



De Werkmaatschappij
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Review 0

Rapport



Programmatitel: Passend Onderwijs

Gateway™ nummer: 2013-01

Privacy rubricering:

Organisatie vertrouwelijk

Gateway™ Review 0 – Strategie en bereik

Versie nummer: Definitief 1.0

Datum van oplevering aan SRO: 25 januari 2013

Overheidsorganisatie: Ministerie van OCenW

SRO: Fons Dingelstad

Gateway™ Review data: 14 t/m 18 januari 2013

Gateway™ Review Team Leider: Pieter Frijns

Gateway™ Review Team Leden: Eelke Buizer
Diana van der Stelt
Christel Ewalds

Achtergrond

Doelen van het programma:

JOZ heeft als doel om de wet Passend Onderwijs in Nederland te implementeren. Het is de bedoeling dat op 1 augustus 2014 de wettelijke stelselwijziging is ingevoerd, waarmee passend onderwijs wordt gerealiseerd.

De doelstelling van de wet Passend Onderwijs is de realisatie van een efficiënt en effectief stelsel van passend onderwijs, dat naadloos past in het regulier primair- en voortgezet onderwijs. Het nieuwe stelsel moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- **Kwaliteit:** leerlingen krijgen zo goed mogelijk onderwijs.
- **Toegankelijkheid:** elk kind krijgt zoveel mogelijk passend onderwijs, dat in overleg met de ouders wordt gerealiseerd.
- **Professionalisering:** docenten zijn goed toegerust voor het omgaan met verschillen.
- **Samenwerken:** scholen werken samen zoals met jeugdzorg en gemeente/provincies.
- **Effectiviteit:** doelmatige en transparante besteding van middelen.

Voor de implementatie heeft JOZ een implementatieplan gemaakt.

Drijfveren voor het programma:

Het implementeren van de wet Passend Onderwijs is veelomvattend en complex. Daarom is er voor gekozen om hiervoor een apart programma in te richten en de verantwoordelijkheid hiervoor te beleggen bij de tijdelijke directie JOZ, teneinde de implementatie beheerst en gecontroleerd te laten verlopen.

De stand van zaken t.a.v. verandering/migratie en/of verwerving:

Met de goedkeuring in oktober 2012 door de Eerste Kamer zijn de wettelijke basis en het kader voor passend onderwijs vastgesteld. Door de Eerste en Tweede kamer zijn aanvullingen aangebracht ten aanzien van de mogelijkheden om te escaleren als schoolbesturen hun samenwerkingsverband niet rondkrijgen (arbitragecommissie) en indien ouders niet tevreden zijn met het geboden aanbod (geschillencommissie). De politieke besluitvorming is hiermee afgerond. Op basis hiervan vinden nadere uitwerkingen plaats en is een start gemaakt met de implementatie. Op dit moment is er een goedgekeurd programmaplan en zijn alle betrokken partijen bezig om vanuit hun perspectief en verantwoordelijkheid aan de implementatie bij te dragen.

Huidige status t.a.v. Gateway™ Reviews op programma:

Er hebben geen eerdere Gateway Reviews op dit dossier plaatsgevonden.

Aanleiding en doeleinden van de Gateway™ Review

Bij een OGC Gateway Review 0 kan een breed scala aan vraagstellingen en onderwerpen aan bod komen. Op basis van de fase waarin het programma

zich bevindt en de vraagstelling van de opdrachtgever, is tijdens de voorbereiding van de OGC Gateway Review 0 de opdrachtgever samen met het reviewteam bepaald wat de focus en de relevante aspecten voor de betreffende OGC Gateway Review 0 zijn. Appendix A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0

Door de directeur JOZ is aan het Gateway Review team de volgende vraagstelling voorgelegd:

Hoofdvraag: gaan we met het gezamenlijke programma van OCW en haar partners realiseren dat passend onderwijs per 1 augustus 2014 gaat functioneren?

Deelvraag 1: is onze analyse van de huidige situatie juist? Klopt ons beeld van hoe het veld ervoor staat?

Deelvraag 2: voldoet het programma (dus gezamenlijk: OCW én haar partners) om aan de situatie het hoofd te bieden?

- Bevat het programma de juiste activiteiten?
- Kent het veld het programma?
- Is er draagvlak voor het programma?
- Maakt men er gebruik van c.q. gaat men er gebruik van maken?

Deelvraag 3: hebben wij voldoende regie?

- Houden we voldoende oog op het veld? Werkt onze monitoring en is deze afdoende?
- Kunnen we in actie komen, wanneer nodig?
- Werkt de samenwerking met onze partners?
- Kunnen wij als OCW zelf het nodige doen?

De hoofdvraag wordt in de 'Delivery Confidence uitspraak' direct beantwoord. Omwille van de leesbaarheid en om herhalingen te voorkomen, is de beantwoording van de deelvragen hierin niet opgenomen. De beantwoording van de deelvragen is vervat in de bevindingen en aanbevelingen.

Uitvoering van de Gateway™ Review

Deze Gateway Review 0 op het programma Passend Onderwijs is uitgevoerd van 14 t/m 18 januari 2013 te Den Haag. De leden van het reviewteam zijn vermeld op de frontpagina.

Het reviewteam dankt hierbij het programmateam voor hun ondersteuning en openheid. Daarnaast wil het reviewteam de geïnterviewden voor de openhartige en prettige gesprekken. Dat heeft veel bijgedragen aan overzicht, inzicht en begrip van het programma bij het reviewteam en aan het reviewresultaat.

Gateway Delivery Confidence Assessment (conclusies)

Delivery Confidence uitspraak

R.O.G.-status: **[Oranje]**

De stelselwijziging voor het passend onderwijs kent een lange voorgeschiedenis. Sinds 2004 wordt nagedacht over de herziening van het stelsel voor leerlingen die extra zorg nodig hebben in het primair en voortgezet onderwijs. De aanleiding voor de herziening was zowel inhoudelijk als financieel van aard. Mede door kabinetswijzigingen zijn de ideeën en concepten over de inrichting van passend onderwijs in loop van de tijd aan verandering onderhevig geweest. Met de vaststelling van de wet Passend Onderwijs is de politieke besluitvorming afgerond en is de formele fase van implementatie gestart.

Hoewel de formele besluitvorming hiermee pas recentelijk is afgerond, wordt binnen het onderwijsveld al langere tijd aandacht besteed aan het realiseren van passend onderwijs. Zo zijn al voorlopers en experimenten actief. Ook JOZ heeft de voorbereiding van de implementatie al actief ter hand genomen en de aanpak in een programmaplan vastgelegd. Hoewel er voor gekozen is programmatisch te werken, blijkt uit de review dat er nog niet voldoende gestructureerd en planmatig wordt gewerkt. Ook komt naar voren dat er nog onvoldoende in en op samenhang wordt gestuurd. Dit betreft zowel bestuurlijke als inhoudelijke aspecten. Hiermee ontstaat het risico dat de positieve energie niet optimaal wordt benut en tot onnodige vrijwingswarmte leidt, waardoor een succesvolle implementatie (onnodig) wordt bemoeilijkt.

Er is bewust vanuit JOZ gekozen een andere werkwijze te hanteren, waarbij actiever wordt geparticipeerd en ondersteuning wordt geboden aan de voor de daadwerkelijke implementatie verantwoordelijke partijen. Hierbij wordt niet de hiërarchische benadering gehanteerd, maar de filosofie van partnership en netwerken. Uit de review blijkt dat deze aanpak wordt herkend en gewaardeerd, maar dat nog op verschillende punten verbetering en optimalisatie gewenst is. Daarnaast wordt aangedrongen op een betere balans tussen het politiek-bestuurlijke spoor (het creëren van bestuurlijke, organisatorische en financiële randvoorwaarden) en het doelmatig realiseren van passend onderwijs voor elk kind.

Ook bestaan op verschillende aspecten nog onduidelijkheden en wordt aanscherping gevraagd. Dit betreft de volgende hoofdaspecten: a) aanscherpen en uitdragen doel en scope van het programma, b) het vergroten van de samenhang door hier actief op te sturen, c) het nog meer laten aansluiten van de aanpak en werkwijze op de gekozen implementatiestrategie en d) het verder optimaliseren van de communicatie en voorlichtingsactiviteiten opdat deze ondersteunend zijn aan het realiseren van de beoogde doelen.






Aan deze Gateway Review lag de volgende hoofdvraag ten grondslag: "Gaan we met het gezamenlijke programma van OCW en haar partners realiseren

dat passend onderwijs per 1 augustus 2014 gaat functioneren?"

Op basis van de bevindingen is het reviewteam van mening dat er nog veel moet gebeuren, waaronder het treffen van een aantal reeds in gang gezette en aanvullende maatregelen. Dit vanuit de optiek dat in de komende anderhalf jaar de implementatie dusdanig ver gevorderd moet zijn, om op 1 augustus 2014 verantwoord met het nieuwe stelsel voor passend onderwijs te starten en tevens het stelsel dan voldoende robuust moet zijn om binnen de reguliere organisatie verder vorm te krijgen. Gezien het draagvlak voor de wet Passend Onderwijs en de positieve energie in het onderwijsveld, lijkt een geslaagde implementatie mogelijk.

Omwille van de leesbaarheid en om herhalingen te voorkomen, is de beantwoording van de deelvragen vervat in de bevindingen en aanbevelingen.

De R.O.G-status van de Delivery Confidence uitspraak dient de volgende definities te gebruiken.

R.O.G	Criteria
	Een geslaagde implementatie van het programma/project (binnen de tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of deadline niet te worden overschreden.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	Een geslaagde implementatie van het programma/project lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de project/programm definitie, tijdsplanning, begroting of te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma/project te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Samenvatting van Aanbevelingen

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen die zijn geprioriteerd volgens onderstaande definities.

Ref. Nr.	Aanbeveling	Kritiek/ Essentieel/ Aanbevolen
1.	Maak helder wat in de scope (inhoud en einddatum) van het programma zit, inclusief de bijbehorende leidende uitgangspunten (bijvoorbeeld de regio-indelingen). Maak van zaken die buiten de scope vallen – zowel in inhoud als in tijd - helder wat als belangrijke randvoorwaarden voor succes worden onderkend.	Kritiek (Doe onmiddellijk)
2.	Gezien de reeds bekende politieke afspraken en de reële kans op toekomstige ingrepen, is het van belang om tijdig en gestructureerd de impact hiervan te bekijken en waar nodig door te vertalen in de scope en/of uitgangspunten die de basis vormen voor het programmaplan.	Essentieel (Doe binnenkort)
3.	Maak, uitgaande van de verhelderde scope, een decompositie van doelen naar activiteiten (en risico's), plaats deze in de tijd en zorg voor een duidelijke rolname door de betrokkenen. . Ga hierbij uit van de principes van een netwerkorganisatie en vermijd zo veel mogelijk een hiërarchische sturing.	Kritiek (Doe onmiddellijk)
4.	Houd als onderdeel van de regierol van OCW meer gestructureerd toezicht op a) de invulling en uitvoering van de vastgestelde activiteiten van verantwoordelijke partners en b) de ontwikkelingen die van invloed zijn op deze activiteiten, uitgangspunten en randvoorwaarden. Acteer daarbij pro-actief, treed waar nodig correctief op richting verantwoordelijke partners en communiceer tijdig en eenduidig over ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het implementatie-programma naar alle belanghebbenden	Essentieel (Doe binnenkort)
5.	Start binnen OCW de discussie en neem op korte termijn besluiten over de wijze waarop sectoroverstijgende implementaties in het algemeen en het voortbestaan van JOZ in het bijzonder afdoende aandacht en ondersteuning kunnen krijgen, opdat beoogde doelen en resultaten daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.	Essentieel (Doe binnenkort)

6.	<p>Zorg voor een duidelijke beschrijving van de rol en benodigde competenties van de accountmanagers en pas deze daarna toe, rekening houdend met de (inter-)departementale discussies en departementale ambities op dit gebied. Houdt hierbij rekening dat uit de gesprekken naar voren komt dat het huidige aantal als te groot en de kwaliteit als ontoereikend wordt ervaren.</p>	<p>Kritiek (Doe onmiddellijk)</p>
7.	<p>Ga door met het ingezette spoor om de noodzakelijke bestuurlijke, financiële en organisatorische randvoorwaarden tijdig te realiseren.</p> <p>Initieer en faciliteer daarnaast een proces waarin de inhoudelijke doelen van het passend onderwijs uitgewerkt worden in een gemeenschappelijk referentiekader en kwaliteitseisen (afhankelijk van de fase van implementatie), inclusief een beeld van de gewenste onderwerpen waarvoor uniformiteit gewenst is opdat de inhoudelijke doelen van de wet duurzaam worden geborgd en onnodige bureaucratie wordt voorkomen. Het reviewteam adviseert om hierbij de beschikbare kennis, inzichten en ervaringen te delen en verspreiden en om een vierdeling aan te brengen (én hierover te communiceren) tussen a) zaken die niet meer ter discussie staan, b) die inmiddels uitgehard zijn, c) waarover nog met elkaar ervaringen worden opgedaan voordat er een besluit wordt genomen en d) zaken die vrij zijn.</p>	<p>Essentieel (Doe binnenkort)</p>
8.	<p>Koester de medewerking, inzet en bereidwilligheid van voorlopers en experimenten. Geef hierbij meer aandacht aan het bieden van (financiële) faciliteiten en sparringsmogelijkheden om hen in de gelegenheid te stellen ervaringen op te doen en actief te delen. Dit geldt zowel voor bijstellingen en aanvullingen op programmaniveau als voor het mede- en hergebruik van ontwikkelde instrumenten en hulpmiddelen. Hierbij wordt aanbevolen om explicieter te maken welke doelen en leerervaringen nodig zijn, bij welke voorloper of experiment deze belegd zijn en hoe deze geëvalueerd en toepasbaar en beschikbaar voor vervolgebruik gemaakt worden (vasthouden, nog te verbeteren, niet meer doen, aanvullend te doen). Houd hierbij rekening met de contextgebondenheid van de opgedane ervaringen.</p>	<p>Essentieel (Doe binnenkort)</p>
9.	<p>Maak binnen de programma-organisatie en werkwijze een duidelijk onderscheid in de sturing op bestuurlijke, organisatorische en financiële mijlpalen</p>	<p>Essentieel (Doe binnenkort)</p>

	en de sturing op het behalen van de inhoudelijke doelen. Neem daarnaast op korte termijn maatregelen om de kennis en ervaring van betrokkenen vast te leggen en breder te benutten.	
10.	Zet de ingeslagen weg van de regie op de (basis-) informatievoorziening en DUO voort en betrek in toenemende mate het onderwijsveld hierbij. Houd hierbij onder andere rekening met de de additionele informatiebehoefte vanuit het onderwijsveld, de rolneming van de softwareleveranciers en de ondersteuning van de (financiële) planning en control.	Aanbevolen
11.	Zorg als JOZ met de andere programmaverantwoordelijken voor een eenduidige inrichting van de planmatige communicatie waarbij een duidelijke rolverdeling is aangebracht, opdat de betrokken partijen (onder andere de SWV'en en docenten) tijdig over de juiste informatie kunnen beschikken en het sturen in en op samenhang en doelrealisatie optimaal wordt ondersteund.	Essentieel (Doe binnenkort)

Kritiek (Doe onmiddellijk) – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.

Essentieel (Doe binnenkort) – Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten dient het programma/project binnenkort actie te nemen.
[N.B. Het review team dient zo mogelijk de essentiële aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]

Aanbevolen – Het programma/project kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.
[N.B. Het review team dient zo mogelijk deze aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]

Bevindingen en aanbevelingen

In het kader van de uitvoering van deze Gateway review zijn verschillende documenten bestudeerd en 25 gesprekken gevoerd. Daaruit is een beeld naar voren gekomen over de aanpak en de stand van zaken van de implementatie van het passend onderwijs, dat in deze paragraaf in de volgende categorieën wordt uitgewerkt:

1. Doel en scope
2. Sturen in en op samenhang
3. Aanpak en werkwijze
4. Communicatie en voorlichting

Doel en scope

De stelselwijziging voor het passend onderwijs kent een lange voorgeschiedenis. Sinds 2004 wordt nagedacht over de herziening van het stelsel voor leerlingen die extra zorg nodig hebben in het primair en voortgezet onderwijs. De aanleiding voor de herziening was zowel inhoudelijk als financieel van aard. Mede door kabinetswijzigingen zijn de ideeën en concepten over de inrichting van passend onderwijs in loop van de tijd aan verandering onderhevig geweest.

Uit de bestudeerde documentatie en de gehouden interviews komt naar voren dat voor het functioneren van het passend onderwijs forse veranderingen nodig zijn op twee terreinen:

- Het bestuurlijk niveau: het realiseren van de noodzakelijke bestuurlijke, financiële en organisatorische randvoorwaarden;
- Het uitvoerend niveau: het in de dagelijkse praktijk in een samenspel van alle betrokken partijen (waaronder docenten, ouders, besturen en SWV'en) doelmatig realiseren van passend onderwijs voor alle kinderen.

Een breed gedragen beeld bij de geïnterviewden is dat op beide niveaus de veranderingen dermate groot zijn dat gedurende een langere periode (5-10 jaren) implementatie-inspanningen nodig zijn om het gedachtegoed van passend onderwijs in de houding en werkwijzen van alle betrokkenen te verankeren.

Omdat geïnterviewden zich realiseren dat het invoeren van passend onderwijs een lang traject vergt, verwacht niemand dat het op 1 augustus 2014 'klaar' is. Deze datum wordt eerder gezien als een start- dan een einddatum, met uitzondering van een aantal formele vereisten waaraan op dat moment voldaan moet zijn. Over wat precies op 1 augustus 2014 bereikt moet zijn en dan vooral aan welke kwaliteitseisen moet zijn voldaan, bestaan nog veel onduidelijkheden en vragen. Tijdens een groot aantal gesprekken is naar voren gekomen dat degenen die bij de realisatie betrokken zijn nog geen scherp beeld hebben welke aanvullende verplichtingen (zowel qua vorm als inhoud) uit de nog in ontwikkeling zijnde AMvB'en zullen komen. Dit nog los van de naar verwachting voor de implementatie van passend onderwijs ingrijpende maar nog niet precies bekende gevolgen van de politieke

afspraken uit het regeerakkoord (bijvoorbeeld het toevoegen van het leerwegondersteunend en praktijkonderwijs), en eventuele toekomstige politieke besluiten.

Aanbeveling 1

Maak helder wat in de scope (inhoud en einddatum) van het programma zit, inclusief de bijbehorende leidende uitgangspunten (bijvoorbeeld de regio-indelingen). Maak van zaken die buiten de scope vallen – zowel in inhoud als in tijd - helder wat als belangrijke randvoorwaarden voor succes worden onderkend.

Aanbeveling 2

Gezien de reeds bekende politieke afspraken en de reële kans op toekomstige ingrepen, is het van belang om tijdig en gestructureerd de impact hiervan te bekijken en waar nodig door te vertalen in de scope en/of uitgangspunten die de basis vormen voor het programmaplan.

Sturen in en op samenhang

Voor de implementatie van het nieuwe stelsel moeten veel activiteiten door verschillende partijen in samenhang worden uitgevoerd. Dit vraagt volgens geïnterviewden voldoende transparantie over timing en inhoudelijke afstemming.

Het sturen in en op samenhang, kent in ieder geval de volgende vier dimensies:

- Inhoudelijke activiteiten;
- Tijd en tijdigheid;
- Spelers;
- Kansen en risico's.

Inhoudelijke activiteiten binnen en buiten de scope van het programma

In het programmaplan zijn de belangrijkste mijlpalen voor de tijdige implementatie van de wettelijke verplichtingen weergegeven. Deze wettelijke verplichtingen zijn bij alle geïnterviewden bekend en worden onderkend. Het betreft echter een hoofdlijnenplanning en in de gesprekken komt naar voren dat een groot aantal geïnterviewden nog geen helder beeld heeft van welke activiteiten per mijlpaal verricht moeten worden en voor hen van belang zijn. Ook zijn de kwaliteitseisen die aan de mijlpaalproducten gesteld worden vaak niet bekend (bijvoorbeeld voor de ondersteuningsplannen en de statuten). Daarnaast komt uit de gesprekken naar voren dat niet alle geïnterviewden een beeld hebben bij de onderlinge samenhang en afhankelijkheden van deze activiteiten. Dit leidt tot een gevoel van onvoorspelbaarheid van het proces met veel kenmerken van reactief i.p.v. proactief handelen. In een groot aantal gesprekken wordt bij het stimuleren van meer voorspelbaarheid en transparantie een belangrijke rol voor JOZ gezien. Daar waar het activiteiten in de randvoorwaardelijke sfeer betreft (met name vanuit de politieke context), verwachten de geïnterviewden nadrukkelijk een rol vanuit OCW (in samenspraak met VWS) op het gebied van voorlichting en attendering.

Tijd en tijdigheid

Alle geïnterviewden geven aan dat de vastgestelde termijnen voor de implementatie van de wet bij hen bekend zijn, hetgeen overigens niet betekent dat dit bij alle betrokkenen, bijvoorbeeld leerkrachten en ouders, het geval is. Gezien de hiervoor beschreven bevindingen rond de detaillering van de activiteiten, geldt ook dat op dit niveau geen eenduidige tijdslijn beschikbaar is. Hoewel de planning op hoofdlijnen bekend is, geeft men in de gesprekken aan dat onvoldoende gestuurd wordt op het tijdig beschikbaar zijn van ondersteunend instrumentarium, zoals handreikingen, modellen e.d. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor de tijdigheid van de nog in ontwikkeling zijnde AMvB's, die breed als (te) laat worden ervaren. Dit vanwege de mogelijke impact op de inrichtingskeuzes bij de SWV'en en de daaraan gekoppelde ondersteuningsplannen.

Uit de gesprekken komt een duidelijk beeld naar voren dat er sprake is van een verdeling van regio's naar een aantal voorlopers, een grote middengroep en een relatief beperkte groep die echt achterblijft. Vooral de voorlopers en experimenten lopen hier in de praktijk tegen afstemmingsproblemen (synchroniteit) aan.

Spelers

De implementatie van de wet passend onderwijs kent een complex speelveld, waarin vele partijen met verschillende belangen en verantwoordelijkheden actief zijn. Uit de gesprekken komt naar voren dat er geen helder en eenduidig beeld is van de taken en rollen van deze partijen bij de implementatie. Dit wordt nog versterkt doordat een aantal spelers betrokken is geweest in het voortraject en ook actief zijn op andere OCW-dossiers, waarbij belangenbehartiging en implementatieactiviteiten soms op gespannen voet komen te staan ('pettenprobleem'). Ook komt naar voren dat veel betrokkenen al langere tijd bij het dossier betrokken zijn, waardoor een groot aantal formele en vooral informele circuits zijn ontstaan. Als gevolg van de onduidelijke rolbelegging, rolneming en rolvastheid ontstaan onnodige wrijvingswarmte en emoties. Dit is ook in het onderwijsveld merkbaar in de vorm van een toenemend aantal, niet op elkaar afgestemde monitors, thermometers, aanwijzingen en overige op de SWV'en gerichte activiteiten (zowel vragen aan als opdrachten voor).

Kansen en risico's

Een traject van deze omvang en complexiteit biedt kansen maar brengt ook onvermijdelijk risico's met zich mee. Uit de gesprekken komt naar voren dat een groot gedeelte van de betrokkenen positief is over de mogelijkheden die de wetwijziging met zich mee brengt om de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs te vergroten. In een aantal gesprekken is aangegeven dat betrokkenen zich zorgen maken om onbedoelde en ongewenste effecten van de impliciete gekozen veranderstrategie (geen uitgewerkte beleidstheorie en ex-ante evaluatie), die zich nu in de praktijk al deels manifesteren. Veel genoemde risico's zijn financiële gedrevenheid, machtsdenken, te veel ruimte voor commerciële partijen en onnodige bureaucratie. Uit de gesprekken en de documentatie komt het beeld naar voren dat deze risico's onvoldoende pro-actief, expliciet en gestructureerd in

kaart worden gebracht, gewaardeerd en waar nodig van passende maatregelen worden voorzien.

Aanbeveling 3

Maak, uitgaande van de verhelderde scope, een decompositie van doelen naar activiteiten (en risico's), plaats deze in de tijd en zorg voor een duidelijke rolname door de betrokkenen. Ga hierbij uit van de principes van een netwerkorganisatie en vermijd zo veel mogelijk een hiërarchische sturing.

Aanbeveling 4

Houd als onderdeel van de regierol van OCW meer gestructureerd toezicht op a) de invulling en uitvoering van de vastgestelde activiteiten van verantwoordelijke partners en b) de ontwikkelingen die van invloed zijn op deze activiteiten, uitgangspunten en randvoorwaarden. Acteer daarbij proactief, treed waar nodig correctief op richting verantwoordelijke partners en communiceer tijdig en eenduidig over ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor het implementatie-programma naar alle belanghebbenden.

Aanpak en werkwijze

Sectoroverstijgende aanpak

Omdat de verandering naar passend onderwijs grote impact heeft, sectoroverstijgend is en het onderwerp hoog op de politieke agenda stond (en nog steeds staat) is binnen OCW besloten een tijdelijke programmadirectie hiervoor verantwoordelijk te maken. Hierdoor kan vanuit de ambtelijke lijn voldoende aandacht worden gegeven aan het complexe implementatietraject rondom passend onderwijs. Door omstandigheden binnen OCW is deze implementatieverantwoordelijkheid eveneens bij de tijdelijke programmadirectie JOZ terecht gekomen, parallel aan de voorbereiding van de wetgeving.

Uit de gesprekken en de documenten komt naar voren dat er vooralsnog vanuit gegaan wordt dat JOZ op 1 augustus 2014 als tijdelijke directie wordt opgeheven en alle activiteiten rondom passend onderwijs weer in de reguliere organisatie van OCW worden ondergebracht. Voordat dit voornemen daadwerkelijk wordt uitgevoerd, zal een evaluatie plaatsvinden waarin bekeken wordt of de voortgang en de benodigde vervolgactiviteiten de opheffing mogelijk maken. Een groot aantal geïnterviewden is van mening dat de daadwerkelijke implementatie van passend onderwijs, waaronder de verevening en de implementatie op de werkvloer (zorg in de klas), pas begint na 1 augustus 2014. De verwachting wordt ook uitgesproken dat pas na die datum de "echte", inhoudelijke en praktische knelpunten, zoals conflicten tussen het beleid omtrent passend onderwijs en andere beleidslijnen (waaronder VO-PISA en decentralisatie Jeugdzorg naar gemeenten), de kwaliteitsproblemen bij de docenten en de toewijzing, kwaliteit en passendheid van ondersteuningsarrangementen zullen blijken. Er worden vraagtekens geplaatst of op dat moment de reguliere OCW-organisatie afdoende zal zijn toegerust om de (extra) aandacht en ondersteuning die dit vraagt adequaat te verzorgen. Daarnaast is in een aantal gesprekken de zorg geuit dat JOZ wel taken uit de stelseldirecties PO en VO heeft overgenomen,

maar dat het beroepsonderwijs in deze stelselwijziging buiten beeld lijkt te zijn. Dit terwijl ook hier de systematiek van rugzakjes voor zorgleerlingen zal vervallen.

Aanbeveling 5

Start binnen OCW de discussie en neem op korte termijn besluiten over de wijze waarop sectoroverstijgende implementaties in het algemeen en het voortbestaan van JOZ in het bijzonder afdoende aandacht en ondersteuning kunnen krijgen, opdat beoogde doelen en resultaten daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.

Werken met accountmanagers

In navolging van eerdere positieve ervaringen, is er voor gekozen om de implementatie in nauwe samenwerking met de sectororganisaties en andere belanghebbenden en het onderwijsveld vorm te geven. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke implementatie van de wet bij de op te richten SWV'en ligt, kiest OCW voor een actievere participatie bij de implementatie. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de wijze waarop JOZ hieraan invulling geeft door de partners wordt opgemerkt en gewaardeerd, alhoewel nog wel verbeterpunten worden gezien.

Het concept van het werken met accountmanagers vormt in de nieuwe werkwijze een belangrijk instrument op tactisch en operationeel niveau. Dit instrument wordt door het onderwijsveld ook herkend als uiting van de omslag van OCW naar meer samenwerking met het veld. Over de materiedeskundigheid en daadwerkelijke invulling bestaan verschillende beelden. Deze komen ook tot uitdrukking in zeer uiteenlopende waarderingen, met name op het gebied van het zijn van een helpende hand in de vorm van een inhoudelijke sparringspartner. Daarnaast constateert het reviewteam dat er een discussie gaande is over het aantal accountmanagers, hun rol en de benodigde kwaliteit van de invulling.

Aanbeveling 6

Zorg voor een duidelijke beschrijving van de rol en benodigde competenties van de accountmanagers en pas deze daarna toe, rekening houdend met de (inter-)departementale discussies en departementale ambities op dit gebied. Houdt hierbij rekening dat uit de gesprekken naar voren komt dat het huidige aantal als te groot en de kwaliteit als ontoereikend wordt ervaren.

Proces versus inhoud

Geïnterviewden geven aan dat er over het algemeen sprake is van een aanpak, waarbij successievelijk de bestuurders in het SWV, de besturen en het bovenscholse management, de schoolleiding en intern begeleiders en daarna de docenten en ouders meegenomen worden in de stelselwijziging als gevolg van het passend onderwijs. Een aantal uitzonderingen daar gelaten, komt het beeld naar voren dat vrijwel nergens docenten en ouders al actief met passend onderwijs aan de slag zijn. Over het algemeen verkeren regio's in de fase van 'bestuurlijke drukte' gericht op het behalen van de in de wet voorgeschreven mijlpalen. Deze mijlpalen worden herkend als zinvol en belangrijke basiscondities, maar op zichzelf onvoldoende voor het daadwerkelijk realiseren van de doelen van het passend onderwijs.

Aangegeven wordt dat langzamerhand wat meer tijd en aandacht komt voor de inhoudelijke aspecten (o.a. ondersteuningsplan, basisondersteuningsniveau en arrangementen).

Ook vanuit het programma is de primaire focus tot op heden gericht op de verandering in de bestuurlijke, financiële en organisatorische randvoorwaarden. Uit de gesprekken blijkt echter dat de belanghebbenden in toenemende mate behoefte krijgen aan een meer inhoudelijke aanpak, waarbij ook de implementatie van het passend onderwijs in een breder perspectief van jeugdzorg wordt geplaatst. Uit de gesprekken komt ook naar voren dat de beschikbare referentiekaders te algemeen zijn en nog niet breed gedeeld.

De vastgestelde regio-indeling heeft tot gevolg dat op verschillende plekken in het land een gemeente met meerdere SWV'en tot afstemming en overeenstemming moet komen en vice versa. Elke SWV heeft vrijheid om beslissingen te nemen over de vorm, inhoud en procesgang. Omdat over de de vorm, inhoud en kwaliteit van de ondersteuningsplannen geen eenduidige afspraken zijn gemaakt, vergroot dit het risico van veel overleggen en het uitblijven van duidelijkheid en overeenstemming. Een aantal voorlopers en experimenten, maar ook anderen, duiden dit als onnodige bureaucratie en een potentiële showstopper, waardoor de tijdige realisatie van de wet in het gedrang komt maar bovenal de noodzakelijke ondersteuning van de leerling niet afdoende danwel vertraagd worden gerealiseerd. Een andere vorm van bureaucratie waarop in de gesprekken geattendeerd wordt, betreft de afstemming over de inrichting van de planning en controlcyclus binnen een samenwerkingsverband. Hierbij worden termen als een bestuurlijke tussenlaag, bovenmatige overhead en suboptimalisatie door een veelvoud van lokale oplossingen (i.p.v. eenmalige ontwikkeling en meervoudig gebruik). Voorlopers en experimenten geven aan dat de afstemming in totaliteit veel werk is en dat het tijd kost om alle betrokkenen binnen en buiten het SWV mee te krijgen. Dit wordt nog versterkt door het ontbreken van synchronisatie tussen de verschillende stelselwijzigingen (bijvoorbeeld met Jeugdzorg) en regio-indelingen.

Kortom, uit de gesprekken komt naar voren dat ook het nieuwe stelsel onvermijdelijk bepaalde vormen van bureaucratie met zich mee brengt, maar dat de vrees bestaat dat – juist door de beperkte kaderstelling – ook onwenselijke en onnodige bureaucratie gaat ontstaan die de beeldvorming over het passend onderwijs negatief zal beïnvloeden.

Aanbeveling 7

Ga door met het ingezette spoor om de noodzakelijke bestuurlijke, financiële en organisatorische randvoorwaarden tijdig te realiseren.

Initieer en faciliteer daarnaast een proces waarin de inhoudelijke doelen van het passend onderwijs verder uitgewerkt worden inclusief de bijbehorende kwaliteitseisen (afhankelijk van de fase van implementatie), inclusief een beeld van de gewenste onderwerpen waarvoor uniformiteit gewenst is opdat de inhoudelijke doelen van de wet duurzaam worden geborgd en onnodige bureaucratie wordt voorkomen. Beschikbare referentiekader(s) kunnen

hiervoor als aangrijpingspunt worden gehanteerd. Het reviewteam adviseert om hierbij de beschikbare kennis, inzichten en ervaringen te delen en verspreiden en om een vierdeling aan te brengen (én hierover te communiceren) tussen a) zaken die niet meer ter discussie staan, b) die inmiddels uitgehard zijn, c) waarover nog met elkaar ervaringen worden opgedaan voordat er een besluit wordt genomen en d) zaken die vrij zijn.

Leren van voorlopers en experimenten

Uit de gesprekken blijkt dat voorlopers al jaren bezig zijn met samenwerking in hun regio in een gunstige bestuurlijke omgeving, waarin het implementeren van passend onderwijs 'wel zal lukken'. De als belangrijk aangegeven succesfactoren zoals goede bestuurlijke verhoudingen, kennis van en affiniteit met passend onderwijs en de intrinsieke motivatie vanuit 'goed onderwijs voor elk kind', zijn bij de andere regio's niet vanzelfsprekend aanwezig.

Het wordt als positief ervaren dat hiervoor binnen de implementatieaanpak ruimte is. Voor het programma biedt het bovendien mogelijkheden om ervaringen op te doen en daarmee de algemene aanpak te verrijken en instrumenten te laten ontwikkelen voor mede- en hergebruik. Echter, uit de gesprekken blijkt dat nog niet optimaal gestuurd wordt op het benutten van deze mogelijkheden. Ook noemen betrokkenen het risico dat bepaalde zaken teruggedraaid of aangepast moeten worden vanwege nadere regelgeving of verlate besluitvorming op departementaal en politiek niveau.

Ook ervaren zij een spanningsveld tussen de ruimte die zij krijgen en de hoeveelheid monitoring en toezicht vanuit verschillende belanghebbenden binnen het stelsel.

Aanbeveling 8

Koester de medewerking, inzet en bereidwilligheid van voorlopers en experimenten. Geef hierbij meer aandacht aan het bieden van (financiële) faciliteiten en sparringsmogelijkheden om hen in de gelegenheid te stellen ervaringen op te doen en actief te delen. Dit geldt zowel voor bijstellingen en aanvullingen op programmaniveau als voor het mede- en hergebruik van ontwikkelde instrumenten en hulpmiddelen. Hierbij wordt aanbevolen om explicieter te maken welke doelen en leerervaringen nodig zijn, bij welke voorloper of experiment deze belegd zijn en hoe deze worden geëvalueerd, en toepasbaar en beschikbaar voor vervolgebruik gemaakt worden (vasthouden, nog te verbeteren, niet meer doen, aanvullend te doen). Houd hierbij rekening met de contextgebondenheid van de opgedane ervaringen.

Omslag inrichting programma-organisatie en werkwijze

Het zwaartepunt voor JOZ is in de afgelopen periode van beleidsvorming naar het faciliteren van de beleidsimplementatie verschoven. Dit leidt tot verandering op een aantal aspecten, waaronder:

- Naast focus op inhoud ook sturing op daadwerkelijk realiseren van mijlpalen;
- Van denken naar doen;
- Van onderhandelen naar realiseren;
- Van abstract naar concreet;
- Van politieke dominantie naar de realiteit van de uitvoering.

Uit de gesprekken komt naar voren dat deze consequenties nog niet volledig zijn doorvertaald naar de (robuuste) inrichting en werkwijze, de rolverdeling en de benodigde competenties binnen de programma-organisatie.

Met name het management van JOZ is de afgelopen jaren intensief betrokken geweest bij de totstandkoming van de wet passend onderwijs. Hierdoor is bij hen een grote hoeveelheid kennis en ervaring en een breed netwerk in het onderwijsveld opgebouwd. Uit de gesprekken komt naar voren dat hiervoor grote waardering en respect bestaan. Tevens wordt aangegeven dat er grote behoefte is aan het breder delen en benutten hiervan. Dat veel kennis en ervaring in de hoofden van betrokkenen zit, brengt risico's en kwetsbaarheden met zich mee.

Mede door de onverwachte overdracht van de implementatie-verantwoordelijkheid naar JOZ is er in de afgelopen periode veel op ad hoc basis gewerkt en is naast planmatig ook veel reactief en incidentgedreven opgetreden. Dit heeft een groot beroep gedaan op de flexibiliteit en loyaliteit van de medewerkers van JOZ. Deze manier van werken vergroot de kans op overbelasting van medewerkers of suboptimale ondersteuning vanuit JOZ bij de implementatie van de wet. Op dit moment wordt dan ook de noodzaak gevoeld van een meer voorspelbare, en daarmee minder belastende, werkwijze. Daarbij lijkt de nadruk te liggen op het optimaliseren en vastleggen van de huidige werkwijze, waarbij het risico wordt gelopen dat onvoldoende recht gedaan wordt aan de wezenlijke verandering van de overgang van beleidsvoorbereiding naar implementatie.

Aanbeveling 9

Maak binnen de programma-organisatie en werkwijze een duidelijk onderscheid in de sturing op bestuurlijke, organisatorische en financiële mijlpalen en de sturing op het behalen van de inhoudelijke doelen.

Neem daarnaast op korte termijn maatregelen om de kennis en ervaring van betrokkenen vast te leggen en breder te benutten.

Infomatievoorziening

Voor het op een beheerste en eenduidige wijze functioneren van het nieuwe stelsel, is een adequate informatievoorziening van groot belang. Dit betreft zowel de stuur- en verantwoordingsinformatie tussen het SWV en de schoolbesturen als die tussen het SWV en OCW. Een belangrijk deel van deze informatievoorziening wordt verzorgd door de systemen die bij DUO in beheer zijn. Voor de aanpak voor het realiseren van de benodigde aanpassingen in deze systemen is door DUO een plan opgesteld. Dit plan is onderwerp van gesprek tussen OCW en DUO. Partijen geven aan dat de samenwerking goed op gang begint te komen. Wel lijkt deze los van de reguliere aansturing vanuit de stelseldirecties georganiseerd te zijn en lijkt ook het onderwijsveld nog niet actief aangehaakt te zijn.

De ervaring leert dat naast deze basisvoorzieningen van DUO bij de SWV'en een additionele informatiebehoefte gaat ontstaan. Tijdens onderhavige Gateway Review is gebleken dat dit element op veel plekken nog

onvoldoende aandacht heeft gekregen en zich regelmatig toespitst op de beschikbaarheid van ICT. Degene die al wel hierover hebben nagedacht, geven aan zoekende te zijn en behoefte te hebben aan eenduidige en centrale regie op dit aspect.

Het reviewteam onderschrijft het belang van het tijdig inregelen van de kwaliteitsborging vanuit de opdrachtgever, met inbegrip van de voorgenomen reviews bij DUO.

Aanbeveling 10

Zet de ingeslagen weg van de regie op de (basis-)informatievoorziening en DUO voort en betrek in toenemende mate het onderwijsveld hierbij. Houd hierbij onder andere rekening met de de additionele informatiebehoefte vanuit het onderwijsveld, de rolneming van de softwareleveranciers en de ondersteuning van de (financiële) planning en control.

Communicatie en voorlichting

Een noodzakelijk instrument bij de ingezette verandering is een passende communicatie en voorlichting. Deze kan gebruikt worden om een eenduidig en realistisch beeld van zowel de doelen en scope, de stappen als de stand van zaken bij alle betrokkenen te realiseren. In de gesprekken wordt zeer veel waardering uitgesproken voor de door JOZ beheerde website.

Uit gesprekken blijkt eveneens dat er op dit moment onvoldoende afstemming en regie is over wat, wanneer en door wie (formeel) gecommuniceerd wordt. Dit leidt tot misverstanden en frustraties bij de partijen die informatie verstrekken en onduidelijkheden, irritaties en informatie-achterstanden bij de partijen die deze informatie nodig hebben om het gedachtegoed van passend onderwijs te internaliseren en hun activiteiten uit te kunnen voeren.

Aanbeveling 11

Zorg als JOZ met de andere programmaverantwoordelijken voor een eenduidige inrichting van de planmatige communicatie waarbij een duidelijke rolverdeling is aangebracht, opdat de betrokken partijen (onder andere de SWV'en en docenten) tijdig over de juiste informatie kunnen beschikken en het sturen in en op samenhang en doelrealisatie optimaal wordt ondersteund.

De volgende Gateway™ Review is wenselijk c.q. te verwachten in

Gezien de fase waarin het programma zich momenteel bevindt en de aard van de aanbevelingen die in deze Gateway Review zijn gedaan, acht het reviewteam het wenselijk dat kort na de zomervakantie een volgende Gateway Review wordt uitgevoerd. In deze review zou onderzocht moeten worden of voldoende voortgang is gerealiseerd en voldoende waarborgen ingebouwd zijn om binnen één jaar het stelsel voldoende robuust te laten zijn om op 1 augustus 2014 verantwoord van start te laten gaan.

APPENDIX A

Doelen Gateway™ Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de OGC Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige OGC Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de OGC Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid.

In dit type Gateway kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?