regelgeving. Maar ook moet worden vastgesteld dat veel andere gewenste samenwerkingsvormen nog steeds niet mogelijk zijn, omdat ze niet passen binnen de huidige wet- en regelgeving. De medio 2016 gekozen aanpak (knelpunten in wet- en regelgeving parkeren en via praktijkinitiatieven zoeken naar oplossingen) loopt nu weer vast op de geparkeerde knelpunten.

3. Inhoudelijke thema's en knelpunten

Onderzoekers hebben ongeveer 60 documenten uit de periode 2014-2017 bestudeerd. De documenten betreffen verslagen van vergaderingen die plaatsvonden in het kader van het proces ont- en invlechting en ten behoeve van deze vergaderingen geproduceerde notities. Documenten waarvan de exacte status soms niet meer te achterhalen is. In deze paragraaf worden ten eerste de vijftien inhoudelijke thema's besproken die domineren in deze stukken. Vervolgens komen onderwerpen aan de orde die mogelijk als knelpunt kunnen gaan ontstaan bij de ont- en invlechting. Tenslotte staan onderzoekers in deze paragraaf stil bij wat zij noemen 'misverstanden en overige punten'.

3.1. Vijftien inhoudelijke thema's

Vijftien thema's domineren de discussie over ont- en invlechting van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (tussen haakjes een korte typering van het thema):

1. Arbeidsvoorwaarden (arbeidsvoorwaarden vso zijn niet marktconform)
2. Bevoegdheden (angst voor generieke bevoegdheidseisen vo)
3. Bekostiging (herverdeeffecten bij aanpassing bekostiging)
4. BTW (uitwisseling personeel scholen en/of samenwerkingsverband)
5. Cluster 1 en 2 (positie)
6. (On)duidelijkheid over het doel van het proces (wat hoort wel/niet tot het proces)
7. EMB-leerlingen (de bijzondere positie van deze groep leerlingen)
8. Expertise (borging van (v)so expertise)
9. Fusie (knellende regelgeving fusietoets)
10. Huisvesting (vaklokalen vso)
11. Huisvesting so en vso, gezamenlijk of apart (tendens tot splitsing)
12. Omvang (gering omvang is risico voor kwaliteit)
13. Samenwerking regulier en speciaal (wet- en regelgeving faciliteert niet alle in het land gewenste vormen)
14. Uitstroomprofielen (gevolgen van de introductie van profielen in 2014)
15. Wet kwaliteit vso (kwalitatieve ontwikkeling van scholen is gestimuleerd)

Bepaalde thema's en/of knelpunten grijpen in elkaar.

In hoofdfase 1 van het proces (eind 2014-begin 2016) zijn alle thema's uitvoerig verkend en zijn voorstellen ontwikkeld voor de wijze waarop het betreffende thema in het proces ont- en invlechting aangepakt kan worden. Onderzoekers hebben vastgesteld dat de status van deze voorstellen divers en soms ook onduidelijk is (breed gedragen of niet, vastgesteld of niet). In bijlage 2 (onderdeel 2.1.) hebben onderzoekers de per thema verzamelde informatie opgenomen. Bij lezing van deze bijlage dient de lezer de vaak onheldere status van bepaalde voorstellen steeds in ogenschouw te nemen.

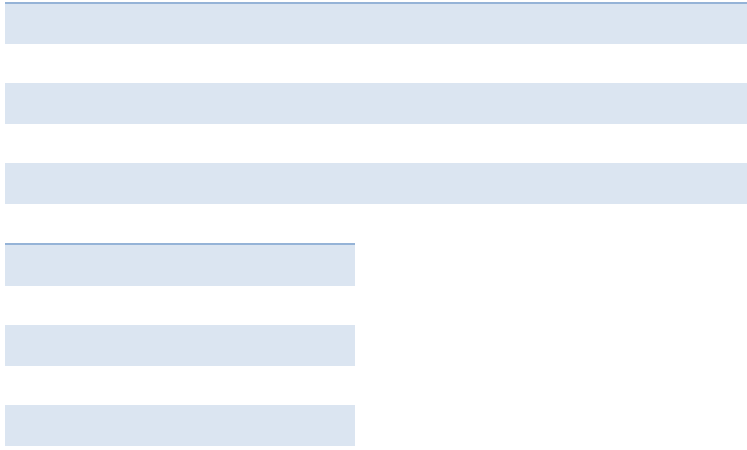
Samenvattend concluderen onderzoekers dat de grootste knel- of discussiepunten zijn: de arbeidsvoorwaarden vso, de vaklokalen vso, de positie van de EMB-leerlingen, de samenwerking tussen regulier en speciaal en omvang c.q. schaalgrootte, waarbij het laatste thema meer vanuit documentstudie en onderzoekers zelf als knelpunt wordt aangedragen, dan vanuit de sector.

3.2. Mogelijk nieuwe knelpunten

Vanaf de start van het proces is er sprake van een tweede groep knelpunten. Dit betreft geen knelpunten in de huidige situatie die door ont- en invlechting opgelost kunnen worden, maar knelpunten die juist kunnen gaan ontstaan bij wettelijke ont- en invlechting. Soms ook betreft het knelpunten uit de huidige situatie die na wettelijke ont- en invlechting in een andere dimensie terugkeren. In bijlage 2 (onderdeel 2.2.) zijn deze punten op een rij gezet. Het betreft:

- a. Splitsing sovso
- b. Bevoegdheden

- c. Meerkosten arbeidsvoorwaarden vso/Budget-neutrale aanpak
- d. De positie van EMB-leerlingen

De voornaamste knelpunten in deze categorie betreffen naar de mening van de onderzoekers de punten a. en c.

Bij a. plaatsen onderzoekers de kanttekening dat de meeste, niet alle, hier gesignaleerde knelpunten zich voordoen daar waar de omvang van de school en/of het schoolbestuur relatief klein is. Voor punt c. geldt dat het budgettair neutraal oplossen van dit knelpunt in de ogen van onderzoekers niet mogelijk c.q. wenselijk is.

3.3. Misverstanden en overige punten

Tijdens de documentstudie en de recente telefonische interviews zijn onderzoekers ook thema's en knelpunten tegengekomen die naar hun mening niet met het feitelijke proces van wettelijke ont- en invlechting te maken hebben of gebaseerd zijn op een misverstand. Onderstaand zijn deze punten opgenomen, voorzien van een reactie van onderzoekers.

Onderwerp	Reactie onderzoekers
1. Het is maar de vraag of aanpassing van wet- en regelgeving leidt tot betere praktijksituaties, bijvoorbeeld meer samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs. Dus moet je het wel doen?	Het klopt dat aanpassing van wet- en regelgeving niet automatisch leidt tot meer en/of betere samenwerking in de regio's tussen regulier en speciaal onderwijs. Maar aanpassing kan wel thans ervaren belemmeringen vanuit wet- en regelgeving wegnemen.
2. Bij ontvlechting raken de (v)so besturen hun scholen kwijt.	Dit is onjuist. Schoolbesturen kunnen gewoon bevoegd gezag blijven van hun scholen. De verandering kan er uit bestaan dat zij scholen gaan besturen die onder een ander wettelijk regime vallen. Mogelijk vraagt dit een aanpassing van de statuten en verbreding van de expertise qua bedrijfsvoering en besturing van de organisatie.
3. Kleine vso scholen raken in grote vo organisaties ondergesneeuwd.	Dit punt heeft relatie met het vorige. Invlechting wil niet zeggen dat het vso per

	definitie bestuurlijk deel uit moet gaan maken van schoolbesturen voor vo.
4. Bij ontvlechting gaat het vso volledig onder het regime vallen zoals dat bijvoorbeeld ook al geldt voor havo en vwo scholen, bijvoorbeeld met betrekking tot bevoegdheden, bekostiging, e.d.	Dit is onjuist. De wvo en andere regelgeving, zoals bijvoorbeeld de cao, kent differentiatie naar verschillende vormen vo. Het vso kan ook op deze gedifferentieerde manier ingevlochten worden. Bovendien biedt regelgeving vo schoolbesturen over het algemeen veel ruimte voor het maken van eigen keuzes.
5. Overdracht van geld van de ene afdeling naar de andere, of van het ene brinnummer naar het andere is na ontvlechting niet meer mogelijk.	Dit is onjuist. Schoolbesturen kunnen via een beleidsrijk allocatiemodel middelen die DUO toekent aan het ene brinnummer besteden op een ander brinnummer. Bij schoolbesturen met scholen voor po en vo is deze herschikking van middelen zelfs ook over de grens po/vo heen toegestaan.
6. Onze regio is sociaal-economisch veel zwakker dan andere regio's. Daarvoor biedt ontvlechting geen oplossing.	Dit klopt. Het zoeken naar oplossingen voor dit soort ervaren problemen is geen doelstelling van het project ont- en invlechting.
7. Het huidige systeem van tlv's is erg omslachtig. Swv moeten gewoon bekostigingsafspraken kunnen maken met het (v)so.	Het zoeken naar oplossingen voor dit soort ervaren problemen is geen doelstelling van het project ont- en invlechting.
8. Invlechting is geen oplossing voor de gebrekkige samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg.	Hier wordt naar de mening van onderzoekers een onjuiste koppeling gelegd tussen een ervaren probleem en het dossier ont- en invlechting. Overigens kan ook betoogd worden dat het streven naar een heel ander wettelijke regime bij kan dragen aan het oplossen van deze ervaren problemen. Het proces krijgt dan wel een veel bredere reikwijdte dan geformuleerd aan het begin van paragraaf 1 van deze notitie.
9. Invlechting leidt niet tot de noodzakelijke ontschotting tussen zorg en onderwijsgeld voor EMB leerlingen.	Hier wordt naar de mening van onderzoekers een onjuiste koppeling gelegd tussen ervaren probleem en mogelijke oplossingen. (Zie ook de laatste twee zinnen onder onderwerp 8.)
10. Invlechting is geen oplossing voor wachtlijsten in de zorg.	Hier wordt naar de mening van onderzoekers een onjuiste koppeling gelegd tussen een ervaren probleem en het dossier ont- en invlechting. (Zie ook de laatste twee zinnen onder onderwerp 8.)
11. Leerlingen moeten tot 20 jaar in het vso kunnen blijven.	Dit is thans wettelijk mogelijk. Als de inhoud van dit wetsartikel in de toekomst gehandhaafd blijft in de wvo verandert er niets.
12. Invlechting stelt ons niet in staat beter te anticiperen op krimp en negatieve verevening.	Hier wordt naar de mening van onderzoekers een onjuiste koppeling gelegd tussen een ervaren probleem en het dossier ont- en invlechting.

13. Zolang cluster 2 geen deel uit maakt van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs kan het geen succes worden.

Hier wordt naar de mening van onderzoekers een onjuiste koppeling gelegd tussen een ervaren probleem en het dossier ont- en invlechting.

4. Actuele ontwikkelingen

Onderzoekers nemen de volgende ontwikkeling waar. De ontwikkeling van een stelsel passend onderwijs dat zich kenmerkt door (soms sterke) regionale verschillen. De expertise van het speciaal onderwijs/de specialistische extra ondersteuning wordt inmiddels op veel meer plaatsen geboden dan alleen in de gebouwen van het speciaal onderwijs. Er zijn regio's waarin er een sterk (v)so is, speciaal onderwijs vooral in aparte scholen. Daarnaast regio's waarin speciaal onderwijs vaak niet meer geboden wordt in de setting van een apart schoolgebouw, maar in de vorm van groepen binnen reguliere scholen. En regio's waarin leerlingen die in het verleden in het speciaal onderwijs naar school gingen nu in de reguliere setting onderwijs volgen en de specialistische expertise hen daar geboden wordt. Ook zijn er deel- en mengvormen. De huidige wet- en regelgeving is primair gebaseerd op de eerste variant, speciaal onderwijs in aparte scholen. Vertrekpunt voor de vormgeving van de toekomstige wettelijke positie dient naar onze mening de beschreven diversiteit te zijn. Daarmee krijgt het vraagstuk van de wettelijke ont- en invlechting een extra dimensie. De wettelijke invlechting van het so in het po en het vso in het vo moet naar onze mening bewerkstelligen dat alle regionaal gewenste varianten goed realiseerbaar zijn op basis van één en hetzelfde wettelijke kader.

Daarnaast ontvingen onderzoekers diverse opmerkingen van stakeholders over de manier waarop in de regio tegen het speciaal onderwijs wordt aangekeken, bijvoorbeeld 'het regulier onderwijs ziet het speciaal onderwijs in de eerste plaats als een financieel probleem', 'er is binnen ons samenwerkingsverband geen consensus over de koers, dit werkt verlamdend en maakt dat wij onze plannen als vso niet ten uitvoer kunnen brengen', 'ouders hebben voorkeur voor speciaal onderwijs' en 'vso besturen denken toch vooral in termen van behoud van werkgelegenheid'. Daarnaast heeft het speciaal onderwijs niet altijd voldoende vertrouwen in de samenwerkingsverbanden, wil men de toekomst van de scholen niet in de handen van het samenwerkingsverband leggen. Daarom zoekt men borging in landelijke regelgeving (aparte wetgeving en cao). Onderzoekers erkennen dat dit soort discussies spelen in diverse regio's. Maar constateren tevens dat wetgeving (huidige, dan wel andere) nooit oplossingen voor dit soort vraagstukken kan afdwingen. De vraagstukken zijn inherent aan het stelsel passend onderwijs, waarin het formuleren en uitwerken van een dekkend aanbod aan onderwijs- en ondersteuningsmogelijkheden een bevoegdheid van de gezamenlijke schoolbesturen is. Onderzoekers constateren overigens ook dat er al veel regio's zijn waarin de samenwerking in de regio al doeltreffend en naar wens verloopt, ook regio's met krimp en/of negatieve verevening. Onderzoekers wijzen in dit verband ook op de in maart 2018 in een bijeenkomst van de raden voor samenwerkingsverbanden geformuleerde lijst succesfactoren <http://steunpuntpassendonderwijs-vo.nl/wp-content/uploads/2018/03/Verslag-bijeenkomst-verevening-8-maart.pdf>.

5. Varianten waarmee het proces vervolgd kan worden

Onderzoekers presenteren 5 varianten (3 hoofd- en 2 subvarianten) die benut kunnen worden om een volgende stap te zetten in het dossier ont- en invlechting.

5.1. De huidige situatie optimaliseren

In deze variant blijft de wec in stand. So en vso blijven onderdeel van het primair onderwijs. Sovso scholen blijven mogelijk. Voor gesignaleerde knelpunten wordt zo snel mogelijk een oplossing gezocht, zonder dat hierbij wetten worden aangepast. Hiervoor dient een actieplan te worden opgesteld. De oplossingen worden gezocht in het aanpassen van lagere regelgeving in combinatie met het toestaan van experimenten, pilots en uitzonderingsituaties. Hierbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij reeds lopende ontwikkelingen in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de vereenvoudiging bekostiging po en vo. En wordt gezocht naar maatwerk voor knelpunten voor een bepaalde groep (zonder dat bepaalde regelingen generiek, voor een veel bredere groep dan de groep die het knelpunt ervaart, gaan gelden). Het actieplan omvat de onderwerpen die uit het onderzoek als meest knellend naar voren zijn gekomen:

- de arbeidsvoorwaarden vso,
- de vaklokalen vso,
- de positie van de EMB-leerlingen,
- de samenwerking tussen regulier en speciaal,
- omvang c.q. schaalgrootte.

5.2. De wec integraal verwerken in de wpo en de wvo en een beperkt aantal aanpassingen doen (nodig om gesignaleerde knelpunten op te lossen)

In deze variant wordt de wec minutieus opgeknipt en in de wpo en de wvo geplaatst. Op deze manier worden alle verworvenheden en borgingen van het (voortgezet) speciaal onderwijs één op één overgenomen. Alle onderliggende regelgeving wordt op vergelijkbare wijze aangepast. Voorgaande gebeurt in eerste instantie zonder dat er inhoudelijke aanpassingen worden gedaan. Deze aanpassingen vinden als tweede stap in deze variant plaats, maar zijn alleen aan de orde daar waar dat nodig is om knelpunten (zie onderdelen actieplan hoofdvariant 1) op te lossen. De invlechting van de wec in de wpo en de wvo is dus primair een technische operatie die wordt aangegrepen om het onderwijs aan 4-20 jarigen slechts in twee wetten te verankeren (één 4-12 (14), de andere 12- (maximaal) 20 jaar). Daarbij worden bovendien evidente knelpunten snel opgelost, maar de variant voorziet niet in een fundamentele, principiële herziening van wetten.

Variant 2 kent twee subvarianten.

5.2.1. De wec blijft bestaan voor een beperkt aantal scholen

Als hoofdvariant 2, maar de wec blijft bestaan voor bepaalde scholen, bijvoorbeeld scholen met louter het profiel dagbesteding, of scholen met louter EMB leerlingen of scholen met louter EMB-A leerlingen⁵.

5.2.2. Een beperkt aantal vso scholen blijft onder de wpo vallen

Als hoofdvariant 2, maar bepaalde vso scholen voor 12-20 jarigen blijven onder de wpo vallen, bijvoorbeeld tylylscholen.

5.3. De wec, de wpo en de wvo omvormen tot een nieuwe wet op het funderend onderwijs die rekening houdt met de diversiteit die uit het stelsel passend onderwijs voortvloeit

In deze variant vindt een integratie en tegelijkertijd grondige herziening plaats van de wpo, wec en wvo, uitmondend in een wet op het funderend onderwijs. De wet kan volledig toegespitst worden op de diversiteit die onder de wet passend onderwijs inmiddels gewenst is in het land.

⁵ En mogelijk ook de scholen voor cluster 1 en/of 2.

Bijlage 1 - Besturen met leerlingen in het speciaal onderwijs, oktober 2017

	aantal besturen	aantal vestigingen			aantal leerlingen		
		so	vso	totaal	so	vso	totaal
uitsluitend speciaal onderwijs	64	155	212	367	12.902	23.136	36.038
zowel basis- als speciaal	65	142	126	268	10.501	12.163	22.664
	129	297	338	635	23.403	35.299	58.702

Bijlage 2 - Achtergrondinformatie bij de inhoudelijke thema's

2.1. Dominerende thema's

Aan de hand van documentstudie en interviews hebben onderzoekers een lijst van 15 thema's opgesteld die domineren in het proces ont- en invlechting (v)so. In hoofdfase 1 van het proces (eind 2014-begin 2016) zijn alle thema's uitvoerig verkend en zijn voorstellen ontwikkeld voor de wijze waarop het betreffende thema in het proces ont- en invlechting aangepakt kan worden. Onderzoekers hebben vastgesteld dat de status van deze voorstellen divers en soms ook onduidelijk is (breed gedragen of niet, vastgesteld of niet). Bij lezing van deze bijlage dient de lezer de soms onduidelijke status van bepaalde voorstellen steeds in ogenschouw te nemen.

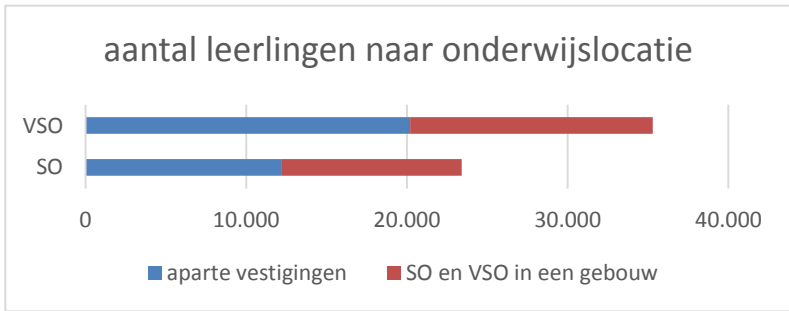
Thema	Aard knelpunt en mogelijke oplossingsrichtingen
1. Arbeidsvoorwaarden	<p>Dit knelpunt betreft de arbeidsvoorwaarden in het vso. Scholen die leerlingen lesgeven in de profielen arbeidsmarktgericht en vervolgonderwijs ervaren dat ze qua arbeidsvoorwaarden moeilijk kunnen concurreren met het reguliere vo onderwijs, terwijl men gedeeltelijk in dezelfde vijver vist. Ook wordt gesteld dat wanneer de eisen aan de vso-scholen, hun docenten en het onderwijs zo veel mogelijk worden geharmoniseerd met het regulier vo, het voor de hand ligt om ook te kijken naar de cao, anders kan ontstaan dat gelijk werk ongelijk beloond wordt.</p> <p>Dit knelpunt is op te lossen door in de betreffende cao (po in de huidige situatie, vo als het vso volledig tot het vo gaat behoren) op te nemen dat (bepaalde) leraren in het vso arbeidsvoorwaarden hebben die gelijk zijn aan die van leraren in het praktijkonderwijs of (een deel van het) vmbo. Dit heeft budgettaire consequenties (zie 2^e deel paragraaf 3).</p>
2. Bevoegdheden	<p>Het knelpunt is dat gevreesd wordt dat bij invlechting van het vso in het vo generieke vo bevoegdheidseisen zullen gaan gelden voor het vso.</p> <p>Dit knelpunt is bijvoorbeeld op te lossen door huidige bevoegdheidseisen voor bepaalde vormen van het vso overeind te houden als het vso onder de sector vo valt, bijvoorbeeld pabo als bevoegdheid voor vso profiel dagbesteding. Vergelijkbaar met regelgeving zoals deze ook voor het praktijkonderwijs geldt.</p>
3. Bekostiging	<p>In de documenten wordt vastgesteld dat de verschillen in systematiek tussen so enerzijds en sbo en bo anderzijds niet al te groot zijn. De hoogte van de bekostiging is verschillend en dat kan zo blijven en ook het totale budget dat nu beschikbaar is voor het so kan na de invlechting beschikbaar blijven. Uitgangspunt is dat de systematiek uiteindelijk zo veel mogelijk wordt geharmoniseerd (combinatie met vereenvoudiging bekostiging po).</p> <p>Een min of meer verborgen knelpunt in de huidige situatie is dat binnen veel sovso-scholen vaak middelen van het vso naar het so worden overgeheveld, omdat de bekostiging van het so als ontoereikend wordt ervaren. Bij ontvlechting wordt dit knelpunt manifest.</p> <p>De verschillen in organisatie en bekostiging tussen vo en vso zijn groter dan tussen het (s)bo en het so. In het proces werd een voorstel uitgewerkt voor de bekostiging van het vso na de invlechting. Voor het vso zit in deze voorstellen de intentie zoveel mogelijk aan te sluiten bij de systematiek van het voortgezet onderwijs, maar wordt in afwachting van de vereenvoudiging bekostiging een aantal specifieke zaken gehandhaafd. Wel kunnen de bedragen verschillen voor vo, pro en vso. Het totale budget dat nu beschikbaar is voor het vso blijft ook na de invlechting beschikbaar is de</p>

	<p>gedachte en ook hier zou moeten worden aangesloten bij het op handen zijnde traject van verdere vereenvoudiging van de bekostiging in het vo. In het vso betekent dat het loslaten van de ggl, een afschaffing van het P&A budget en de directietoeslag, afschaffen van de groeiregeling en overstappen naar een volledige kalenderjaarbekostiging. Dit zou budgettair neutraal moeten gebeuren en heeft dan geen gevolgen voor de sector als geheel, maar leidt wel tot verschillen op school- en bestuursniveau, die naar verwachting vooral voor kleine scholen ingrijpend zijn.</p> <p>Een aandachtspunt is dat naarmate er meer leerlingen in het regulier onderwijs worden opgevangen in plaats van in het speciaal onderwijs er geld weglekt uit het stelsel, omdat de basisbekostiging van leerlingen in het niet regulier onderwijs een fractie hoger is.</p>
4. BTW	<p>In de eerste jaren van de invoering van passend onderwijs was er sprake van onzekerheid. Tot 1 augustus 2016 gold een tijdelijke vrijstelling passend onderwijs. In 2017 is de vrijstelling geëxpliciteerd en structureel geworden. OCW en de raden hebben hierover gepubliceerd. De belastingdienst heeft recent laten weten dat bepaalde vormen van inhuur door het samenwerkingsverband bij schoolbesturen toch niet BTW vrij zijn. Wel BTW vrij is onderwijsondersteuning. Niet BTW vrij is inhuur voor bestuur en management, voor indicerende werkzaamheden en algemene OOP taken. Het is aan de raden en de ministeries van OCW en financiën hier een oplossing voor te vinden. Het onderwerp heeft geen directe relatie met het vraagstuk van wettelijke ont- en invlechting.</p>
5. Cluster 1 en 2	<p>Cluster 1 en 2 hebben binnen het huidige stelsel een bijzondere positie. Zij maken geen deel uit van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en hun bekostiging wijkt af van die van de overige (v)so scholen.</p> <p>Aanvankelijk (2015) werd in het proces ont- en invlechting gesteld dat cluster 1 en 2 onderdeel van de invlechting dienen te zijn. In latere notities is er vrijwel geen aandacht meer voor cluster 1 en 2. Dit neemt niet weg dat vrijwel alle in het proces gesignaleerde knelpunten ook voor deze instellingen gelden, zowel de huidige knelpunten, als de knelpunten die na ont- en invlechting kunnen ontstaan.</p> <p>Dit geldt overigens ook voor de gesuggereerde oplossingsrichtingen.</p>
6. (On)duidelijkheid over het doel van het proces	<p>In diverse notities worden veel redenen voor de operatie genoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Door invoering van passend onderwijs en de Wet kwaliteit (v)so verandert de verhouding tussen het speciaal en het regulier onderwijs, er ontstaat steeds nauwere samenwerking. ○ Door verbetering van de onderwijskwaliteit (v)so neemt de afstand tussen de verschillende vormen van onderwijs af. ○ Een nog betere aansluiting van regulier en speciaal onderwijs kan er voor zorgen dat de overgangen van leerlingen tussen verschillende vormen van onderwijs soepeler verlopen, ook zijn er meer flexibele arrangementen mogelijk en dient er efficiënter gebruik gemaakt te worden van bestaande voorzieningen. <p>Ook worden vijf trends genoemd die in verband gebracht worden met de ont- en invlechting:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs, met name het vso, verandert. ○ Passend onderwijs vraagt om nauwere samenwerking tussen speciaal en regulier.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kwaliteitsverbetering (v)so leidt tot een sterkere gerichtheid op doorstroom naar vervolgonderwijs of arbeidsmarkt. ○ Decentralisaties in het sociaal domein vragen om een nog betere toerusting van leerlingen op de arbeidsmarkt. ○ Leerlingdaling vraagt om een efficiënt gebruik van voorzieningen. ○ Maatwerk zo dicht mogelijk bij huis is gewenst. <p>Dit thema is an sich geen knelpunt.</p>
<p>7. Ernstig Meervoudig Beperkte leerlingen (EMB-leerlingen)</p>	<p>Zowel voor als sinds de invoering van passend onderwijs is de positie van EMB-leerlingen veelvuldig onderwerp van gesprek.</p> <p>Medio 2013 werd door de raden (po, vo, mbo) en het Steunpunt passend onderwijs de 'Richtlijn toelaatbaarheid ernstig meervoudig beperkte (EMB) leerlingen tot het so na 1 augustus 2014' opgesteld. In deze notitie worden binnen de doelgroep EMB drie groepen kinderen onderscheiden:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. een laag ontwikkelingsperspectief ten gevolge van een ernstige verstandelijke beperking (IQ < 35), vaak met moeilijk te 'lezen' gedrag en ernstige senso-motorische problematiek (zoals ontbreken van spraak, bijna niet kunnen zitten/staan), b. een matig tot lichte verstandelijke beperking (IQ tussen 35 en 70) en een grote zorgvraag ten gevolge van ernstige en complexe lichamelijke beperkingen, c. een matig tot lichte verstandelijke beperking (IQ tussen 35 en 70) in combinatie met moeilijk te reguleren gedragsproblematiek als gevolg van ernstige psychiatrische stoornissen. <p>In notities die in de periode 2014 - 2016 in dit proces over dit thema zijn opgesteld komt het volgende aan de orde. De drie verschillende categorieën leerlingen vragen om verschillende ondersteuning. Daarbij lijkt categorie a. goed als aparte groep onderscheiden te kunnen worden, de andere twee categorieën zijn minder goed af te bakken. Voor categorie a. is onderwijs vooral gericht op sociaal-emotionele ondersteuning (en motoriek). Er is hier sprake van een specifiek onderwijs-zorgarrangement. Deze groep valt hoogstwaarschijnlijk binnen de zorg onder de Wet langdurige zorg. Vanwege de nauwe verwevenheid tussen onderwijs en zorg en omdat er geen verschil is in het onderwijsprogramma tussen so en vso, is het voorstel in diverse procesnotities om (vooralsnog) deze groep uit te zonderen van de ontvlechting. Verkend moet worden of deze groep in de Wet primair onderwijs moet worden ondergebracht of dat een andere oplossing mogelijk beter is.</p> <p>Binnen de categorieën b. en c. is sprake van een grote variatie, zowel in onderwijsondersteunings- als zorgbehoefte. Leerlingen uit deze categorieën kunnen in verschillende uitstroomprofielen zitten, waaronder arbeidstoeleiding. Voor hun zorg vallen zij veelal onder de gemeente en (eventueel) Zorgverzekeringswet. Wat zij nodig hebben wordt opgenomen in het ontwikkelingsperspectief. Voor deze leerlingen zal zo wordt in diverse proces notities voorgesteld nog nader worden bezien of het splitsen van so en vso van toegevoegde waarde kan zijn. In ieder geval moet worden gekeken welke bevoegdheden docenten nodig hebben om aan deze leerlingen les te geven.</p> <p>In diverse notities wordt gesteld dat ontvlechting voor de categorie EMB a. geen meerwaarde heeft. Voor hen bestaat er nauwelijks verschil in het onderwijsprogramma tussen so en vso. Deze groep wordt daarom in</p>

	<p>procesdocumenten onder de wpo gebracht en bekeken moet worden of deze categorie leerlingen onder de wetgeving voor het po moet vallen. Ook breder dan de discussie over ont- en invlechting is de positie van deze groep leerlingen aan de orde. In een voetnoot⁶ is een citaat hierover uit het Regeerakkoord Rutte III opgenomen.</p>
8. Expertise	<p>Het behouden van de expertise van het speciaal onderwijs is al een thema sinds de vormgeving en invoering van passend onderwijs. De ont- en invlechting, de overgang naar een ander regime qua wet- en regelgeving, lijkt op zich geen groot risico voor verdwijnen expertise. Wellicht is dit ook de reden dat er in de bestudeerde notities vrijwel geen aandacht aan wordt besteedt. Het weglekken van expertise, als daar al sprake van is, lijkt meer een gevolg van beleid samenwerkingsverbanden (zie paragraaf 4). In het proces is in notities voorts gesteld dat een goede spreiding van voorzieningen gewenst is, maar dat hierbij voorkomen moet worden dat er veel relatief kleine scholen ontstaan, waarvan de kwaliteit en de expertise niet gewaarborgd kan worden. Ook in de regeling fusietoets is expertise een aandachtspunt (zie volgend thema).</p>
9. Fusie	<p>Dit thema betreft zowel fusies van scholen als fusies van schoolbesturen. In 2015 zijn de toenmalige regels voor fusie uitvoerig geanalyseerd, met als conclusie dat de regels niet passend zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De criteria zijn negatief geformuleerd, terwijl fusie in het (v)so tot sterkere scholen kan leiden. ○ Het criterium marktaandeel is niet passend voor het (v)so (ook in verband met de benodigde uitstroomprofielen). ○ De criteria zijn gebaseerd op de situatie voor de invoering van passend onderwijs. <p>In de regeling fusietoets van augustus 2017 blijft voor het speciaal onderwijs een inhoudelijk advies van de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) verplicht. Dit geldt zowel voor institutionele fusies (scholen) als bestuurlijke fusies. De reden hiervoor is dat het gaat om een relatief klein aantal scholen met specifieke expertise om onderwijs te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De nieuwe regeling maakt meer maatwerk mogelijk en is gericht op een integrale afweging van keuzevrijheid, de diversiteit van het onderwijsaanbod en een evenwichtige spreiding van voorzieningen. Vaste normen over bestuursomvang en marktaandeel spelen een minder belangrijke rol. De commissie toetst of bij een fusie de expertise voldoende gewaarborgd is.</p> <p>In april 2018 heeft het Kabinet laten weten de fusietoets af te schaffen. Onderzoekers stellen vast, mede op basis van recente interviews met stakeholders, dat er rond dit thema geen actuele knelpunten meer spelen.</p>
10. Huisvesting	<p>In procesdocumenten wordt geconstateerd dat er binnen het so/vso een ontwikkeling gaande is waarbij het so en vso sterker van elkaar worden onderscheiden, hetgeen zich onder meer uit in andere structuren en andere gebouwen.</p> <p>Het knelpunt in dit thema betreft het gebrek aan vaklokalen in de vso-scholen met de uitstroomprofielen arbeidsmarkt en vervolgonderwijs. Dit knelpunt speelt met name bij deze vso scholen die geografisch ver van</p>

⁶ Ook zal het kabinet, mede met het oog op leerlingen met een ernstig meervoudige handicap, bezien hoe de zorg voor leerlingen binnen een beperkt aantal onderwijsinstellingen met complexere casuïstiek direct uit de middelen voor zorg in onderwijstijd kan worden gefinancierd. De zorg thuis dient daarbij adequaat te blijven.

	<p>reguliere scholen gevestigd zijn of een leerlingpopulatie kennen die gedeeld gebruik van deze lokalen met het regulier onderwijs niet goed mogelijk maakt.</p> <p>Dit thema kent twee aspecten.</p> <p>a. Het aspect bouw (nieuw- en verbouw)/eerste inrichting. Hiervoor is de gemeente verantwoordelijk, op basis van de gemeentelijke verordening voorzieningen huisvesting. De meeste gemeenten baseren hun verordening geheel of grotendeels op de landelijke modelverordening van de VNG. In de huidige modelverordening valt het vso onder regels voor het po. In het vo deel van de verordening komen ook bepalingen over technieklokalen e.d. voor. Besloten kan worden het vso onder de vo regels te laten vallen. In elk geval in theorie levert dit het vso bij nieuwbouw en verbouw ruimte voor technieklokalen op. In de praktijk zal dit minder het geval zijn, omdat ook het aantal leerlingen een rol speelt. Het is wel een oplossing waar de grotere vso-scholen bij gebaat zijn. Het komt onderzoekers als ondoelmatig voor om via een algemene aanpassing van een model verordening alle betreffende vso-scholen recht op vaklokalen te geven. Waar bij komt (zie b.) dat er in de meeste gevallen vervolgens in de exploitatie ook geen middelen zijn voor de instandhouding van deze lokalen.</p> <p>b. Het aspect exploitatie van het gebouw. Hier speelt zowel de hoogte van de vergoeding als de school- en klassengrootte een rol. De opbouw van de vergoeding in het vso is anders dan in het vo met een lagere vast voet en een veel hoger bedrag per leerling. Hoofdoorzaak voor een niet sluitende exploitatie is echter de geringe schoolgrootte en de lage klassendeler. Bij het beschikbaar komen van ruimte voor praktijklokalen, wordt de exploitatievergoeding nog minder toereikend. Dit knelpunt is niet eenvoudig op te lossen.</p> <p>Onderzoekers stellen vast, op basis van eigen waarnemingen en informatie van stakeholders, dat er gemeenten zijn die samen met schoolbesturen en samenwerkingsverbanden actief zoeken naar oplossingen en hierbij de verordening loslaten. Vaak wordt het OOGO over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband aangegrepen om tot dit soort afspraken te komen.</p>									
<p>11. Huisvesting so en vso, gezamenlijk of apart</p>	<p>Dit thema is informatief van aard, geen knelpunt. De laatste jaren is een tendens waarneembaar om leerlingen van so en vso apart te huisvesten, onder meer om het vso een eigen uitstraling te geven. Voor de leerlingen die op aparte so of vso vestiging ingeschreven staan, geldt dit al. Maar ook een groot aantal leerlingen op sovso scholen krijgt onderwijs in aparte locaties. Het merendeel van de leerlingen in het speciaal onderwijs krijgt onderwijs in aparte locaties. Dit geldt het sterkst in het vso.</p> <div data-bbox="491 1693 1284 2002" data-label="Figure">  <table border="1"> <caption>aantal leerlingen naar onderwijslocatie</caption> <thead> <tr> <th>Onderwijslocatie</th> <th>aparte vestigingen</th> <th>SO en VSO in een gebouw</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>VSO</td> <td>~20.000</td> <td>~15.000</td> </tr> <tr> <td>SO</td> <td>~12.000</td> <td>~11.000</td> </tr> </tbody> </table> </div>	Onderwijslocatie	aparte vestigingen	SO en VSO in een gebouw	VSO	~20.000	~15.000	SO	~12.000	~11.000
Onderwijslocatie	aparte vestigingen	SO en VSO in een gebouw								
VSO	~20.000	~15.000								
SO	~12.000	~11.000								

12. Omvang	<p><i>Scholen</i></p> <p>Het speciaal onderwijs bestaat uit 258 scholen (brinnummers). Een school kan bestaan uit alleen so of alleen vso leerlingen of uit een combinatie, de zogenaamde sovso-school.</p> <p><i>Schoolsoorten per brinnummer</i></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th style="text-align: center;">so</th> <th style="text-align: center;">vso</th> <th style="text-align: center;">sovso</th> <th style="text-align: center;">totaal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aantal scholen</td> <td style="text-align: center;">49</td> <td style="text-align: center;">43</td> <td style="text-align: center;">166</td> <td style="text-align: center;">258</td> </tr> <tr> <td>Totaal aantal leerlingen</td> <td style="text-align: center;">7.785</td> <td style="text-align: center;">10.461</td> <td style="text-align: center;">40.456</td> <td style="text-align: center;">58.702</td> </tr> <tr> <td>Gemiddeld leerlingaantal</td> <td style="text-align: center;">159</td> <td style="text-align: center;">243</td> <td style="text-align: center;">244</td> <td style="text-align: center;">228</td> </tr> </tbody> </table> <p>In de wec zijn opheffingsnormen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs vastgelegd voor scholen (brinnummers) en voor een vso afdeling⁷. Als de sovso scholen gesplitst worden, komt - op basis van 1 oktober 2017 - één sovso school met beide afdelingen onder de opheffingsnorm en hebben zeventien scholen te maken met opheffing van één van hun afdelingen (9 so en 8 vso afdelingen). Bij de so afdelingen gaat het in de helft van de gevallen om relatief kleine so afdelingen bij grote vso vestigingen. Bij de vo afdelingen is dat in mindere mate het geval. Het aantal scholen neemt door de ontvlechting met 145 toe. Voor alle sovso scholen heeft de ontvlechting financiële consequenties.</p> <p>In het speciaal onderwijs gelden geen getalsmatige normen voor vestigingen. De gemiddelde vestigingsgrootte zou na de ontvlechting (inclusief opheffing vestigingen) uitkomen op 82 voor so en 107 voor vso. Meer dan 10% van de vestigingen zit onder de opheffingsnorm voor afzonderlijke scholen (zie ook pagina 13).</p> <p>Onderzoekers constateren dat er relatief veel kleine locaties (scholen, vestigingen) voor (v)so zijn. De soms zeer geringe omvang van vestigingen of scholen voor (v)so kan vanuit het oogpunt van kwaliteit en doelmatigheid een aandachtspunt zijn. Ook in procesdocumenten komt dit aan de orde. Voor het speciaal onderwijs, in het bijzonder het vso, geldt dat het bieden van kwaliteit een behoorlijke schaalgrootte vereist. Overwogen kan worden de opheffingsnormen te verhogen. Dit kan naar onze mening alleen in combinatie met het mogelijk maken van regionaal gewenste samenwerkings- en tussenvormen. Het niet kunnen stichten van nieuwe (v)so scholen wordt op een beperkt aantal plaatsen als problematisch ervaren. Onderzoekers vragen zich af of, nu binnen het stelsel passend onderwijs de regie voor de vormgeving van het dekkend aanbod bij de samenwerkingsverbanden ligt, deze belemmering niet zou moeten worden opgeheven.</p> <p><i>Besturen</i></p> <p>Het speciaal onderwijs (exclusief cluster 1 en 2) telt 129 besturen, 258 Brinnummers en 635 vestigingen⁸. De meeste besturen hebben zowel so als</p>		so	vso	sovso	totaal	Aantal scholen	49	43	166	258	Totaal aantal leerlingen	7.785	10.461	40.456	58.702	Gemiddeld leerlingaantal	159	243	244	228
	so	vso	sovso	totaal																	
Aantal scholen	49	43	166	258																	
Totaal aantal leerlingen	7.785	10.461	40.456	58.702																	
Gemiddeld leerlingaantal	159	243	244	228																	

⁷ Opheffingsnorm so 25 lln.
vso 29 lln.
sovso 33 lln.
afd. vso 8 lln.

⁸In het SO en VSO worden sinds de invoering van passend onderwijs de so en vso afdeling van een sovso school beschouwd als twee vestigingen met exact hetzelfde brinnummer. Daarnaast zijn er vestigingen met een apart subbrin-nummer (01, 02). Dit betreft vestigingen die op een aparte locatie gehuisvest zijn.

	<p>vso leerlingen, vaak binnen één school (sovso-school). De besturen zijn het bevoegd gezag van uitsluitend speciale scholen óf zijn een gemengd bestuur met voornamelijk (speciaal) basisonderwijs met een enkele school voor speciaal onderwijs. In het voortgezet onderwijs speelt bestuurlijk het speciaal onderwijs nauwelijks een rol. Opvallend is het grote aantal besturen met slechts een of twee scholen (brinnummers).</p>
<p>13. Samenwerking regulier en speciaal</p>	<p>Dit thema is één van de rode draden in het traject ont- en invlechting. De wens c.q. noodzaak nauwer te gaan samenwerken wordt vaak als reden genoemd over te gaan tot wettelijke ont- en invlechting. Feitelijk is de situatie omgekeerd. Een wet kan alleen randvoorwaarden scheppen voor betere samenwerking.</p> <p>In 2016 is (zie ook paragraaf 2) besloten het traject van invlechting te continueren vanuit een inhoudelijk perspectief, prioriteit te geven aan doorontwikkeling van samenwerkingsinitiatieven in de praktijk en niet langer primair te streven naar aanpassing van wet- en regelgeving.</p> <p>In juni 2016 verschijnt hierop een handreiking van de huidige wettelijke mogelijkheden voor samenwerking tussen speciaal en regulier onderwijs. In februari 2017 worden deze handreiking aangevuld met aandachtspunten in deze vormen van samenwerking. Deze handreikingen zijn sterk gericht op intensieve samenwerking tussen regulier en speciaal, met mogelijk als eindresultaat opheffing van de speciale school. Een gezamenlijke huisvesting wordt als een sterke aanjager gezien voor samenwerking. Het delen van huisvesting maakt gezamenlijk gebruik van praktijklokalen mogelijk, een van de veel genoemde knelpunten. In de beschreven experimenten worden de meeste knelpunten opgelost binnen de huidige wettelijke mogelijkheden.</p> <p>Een belemmerende factor is de eis dat groepen bao/so en vo/vso niet gemengd mogen worden, dat docenten in het vo andere bevoegdheden hebben dan in het vso en dat elke school (brinnummer) verantwoordelijk blijft voor zijn eigen leerlingen.</p> <p>In maart 2018 is een beleidsregel voor het experiment samenwerking regulier en speciaal onderwijs gepubliceerd, waarin de mogelijkheid geboden wordt dat een reguliere school en een speciale school gedurende een periode van vier jaar geïntegreerd onderwijs vorm geven en deelnemende leerlingen kunnen mengen. Docenten van het vso mogen les geven aan vo leerlingen en omgekeerd tijdens de experimenteerperiode. De scholen houden hun eigen bekostiging en de docenten werken op basis van detachering, dus geen wijzigingen in salaris en rechtspositie. Het uiteindelijke doel (verplicht voor deelnemers aan het experiment) is het opheffen van de (vestiging) van de speciale school. Deze regeling biedt oplossingen voor knelpunten, maar verplicht tot opheffing van de speciale school/ integratie in het reguliere onderwijs.</p> <p>De conclusie van onderzoekers is dat beide genoemde handreikingen (2016, 2017) in het veld meer duidelijkheid hebben geschapen en misverstanden hebben weggenomen over realiseerbare samenwerkingsmogelijkheden tussen regulier en speciaal, binnen de huidige wet- en regelgeving. Veel scholen en samenwerkingsverbanden maken er inmiddels dankbaar gebruik van. Er zijn maatwerkoplossingen gevonden. Anderen hebben vastgesteld dat samenwerkingsvormen die zij voorstaan momenteel niet mogelijk zijn.</p>

<p>14. Uitstroomprofielen</p>	<p>Uitstroomprofielen in het vso zijn geïntroduceerd in de Wet kwaliteit (v)so. Onderscheiden worden de profielen dagbesteding, arbeidsmarktgericht en diploma-/vervolgonderwijsgericht. Deze uitstroomprofielen worden per leerling bij DUO geregistreerd sinds 1 augustus 2014. Ongeveer 28% van de leerlingen krijgt onderwijs in het profiel dagbesteding, 25% in het profiel arbeid en bijna de helft (47%) in het profiel vervolgonderwijs. De meeste vso vestigingen bieden meerdere uitstroomprofielen aan. In een van de procesdocumenten wordt geconstateerd dat er een correlatie bestaat tussen het aantal vso leerlingen met het uitstroomprofiel arbeidsmarkt in een regio en het aantal leerling praktijkonderwijs. Een groot aantal leerlingen in het praktijkonderwijs gaat veelal samen met een klein aantal leerlingen in het vso uitstroomprofiel arbeidsmarkt. De notitie constateert dat er voor deze doelgroep dus veel kansen voor samenwerking lijken te zijn.</p> <p>In diverse notities wordt gepleit voor differentiatie in wet- en regelgeving naar uitstroomprofielen. De wet- en regelgeving voor de uitstroomprofielen dagbesteding en arbeidsmarktgericht zou zoveel als nodig moeten gaan lijken op die van het praktijkonderwijs. En het uitstroomprofiel vervolgonderwijs in bepaalde mate op reguliere vmbo, havo en vwo (met behoud van bepaalde vso verworvenheden).</p> <p>Over het profiel dagbesteding wordt in procesdocumenten opgemerkt dat qua wet- en regelgeving opgaan in het vo geen meerwaarde heeft. In dit profiel is de doorgaande lijn so/vso extra belangrijk en er is in dit profiel weinig samenwerking (smogelijkheid) met het regulier onderwijs.</p> <p>Onderzoekers constateren op grond van het feit dat veel scholen meerdere profielen aanbieden dat het (vrijwel) onmogelijk is het profiel dagbesteding onder een ander wettelijk regime te laten vallen dan beide andere profielen. Het aantal leerlingen in een bepaald profiel op een bepaalde school kan naar de mening van onderzoekers wel benut worden bij het stellen van eisen met betrekking tot bevoegdheden van het personeel en het bepalen van de hoogte van de bekostiging.</p>
<p>15. Wet kwaliteit vso</p>	<p>In de Wet kwaliteit (v)so zijn de uitstroomprofielen vervolgonderwijs, arbeidsmarktgericht en dagbesteding geïntroduceerd (zie thema 14). De wet heeft een verdere kwalitatieve ontwikkeling gestimuleerd. Het thema levert geen echte knelpunten op.</p> <p>Hoewel geen echt onderdeel van dit thema is onder deze noemer bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor behoud van specifieke verworvenheden van het vso, bijvoorbeeld een afwijkend aantal lesgebonden uren, de mogelijkheid tot staatsexamen, gefaseerd examen doen, een langere stageperiode, etc.</p>

Samenvattend concluderen onderzoekers dat de grootste knel- of discussiepunten zijn: de arbeidsvoorwaarden vso, de vaklokalen vso, de positie van de EMB-leerlingen, de samenwerking tussen regulier en speciaal en omvang c.q. schaalgrootte, waarbij het laatste thema meer vanuit documentstudie en onderzoekers zelf als knelpunt wordt aangedragen, dan vanuit de sector.

2.2. Mogelijk nieuwe knelpunten

Vanaf de start van het proces is er sprake van een tweede groep knelpunten. Dit betreft geen knelpunten in de huidige situatie, maar knelpunten die kunnen gaan ontstaan bij wettelijke ont- en

invlechting. Soms ook betreft het knelpunten uit de huidige situatie die na wettelijke ont- en invlechting in een andere dimensie terugkeren.

Aard knelpunt	Toelichting																																													
a. Splitsing sovso	<p>Bij ontvlechting worden so en vso qua wet- en regelgeving gesplitst. Of er ook verplicht sprake is van gebouwelijke splitsing is helemaal afhankelijk van de uitwerking in wet- en regelgeving, maar zou naar de mening van onderzoekers niet noodzakelijk hoeven te zijn.</p> <p>In het stelsel passend onderwijs zijn alle sovso scholen administratief gesplitst en is de vestiging het uitgangspunt voor indeling in de samenwerkingsverbanden. Samenwerking tussen regulier en speciaal vindt meestal op vestigingsniveau plaats. Na ontvlechting⁹ ontstaat het volgende beeld:</p> <table border="1" data-bbox="528 701 1273 936"> <thead> <tr> <th></th> <th>so</th> <th>vso</th> <th>totaal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>aantal leerlingen</td> <td>23.403</td> <td>35.299</td> <td>58.702</td> </tr> <tr> <td>aantal scholen (brin)</td> <td>215</td> <td>209</td> <td>424</td> </tr> <tr> <td>gemiddelde per school</td> <td>109</td> <td>169</td> <td>138</td> </tr> <tr> <td>aantal vestigingen</td> <td>297</td> <td>338</td> <td>635</td> </tr> <tr> <td>gemiddelde per vestiging</td> <td>79</td> <td>104</td> <td>92</td> </tr> </tbody> </table> <p>Splitsing van sovso scholen in so en vso scholen kan meerdere knelpunten opleveren.</p> <p>Veel docenten op sovso scholen geven les aan zowel so als vso groepen. In procesdocumenten wordt gesteld dat dit na invlechting nog steeds kan, ook als so en vso school onder hetzelfde bestuur vallen (bestuursaanstelling). Onderzoekers merken hierbij op dat er dan nog wel de nodige praktische knelpunten zijn op te lossen.</p> <p>Een ander knelpunt is dat uit splitsing in wet- en regelgeving van so en vso kan voortvloeien dat de bestuurlijke complexiteit voor bepaalde schoolbesturen toeneemt. Er ontstaan bevoegde gezagen die zowel met de wet- en regelgeving po als de wet- en regelgeving vo te maken krijgen. Oplossingen hiervoor kunnen zijn bestuurlijke schaalvergroting of bestuurlijke overdracht van bepaalde scholen.</p> <p>In zowel het so als vso is er een substantieel aantal vestigingen met minder dan 50 leerlingen. In het so is dat 23% van de vestigingen en in het vso is dat 10%. Opheffingsnormen gelden voor scholen, niet voor vestigingen.</p> <p><i>Aantal vestigingen met minder dan 50 leerlingen</i></p> <table border="1" data-bbox="528 1619 874 1888"> <thead> <tr> <th>Aantal lln.</th> <th>so</th> <th>vso</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>10 of <10</td> <td>3</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>10-20</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>20-30</td> <td>12</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>30-40</td> <td>23</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>40-50</td> <td>26</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>totaal <50</td> <td>67</td> <td>32</td> </tr> </tbody> </table> <p>Een ander knelpunt wordt gevormd door de opheffingsnormen zoals deze thans in de wet geformuleerd zijn (zie voetnoot bij thema 12). Op</p>		so	vso	totaal	aantal leerlingen	23.403	35.299	58.702	aantal scholen (brin)	215	209	424	gemiddelde per school	109	169	138	aantal vestigingen	297	338	635	gemiddelde per vestiging	79	104	92	Aantal lln.	so	vso	10 of <10	3	1	10-20	3	4	20-30	12	10	30-40	23	10	40-50	26	7	totaal <50	67	32
	so	vso	totaal																																											
aantal leerlingen	23.403	35.299	58.702																																											
aantal scholen (brin)	215	209	424																																											
gemiddelde per school	109	169	138																																											
aantal vestigingen	297	338	635																																											
gemiddelde per vestiging	79	104	92																																											
Aantal lln.	so	vso																																												
10 of <10	3	1																																												
10-20	3	4																																												
20-30	12	10																																												
30-40	23	10																																												
40-50	26	7																																												
totaal <50	67	32																																												

⁹ Geen rekening is gehouden met mogelijke opheffing van vestigingen.

	<p>basis van de teldatum oktober 2017 kunnen 19 afdelingen van sovso-scholen dan niet meer zelfstandig voorbestaan. Een oplossingsrichting kan zijn het versoepelen van de opheffingsnormen, maar het is de vraag of kwaliteit en doelmatigheid hiermee gediend zijn. Onderzoekers zien de oplossing meer in vormen van maatwerk, het bieden van (v)so expertise in grotere eenheden, bijvoorbeeld enkele so-klassen in een reguliere school. Omdat elke situatie anders is (type leerlingen, regionale situatie) zal dit om veel verschillende vormen van maatwerk vragen, enkele algemene oplossingen volstaan niet.</p> <p>Ook kunnen er twee knelpunten ten aanzien van de bekostiging ontstaan. Harmonisering van de bekostiging leidt tot herverdeeleffecten, met name voor de vso scholen, die vooral voor kleine scholen nadelig uitpakken. Dit staat los van splitsing so-vso, maar is een gevolg van de invlechting en geldt voor alle vso scholen. Splitsing leidt tot toename van het aantal scholen en dus tot hogere uitgaven voor vaste voeten. Bij budgettair neutrale invoering heeft dit vooral negatieve gevolgen voor de nu al zelfstandige so en vso scholen.</p>
b. Bevoegdheden	<p>Dit punt kan gaan spelen als het vso onder de wvo gebracht wordt en dit gebeurt zonder differentiatie. Uit documentstudie en interviews komt naar voren dat er concrete ideeën zijn over gedifferentieerde oplossingen, waarvoor ook breed draagvlak lijkt te bestaan.</p>
c. Meerkosten arbeidsvoorwaarden vso/Budget-neutrale aanpak	<p>De gpl in het vso bedraagt ruim € 66.000. De gpl vo vmbo en pro bedraagt ruim € 78.000. Het verschil tussen schaal LB in het po en in het vo bedraagt op jaarbasis € 9.600 per fte, inclusief werkgeverslasten. Voor LC bedraagt het verschil ruim € 3.300. Dit punt wordt als fors knelpunt genoemd, omdat het ministerie van OCW zich tot dusver op het standpunt gesteld heeft dat de operatie ont- en invlechting budgettair neutraal dient te verlopen.</p>
d. De positie van EMB-leerlingen	<p>Dit wordt, met name in de ogen van directeuren en bestuurders van deze scholen, een probleem als de vso scholen voor deze leerlingen onder de wvo komen. Onderzoekers stellen vast dat in de documenten weliswaar steeds gesteld wordt dat invlechting in de wvo geen meerwaarde heeft, maar tot welke concrete knelpunten die dan gaat leiden wordt minder duidelijk. Mogelijk kan invlechting mét differentiatie en het bieden van voldoende samenwerkingsmogelijkheden (bijvoorbeeld so en vso emb in één gebouw blijft mogelijk) dit knelpunt oplossen (zie ook thema 7).</p>

De voornaamste knelpunten in deze categorie betreffen naar de mening van de onderzoekers de punten a. en c.

Bij a. plaatsen onderzoekers de kanttekening dat de meeste, niet alle, hier gesignaleerde knelpunten zich voordoen daar waar de omvang van de school en/of het schoolbestuur relatief klein is.

Voor punt c. geldt dat budgettair neutraal oplossen van dit knelpunt in de ogen van onderzoekers niet mogelijk c.q. wenselijk is.