Evaluatie
Passend Onderwijs

Impact van verevening

Mate waarin en wijze waarop de verevening zware ondersteuning het beleid van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en scholen beïnvloedt

Rita Kennis
Ton Eimers
Mariska Roelofs
Miriam Walraven
Pauline van Eck
Rianne Exalto
M.m.v. Pjotr Koopman

Kennis, R., Eimers, T., Roelofs, M., Walraven, M., Van Eck, P., & Exalto, R. m.m.v. Koopman, P.
Impact van verevening. Mate waarin en wijze waarop de verevening zware ondersteuning het beleid van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en scholen beïnvloedt.
Nijmegen: KBA Nijmegen / Utrecht: Oberon

Dit is publicatie nr.66 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-92743-27-5

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
KBA Nijmegen
Toernooiveld 9, postbus 1422, 6501BK Nijmegen
Tel. 024 382 32 00
www.kbanijmegen.nl
© Copyright KBA Nijmegen, 2020

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).
NRO-projectnummer: 405-15-750

NRO NATIONAAL REGIEORGAAN ONDERWIJSONDERZOEK

Samenvatting 1

1. Inleiding 5

1.1 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen 6
1.2 Onderzoeksopzet 7
1.3 Definities 10
1.4 Leeswijzer 11

2. Omvang van verevening, oorzaken en financiële impact 12

2.1 Oorzaak van verevening 12
2.2 Mate van verevening 13
2.3 Verevening afgezet tegen het totale budget van samenwerkingsverbanden 14
2.4 Financiële impact van andere externe factoren 16
2.5 Conclusie 19

3. Strategieën van samenwerkingsverbanden in de omgang met verevening 20

3.1 Doelstelling en keuzes in de aanpak van grote negatieve verevening 20
3.2 Strategieën van samenwerkingsverbanden in aanpak negatieve verevening 22
3.2.1 Versterken van de ondersteuning binnen het regulier onderwijs 22
3.2.2 Sturing middels procedure en beleid voor toelating (v)so 26
3.2.3 Bezuinigen 28
3.2.4 Inzet van reserves 28
3.3 Doelstelling en keuzes in de situatie van grote positieve verevening 29
3.4 Keuzes in de aanpak bij samenwerkingsverbanden met positieve verevening 30
3.4.1 Extra middelen voor de scholen 30
3.4.2 Uitbreiding ondersteuningsaanbod 31
3.4.3 Innovatie van passend onderwijs 32
3.4.4 Bekostiging groei (v)so 32
3.4.5 Opbouw van reserves 32
3.5 Samenwerkingsverbanden met negatieve en positieve verevening vergeleken 33

4. Ingezette strategieën en de deelname (v)so 36

4.1 Resultaten meten 36
4.2 Ontwikkeling in de deelname (v)so 2011-2019 37
4.2.1 Relatie tussen verevening en ontwikkeling deelname (v)so 38
4.2.2 Ontwikkeling in doorbetaling van ondersteuningsbekostiging (v)so 41
4.3 Veranderingen in de categoriebekostiging (v)so 42
4.4 Deelname (v)so in relatie tot de strategieën van samenwerkingsverbanden 44

5. Impact van verevening op scholen en leerlingen 47

5.1 Verevening in context 47
5.1.1 Financiële context 48
5.1.2 Externe factoren 49

5.1.3 Interne factoren 52
5.2 Ervaren impact in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening 53
5.2.1 Impact op niveau van het samenwerkingsverband 54
5.2.2 Impact op het niveau van de scholen en het personeel 55
5.2.3 Impact op het niveau van de leerling 58
5.3 Ervaren impact in samenwerkingsverbanden met positieve verevening 60
5.3.1 Impact op het niveau van het samenwerkingsverband en de scholen 61
5.3.2 Impact op het niveau van de leerling 63
5.4 Impact van negatieve en positieve verevening vergeleken 64

6. Samenvattende conclusies 68

6.1 Sturing op verevening 68
6.2 Doelstelling 69
6.3 Strategieën 69
6.4 Ontwikkeling in de deelname (v)so 71
6.5 Impact 72
6.6 Gevolgen van verevening in de toekomst 75

Bijlage 1 – Onderzoeksopzet 77

Bijlage 2 – Overzicht interviews voorbereidende gespreksronde 83

Bijlage 3 – Gespreksleidraden groepsgesprekken 85

Bijlage 4 – Overzicht aanwezigen reflectiebijeenkomst 110

Samenvatting

In dit onderzoek is gekeken naar de mate waarin en wijze waarop de verevening van de zware ondersteuning van invloed is op het beleid van samenwerkingsverbanden po en vo en de scholen in deze samenwerkingsverbanden.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd binnen zes samenwerkingsverbanden vo en zes samenwerkingsverbanden po, waarvan de helft te maken heeft met een grote negatieve verevening en de andere helft met een grote positieve verevening. Ook zijn sleutelpersonen geïnterviewd en is een beknopte beschrijvende data-analyse uitgevoerd. De uitkomsten van het onderzoek zijn besproken en bediscussieerd in een reflectiebijeenkomst.

Omvang en oorzaken van verevening

Negatieve of positieve verevening ontstaat als een samenwerkingsverband in 2011 een naar verhouding hoog of juist laag percentage rugzakleerlingen, (v)so-leerlingen of beide had. Negatieve verevening treft maar een klein deel van de samenwerkingsverbanden echt. Bij het grootste deel van de samenwerkingsverbanden zijn de financiële effecten als gevolg van verevening bescheiden (kleine positieve of negatieve verevening) of fors positief.
Verevening heeft betrekking op een deel van het budget van samenwerkingsverbanden. Naast de middelen voor zware ondersteuning – waar op verevend wordt – ontvangen samenwerkingsverbanden van het Rijk ook een bedrag voor lichte ondersteuning. Dit betekent dat samenwerkingsverbanden – ook die met (grote) negatieve verevening – ruimte hebben en houden om uitvoering te geven aan (beleid) passend onderwijs. Die ruimte wordt beperkter als samenwerkingsverbanden een groot aantal leerlingen tot het (v)so toelaten, omdat de ondersteuningsbekostiging voor het (v)so rechtstreeks door DUO aan de scholen voor speciaal onderwijs worden doorbetaald.

Strategieën in de omgang met verevening

Samenwerkingsverbanden met negatieve verevening sturen daarop: zij hebben beleid aangepast en aanpakken ontwikkeld. De manier waarop zij dat doen verschilt. Er is variatie in hoeverre er sprake is van een onderliggende visie en beleidsrijke aanpak. Ook samenwerkingsverbanden met positieve verevening sturen op hun groeiende budget. Zij geven op diverse manieren invulling aan passend onderwijs en benutten hierbij hun financiële mogelijkheden.
Ongeacht of het samenwerkingsverband met positieve of negatieve verevening te maken heeft, wordt in elk van de onderzochte samenwerkingsverbanden ingezet op het versterken van de ondersteuning in het regulier onderwijs. Het doel is om zo veel mogelijk leerlingen in een reguliere setting te bedienen. In de financiële uitwerking daarvan zijn wel

verschillen tussen samenwerkingsverbanden met positieve en negatieve verevening. De financiële ruimte van samenwerkingsverbanden met positieve verevening is groter en biedt ruimte om hier meer middelen voor in te zetten in vergelijking met samenwerkingsverbanden met negatieve verevening. In samenwerkingsverbanden met negatieve verevening wordt evenveel belang gehecht aan het versterken van de (basis)ondersteuning en het bedienen van bepaalde doelgroepen, maar is de financiële ruimte om daar uitgebreid in te investeren beperkter.

Daarnaast zijn er ook verschillen in strategieën om met verevening om te gaan. Een deel van de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening heeft het beleid of de procedures voor toelating tot het (v)so aangepast, heeft gekozen voor een compacte ondersteuningsorganisatie van het samenwerkingsverband om kosten te drukken of kiest ervoor reserves in te zetten om de gevolgen van negatieve verevening te verzachten. Dat is in samenwerkingsverbanden met positieve verevening niet zichtbaar.

Ontwikkeling deelname (v)so

Vanuit het perspectief van kostenbeheersing hebben de meeste samenwerkingsverbanden met grote negatieve verevening het doel om de deelname (v)so te laten dalen. In samenwerkingsverbanden met positieve verevening wordt dat doel meestal niet zo gesteld. De landelijke ontwikkeling in de deelname (v)so laat echter een toename van het aantal leerlingen in het (v)so zien en de relatie met verevening is zwak (po) of middelmatig (vo). In het vo is dus wel in enige mate sprake van nivellering, maar samenwerkingsverbanden met negatieve verevening hebben gemiddeld genomen nog altijd een hogere deelname (v)so dan samenwerkingsverbanden met positieve verevening.

In een aantal samenwerkingsverbanden met negatieve verevening betrokken in het onderzoek is een verschuiving in het relatieve aandeel van de verschillende bekostigingscategorieën in het (v)so zichtbaar. Landelijk echter is een verband met verevening voor het vo niet aanwezig en voor het po zwak.

Impact van verevening, invloed van interne en externe factoren

Het vaststellen van de impact die verevening heeft is complex omdat naast verevening andere externe, maar ook interne factoren een rol spelen in hoe betrokkenen passend onderwijs ervaren.

Externe factoren die financieel van invloed zijn op het samenwerkingsverband zijn onder andere demografische krimp, de (aankomende) herverdeling van de middelen voor lwoo en pro voor het vo, de vereenvoudiging van de bekostiging van schoolbesturen in po en vo en de herverdeling van de achterstandsmiddelen in het po. Andere externe factoren die van invloed zijn, zijn onder meer het functioneren van en de samenwerking met jeugdhulp, de problematiek en verzwaring daarvan in de regio en het lerarentekort. De impact van deze factoren wisselt per samenwerkingsverband en per schoolbestuur. De

ervaren impact van verevening kan als gevolg van deze factoren groter of juist kleiner worden: positieve verevening kan 'gedempt' worden door andere factoren die negatief (financieel) van invloed zijn en de impact van negatieve verevening kan verder vergroot of juist beperkt worden door externe factoren die een negatieve respectievelijk positieve invloed hebben voor het samenwerkingsverband en de aangesloten schoolbesturen. Hetzelfde geldt voor interne factoren, zoals de rolneming en het profiel van de directeur van het samenwerkingsverband (mandaat), de bestuurlijke verhoudingen, en de (bestuurlijke) samenwerking.

Impact van verevening

Door de samenloop van verevening met andere factoren is de precieze invloed en impact van verevening moeilijk vast te stellen. Veel van de door betrokkenen genoemde gevolgen van verevening kunnen in ieder geval niet volledig of exclusief aan verevening toegeschreven worden. Verschillende contextfactoren spelen een rol in zowel samenwerkingsverbanden met negatieve verevening als met positieve verevening, maar wel in een andere mate en op andere wijze.

- Impact op bestuurlijke samenwerking: verevening lijkt geen verband te houden met de ontwikkeling in de bestuurlijke samenwerking. Vanuit verschillende redeneringen benoemt zowel een deel van de samenwerkingsverbanden met negatieve als met positieve verevening dat de verevening een impuls aan de samenwerking heeft gegeven.
- Impact op het ondersteuningsaanbod: ongeacht positieve of negatieve verevening is en wordt in alle samenwerkingsverbanden ingezet op het vergroten van het ondersteuningsaanbod. De beperkte financiële ruimte maakt het voor samenwerkingsverbanden met grote negatieve verevening wel lastiger hierin te investeren dan voor samenwerkingsverbanden met positieve verevening.
- Impact op niveau basisondersteuning: verevening lijkt niet direct van invloed te zijn op het niveau van de basisondersteuning. In veel samenwerkingsverbanden, ongeacht verevening, is het niveau van de basisondersteuning gestegen maar nog niet op het gewenste niveau. Naast externe factoren (lerarentekort, krimp), lijken met name interne factoren (sturing, monitoring, verantwoording) hier een rol in te spelen.
- Impact op scholen voor (v)so: (v)so-scholen in samenwerkingsverbanden met grote negatieve verevening hebben vaak het gevoel dat verevening tot financieel gedreven keuzes van het samenwerkingsverband leidt die een negatieve uitwerking hebben op het (v)so, zoals kortdurende tlv's en lagere categoriebekostiging. Deze signalen zijn niet naar voren gekomen bij de samenwerkingsverbanden met grote positieve verevening. Landelijk is een verband tussen verevening en een verschuiving naar lagere bekostigingscategorieën zwak (so) of helemaal niet (vso) zichtbaar.
- Impact op docenten en het ondersteuningsteam: betrokkenen vanuit de scholen in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening geven aan dat verevening

(extra) werkdrukverhogend werkt. Externe factoren (functioneren jeugdhulp, verzwaring van problematiek) en interne keuzes van het samenwerkingsverband lijken echter meer bepalend te zijn dan de verevening zelf.

- Impact op leerlingen: op dit moment lijkt verevening niet van invloed te zijn op de ontwikkeling van leerlingen. Betrokkenen in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening wijzen op risico's op de langere termijn voor de ontwikkeling van leerlingen, maar die zijn nog niet zichtbaar of toetsbaar. Verevening zal, mochten deze effecten optreden, nooit de enige factor zijn. De externe context (lerarentekort, functioneren jeugdhulp) is ook van belang.

Conclusie

De algemene conclusie is dat in samenwerkingsverbanden met positieve verevening de extra middelen in potentie de ruimte bieden om nieuwe vormen van ondersteuning op te zetten en het niveau van de ondersteuning te verhogen. De mate waarin dit feitelijk ook lukt is afhankelijk van andere (interne en externe) factoren. Soms kunnen die andere factoren de ervaren impact van positieve verevening minder voelbaar maken. Negatieve verevening werkt vaak als een (extra) 'bezuiniging' in een context die ook 'lastig' is. De keuzes zijn onder meer afhankelijk van het verdeelmodel, van gemaakte keuzes en de inzet van reserves. De gevoelde 'pijn' is groter als de context ook lastig is. Negatieve verevening is één van de factoren die het realiseren van kwalitatief goed passend onderwijs en passende ondersteuning moeilijker maakt. Moeilijker, maar zeker niet onmogelijk, vanwege de invloed van de keuzes die samenwerkingsverbanden zelf hebben gemaakt of kunnen maken en vanwege de mate waarin eerder genoemde interne factoren positief bijdragen.

1. Inleiding

Met de invoering van passend onderwijs in 2014 is ook de bekostiging van de ondersteuning voor leerlingen in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) ingrijpend veranderd. Eén van de belangrijkste aanpassingen betrof de bekostiging van de zogenoemde zware ondersteuning. Omdat met de invoering van passend onderwijs voor een deel van de bekostiging van de zware ondersteuning het principe van individuele indicering als bekostigingsgrondslag werd losgelaten, moest gekeken worden naar een ander model om de middelen voor zware ondersteuning over de samenwerkingsverbanden te verdelen. Het tot dan toe geldende principe dat alle leerlingen met zware ondersteuning door een onafhankelijke commissie waren geïndiceerd en scholen per geïndiceerde leerling extra bekostigd werden (openeindefinanciering), werd vervangen door een systematiek waarin de samenwerkingsverbanden het totale budget voor zware ondersteuning kregen met de vrijheid het zelf in te zetten (budgetfinanciering). In 2010 adviseerde de ECPO om voor de verdeling over samenwerkingsverbanden het principe van verevening te hanteren: het landelijk beschikbare budget (gebaseerd op het peiljaar 2011) moest worden verdeeld naar rato van het aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband, ongeacht de bestaande verdeling wat betreft deelname aan speciaal onderwijs of het aantal rugzakjes op reguliere scholen.[1] Eén van de argumenten was de vaststelling dat 'de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is gespreid'.[2] De enige factor die eventuele ongelijke verdeling van de behoefte kon verklaren was, aldus de ECPO, de sociaaleconomische positie van de ouders. De redenering die de ECPO volgde, is dat onderwijsachterstanden bestreden worden met het onderwijsachterstandenbeleid en dat de speciale onderwijszorg zich richt op andere typen problematiek. Omdat de ongelijke verdeling als gevolg van sociaaleconomische factoren al 'gecompenseerd' wordt met onderwijsachterstandenbeleid, kon beargumenteerd worden dat voor de zware ondersteuning kon worden verevend.[3]
Om samenwerkingsverbanden naar hun nieuwe budget toe te laten werken en de ondersteuning in te richten op een manier die aansluit bij de omvang van de middelen, is gekozen voor een overgangsregeling van vijf jaar (van 2015-2016 tot en met 2019-2020). In deze periode wordt trapsgewijs toegewerkt naar het nieuwe ondersteuningsbudget dat

1 Voor de invoering van passend onderwijs bestond de zware ondersteuning uit deze deelname aan (voortgezet) speciaal onderwijs en de ondersteuning van rugzakleerlingen in het regulier onderwijs. In alle gevallen was sprake van landelijke indicatiestelling.
2 Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2010). *Advies: verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg.* Aanbiedingsbrief bij het rapport. Den Haag: E.D.C.M. Lambrechts.
3 Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs.* Nijmegen: KBA Nijmegen.

een samenwerkingsverband ontvangt. Het schooljaar 2020-2021 is het eerste schooljaar met volledige verevening.

1.1 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

Omdat de verevening tot aanzienlijke herverdelingseffecten leidt (samenwerkingsverbanden met positieve en negatieve verevening) is de vraag of de verevening van invloed is op het beleid van samenwerkingsverbanden en scholen en op hun mogelijkheden om ondersteuning te realiseren voor al hun leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.
Eerder uitgevoerd onderzoek op dit thema laat nog geen eenduidig beeld zien. In de eerste jaren van passend onderwijs was er wel een relatie tussen de mate van verevening en het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs, maar het ging om een zwak verband en het patroon was niet in alle samenwerkingsverbanden aanwezig.[4] In ander onderzoek wordt geconstateerd dat de verevening deels ingrijpt op de (ervaren) invloed op kwaliteit en op aangeboden diensten en budgettaire keuzes die door een samenwerkingsverband worden gemaakt ten aanzien van speciale voorzieningen. Maar op andere aspecten, zoals kwaliteit van de ondersteuning, zorgplicht of onderling vertrouwen zijn geen verbanden zichtbaar met positieve en negatieve verevening.[5]
Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW) hebben het consortium Evaluatie Passend Onderwijs daarom verzocht onderzoek te doen naar de vraag óf, in welke mate en op welke wijze de verevening van invloed is op samenwerkingsverbanden en scholen.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- Heeft de verevening (positief of negatief) impact op het beleid en de werkwijze van samenwerkingsverbanden? Daarbij gaat het onder meer om:
  - Proces van bestuurlijke en sturingsafspraken over financiële en andere gevolgen van de verevening. Rol van besturen voor speciaal onderwijs in dat proces.
  - Beleid en model van verdeling van financiële middelen over de scholen.
  - Keuze voor meer of minder centrale taken en capaciteit op niveau van het samenwerkingsverband.
  - Beleid en procedure voor toelating tot het speciaal onderwijs of andere vormen van zware ondersteuning.
  - Inhoudelijke beleidskeuze met betrekking tot (de verhouding tussen) basis-, extra en zware ondersteuning.

4 Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
5 Van Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijers, S., & Walraven, M. (2019). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs in 2018 volgens leidinggevenden.* Utrecht: Oberon.

- Heeft de verevening (of het door het samenwerkingsverband gekozen beleid als gevolg van de verevening) impact op schoolniveau? Daarbij gaat het onder meer om:
  - Financiële ruimte/beperking die scholen ervaren, verandering van procedures, verandering in het inhoudelijke beleid.
  - Specifiek de procedure voor verwijzing naar speciaal onderwijs (vanuit regulier): veranderingen, aspect van bureaucratie.
  - Impact voor scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs: verwijzingen, leerlingenaantallen, samenwerking met regulier onderwijs.
  - Directe of indirecte invloed op het ondersteuningsaanbod (dekking, kwaliteit)?
  - Impact voor leerkrachten/docenten en ouders en leerlingen?

1.2 Onderzoeksopzet

Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet is opgenomen in bijlage 1. Hier wordt volstaan met een korte samenvatting. Het onderzoek is uitgevoerd in de volgende stappen:

- selectie van samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs
- voorbereidende ronde van gesprekken met sleutelpersonen
- data-analyse
- groepsgesprekken bij samenwerkingsverbanden
- reflectiebijeenkomst
- analyse en rapportage

Selectie van samenwerkingsverbanden po en vo

Het onderzoek is uitgevoerd bij zes samenwerkingsverbanden po en zes samenwerkingsverbanden vo. Het maken van een selectie is in drie stappen verlopen. Eerst is een grotere selectie gemaakt van in totaal 24 samenwerkingsverbanden, evenredig verdeeld over po en vo en met positieve en negatieve verevening. Er is gekozen om te kijken naar samenwerkingsverbanden met een grote positieve of negatieve verevening (en niet met een kleine(re) verevening), omdat de verwachting is dat in deze samenwerkingsverbanden duidelijker zichtbaar is wat verevening doet. Op basis van een telefonische belronde met de directeuren van deze samenwerkingsverbanden is een definitieve selectie van 12 cases gemaakt: evenredig verdeeld over samenwerkingsverbanden po en vo en met positieve en negatieve verevening (4 x 3 cases). De definitieve selectie is gemaakt op basis van een inhoudelijke selectie in de omgang van het samenwerkingsverband met verevening, een aantal spreidingscriteria (grootte samenwerkingsverband, deelnamepercentage (v)so en rugzakleerlingen, regio en stedelijkheid) en de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek.

Bij samenwerkingsverbanden die te maken hebben met een grote positieve verevening was er niet altijd de bereidheid om mee te werken aan het onderzoek. In het po zijn om die reden extra samenwerkingsverbanden benaderd om tot drie samenwerkingsverbanden te

komen die wilden meewerken. In het vo zijn de drie samenwerkingsverbanden geselecteerd die aangaven te willen participeren in het onderzoek.[6]
Bij samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening was er juist een zeer grote bereidheid om aan het onderzoek mee te werken.

In tabel 1.1 is een overzicht gegeven van kenmerken van de 12 geselecteerde samenwerkingsverbanden.

Tabel 1-1 Kenmerken geselecteerde samenwerkingsverbanden

	Sector	Verevening	Omvang swv[7]	% (v)so in 2011[7]	% rugzakken[7]	Regio	Verdeelmodel[8]
A	po	Negatief	Groot	Zeer hoog	Gemiddeld	Zuid	Schoolmodel
B	po	Negatief	Gemiddeld	Zeer hoog	Gemiddeld	Noord	Hybride (focus op schoolmodel)
C	po	Negatief	Groot	Hoog	Gemiddeld	Oost	Schoolmodel (elementen van expertisemodel)
D	po	Positief	Zeer groot	Gemiddeld	Laag	West	Hybride
E	po	Positief	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	West	Hybride
F	po	Positief	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	West	Hybride
G	vo	Negatief	Groot	Hoog	Groot	Oost	Schoolmodel
H	vo	Negatief	Gemiddeld	Zeer hoog	Gemiddeld	Midden	Hybride
I	vo	Negatief	Gemiddeld	Hoog	Gemiddeld	Zuid	Hybride
J	vo	Positief	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Midden	Hybride
K	vo	Positief	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	West	Schoolmodel
L	vo	Positief	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Midden	Hybride

6 Bij de selectie van samenwerkingsverbanden met positieve verevening hebben de aanvullende spreidingscriteria (grootte, deelname (v)so versus rugzakken, regio, stedelijkheid) dus geen rol meer gespeeld in de definitieve selectie van samenwerkingsverbanden (maar wel in de eerste, bredere, selectie van 6 samenwerkingsverbanden met positieve verevening).

7 Zeer laag/klein = standaardafwijking ≥ -2; Laag/klein = standaardafwijking tussen -1 en -2; Gemiddeld = standaardafwijking tussen -1 en +1; Hoog/groot = standaardafwijking tussen +1 en +2; Zeer hoog/groot = standaardafwijking ≥ +2.

8 In het referentiekader passend onderwijs wordt een onderscheid gemaakt naar drie type modellen waarop samenwerkingsverbanden de financiële middelen verdelen. In een schoolmodel worden de middelen onder schoolbesturen /scholen verdeeld op basis van het leerlingenaantal. In een expertisemodel richt het samenwerkingsverband een netwerk in van (tussen)voorzieningen en regelt de aard, omvang en bekostiging van die voorzieningen. In een leerlingmodel komen ondersteuningsmiddelen beschikbaar op basis van individuele 'diagnoses' en de aanpak die op basis hiervan nodig is. De meeste samenwerkingsverbanden werken met een combinatie van deze modellen.

Voorbereidende ronde van gesprekken met sleutelpersonen

Ter voorbereiding op de instrumentontwikkeling voor de groepsgesprekken bij de geselecteerde samenwerkingsverbanden is een ronde van gesprekken gehouden met deskundigen van verschillende organisaties. Het doel van deze gesprekken was ook om een eerste overzichtsbeeld te krijgen van de impact die de verevening heeft. Een lijst van geïnterviewde sleutelpersonen is opgenomen in bijlage 2.

Data-analyse

Er is een beknopte beschrijvende data-analyse uitgevoerd op onderwijsdata van DUO met het doel om:

- relevante ontwikkelingen in de deelname (v)so bij samenwerkingsverbanden in kaart te brengen en te relateren aan de (omvang van) verevening[9];
- de financiële impact van de verevening te relateren aan het totale budget van samenwerkingsverbanden

Groepsgesprekken bij samenwerkingsverbanden po en vo

Bij elk van de twaalf geselecteerde samenwerkingsverbanden zijn twee groepsgesprekken gevoerd: één groepsgesprek op bovenschools niveau en één groepsgesprek op schoolniveau. Bijlage 3 bevat de gespreksleidraden die zijn gebruikt.
Ter voorbereiding op beide gesprekken is relevante documentatie van het samenwerkingsverband (o.a. ondersteuningsplan en jaarverslag) bestudeerd. Vragen die op basis van deze documentatie al konden beantwoord, zijn in de gesprekken slechts kort aan de orde gekomen.

Reflectiebijeenkomst

Om in breder verband te kunnen reflecteren op de uitkomsten van de groepsgesprekken is een reflectiebijeenkomst georganiseerd. In de bijeenkomst zijn de (voorlopige) uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd en is aan de aanwezigen gevraagd deze te helpen interpreteren.

Analyse en rapportage

Alle gespreksverslagen zijn thematisch geanalyseerd. Samen met de analyses op de databestanden en de reacties uit de reflectiebijeenkomst wordt hierover in deze rapportage verslag gedaan.

9 Hiertoe zijn de analyses die gedaan zijn in hoofdstuk 2 van het rapport *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017* (Koopman, P., & Ledoux, G., 2018) herhaald op de meest recent beschikbare data (peiljaar 2019).

1.3 Definities

In deze rapportage wordt gesproken over verschillende vormen van ondersteuning en de bekostiging daarvan. Voor een duidelijk onderscheid worden daar hier de definities van gegeven.

Definitie basis- en extra ondersteuning

Basisondersteuning is het door het samenwerkingsverband afgesproken geheel van preventieve en lichte curatieve interventies die binnen de onderwijsondersteuningsstructuur van de school planmatig en op een overeengekomen kwaliteitsniveau, eventueel in samenwerking met ketenpartners, worden uitgevoerd.[10] Basisondersteuning is dus in principe ondersteuning die op iedere school in het samenwerkingsverband geboden kan worden.

Ondersteuning die specialistischer is dan de basisondersteuning wordt extra ondersteuning genoemd. Deze extra onderwijsondersteuning omvat alle vormen en combinaties van onderwijs, ondersteuning en/of zorg die de basisondersteuning overstijgen.[11]
De grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning wordt door het samenwerkingsverband bepaald en er zijn verschillen tussen scholen in welke extra ondersteuning ze kunnen bieden.

Definitie lichte en zware ondersteuning

Samenwerkingsverbanden po en vo ontvangen van het Rijk ondersteuningsmiddelen. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen lichte ondersteuning en zware ondersteuning. De lichte ondersteuning is de ondersteuning die bovenop de basisondersteuning gegeven kan worden met behulp van de middelen lichte ondersteuning.
In het po valt de plaatsing in het speciaal basisonderwijs (SBO) ook onder de noemer lichte ondersteuning. In het vo valt de ondersteuning van leerlingen in het lwoo en het praktijkonderwijs ook onder de lichte ondersteuning.

De zware ondersteuning is de ondersteuning die geboden kan worden, bovenop de basis- en lichte ondersteuning met middelen zware ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband. Enerzijds is het bedoeld voor de extra ondersteuning van leerlingen op reguliere scholen en anderzijds valt ook plaatsing in het (v)so in cluster 3 en 4 onder de zware ondersteuning.

10 Referentiekader passend onderwijs, p.11.
11 Referentiekader passend onderwijs, p.13.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van de uitkomsten van het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt een achtergrond geschetst van de oorzaken van positieve of negatieve verevening bij samenwerkingsverbanden en plaatsen we de financiële impact die verevening heeft op samenwerkingsverbanden in een groter financieel kader. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de ingezette strategieën in de omgang met verevening door samenwerkingsverbanden beschreven. Dat doen we apart voor de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening en die met positieve verevening. In hoofdstuk 4 staan de resultaten van de inzet in termen van de ontwikkeling in het deelnamepercentage (v)so centraal. De impact die verevening heeft op het samenwerkingsverband en op scholen en leerlingen is het thema van hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 sluit af met de belangrijkste conclusies en een beschouwing op de onderzoeksuitkomsten.
Op diverse plekken door de hoofdstukken heen wordt in korte kaders een toelichting gegeven op de tekst. Soms betreft het een voorbeeld van een samenwerkingsverband ter illustratie, soms een kader met extra informatie, bijvoorbeeld hoe samenwerkingsverbanden po en vo van elkaar verschillen in de aanpak en soms gaat het om een kleine zijsprong.

2. Omvang van verevening, oorzaken en financiële impact

In dit hoofdstuk wordt de verevening van samenwerkingsverbanden in een breder financieel kader geplaatst. Eerst wordt ingezoomd op de oorzaak van verevening bij samenwerkingsverbanden. Daarna wordt gekeken naar de omvang van verevening bij samenwerkingsverbanden po en vo. Welk deel van de samenwerkingsverbanden heeft te maken met een (grote) negatieve verevening en welke samenwerkingsverbanden krijgen er juist (veel) geld bij? Vervolgens wordt de financiële impact die verevening heeft afgezet tegen het totale budget dat samenwerkingsverbanden ontvangen voor lichte en zware ondersteuning. Tot slot besteden we aandacht aan een aantal externe factoren die van invloed zijn op de financiële positie van samenwerkingsverbanden.

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van databestanden[12] die zijn verkregen via DUO. De laatste paragraaf (externe factoren) is gebaseerd op de gesprekken met de sleutelpersonen en documentatie.

2.1 Oorzaak van verevening

Negatieve of positieve verevening ontstaat als een samenwerkingsverband in 2011 (de teldatum voor het bepalen van verevening) een naar verhouding hoog of juist laag percentage rugzakleerlingen, (v)so-leerlingen, of beide had.

In het voortgezet onderwijs is een grote negatieve verevening vrijwel altijd het gevolg van een hoog deelnamepercentage van leerlingen in het vso. Slechts bij een enkel samenwerkingsverband is een grote negatieve verevening voor een belangrijk deel veroorzaakt door een groot aantal leerlingen met een rugzakje in 2011.

Elk van de samenwerkingsverbanden vo die als gevolg van de verevening meer dan 20 procent van het budget voor zware ondersteuning verliezen (N = 13) had in 2011 een bovengemiddeld aantal leerlingen in het vso, waarvan elf samenwerkingsverbanden ver[13] bovengemiddeld (minimaal 4,76% vso-leerlingen; het landelijk gemiddelde was 3,51%). Slechts vier van de dertien samenwerkingsverbanden hadden ook een ver bovengemiddeld aantal rugzakleerlingen (minimaal 2,50%; het landelijk gemiddelde was 1,87%).

12 Databestanden over: (1) de omvang van de verevening per samenwerkingsverband, (2) de ontwikkeling in het aantal leerlingen per onderwijstype per samenwerkingsverband over een reeks van jaren en (3) de budgetten voor lichte en zware ondersteuning per samenwerkingsverband over een reeks van jaren.

13 Meer dan 1 standaarddeviatie afwijking van het gemiddelde.

In het primair onderwijs is hoge negatieve verevening iets minder eenduidig toe te wijzen aan het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. De oorzaak ligt daar vaker (ook) aan een bovengemiddeld aantal rugzakleerlingen.

Van de vijftien samenwerkingsverbanden po die meer dan 20 procent van het budget voor zware ondersteuning verliezen, hadden twee samenwerkingsverbanden in 2011 juist een beneden gemiddeld aantal leerlingen in het so (en dus een ver bovengemiddeld percentage rugzakleerlingen, in hun geval de oorzaak van de negatieve verevening).

Verondersteld kan worden dat het voor het bepalen van de strategie van belang is wat de oorzaak van verevening is voor een samenwerkingsverband. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

2.2 Mate van verevening

Verevening van de zware ondersteuning is een herverdeling van het landelijke budget voor zware ondersteuning over de samenwerkingsverbanden. Tegenover samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening staan dus ook samenwerkingsverbanden met positieve verevening.

Het *aantal* samenwerkingsverbanden dat er op vooruit of op achteruit gaat is in het primair onderwijs in evenwicht: 38 samenwerkingsverbanden hebben te maken met positieve verevening, 39 met negatieve verevening. In het voortgezet onderwijs is die verdeling schever: 40 samenwerkingsverbanden met positieve verevening en 35 samenwerkingsverbanden met negatieve verevening. In het vo worden de ‘lasten’ dus door een kleinere groep samenwerkingsverbanden opgevangen. De oorzaak daarvan ligt in het feit dat in het vo de spreiding in het deelnamepercentage vso per samenwerkingsverband in 2011 groter was, met een kleinere groep samenwerkingsverbanden waar (heel) veel leerlingen naar het vso gingen.

Die spreiding is ook zichtbaar als gekeken wordt naar de relatieve *omvang* van de verevening, uitgedrukt in het percentage van het totale budget dat een samenwerkingsverband er op vooruit of achteruit gaat. In het primair onderwijs loopt dat uiteen van -37 procent tot +88 procent. In het voortgezet onderwijs van -48 procent tot +98 procent. Of, uitgedrukt in bedragen per leerling:

- po: van -172 euro per leerling tot +137 euro per leerling;
- vo: van -398 euro per leerling tot +247 euro per leerling.[14]

14 Veeneman, A., & De Wit, R. (2018). *Verevening zware ondersteuning, een tussenbalans*. Infinite Financieel, in opdracht van de PO-Raad en VO-Raad.

In Tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van de spreiding en de omvang van de verevening voor de samenwerkingsverbanden po en vo.

Tabel 2-1 Spreiding van verevening over samenwerkingsverbanden po en vo.

% verevening	samenwerkingsverband po		samenwerkingsverband vo	
	Aantal	%	Aantal	%
-20 procent of meer	15	20	13	17
-20 procent tot 0 procent	24	31	22	29
0 procent tot +20 procent	17	22	21	28
+20 procent of meer	21	27	19	25
Totaal	**77**	**100**	**75**	**100**

Toelichting: bewerking van gegevens DUO

Geconcludeerd kan worden dat bij ruim de helft van de samenwerkingsverbanden de financiële effecten als gevolg van verevening relatief bescheiden zijn. Toch heeft ook een beperkt aantal samenwerkingsverbanden te maken met een grote verevening (zie de aantallen bij-20%, +20%): in circa een kwart van alle samenwerkingsverbanden (in po en in vo) neemt het budget voor zware ondersteuning met meer dan 20 procent toe (grote positieve verevening) en in ongeveer een vijfde van de samenwerkingsverbanden neemt het budget voor zware ondersteuning met minimaal 20 procent af.

2.3 Verevening afgezet tegen het totale budget van samenwerkingsverbanden

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat een (relatief klein) deel van de samenwerkingsverbanden po en vo te maken heeft met een grote negatieve verevening. Deze samenwerkingsverbanden krijgen stapsgewijs tot bijna 200 euro (po) of 400 euro per leerling (vo) minder. Tegelijkertijd hebben samenwerkingsverbanden meer middelen tot hun beschikking. Zij ontvangen van het Rijk namelijk zowel een bedrag per leerling voor lichte ondersteuning als een bedrag per leerling voor zware ondersteuning.[15] De verevening heeft enkel betrekking op het budget dat samenwerkingsverbanden ontvangen voor zware ondersteuning.

In 2019 maakt het budget voor zware ondersteuning (voor doorbetaling van de ondersteuningsbekostiging aan de (v)so-scholen[16]) in het po gemiddeld 70 procent uit van

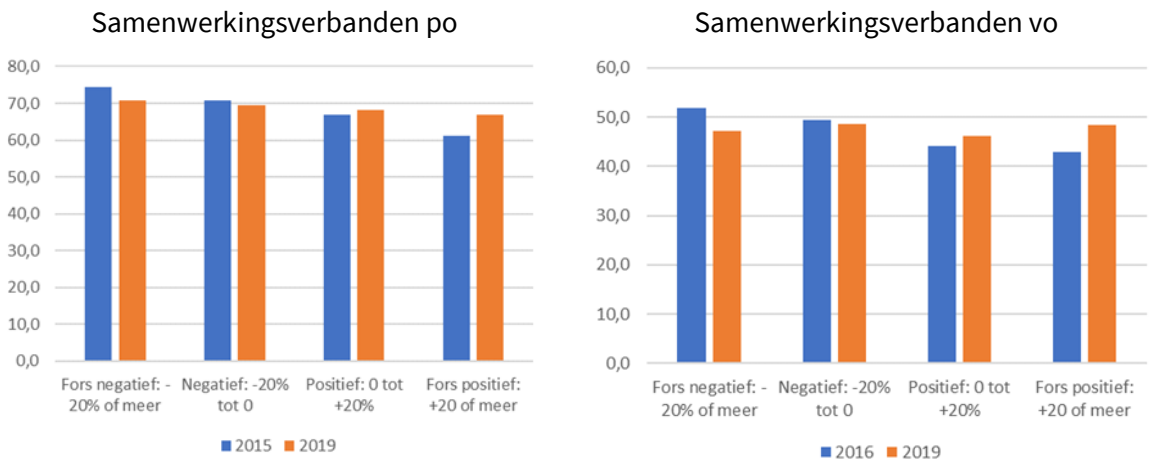
15 Bij deze toekenningen wordt ook nog onderscheid gemaakt in personele bekostiging per schooljaar en materiële bekostiging per kalenderjaar.

16 De ondersteuningskosten voor leerlingen in het (v)so wordt door DUO rechtstreeks aan de scholen voor (v)so uitbetaald. Het maakt echter wel onderdeel uit van het totale budget voor zware ondersteuning van een samenwerkingsverband.

het totale budget van het samenwerkingsverband. In het vo is dat gemiddeld 48 procent. In het vo ligt dat percentage lager, omdat het budget voor lichte ondersteuning voor samenwerkingsverbanden vo veel groter is; alleen al het budget voor lwoo en praktijkonderwijs[17] overstijgt landelijk de 600 miljoen euro. In de meeste samenwerkingsverbanden vo vormt budget voor lwoo en praktijkonderwijs meer dan 40 procent van het totale budget van het samenwerkingsverband.
Als gevolg van de grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden in het deelnamepercentage (v)so en het percentage rugzakleerlingen was er vóór de start van de verevening in 2015-2016 een vrij grote variatie tussen samenwerkingsverbanden in welk deel van het totale budget van het samenwerkingsverband bestond uit het budget voor zware ondersteuning. Een samenwerkingsverband met een groot aantal leerlingen in het (v)so ontving daar immers veel middelen voor, waardoor het budget zware ondersteuning al snel een groot deel van het totale budget vormde. Tegelijkertijd werd de verhouding ook bepaald door de verschillen tussen samenwerkingsverbanden in het percentage sbo-leerlingen (po) en lwoo- en pro-leerlingen (vo)[18], omdat die percentages voor een groot deel de hoogte van het budget voor lichte ondersteuning bepalen.
In de volgende figuren is zichtbaar dat als gevolg van de verevening de verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de verhouding van het budget voor lichte en zware ondersteuning in de afgelopen jaren steeds kleiner zijn geworden. Het budget voor zware ondersteuning is bij samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening een steeds kleiner deel van het totale budget gaan vormen, en bij samenwerkingsverbanden met positieve verevening juist een groter deel van het budget (ongeacht de *werkelijke deelname* van leerlingen in het (v)so).

17 Daarnaast bestaat het budget voor lichte ondersteuning in het vo uit een budget regionale ondersteuning.
18 Deelname aan lichte ondersteuning in het peiljaar 2012.

Figuur 2-1 Ontwikkeling in het percentage budget zware ondersteuning op het totale budget van het samenwerkingsverband, naar omvang van verevening.



Toelichting: bewerking van gegevens DUO. Voor het vo is de vergelijking pas vanaf 2016 te maken, omdat samenwerkingsverbanden vo pas sinds 1 januari 2016 verantwoordelijk zijn voor de (toewijzing en) bekostiging van lwoo en pro.

Een belangrijke kanttekening is dat de ondersteuningsbekostiging voor leerlingen in het (v)so rechtstreeks door DUO aan de (v)so-scholen wordt uitgekeerd. Samenwerkingsverbanden die een groot aantal leerlingen tot het (v)so toelaten, houden minder budget over voor andere vormen van ondersteuning. Bij een aantal samenwerkingsverbanden is de vrije bestedingsruimte in het budget voor zware ondersteuning daardoor beperkt. Door de stapsgewijze doorvoering van de verevening wordt die ruimte bovendien steeds kleiner als het samenwerkingsverband er niet in slaagt om het deelnamepercentage in het (v)so te laten dalen. Daarover meer in hoofdstuk 4.

2.4 Financiële impact van andere externe factoren

Samenwerkingsverbanden opereren niet in een vacuüm. Naast de verevening van de zware ondersteuning zijn er andere, externe factoren die financiële gevolgen voor een samenwerkingsverband kunnen hebben. Hieronder worden de belangrijkste factoren benoemd. In hoofdstuk 5, waar de impact van verevening op samenwerkingsverbanden en scholen het centrale thema is, komt de invloed die deze factoren hebben binnen de onderzochte cases opnieuw aan de orde. Daar worden ook enkele externe factoren genoemd die niet direct financieel gevolgen hebben, maar wel van invloed zijn op de mate waarin het samenwerkingsverband erin slaagt om de verevening succesvol op te vangen.

Demografische krimp

In bepaalde regio's is het aantal leerlingen als gevolg van demografische krimp in de afgelopen jaren gedaald. In het primair onderwijs heeft die daling voor een groot deel al plaatsgevonden. Tussen 2008 en 2015 is het aantal leerlingen gedaald met 110.000 leerlingen en tot 2021 zullen er nog eens 60.000 leerlingen minder zijn. In het voortgezet

onderwijs neemt het aantal leerlingen vooral de komende jaren nog af. Prognoses geven aan dat de daling tot ongeveer 2030 zal aanhouden. Het aantal leerlingen zal dan ongeveer 12 procent lager liggen dan nu.[19] De daling doet zich niet overal even sterk voor; er is sprake van grote regionale verschillen. Met name in Noord-Nederland (Groningen, Friesland, Drenthe, Kop van Noord-Holland), de Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen en delen van Limburg is sprake van krimp. In andere gebieden, waaronder grote delen van de Randstad is juist sprake van groei.

Omdat samenwerkingsverbanden worden bekostigd per leerling woonachtig in het samenwerkingsverband, leidt een leerlingendaling tot minder inkomsten voor het samenwerkingsverband. Datzelfde principe geldt ook voor scholen.

Herverdeling bekostiging lwoo en praktijkonderwijs (vo)

Vanaf 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden vo verantwoordelijk voor de toewijzing en bekostiging van lwoo en praktijkonderwijs. In 2016 is onderzoek gedaan naar een nieuw financieel verdeelmodel voor lwoo en praktijkonderwijs. De behoefte aan een nieuw model volgde logisch uit het besluit om lwoo en praktijkonderwijs te integreren in passend onderwijs. Het onderzoek[20] kwam met het advies om niet te verevenen, maar te kiezen voor een gewogen verdeling, omdat de verwachte behoefte aan lwoo en praktijkonderwijs ongelijk verdeeld is over het land. Een definitieve regeling is door het ministerie van OCW aangekondigd, maar nog niet afgerond.
Ondanks dat nog niet bekend is hoe de middelen verdeeld zullen gaan worden, leidt een nieuw verdeelmodel mogelijk tot grote herverdelingseffecten tussen samenwerkingsverbanden vo en daarmee tot grote financiële consequenties voor bepaalde vmbo-scholen. Niet alleen omdat er – net als voor de verevening zware ondersteuning – grote verschillen zijn tussen samenwerkingsverbanden in het percentage leerlingen met lwoo (en pro), maar ook omdat er veel middelen naar de bekostiging van lwoo en pro gaan; landelijk 608 miljoen euro voor lwoo en praktijkonderwijs.[21] Zoals eerder al genoemd vormt het lwoo- en pro-budget niet zelden meer dan 40 procent van het totale budget van het samenwerkingsverband.

Vereenvoudiging van de bekostiging (besturen po en vo)

Zowel in het po als in het vo wordt toegewerkt naar een eenvoudigere bekostiging. Die veranderingen hebben financiële gevolgen op het niveau van individuele schoolbesturen.

19 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerlingendaling
https://www.vo-raad.nl/themas/dekkend-onderwijsaanbod/onderwerpen/krimp-vo

20 Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs. Nijmegen: KBA Nijmegen.

21 Daarnaast is er ook nog 98 miljoen euro voor regionale ondersteuning; in totaal dus 706 miljoen euro. Bron: Rijksbegroting 2020, geraadpleegd via:
https://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264847_12.html

In het po is de kern van het plan:

- Eén basisbedrag per school en per leerling. De huidige verschillen in bekostiging tussen onderbouw en bovenbouw worden afgeschaft, er wordt geen rekening meer gehouden met de gemiddelde leeftijd van leerkrachten en de personele en materiele bedragen in de bekostiging worden samengevoegd.
- De bekostiging wordt per kalenderjaar vastgesteld en uitgekeerd. Hierdoor zullen de bedragen slechts twee, in plaats van drie keer worden vastgesteld.

Het plan wordt de komende tijd verder uitgewerkt. De verwachting is dat de systematiek in 2023 gebruikt zal gaan worden. Daarbij komt er een overgangsregeling. De precieze kenmerken van die overgangsregeling zijn nog niet bekend.[22]

In het vo krijgen schoolleiders en schoolbesturen vanaf 2021 te maken met de volgende veranderingen:

- Scholen krijgen voortaan gelijke bijdragen voor gelijke leerlingen (van hetzelfde onderwijsniveau). Het maakt niet meer uit welke onderwijssoorten/ onderwijsniveaus de school aanbiedt.
- Voor alle hoofdvestigingen en voor alle permanente nevenvestigingen is een vast bedrag beschikbaar. Het maakt niet uit welk onderwijs de vestigingen aanbieden.

Er komt een algemene overgangsregeling van 4 jaar, waarin de toe- of afname van de bekostiging ieder jaar met 20 procent op of af wordt gebouwd. Als een schoolbestuur een negatief herverdeeleffect heeft dat groter is dan 3 procent, dan krijgt de school een specifieke overgangsregeling (bovenop de algemene overgangsregeling). Tegelijk met de ingang van de nieuwe basisbekostiging komen er extra bijdragen voor leerlingen in de gemengde leerweg van het vmbo en voor geïsoleerde scholen.[23]

Herverdeling achterstandsmiddelen (besturen en scholen po)

Vanaf 2019-2020 wordt in een overgangstermijn van drie jaar overgestapt naar een nieuwe verdeelsleutel voor de onderwijsachterstandsmiddelen. De wijze waarop de onderwijsachterstanden eerder werden geïdentificeerd was aan herziening toe; het gemiddelde opleidingsniveau van ouders stijgt en in het oude model waren er administratieve lasten voor scholen. Op verzoek van de Tweede Kamer ontwikkelde het CBS een nieuwe indicator als basis voor de (her)verdeling van middelen. Hierdoor kan op basis van objectieve, actuele en centraal beschikbaar data het risico op onderwijsachterstand bij een leerling worden berekend.
Het budget wordt hierdoor evenrediger verdeeld, maar komt nog steeds voornamelijk terecht bij scholen die eerder ook veel middelen ontvingen. Op (individueel) schoolniveau

22 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financiering-primair-onderwijs/vereenvoudiging-bekostiging-primair-onderwijs
23 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financiering-voortgezet-onderwijs/vereenvoudiging-bekostiging-vo

leidt de herverdeling in sommige gevallen echter toch tot grote verschillen met het oude budget.[24]

2.5 Conclusie

Ten aanzien van verevening zijn twee belangrijke punten te maken. Allereerst treft negatieve verevening maar een klein deel van de samenwerkingsverbanden (circa één op de vijf) echt. Bij het grootste deel van de samenwerkingsverbanden zijn de financiële effecten als gevolg van verevening bescheiden (kleine positieve of negatieve verevening) of fors positief. Ten tweede heeft verevening betrekking op maar een deel van het budget van samenwerkingsverbanden. Naast de middelen voor zware ondersteuning – waar de verevening betrekking op heeft – ontvangen samenwerkingsverbanden van het Rijk ook een bedrag voor lichte ondersteuning. Dit betekent dat samenwerkingsverbanden – ook die met (grote) negatieve verevening – ruimte hebben en houden om uitvoering te geven aan (beleid) passend onderwijs. Die ruimte wordt beperkter als samenwerkingsverbanden een groot aantal leerlingen tot het (v)so toelaten, omdat de ondersteuningsbekostiging voor het (v)so rechtstreeks door DUO aan de scholen voor speciaal onderwijs worden doorbetaald.

Naast de verevening van de zware ondersteuning – positief of negatief – zijn er andere, externe factoren die financiële gevolgen voor een samenwerkingsverband kunnen hebben. Het betreft onder andere demografische krimp, de (aankomende) herverdeling van de middelen voor lwoo en pro voor het vo, de vereenvoudiging van de bekostiging van schoolbesturen in po en vo en de herverdeling van de achterstandsmiddelen in het po. De impact van deze factoren wisselt per samenwerkingsverband en per schoolbestuur. De ervaren impact van verevening kan als gevolg van deze factoren groter of juist kleiner worden: positieve verevening kan ‘gedempt’ worden door andere factoren die negatief financieel van invloed zijn en de impact van negatieve verevening kan verder vergroot of juist beperkt worden door externe factoren die een negatieve respectievelijk positieve invloed hebben voor het samenwerkingsverband en de aangesloten schoolbesturen.

24 Kamerbrief Nieuwe verdeling middelen onderwijskansenbeleid scholen en gemeenten, 26 april 2018.

3. Strategieën van samenwerkingsverbanden in de omgang met verevening

In dit hoofdstuk komen de strategieën van samenwerkingsverbanden aan de orde in hoe zij met verevening omgaan. Hierin wordt onderscheid gemaakt naar samenwerkingsverbanden die te maken hebben met negatieve verevening en samenwerkingsverbanden met positieve verevening. Samenwerkingsverbanden met negatieve verevening krijgen te maken met een nieuw, lager budget zware ondersteuning. Die situatie is voor samenwerkingsverbanden met positieve verevening anders. Voor deze samenwerkingsverbanden is de vraag niet of en op welke manier zij verevening willen opvangen, maar eerder of en hoe zij de groeiende financiële mogelijkheden benutten en welk beleid zij daarin voeren. Om die reden wordt in de volgende twee paragrafen eerst ingegaan op de samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening en volgen in de daarop volgende paragrafen de samenwerkingsverbanden met positieve verevening. In paragraaf 3.5 wordt afsluitend de vergelijking gemaakt tussen de strategieën van samenwerkingsverbanden met negatieve en samenwerkingsverbanden met positieve verevening. In die paragraaf wordt beschreven in hoeverre de inhoudelijke keuzes van samenwerkingsverbanden met negatieve verevening verschillen van de samenwerkingsverbanden die met positieve verevening te maken hebben.

3.1 Doelstelling en keuzes in de aanpak van grote negatieve verevening

Samenwerkingsverbanden verschillen in de manieren waarop zij met negatieve verevening zijn omgegaan. De keuzes die zij maken en gemaakt hebben, hangen onder andere af van het verdeelmodel[25] en de mate waarin een samenwerkingsverband beleidsrijk of juist meer beleidsarm werkt. Afhankelijk van die keuzes wordt het realiseren van de verevening in meer of mindere mate bij de individuele schoolbesturen neergelegd.

Doelstelling

De samenwerkingsverbanden po en vo betrokken in het onderzoek hadden in 2011 en ook bij de start van de verevening in 2016 een (ver) bovengemiddeld aantal leerlingen in het (v)so. Bijna allemaal hebben zij bij de start van de verevening zich tot doel gesteld om het

25 In het referentiekader passend onderwijs wordt een onderscheid gemaakt naar drie type modellen waarop samenwerkingsverbanden de financiële middelen verdelen. In een schoolmodel worden de middelen onder schoolbesturen /scholen verdeeld op basis van het leerlingenaantal. In een expertisemodel richt het samenwerkingsverband een netwerk in van (tussen)voorzieningen en regelt de aard, omvang en bekostiging van die voorzieningen. In een leerlingmodel komen ondersteuningsmiddelen beschikbaar op basis van individuele ‘diagnoses’ en de aanpak die op basis hiervan nodig is. De meeste samenwerkingsverbanden werken met een combinatie van deze modellen.

deelnamepercentage (v)so te laten dalen. Soms met de toevoeging te streven naar het landelijk gemiddelde, soms ook zonder dit expliciet zo te formuleren.

Meerdere sleutelfiguren die in een voorbereidende ronde zijn geïnterviewd, geven aan dat landelijk maar een beperkt aantal samenwerkingsverbanden kiest om te sturen op deelname (v)so richting het landelijk gemiddelde. De meeste samenwerkingsverbanden zouden geen kwantitatieve doelstellingen geformuleerd hebben. Mogelijk hebben samenwerkingsverbanden die te maken hebben met grote negatieve verevening vaker doelstellingen op dit punt geformuleerd dan samenwerkingsverbanden waar de negatieve verevening minder groot is.

Binnen één samenwerkingsverband in het po (casus A) is er expliciet voor gekozen om niet te sturen op een daling van het aantal leerlingen in het so of sbo, maar ligt de focus wel op het versterken van de basisondersteuning. In een ander samenwerkingsverband po (casus C) is gaandeweg de jaren afgestapt van een sturing op deelnamecijfer en is een switch gemaakt naar een meer beleidsrijke aanpak waarin de inhoud meer centraal staat en een eventuele daling van het aantal so-leerlingen een (welkom en) positief gevolg is.

Beleidsrijk of beleidsarm

Ondanks dat bijna alle samenwerkingsverbanden als gevolg van negatieve verevening streven naar een lager percentage leerlingen in het (v)so, zijn er grote verschillen in de *manieren waarop* zij dit doel willen bereiken. In grote lijnen zijn er samenwerkingsverbanden die een meer beleidsrijke aanpak hebben en samenwerkingsverbanden die beleidsarm(er) werken. Bij een meer beleidsarme aanpak ligt de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning voor een groter deel direct bij de bij het samenwerkingsverband aangesloten schoolbesturen. Negatieve verevening wordt dan op samenwerkingsverbandniveau meer als een puur financiële opgave benaderd. Bijna altijd is er in deze samenwerkingsverbanden sprake van een schoolmodel. Het bedrag per leerling dat reguliere schoolbesturen ontvangen daalt dan zolang de deelname (v)so niet zakt richting het landelijk gemiddelde. Andersom betekent een schoolmodel echter niet dat de aanpak ook automatisch beleidsarm is. In de cases zijn voorbeelden van samenwerkingsverbanden met een ver doorgevoerd schoolmodel, die toch heel beleidsrijk werken (bijvoorbeeld casus K – met positieve verevening).
Bij een meer beleidsrijke aanpak staat vaak ook het realiseren van een daling van het aantal leerlingen in het (v)so centraal, maar wordt ook gekeken wat daar dan in het regulier onderwijs aan (alternatief) beleid voor nodig is en hoe dat bereikt kan worden: een concrete visie die is doorvertaald in een concrete aanpak en duidelijke, meetbare doelstellingen.

Sub- of bovenregionale aanpak

Naast de keuze voor een meer of minder beleidsrijke aanpak zijn er verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de manier waarop zij met negatieve verevening in de regio omgaan. Twee samenwerkingsverbanden (C, G) hebben gekozen om de regio in meerdere

deelregio's in te delen. De keuze voor een (decentrale) subregionale aanpak is om recht te doen aan subregionale verschillen. Bijvoorbeeld wat betreft verschillen in leerlingstromen richting het (v)so in de subregio, maar ook verschillen in de organisatie van de jeugdhulp en de samenwerking onderwijs-jeugdhulp. De gedachte in de betreffende samenwerkingsverbanden is dat zij met een subregionale aanpak sneller en beter kunnen inspelen op de situatie in de subregio en dat zij daarmee beter in staat zijn om het aantal leerlingen in het (v)so terug te dringen. Elke subregio maakt daarom een eigen plan om met de negatieve verevening om te gaan.

In casus G, waar het aantal leerlingen in het vso niet hard genoeg daalt om de verevening op te kunnen vangen, is om die reden besloten om vanaf 2018 de aanpak toe te spitsen op de specifieke situatie binnen drie subregio's (als één van de onderdelen in een vernieuwd plan van aanpak verevening).

Andersom is er ook één regio (A) waarin enkele samenwerkingsverbanden hun krachten hebben gebundeld en samenwerken binnen één gemeenschappelijke aanpak. In deze regio speelt naast verevening ook krimp een grote rol. Om met deze (financiële) uitdagingen om te gaan is in deze regio gekozen om de samenwerking te zoeken, zowel binnen het onderwijs als met gemeenten en ketenpartners.

3.2 Strategieën van samenwerkingsverbanden in aanpak negatieve verevening

Er zijn in grote lijnen vier soorten strategieën die worden ingezet om de verevening aan te gaan:
- Versterken van de ondersteuning in het regulier onderwijs
- Sturen op de procedure of het beleid voor toelating tot het (v)so
- Bezuinigen
- Inzetten van reserves

In de meeste samenwerkingsverbanden worden meerdere strategieën naast elkaar ingezet. Hieronder worden de verschillende strategieën uitgewerkt en komt aan de orde welk deel van de samenwerkingsverbanden in po en vo daarvoor heeft gekozen.

3.2.1 Versterken van de ondersteuning binnen het regulier onderwijs

In alle samenwerkingsverbanden met grote negatieve verevening die betrokken zijn in het onderzoek wordt geprobeerd om het aantal leerlingen in het (v)so te laten dalen door het reguliere onderwijs te versterken. Dat gebeurt op verschillende manieren.

Verhogen van het niveau van de (basis)ondersteuning op de scholen
Bij vrijwel alle samenwerkingsverbanden in het onderzoek wordt ingezet op het verhogen van het niveau van de basisondersteuning of de extra ondersteuning op de scholen binnen

het samenwerkingsverband. De manier waarop samenwerkingsverbanden dit willen realiseren verschilt en is in het ene samenwerkingsverband meer beleidsrijk uitgewerkt dan in het andere samenwerkingsverband.

Verschillen tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs
Basisscholen zijn meestal kleinschalig, en de inzet is vooral gericht op leerkrachten en ib'ers. In het vo hebben veel scholen een vrij groot zorg- of ondersteuningsteam. Daar richt men zich vaak op het versterken van deze teams, om meer leerlingen in een reguliere setting te kunnen bedienen.

Vaak wordt ingezet op **professionalisering**. In het po richt professionalisering zich vooral op leerkrachten en ib'ers. In het vo is naast de professionalisering van docenten (met name inzet op mentoren, minder op vakdocenten) ook veel aandacht voor professionalisering van medewerkers uit het zorg- of ondersteuningsteam. Voorbeelden zijn het volgen van een Master SEN[26], het organiseren van themabijeenkomsten of studiedagen.
Binnen het vo zie je ook dat samenwerkingsverbanden **investeren in ondersteuningsteams**, door de formatie en/of het type medewerkers (specialisten) uit te breiden (casus G, H). In het po zijn voorbeelden genoemd waarin basisscholen gebruik kunnen maken van interne of externe specialisten uit een eigen of een ander schoolbestuur (casus A, B) om een 'plus' op de basisondersteuning te realiseren.
Tot slot is bij de meeste samenwerkingsverbanden sprake van **ontmoeting, netwerkvorming en kennisdeling**. Binnen diverse samenwerkingsverbanden (C, G, H) is de ambulante begeleiding (sterk) afgebouwd en is geprobeerd om hun expertise naar het regulier onderwijs te brengen. Veel scholen hebben ambulant begeleiders in dienst genomen of zij zijn bij hen gedetacheerd. Deze voormalig ambulant begeleiders hebben meestal de opdracht om leerkrachten/docenten te versterken en niet (alleen) om leerlingen te ondersteunen. Daarnaast is in een aantal samenwerkingsverbanden vo sprake van een sterk en goed georganiseerd ondersteuningscoördinatorenoverleg. Deze netwerken vervullen niet alleen een adviserende functie richting het samenwerkingsverband, maar hebben expliciet ook tot doel om ervaringen en expertise te delen en van elkaar te leren, met het doel om de ondersteuning binnen het regulier onderwijs te versterken.

Opzetten van nieuwe vormen van ondersteuning
Een tweede manier waarop samenwerkingsverbanden proberen de ondersteuning binnen het regulier onderwijs naar een hoger plan te tillen, is door nieuwe ondersteuningsvormen – een ander aanbod van voorzieningen – binnen het regulier onderwijs te creëren én door adequate toegang tot deze voorzieningen. Daarvoor zijn, afhankelijk van het verdeelmodel

26 SEN = Special Educational Needs

van het samenwerkingsverband, tussenvoorzieningen opgezet, arrangementen ontwikkeld of is bovenschoolse expertise beschikbaar.

Verschillen in aanpakken tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs
Binnen het vo worden, door de schaalgrootte van de meeste vo-scholen – meer groepsgerichte aanpakken ontwikkeld. De setting is meer uniform dan in het po; het gaat om diverse vormen van speciale groepen in een reguliere setting, zoals een time-out voorziening of een reboundklas.
In het po is vaak een meer individuele aanpak in de vorm van maatwerkarrangementen zichtbaar. Door een aantal sleutelpersonen wordt daaraan toegevoegd dat in het po, als gevolg van de kleinschaligheid van scholen, meerdere varianten zijn in hoe het ondersteuningsaanbod door het samenwerkingsverband wordt ingericht. Dat loopt uiteen van het versterken van het sbo om het so kleiner te maken, op het inzetten op regulier en speciaal onderwijs waardoor het sbo op termijn kan verdwijnen of juist op het integreren van so en sbo.

Binnen samenwerkingsverbanden in het vo zijn vaak **tussenvoorzieningen** (op bovenschools niveau of op schoolniveau) opgezet om leerlingen met een zware ondersteuningsvraag tijdelijk op te vangen. Zo zijn in casus H alle scholen voor regulier onderwijs gestart met een vorm van een plusklas/interne time-out, in enkele gevallen breder opgezet in samenwerking met expertise van vso en jeugdhulp. In casus I hebben (individuele) scholen schakelklassen, syntheseklassen en integratieklassen voor leerlingen met een zwaardere of specifieke ondersteuningsvraag opgezet. Leerlingen kunnen via een arrangement (zie ook hierna) toegang krijgen tot een dergelijke klas. Het gaat om leerlingen die anders aangewezen zouden zijn op het vso. In casus G – waar bijna alle middelen naar de schoolbesturen gaan – hebben een aantal schoolbesturen intern een tussenvoorziening of tussenklas (bovenschoolse zorgvoorziening, interne time-out, plusklas, supportgroep) opgezet om meer leerlingen in het regulier onderwijs te kunnen bedienen.
Een deel van deze tussenvoorzieningen is bedoeld voor leerlingen die daar toegang tot krijgen via een **arrangement** dat wordt afgegeven op het niveau van het samenwerkingsverband. Daarnaast wordt in diverse andere samenwerkingsverbanden, in po en in vo, ook gewerkt met andere vormen van arrangementen om maatwerk voor de leerling te organiseren. Die arrangementen komen in velen vormen en maten: individuele arrangementen en groepsarrangementen (bijvoorbeeld in casus C), arrangementen bedoeld ter ondersteuning van de leerling en arrangementen waar ook het vergroten van de deskundigheid van de docent het doel is, en arrangementen op het niveau van het samenwerkingsverband versus arrangementen die door een schoolbestuur zelf zijn opgezet (bijvoorbeeld voorheen in casus B). Het werken met arrangementen is niet uniek voor samenwerkingsverbanden met negatieve verevening; de betreffende samenwerkingsverbanden benoemen het echter wel als één van meerdere manieren om leerlingen ondersteuning te bieden tegen lagere kosten en daarmee als een strategie om met negatieve verevening om te gaan.

De meerwaarde van arrangementen
De houding ten aanzien van arrangementen wisselt. In het ene samenwerkingsverband (bv. in casus H) worden arrangementen als goede keuze gezien omdat de middelen dan ook zeker aan ondersteuning besteed worden. In casus B is de wens om meer gezamenlijk te zoeken naar passende arrangementen om de collectieve verantwoordelijkheid te stimuleren. In casus C, waar middelen via het schoolmodel naar de schoolbesturen gaan, wordt door een van de respondenten verteld dat men (binnen het schoolbestuur zelf) is gestopt met arrangeren, omdat bepaalde scholen er teveel gebruik van maakten en dit leidde tot ongelijkheid tussen scholen binnen het bestuur. Ook in casus H is binnen het bestuur van het samenwerkingsverband de discussie gevoerd over de wenselijkheid van arrangeren. De bestuurders hadden de wens om meer middelen zelf in te kunnen zetten (schoolmodel), maar op advies van de ondersteuningscoördinatoren is besloten het huidige model niet aan te passen.

Tot slot is in een deel van de samenwerkingsverbanden – met een gemixt model – ook **bovenschoolse expertise** aanwezig om meer leerlingen in het regulier onderwijs op te kunnen vangen. In casus C gaat het om ambulant begeleiders die per deelregio beschikbaar zijn voor ondersteuning, in casus H om expertise die vanuit het vso beschikbaar is voor reguliere scholen of om een tijdelijke plaatsing in het onderwijszorgcentrum (OZC). In casus B kunnen scholen middels een strippenkaartsysteem extra ondersteuning vragen bij specialisten van het samenwerkingsverband.

Een ideaal verdeelmodel?
Ook wat betreft de inzet van bovenschoolse expertise is discussie in bepaalde samenwerkingsverbanden. In de meeste samenwerkingsverbanden in het onderzoek is bewust gekozen om het grootste deel van de middelen (of zelfs vrijwel het totale budget) via het schoolmodel te verdelen aan de schoolbesturen. De gedachte is dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn om passend onderwijs te bieden en dat daar dan ook zeggenschap over de middelen bij hoort. Bovendien zouden arrangementen, maar ook bovenschoolse voorzieningen volgens voorstanders van het schoolmodel leiden tot verkeerde prikkels. Tegelijkertijd geeft het in een aantal samenwerkingsverbanden ook discussie over het (onvoldoende) oppakken of tot stand komen van de collectieve verantwoordelijkheid (met daarbij de vraag of je dit oplost met een ander verdeelmodel).

Versterken van de samenwerking

Naast het verhogen van het niveau van de (basis)ondersteuning en het opzetten van nieuwe vormen van ondersteuning die een alternatief kunnen zijn voor een (v)so-plaatsing, proberen samenwerkingsverbanden po en vo ook de ondersteuning in het regulier onderwijs te versterken door in te zetten op samenwerking. Samenwerking tussen reguliere scholen, tussen regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs, tussen po en vo en tussen onderwijs en zorg.

Binnen het **regulier onderwijs** is door samenwerkingsverbanden ingezet op het delen van en benutten van elkaars kennis en expertise, bijvoorbeeld in de vorm van een ondersteuningscoördinatorenoverleg (zie eerder, verhogen niveau basisondersteuning) en door het opzetten van tussenvoorzieningen op scholen die niet alleen toegankelijk zijn

voor leerlingen van de eigen school (zie eerder, opzet van nieuwe voorzieningen). Er zijn verschillen in de mate waarin ook feitelijk de samenwerking wordt gezocht en in hoeverre ook op bestuurlijk niveau overleg wordt gevoerd en gedacht vanuit het gemeenschappelijke belang. Dit komt terug in hoofdstuk 5.
Daarnaast wordt in de meeste samenwerkingsverbanden ingezet op samenwerking tussen het **regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs**. Er zijn wel grote verschillen in de mate waarin deze samenwerking ook feitelijk vorm en inhoud krijgt en in de mate waarin het (v)so zich ook echt een betrokken partner voelt. In de samenwerkingsverbanden vo in het onderzoek is het (v)so betrokken in de ontwikkeling en uitvoering van arrangementen en/of in de uitwisseling van kennis en expertise (bijvoorbeeld door de inzet van ambulant begeleiders vanuit het vso in het vo). Daarnaast zijn in sommige samenwerkingsverbanden afspraken gemaakt over een actief opnamebeleid van leerlingen uit het vso door vo-scholen (casus H). In een aantal samenwerkingsverbanden is er ook sprake van samenwerking tussen regulier onderwijs en vso of s(b)o. Bijvoorbeeld door symbiosetrajecten of structuurgroepen (bijvoorbeeld casus C) of in de vorm van een vso-arrangement bedoeld voor leerlingen die een tijdelijke verklaring voor het vso krijgen met als perspectief terugkeer naar regulier onderwijs zodra dat verantwoord is (casus H).
Bij samenwerkingsverbanden in het vo wordt binnen een aantal casussen door middel van samenwerking tussen **po en vo** geprobeerd om het aantal leerlingen in het vso te verminderen. Zo is in casus I in samenwerking met het samenwerkingsverband po een raamwerk ontwikkeld om (latere) zij-instroom in het vso tegen te gaan. Ook in casus H wordt ingezet op vroegtijdige afstemming met het po en so. In casus G is deze samenwerking en afstemming meer recentelijk een belangrijk punt van aandacht geworden.
Tot slot is de (integrale) samenwerking of verbinding tussen **onderwijs en zorg** een belangrijk speerpunt in de omgang met verevening bij steeds meer samenwerkingsverbanden. In casus A wordt de verbinding en aansluiting met zorg gezocht om zorg in de school te ontsluiten voor een meer preventieve en integrale aanpak. In dit samenwerkingsverband zijn de visie op samenwerking tussen onderwijs en gemeenten (zorg) en de uitwerking daarvan in een officiële notitie vastgelegd. In andere samenwerkingsverbanden is deze samenwerking nog minder intensief, maar wordt aan de verdere ontwikkeling daarvan wel veel waarde gehecht (o.a. casus B, G).

3.2.2 Sturing middels procedure en beleid voor toelating (v)so

De belangrijkste strategie om het deelnamepercentage (v)so omlaag te brengen is door meer leerlingen in het regulier onderwijs op te kunnen vangen. Dat is in de vorige paragraaf uitgebreid naar voren gekomen. In een aantal samenwerkingsverbanden wordt gelijktijdig met het verhogen van het ondersteuningsniveau in het regulier onderwijs gestuurd op het beleid of de procedure om tot het (v)so toegelaten te worden. In de geselecteerde casussen uit zich dat op drie manieren:

- **'Verwijzer betaalt' principe**
  Binnen enkele samenwerkingsverbanden zijn schoolbesturen zelf verantwoordelijk voor de bekostiging van de leerlingen die vanuit hun scholen naar het (v)so gaan (casus B[27], C, G). Voor een beperkt aantal leerlingen (waar geen verwijzer kan worden aangewezen, of met zware beperkingen) geldt een solidariteitsprincipe. Het is volgens één van de geïnterviewde sleutelpersonen een manier om beweging te krijgen bij scholen. Het principe van 'verwijzer betaalt' geeft een directe bekostigingsprikkel en vooral scholen die veel verwijzen houden minder middelen over.
- **Kort(er) lopende toelaatbaarheidsverklaringen**
  Bij enkele samenwerkingsverbanden is de duur waarvoor een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) wordt afgegeven ingekort. Bijvoorbeeld standaard voor één jaar (casus H) of voor maximaal twee jaar bij categorie 2 en 3 bekostiging (casus I). De samenwerkingsverbanden geven zelf aan dat de belangrijkste reden hiervoor ligt in het willen vermijden van 'permanent beleid' en het bieden van maatwerk, maar tegelijkertijd erkent men dat ook de financiële situatie – verevening – een rol in dit besluit heeft gespeeld.
- **Verblijfsduur in het (v)so beperken**
  Samenwerkingsverbanden kunnen afspraken maken over de maximale verblijfsduur in het vso. In één van de samenwerkingsverbanden in het onderzoek (casus I) komt dat terug. In dat samenwerkingsverband is het uitgangspunt dat leerlingen niet voordat zij 13 jaar zijn de overstap van so naar vso kunnen maken. Daarnaast is de maximale verblijfsduur gekoppeld aan de reguliere duur van het onderwijs (vmbo = 4 jaar, havo = 5 jaar, vwo = 6 jaar) en geldt in het algemeen dat het jaar waarin leerlingen 18 jaar worden het laatste jaar vso is. Geïnterviewde sleutelfiguren geven aan dat vergelijkbare afspraken ook in andere samenwerkingsverbanden met negatieve verevening zijn gemaakt.

Over de achterliggende reden van een samenwerkingsverband om aanpassingen te doen in de procedure van verwijzing variëren de geïnterviewde sleutelfiguren van mening. Zo benoemt één geïnterviewde dat deze afspraken vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid zijn gemaakt en geeft een andere sleutelpersoon aan dat deze afspraken vooral financieel gedreven zouden zijn.

Eén van de gesproken sleutelpersonen benoemt het belang van het hebben van alternatief beleid. Het aanpassen van de procedure voor toelating tot het (v)so heeft op zichzelf geen effect. *'Zonder innovatie en zonder beleid om de ondersteuning in het regulier onderwijs te laten toenemen, zal de slagboom naar het (v)so even vaak open gaan'.*

27 In samenwerkingsverband B betalen scholen mee aan de kosten van een tlv

3.2.3 Bezuinigen

Een derde strategie waarmee samenwerkingsverbanden proberen toe te werken naar een lager ondersteuningsbudget is door bepaalde kosten omlaag te brengen. Deze strategie is omgekeerd aan de investeringen die samenwerkingsverbanden ook doen in het versterken van de ondersteuning en de ontwikkeling van nieuwe tussenvormen in de ondersteuning van leerlingen (maar kan wel gelijktijdig voorkomen). Bezuinigen op de kosten is op verschillende plekken zichtbaar.

Lagere kosten op niveau van het samenwerkingsverband

Veel van de onderzochte samenwerkingsverbanden werken met een schoolmodel. Een groot deel van de middelen wordt direct over de schoolbesturen verdeeld. In sommige samenwerkingsverbanden (o.a. casus B, G, I) is expliciet benoemd dat men bewust voor een **compacte ondersteuningsorganisatie** heeft gekozen, met weinig centrale taken of capaciteit op het niveau van het samenwerkingsverband en dus ook met een lage overhead.

Daarnaast is bij diverse samenwerkingsverbanden bezuinigd op de ambulante begeleiding. Die is sterk of zelfs volledig afgebouwd. Deels zijn deze ambulant begeleiders elders in dienst genomen, deels ook niet. Geïnterviewde sleutelpersonen wijzen ook op de afbouw van bovenschoolse voorzieningen waar in diverse (andere) samenwerkingsverbanden sprake van zou zijn.

Lagere budgetten op niveau van de scholen

Op het niveau van de scholen springt vooral de **categoriebekostiging in (v)so** in het oog. In een aantal samenwerkingsverbanden wordt vanuit het (v)so aangegeven dat de hoogte van de categoriebekostiging (te) financieel gedreven zou zijn (casus A, C, G, I). Ondanks dat op samenwerkingsverband-niveau geen concrete afspraken hierover zijn gemaakt, is in deze samenwerkingsverbanden een verschuiving zichtbaar in de bekostigingscategorieën: steeds vaker de goedkoopste categorie 1. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

Daarnaast daalt het bedrag per leerling dat reguliere schoolbesturen ontvangen op het moment dat het percentage leerlingen in het (v)so niet voldoende mee daalt met het (trapsgewijs) lagere budget voor zware ondersteuning. Dat is op het niveau van het samenwerkingsverband niet zozeer een bezuiniging, maar wordt door de scholen wel zo ervaren. In diverse samenwerkingsverbanden daalt het bedrag per leerling dat de schoolbesturen ontvangen, maar wordt – zoals hiervoor beschreven – wel ingezet op een verdere versterking van de basisondersteuning.

3.2.4 Inzet van reserves

Tot slot zet een deel van de samenwerkingsverbanden ook reserves in. Het inzetten van reserves is geen duurzame oplossing in het toewerken naar een nieuw budget voor zware

ondersteuning, maar het kan de gevolgen van de verevening wel tijdelijk opvangen of verzachten. Er is aangegeven dat het verkleinen van het aantal leerlingen in het (v)so deels ook een cultuurverandering is en dat een dergelijke verandering niet in vijf jaar te realiseren is. De inzet van reserves kan samenwerkingsverbanden helpen om dit proces te verlengen.

In casus A is jaarlijks een beperkt budget beschikbaar voor het opvangen van fricties (onvoorziene omstandigheden en fricties in dekkend aanbod). In casus C worden reserves ingezet voor hogere afdrachten aan de aangesloten schoolbesturen, terwijl in casus I juist een (bestemmings)reserve wordt ingezet om de bekostiging van het vso ook in de toekomst te blijven financieren. In casus H ontvangen besturen tien jaar lang een (kleiner) vast bedrag om verevening te verzachten. Dit wordt gefinancierd vanuit reserves die deels ook zijn opgebouwd vanuit opgebouwde vereveningsbijdragen (snellere daling van vso dan daling van het budget).

3.3 Doelstelling en keuzes in de situatie van grote positieve verevening

Voor samenwerkingsverbanden met positieve verevening is de vraag niet wat er nodig is om toe te werken naar een nieuw budget; er is immers sprake van een verruiming van het budget als gevolg van positieve verevening. Om die reden is in het onderzoek gekeken naar of en hóe de samenwerkingsverbanden daarmee omgaan en welk beleid zij daarin voeren.

Verdeelmodel en aanpak

Net als bij samenwerkingsverbanden die met een (grote) negatieve verevening te maken hebben, verschillen ook samenwerkingsverbanden met (grote) positieve verevening van elkaar in hoe zij de extra middelen inzetten. Die keuzes hangen voor een belangrijk deel samen met de manier waarop de middelen worden verdeeld en hun visie op de rol van het samenwerkingsverband in termen van het in gezamenlijkheid oppakken van passend onderwijs (wel/geen bovenschoolse voorzieningen en diensten, beleidsrijk/beleidsarm werken). Ook tussen samenwerkingsverbanden met positieve verevening zijn verschillen in hoe beleidsrijk of juist beleidsarm zij werken en die verschillen zijn van invloed op de keuzes die zij maken ten aanzien van de inzet van middelen en de beleidsvrijheid van de individuele schoolbesturen.

Zo wordt in samenwerkingsverband E gewerkt met een hybride model, om regie vanuit het samenwerkingsverband mogelijk te maken. In casus K is de visie juist om de middelen zo veel mogelijk toe te kennen aan de schoolbesturen, als verantwoordelijken voor het realiseren van ondersteuning binnen het regulier onderwijs. Ondanks dat de middelen bijna volledig aan de scholen worden toegekend, heeft dit samenwerkingsverband wel een beleidsrijke aanpak waar via verschillende programma's aan dit doel wordt gewerkt.

Doelstelling

De oorzaak van positieve verevening is in de meeste gevallen een (ver) beneden gemiddelde deelname van leerlingen in het (v)so, al dan niet in combinatie met een laag percentage rugzakleerlingen, in 2011. Alle samenwerkingsverbanden die in het onderzoek zijn betrokken, hadden zowel een beneden gemiddeld percentage leerlingen in het (v)so als een beneden gemiddeld aandeel rugzakleerlingen.

De positieve verevening heeft bij deze samenwerkingsverbanden niet geleid tot het stimuleren van een *groei* van het (v)so. De meeste samenwerkingsverbanden met positieve verevening hebben tot doel om het onderwijs zo thuisnabij mogelijk te laten zijn. Toch streven zij over het algemeen ook niet naar een *daling* van het percentage leerlingen in het (v)so. In een aantal samenwerkingsverbanden is de inzet gericht op stabilisatie; het voorkomen van groei (casus J, K). De meeste samenwerkingsverbanden met positieve verevening hebben echter helemaal geen expliciete doelstelling ten aanzien van de ontwikkeling van de deelname (v)so.

3.4 Keuzes in de aanpak bij samenwerkingsverbanden met positieve verevening

Uit de gesprekken bij de samenwerkingsverbanden komt naar voren dat de extra middelen die volgen uit de positieve verevening – afhankelijk van de keuzes van het samenwerkingsverband – in grote lijnen besteed worden aan:

- Een stijging van het bedrag per leerling dat aan scholen wordt toegekend
- Uitbreiding van het aanbod van voorzieningen of bovenschoolse expertise
- Innovatie
- Bekostiging van een groeiend aantal leerlingen in het (v)so
- Opbouw van reserves

3.4.1 Extra middelen voor de scholen

Alle samenwerkingsverbanden met positieve verevening die in het onderzoek zijn betrokken laten vooral de reguliere scholen profiteren van de extra middelen, door het bedrag per leerling te verhogen. In een aantal samenwerkingsverbanden gaat het om een verdrievoudiging van het bedrag (in jaarlijkse stappen). De extra middelen zijn bedoeld om het niveau van de (basis)ondersteuning (trapsgewijs) te vergroten. In casus F zijn ook extra middelen beschikbaar voor scholen die veel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte hebben (solidariteit). Dit is volgens een van de geïnterviewde sleutelpersonen alleen mogelijk in een samenwerkingsverband waar een directeur met mandaat zit en scholen een sterk gedeelde verantwoordelijkheid voelen.

Scholen hebben over het algemeen veel vrijheid in hóe zij de basisondersteuning vormgeven en het niveau verhogen. Er wordt onder meer ingezet op:

- **Professionalisering** / het versterken van de leerkracht, docent, mentor of medewerkers uit ondersteuning (o.a. casus D, F, K)
- Uitbreiding van de **formatie en/of expertise** binnen de school met bijvoorbeeld extra ib'ers, remedial teachers, onderwijsassistenten of vakspecialisten, of door uitbreiding van het mentoraat (casus D, E, F, J, K, L)
- Het **kleiner maken van klassen** (casus F)
- De ontwikkeling van **trajectvoorzieningen** of andere vormen van maatwerkondersteuning (casus K, L)

3.4.2 Uitbreiding ondersteuningsaanbod

Bij de meeste samenwerkingsverbanden met positieve verevening wordt een deel van de middelen die voortvloeien uit de positieve verevening ook ingezet voor een uitbreiding van het ondersteuningsaanbod op niveau van het samenwerkingsverband. Het gaat onder meer om:

- Verhoging van het budget voor (nieuwe) **arrangementen** (casus D, K, J, L);
- Ontwikkeling van **bovenschools aanbod** of financiering van **tussenvoorzieningen** (casus D, F);
- Vergroten van de formatie op samenwerkingsverband-niveau voor **bovenschoolse expertise/ ondersteuning** (casus E, J);
- Ontwikkeling van een **bovenschools professionaliseringsaanbod** (casus E, F). Bijvoorbeeld workshops en trainingen om de uitwisseling en expertise tussen s(b)o en regulier onderwijs te versterken.

In verschillende samenwerkingsverbanden met positieve verevening wordt aanbod ontwikkeld voor bepaalde doelgroepen. Positieve verevening maakt het makkelijker om bepaalde voorzieningen op te zetten of arrangementen voor bepaalde doelgroepen te ontwikkelen, omdat de financiën dat toelaten. Zo zijn of worden in verschillende samenwerkingsverbanden voorzieningen (arrangementen, tussenvoorzieningen of bovenschools aanbod) opgezet voor hoogbegaafde leerlingen en voor thuiszitters[28] (bijvoorbeeld in casus D, F, J en L). Andere doelgroepen die in de casussen naar voren zijn gekomen zijn leerlingen met het syndroom van Down (F) of nieuwkomers (J).

28 Eén van de geïnterviewde sleutelpersonen geeft aan dat de discussie rondom 'leerrecht' heeft geleid tot druk en toenemende urgentie bij samenwerkingsverbanden om ook voor leerlingen die geen onderwijs volgen wel 'iets' te doen. Voor deze leerlingen krijgt het samenwerkingsverband geen vergoeding, maar er worden wel in toenemende mate aandacht en middelen aan besteed.

3.4.3 Innovatie van passend onderwijs

Naast het versterken van de ondersteuning in het regulier onderwijs wordt in een deel van de samenwerkingsverbanden (o.a. D, E, F, J) een deel van het budget gereserveerd voor innovatieve projecten in het realiseren van passend onderwijs. In samenwerkingsverband J zijn er projecten gericht op nieuwkomers, thuiszitters en hoogbegaafdheid. In samenwerkingsverband E betaalt het samenwerkingsverband mee aan initiatieven waarin ook de jeugdhulp betrokken is en wordt een aanbod voor ernstig meervoudig beperkte (EMB) leerlingen ontwikkeld.

3.4.4 Bekostiging groei (v)so

Ondanks dat het streven van samenwerkingsverbanden is om zoveel mogelijk leerlingen binnen het regulier onderwijs op te vangen, is in een aantal samenwerkingsverbanden toch sprake van een (lichte) groei van het s(b)o of vso. Door betrokkenen uit samenwerkingsverband D en L is aangegeven dat als gevolg van deze stijging er extra middelen vanuit de positieve verevening naar het speciaal onderwijs gaan. In samenwerkingsverband L is zelfs de helft extra budget nodig voor de bekostiging van de groei in het vso (mede als gevolg van nieuw aanbod in het vso). Door betrokkenen van samenwerkingsverband D wordt dit een lastige keuze gevonden, omdat het budget voor de reguliere scholen en het budget voor arrangementen daalt en er daarmee minder ruimte voor preventie is.

3.4.5 Opbouw van reserves

De voorgaande alinea's maken duidelijk dat de samenwerkingsverbanden de extra middelen voor diverse doeleinden inzetten. Het onderzoek geeft geen signalen dat samenwerkingsverbanden met positieve verevening de extra middelen ondoelmatig besteden en van oneigenlijk gebruik is dan ook geen sprake. *'Er zijn geen misstanden met gouden kranen en de middelen worden ook niet aan bijvoorbeeld huisvesting besteed'.* Wel is er bij een aantal samenwerkingsverbanden sprake van oplopende reserves. De samenwerkingsverbanden hebben echter concrete plannen voor de inzet van die reserves; er ligt een bestedingsplaatje onder om passend onderwijs door te ontwikkelen. Door samenwerkingsverband E wordt wel aangegeven dat deze beleidsvoornemens feitelijk nog ontwikkeld moeten worden, om grote overschotten op de exploitatie te voorkomen. Datzelfde beeld komt ook naar voren in recent uitgevoerd onderzoek naar het aanhouden van reserves in het onderwijs.[29] Dat onderzoek komt ook tot de conclusie dat samenwerkingsverbanden met een grote positieve verevening zich juist nadrukkelijk bezig houden met de vraag waaraan het geld goed besteed kan worden. Een aantal

29 Oomens, M., & Keppels, E. (2019). *Het verhaal achter de financiële cijfers. Wijze van begroten en aanhouden van reserves in het onderwijs.* Utrecht/Nijmegen: Oberon/KBA Nijmegen.

geïnterviewde sleutelpersonen benoemen juist dat er ook samenwerkingsverbanden met positieve verevening zijn die nog geen bestemming hebben voor de opgebouwde reserves. '*Er zijn samenwerkingsverbanden die het budget niet besteed krijgen en het geld ook niet willen verspillen. Het overkomt ze'.*
Naast samenwerkingsverbanden waar reserves toenemen, is ook het omgekeerde zichtbaar. In enkele samenwerkingsverbanden worden (eerder opgebouwde) reserves ingezet om nog een extra investering te doen in de ondersteuning. Zo is in casus K sprake van een meerjarenbegroting met een fors negatief resultaat, omdat grote bedragen worden geïnvesteerd in de basisondersteuning. Ook in casus E en J is sprake van een negatief resultaat of een negatieve meerjarenbegroting als gevolg van extra investeringen.

3.5 Samenwerkingsverbanden met negatieve en positieve verevening vergeleken

In de voorgaande paragrafen zijn eerst de strategieën van samenwerkingsverbanden met negatieve verevening beschreven en vervolgens ook de keuzes en manieren waarop samenwerkingsverbanden met positieve verevening de extra middelen inzetten. In deze paragraaf worden deze samenwerkingsverbanden vergeleken.

Doelstelling

In termen van de doelstellingen die de samenwerkingsverbanden geformuleerd hebben ten aanzien van de ontwikkeling van het (v)so kan geconcludeerd worden dat er geen verschil is tussen samenwerkingsverbanden met positieve of negatieve verevening. In vrijwel alle samenwerkingsverbanden is dat het streven naar thuisnabij onderwijs (regulier als het kan, speciaal als het moet) en onderwijsnabije ondersteuning.
Er is één groot verschil en dat is dat de meeste samenwerkingsverbanden met negatieve verevening zich tot doel hebben gesteld om het deelnamepercentage (v)so te laten dalen, terwijl samenwerkingsverbanden met positieve verevening over het algemeen niet streven naar een daling van het percentage leerlingen in het (v)so. De meeste samenwerkingsverbanden met positieve verevening hebben helemaal geen expliciete doelstelling ten aanzien van de ontwikkeling van de deelname (v)so.

Strategieën

De *inhoudelijke* strategieën van samenwerkingsverbanden met negatieve verevening, verschillen voor een gedeelte niet sterk van die van samenwerkingsverbanden met positieve verevening. Juist vanwege het streven naar zo thuisnabij mogelijk onderwijs, wordt door alle samenwerkingsverbanden – ongeacht positieve of negatieve verevening – ingezet op het versterken van de ondersteuning binnen het regulier onderwijs. Dat betekent dat samenwerkingsverbanden tot doel hebben om het van het niveau van de (basis)ondersteuning op de scholen te verhogen (onder andere door middel van professionalisering, door te investeren in ondersteuningsteams, door kennisdeling), zij nieuwe vormen van ondersteuning opzetten (tussenvoorzieningen, arrangementen,

bovenschoolse expertise) en inzetten op het versterken van de samenwerking (binnen het regulier onderwijs, met het speciaal onderwijs, met zorg, tussen po en vo). De verevening speelt geen grote rol in die inhoudelijke keuze van samenwerkingsverbanden. *Financieel* echter zijn er (natuurlijk) wel verschillen en in de *uitwerking* van de gemaakte beleidskeuzes is dat terug te zien. Samenwerkingsverbanden met positieve verevening hebben de financiële ruimte om extra budget (of in ieder geval grotere bedragen) in te zetten om de ondersteuning binnen het regulier onderwijs te versterken. In samenwerkingsverbanden met positieve verevening wordt bijvoorbeeld vaker aanbod ontwikkeld voor bepaalde doelgroepen, zoals hoogbegaafde leerlingen of thuiszitters. In samenwerkingsverbanden met negatieve verevening worden deze doelgroepen ook belangrijk gevonden, maar is er minder of geen financiële ruimte om daar een apart of uitgebreid aanbod voor te creëren betaald door het samenwerkingsverband. Positieve verevening maakt het makkelijker om bepaalde voorzieningen op te zetten of arrangementen voor bepaalde doelgroepen te ontwikkelen, omdat de financiën dat toelaten.

Daarnaast zijn er strategieën die specifiek worden ingezet door samenwerkingsverbanden die met grote negatieve verevening te maken hebben. Die hebben te maken met:

- Sturen op de toestroom naar het (v)so
  In een aantal samenwerkingsverbanden met negatieve verevening wordt ook gestuurd op het beleid of de procedure voor toelating tot het (v)so. Dat is in de onderzochte samenwerkingsverbanden met positieve verevening niet zichtbaar.
- Financieel sturen door bezuinigen of de inzet van reserves
  In samenwerkingsverbanden met negatieve verevening heeft een aantal samenwerkingsverbanden bewust gekozen voor een compacte ondersteuningsorganisatie als manier om kosten te besparen. Ook in sommige samenwerkingsverbanden met positieve verevening is er sprake van weinig centrale capaciteit/taken op centraal niveau, maar die keuze hangt niet samen met verevening (maar met de visie van de schoolbesturen op de taak/rol van het samenwerkingsverband). Ook de inzet van reserves om de gevolgen van negatieve verevening te verzachten is niet zichtbaar bij samenwerkingsverbanden met positieve verevening. In een deel van de samenwerkingsverbanden met positieve verevening lopen de reserves op, of worden reserves ingezet om extra investeringen te doen; extra impulsen te geven. Deze inzet van reserves is daarom niet vergelijkbaar met de inzet door samenwerkingsverbanden met negatieve verevening.

Externe factoren

Tot slot is het belangrijk om te benoemen dat de keuzes die samenwerkingsverbanden maken niet hoofdzakelijk door verevening – positief of negatief – bepaald worden. Ook de

grotere (financiële) context speelt een rol.[30] In een samenwerkingsverband waar na 2012 sprake was van een flinke stijging in de lwoo-deelname (casus J), of in een samenwerkingsverband waar scholen door de herverdeling van achterstandsmiddelen veel minder geld ontvangen (casus D) speelt positieve verevening een andere rol dan is samenwerkingsverbanden waar die context anders is. Datzelfde geldt ook voor negatieve verevening; afhankelijk van andere factoren die negatief opstapelen danwel de gevolgen van negatieve verevening verlichten, kunnen door het samenwerkingsverband andere keuzes worden gemaakt.

30 Daarnaast spelen natuurlijk ook de visie van de schoolbesturen op de rol van het samenwerkingsverband en het gekozen verdeelmodel een rol op de manieren waarop precies inhoud wordt gegeven aan bepaalde keuzes. Vergelijk de manieren waarop samenwerkingsverbanden inzetten op het verhogen van het niveau van de ondersteuning op reguliere scholen, met de inzet van meer of minder expertise op centraal niveau.

4. Ingezette strategieën en de deelname (v)so

In het vorige hoofdstuk zijn de strategieën van samenwerkingsverbanden po en vo met grote negatieve verevening in de omgang met die negatieve verevening aan bod gekomen. Ook is aangegeven hoe samenwerkingsverbanden met grote positieve verevening de extra middelen inzetten. Het hoofdstuk heeft laten zien dat samenwerkingsverbanden meerdere strategieën inzetten – onder andere afhankelijk van het verdeelmodel dat zij hanteren – die bovendien vaak in combinatie worden ingezet. De strategieën van samenwerkingsverbanden met negatieve verevening wijken maar ten dele af van de keuzes die samenwerkingsverbanden met positieve verevening gemaakt hebben. Wel is de financiële context waarbinnen zij uitvoering moeten geven aan de strategieën anders. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de ontwikkeling in de deelname (v)so.

4.1 Resultaten meten

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat in vrijwel alle samenwerkingsverbanden het doel is om zo veel mogelijk leerlingen thuisnabij onderwijs te kunnen bieden in een reguliere setting. Specifiek voor samenwerkingsverbanden met negatieve verevening geldt dat de meesten, vanuit een perspectief van kostenbeheersing, tot doel hebben om de deelname (v)so te laten dalen. Wel zijn er verschillen tussen de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening in de mate waarin expliciet op deze daling wordt gestuurd (zie ook hoofdstuk 3).

Is een hoog deelnamepercentage (v)so problematisch?
Een daling van het aandeel leerlingen in het (v)so is geen landelijke doelstelling of opdracht van passend onderwijs. Samenwerkingsverbanden gaan daar immers zelf over. De middelen die de samenwerkingsverbanden ontvangen vanuit het Rijk zijn echter gemaximeerd.

De uitgaven door het samenwerkingsverband voor (v)so zijn in de wet beveiligd door de zogenaamde *uitputtingsregeling*. Wanneer de kosten voor het (v)so uitstijgen boven het aan het samenwerkingsverband verstrekte budget voor zware ondersteuning, vindt korting plaats op de lumpsum van de deelnemende schoolbesturen in het samenwerkingsverband.
Op zichzelf zijn hoge doorverwijzingspercentages geen probleem, als er in het samenwerkingsverband een gezamenlijke visie is dat er naar de beste plek voor het kind wordt gekeken en (alle) besturen daar dus eventueel aan bijdragen als die beste plek vaak het (v)so blijkt te zijn. Geïnterviewde sleutelfiguren geven aan dat dit in praktijk echter zeer onwenselijk gevonden wordt door schoolbesturen, omdat er forse bedragen bij de reguliere scholen weggehaald kunnen worden door de uitputtingsregeling. *'Aan deze ideologische denkwijze wordt getornd zodra het de portemonnee van de besturen raakt'*.

In kosten hoeft een hoog verwijspercentage overigens niet per se veel te verschillen met de kosten voor de ondersteuning van leerlingen binnen het regulier onderwijs. Om minder te kunnen verwijzen naar (v)so is vaak een extra investering in ondersteuning binnen het regulier onderwijs nodig. De besparing door minder verwijzingen naar het (v)so gaat voor een deel dus weer op aan inspanningen die nodig zijn binnen het reguliere onderwijs. Lagere kosten voor (v)so staan dan bijvoorbeeld tegenover stijgende kosten voor arrangementen.

Om meer leerlingen in een reguliere setting te kunnen onderwijzen en ondersteunen wordt door de samenwerkingsverbanden – ongeacht positieve of negatieve verevening – ingezet op het versterken van de (basis)ondersteuning in het regulier onderwijs. Het is echter heel moeilijk om te beoordelen of en in welke mate samenwerkingsverbanden daarin slagen. Wèl kan cijfermatig in beeld worden gebracht in hoeverre het lukt om meer leerlingen in het regulier onderwijs te ondersteunen door naar de ontwikkeling in de deelname van het (v)so te kijken.
Voor het vaststellen van resultaten wordt daarom gekeken naar de ontwikkeling in de deelname (v)so. Die maat sluit bovendien aan op de redenering achter het besluit om te gaan verevenen. De belangrijkste conclusie en gedachtegang in het onderzoek van de ECPO was immers de vaststelling dat 'de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is gespreid'.[31] Als gevolg van die redenering zou de verwachting zijn dat de deelname (v)so in elk samenwerkingsverband naar het landelijk gemiddelde zal bewegen.

Een tweede manier waarop samenwerkingsverbanden op negatieve verevening kunnen sturen is door de categoriebekostiging aan te passen, zoals ook in het vorige hoofdstuk al kort aan de orde is gekomen. De kosten die een samenwerkingsverband dan kwijt is voor leerlingen in het (v)so worden daarmee lager, ook als het deelnamepercentage niet daalt. Daarom wordt in dit hoofdstuk ook gekeken of en in welke mate er sprake is van verschuiving in de categoriebekostiging binnen samenwerkingsverbanden en of daar een verband is met verevening.

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van analyses die zijn uitgevoerd op data die voor dit onderzoek zijn ontvangen van DUO en van analyses die door het Kohnstamm Instituut zijn gedaan op de meest recente cijfers over de (v)so-deelname landelijk en per samenwerkingsverband. Het betreft een update van de uitkomsten uit het rapport *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017*.[32]

4.2 Ontwikkeling in de deelname (v)so 2011-2019

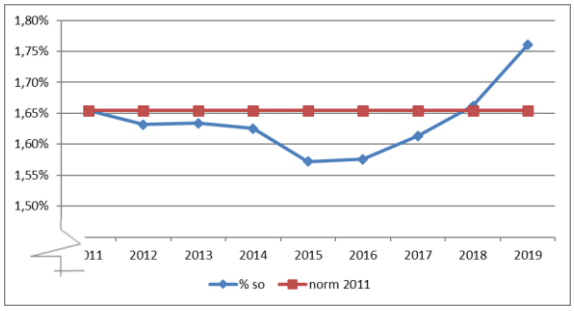
Tussen 2011 – de peildatum waarop de verevening is gebaseerd en het macrobudget is bepaald – en 2019 is het absolute aantal en het percentage leerlingen in zowel het so als het vso gestegen. De ontwikkeling laat voor het so echter een ander beeld zien dan voor het vso.

31 Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2010). *Advies: verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg.* Aanbiedingsbrief bij het rapport. Den Haag: E.D.C.M. Lambrechts.
32 Koopman, P., & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

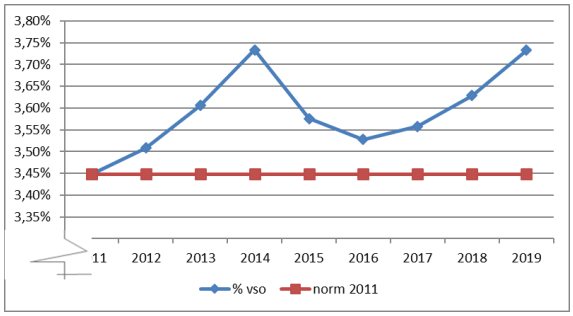
In het so nam het percentage leerlingen tussen 2011 en 2015 nog af. Het deelnamepercentage daalde in die jaren van 1,63 procent naar 1,57 procent. Na een jaar van stabilisatie is het percentage vanaf 2017 weer aan het stijgen. In 2018 lag het percentage leerlingen in het so op hetzelfde niveau als in 2011. Door een verdere groei ligt dat percentage in 2019 met 1,76 procent boven het niveau in 2011.
In het vso is het aantal en het percentage leerlingen sinds 2011 nooit onder de landelijke 'vereveningsnorm' van 3,46 procent gekomen. Het percentage leerlingen in het vso nam tot 2014 toe, daalde vervolgens tot 2016 en vertoont sindsdien weer een stijgende lijn. In 2019 lag het landelijke deelnamepercentage vso op 3,73 procent, vrijwel gelijk als in 2014. Figuur 4.1 geeft een beeld.

Figuur 4-1 Ontwikkeling in de deelname (v)so landelijk, 2011-2019.

Ontwikkeling deelname SO landelijk 2011-2019



Ontwikkeling deelname VSO landelijk 2011-2019



Bron: gegevensbestand DUO, bewerking door Kohnstamm Instituut

4.2.1 Relatie tussen verevening en ontwikkeling deelname (v)so

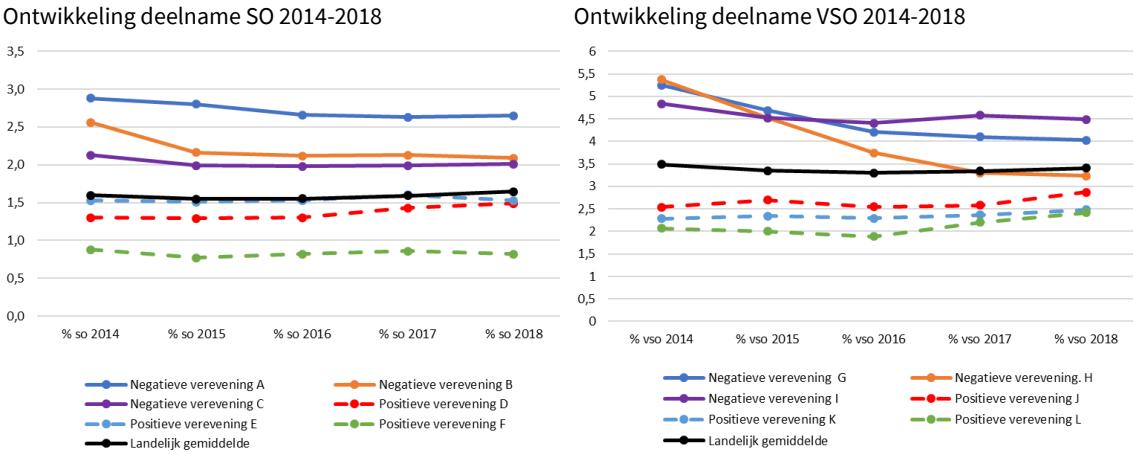
Landelijk is het aantal en het percentage leerlingen in het (v)so gestegen ten opzichte van 2011 (hoewel verschillend voor po en voor vo). De vraag is of er op het niveau van de samenwerkingsverbanden een relatie is tussen deze ontwikkeling en de verevening van samenwerkingsverbanden.

Relatie tussen verevening en ontwikkeling (v)so in de onderzochte casussen

Op het niveau van de individuele samenwerkingsverbanden zijn grote verschillen in hoe het percentage leerlingen in het (v)so zich ontwikkeld heeft. Voor de in dit onderzoek betrokken samenwerkingsverbanden is dit in figuur 4.2 weergegeven voor de periode 2014-2018.[33]

33 Cijfers van voor 2014 en na 2018 waren niet beschikbaar.

Figuur 4-2 Ontwikkeling in de deelname (v)so binnen de geselecteerde samenwerkingsverbanden, 2014-2018.



Bron: gegevensbestand DUO, bewerking door KBA Nijmegen

Figuur 4.2 laat zien dat alle samenwerkingsverbanden met negatieve verevening in het po er in 2018 in zijn geslaagd om een (kleine) daling in de deelname so te realiseren. Geen van de drie samenwerkingsverbanden met negatieve verevening is het gelukt om het percentage te laten dalen tot de vereveningsnorm van 2011, noch tot het landelijke gemiddelde. Bij samenwerkingsverbanden met negatieve verevening in het vo is een meer gedifferentieerd beeld zichtbaar. Eén samenwerkingsverband (casus H) heeft een sterke daling van het aantal leerlingen in het vso weten te realiseren, tot onder de vereveningsnorm van 2011. De andere twee samenwerkingsverbanden is het ook gelukt om meer leerlingen in het regulier onderwijs op te vangen, maar de daling in het vso is (nog) niet voldoende mee gedaald met het lagere budget.
In vier van de zes samenwerkingsverbanden met positieve verevening is sprake van een lichte stijging van het aantal (v)so-leerlingen over de periode 2014-2018. In twee samenwerkingsverbanden (beide in het po) is het aandeel so-leerlingen gelijk gebleven (casus E) of zelfs licht gedaald (casus F).

Relatie tussen verevening en ontwikkeling (v)so op landelijk niveau

Op individueel niveau zijn er dus grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Omdat de gedachte achter verevening was dat het percentage (v)so-leerlingen in elk samenwerkingsverband naar het landelijk gemiddelde toe zou bewegen, zou op landelijk niveau de spreiding kleiner moeten worden.
In het **primair onderwijs** is daarvan nauwelijks sprake. Een vergelijking tussen 2011 en 2019 (zie tabel 4.1) maakt duidelijk dat de spreiding tussen samenwerkingsverbanden in deelnamepercentage so in 2019 niet kleiner is geworden; en er dus geen beweging naar het landelijk gemiddelde heeft plaatsgevonden. Bovendien zijn ook de uitersten tussen samenwerkingsverbanden toegenomen. Voor zover het aantal leerlingen in het so in samenwerkingsverbanden richting het landelijk gemiddelde gaat, hangt dit maar in geringe mate samen met de verevening van de samenwerkingsverbanden. Het verband is

significant, maar zeer zwak.[34] Het verband is bovendien afgenomen (zwakker geworden) in de loop der jaren (niet in tabel 4.1 gepresenteerd).

Tabel 4-1 Verdelingskarakteristieken van het percentage speciaal onderwijs in de samenwerkingsverbanden po en vo in 2011 en 2019

	Samenwerkingsverbanden po		Samenwerkingsverbanden vo	
	2011	2019	2011	2019
aantal samenwerkingsverbanden	77	76	75	76
gemiddelde % (v)so (ongewogen)	1,66	1,74	3,51	3,75
Standaardafwijking	0,57	0,56	1,25	0,99
minimum %(v)so	0,81	0,70	1,29	1,36
maximum %(v)so	3,03	3,12	7,47	7,90

Bron: gegevensbestand DUO, bewerking door Kohnstamm Instituut

In het **voortgezet onderwijs** is de spreiding wèl afgenomen. Er is sprake van een lichte beweging van samenwerkingsverbanden naar het landelijke gemiddelde; van nivellering. Het verband tussen de verevening en de verandering in het percentage vso-leerlingen is middelmatig[35], maar significant[36]. Tegelijkertijd zijn de uiterste waarden – het samenwerkingsverband met het laagste en met het hoogste aandeel vso-leerlingen – wel verder uit elkaar komen te liggen. Op individueel niveau blijven grote verschillen aanwezig en zijn er samenwerkingsverbanden waar de ontwikkeling in de deelname vso tegengesteld is aan de verwachting.[37]
De bovenstaande ontwikkeling in spreiding tussen po en vo is ook zichtbaar in de volgende figuur, waar de ontwikkeling in de deelname (v)so naar zwaarte van de verevening (in vier categorieën) is weergegeven.

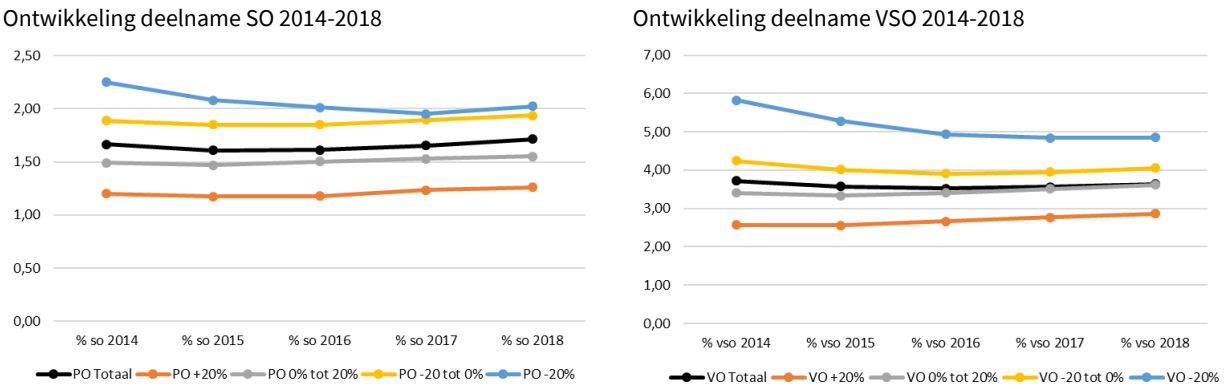
34 Toe- of afname van so in 2019 ten opzichte van 2011, r = 0,277 (significant).
Ook DUO constateerde eerder een zwak verband tussen verevening en ontwikkeling in de deelname so over de periode 2014-2018. Zie daarvoor: Borggreve, S., & De Lange, B. (2019). *Trends in passend onderwijs 2011-2018*. DUO Informatieproducten.

35 Toe- of afname van vso in 2019 ten opzichte van 2011, r = 0,556 (significant).

36 Dit werd in 2019 ook gerapporteerd door DUO over de periode 2014-2018. Zie daarvoor: Borggreve, S., & De Lange, B. (2019). *Trends in passend onderwijs 2011-2018*. DUO Informatieproducten.

37 Uit het rapport *Trends in verwijzingen passend onderwijs 2011-2017* komt naar voren dat 14 samenwerkingsverbanden vo met negatieve verevening tussen 2011 en 2017 een toename van het aandeel vso-leerlingen zien en 7 samenwerkingsverbanden vo met positieve verevening een daling van het aandeel vso-leerlingen.

Figuur 4-3 Ontwikkeling in de deelname (v)so naar sterkte verevening, 2014-2018.



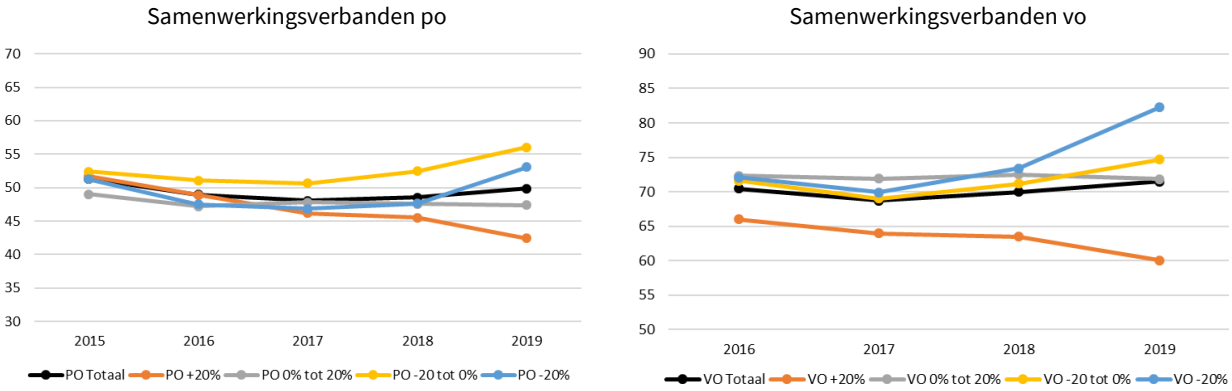
Bron: bewerking gegevensbestand DUO.

In het vo is duidelijk een trend richting het gemiddelde zichtbaar, die ontwikkeling is in het po nauwelijks waarneembaar. Toch zijn ook in het vo de verschillen tussen samenwerkingsverbanden met positieve en negatieve verevening nog goed zichtbaar. Samenwerkingsverbanden met negatieve verevening hebben gemiddeld genomen nog altijd een bovengemiddeld hoge deelname van (v)so-leerlingen en omgekeerd.

4.2.2 Ontwikkeling in doorbetaling van ondersteuningsbekostiging (v)so

Het schooljaar 2020-2021 is het eerste schooljaar dat het budget voor de zware ondersteuning volledig verevend is. In de alinea's hierboven is duidelijk geworden dat samenwerkingsverbanden met negatieve verevening, met name de samenwerkingsverbanden met de grootste negatieve verevening – gemiddeld gezien nog steeds een bovengemiddelde deelname van leerlingen in het (v)so hebben. Dit betekent dat in veel samenwerkingsverbanden met negatieve verevening een steeds groter deel van hun budget voor zware ondersteuning rechtstreeks aan het (v)so wordt doorbetaald en de beleidsruimte van het samenwerkingsverband voor andere doeleinden kleiner wordt. De volgende figuur geeft dat duidelijk weer.

Figuur 4-4 Ontwikkeling in de doorbetaling van het budget zware ondersteuning aan het (v)so (als percentage van het totale budget voor zware ondersteuning), 2015-2016 (po) / 2016-2017 (vo) – 2019-2020[38].



Bron: bewerking gegevensbestand DUO.

Samenwerkingsverbanden in het vo besteden – ook al bij de start van de verevening – een groter deel van hun budget voor zware ondersteuning aan de ondersteuningsbekostiging van het vso in vergelijking met samenwerkingsverbanden po (voor het so). Dat komt omdat in het po verhoudingsgewijs meer leerlingen met extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs worden ondersteund, zoals ook in hoofdstuk 2 al is benoemd (de voormalige rugzakjes). Door de verevening zijn de verschillen tussen samenwerkingsverbanden met positieve en met negatieve verevening groter geworden, met name in het vo. In het primair onderwijs valt op dat de groep samenwerkingsverbanden met een kleine negatieve verevening (-20 tot 0%) een groter deel van hun totale budget voor zware ondersteuning voor de doorbetaling aan het so gebruiken dan de groep samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening. Dit lijkt het gevolg van het feit dat de groep met de grootste negatieve verevening in de afgelopen jaren gemiddeld genomen een grotere daling van het percentage leerlingen in het so heeft weten te realiseren dan samenwerkingsverbanden met een kleine negatieve verevening.

4.3 Veranderingen in de categoriebekostiging (v)so

In het vorige hoofdstuk over de strategieën die samenwerkingsverbanden inzetten om naar het nieuwe budget toe te werken, kwam aan de orde dat in een deel van de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening de categoriebekostiging voor leerlingen in het (v)so zou worden gebruikt als middel om te besparen op de kosten voor zware ondersteuning. Hier zijn in de onderzochte samenwerkingsverbanden geen formele besluiten over genomen of afspraken over gemaakt. Volgens de (v)so-scholen is het echter wel een resultaat; zij geven aan steeds meer leerlingen met lagere bekostigingscategorie

38 Cijfers over 2019-2020 betreffen voorlopige cijfers.

binnen te krijgen (categorie 1 in plaats van 2, categorie 2 in plaats van 3). Dat geeft volgens hen grote problemen in het bieden van passende ondersteuning binnen het vso. Dit komt terug in het volgende hoofdstuk.

Een analyse van de ontwikkeling in de *verhouding* tussen de bekostigingscategorieën[39] laat zien dat binnen het **primair onderwijs (so)** tussen 2011 en 2014 en tussen 2014 en 2019 er *overall* een afname is van het aandeel leerlingen in de hoogste categorie 3 en een toename van leerlingen met bekostigingscategorie 2. Het aandeel van categorie 1 is nauwelijks veranderd (cijfers in tabel 4-2).
Op het niveau van de samenwerkingsverbanden is er (alleen) voor de periode 2014-2019 een significante, maar zwakke samenhang[40] tussen verevening en ontwikkelingen in het relatieve aandeel leerlingen in categorie 3. Tegelijkertijd zijn ook hier, net als in de ontwikkeling van het percentage (v)so-leerlingen, grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden en zijn er ook samenwerkingsverbanden die een tegengestelde ontwikkeling laten zien (dus bijvoorbeeld negatieve verevening en relatieve toename van categorie 3). Gemiddeld genomen is de daling van het relatieve aandeel categorie 3 in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening echter groter dan bij samenwerkingsverbanden met positieve verevening.

Tabel 4-2 Relatieve aandelen van (v)so-leerlingen naar zwaarte bekostigingscategorie, voor de schooljaren 2011, 2014 en 2019.

	Primair onderwijs			Voortgezet onderwijs		
	% cat. 1	% cat. 2	% cat. 3	% cat. 1	% cat. 2	% cat. 3
2011	81,6	5,5	13,0	87,4	3,3	9,3
2014	82,6	6,3	11,1	88,0	3,3	8,8
2019	81,9	9,1	9,0	88,6	5,1	6,3

Bron: gegevensbestand DUO, bewerking door Kohnstamm Instituut

Landelijk is in het **voortgezet onderwijs (vso)** de ontwikkeling in het relatieve aandeel van de verschillende bekostigingscategorieën en de relatie met verevening van samenwerkingsverbanden niet significant. De door betrokkenen in de onderzochte samenwerkingsverbanden A, C (beide po), G en I (beide vo) ervaren bezuinigingen op de categoriebekostiging zijn echter wel (zeer) duidelijk in de cijfers zichtbaar. In casus G is een verschuiving van categorie 3 naar categorie 2 gaande, in casus C en I van categorie 3 naar categorie 1 en in casus A van categorie 2 en 3 naar categorie 1. Dit is gepresenteerd in tabel 4.3.

39 De analyse kijkt naar de relatieve percentages van leerlingen in categorie 1, 2 en 3, berekend binnen de groep leerlingen in het (v)so. De relatieve percentages zijn daarmee onafhankelijk van de ontwikkelingen in het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband dat naar het (v)so gaat.

40 r = 0,336 (significant)

Tabel 4-3 Relatieve aandelen van (v)so-leerlingen naar zwaarte bekostigingscategorie, voor de schooljaren 2011, 2014 en 2019 binnen vier samenwerkingsverbanden.

	% cat. 1			% cat. 2			% cat. 3		
	2011	2014	2019	2011	2014	2019	2011	2014	2019
SWV A (po)	86,2	86,0	95,1	5,3	6,9	2,0	8,5	7,2	2,8
SWV C (po)	79,4	78,7	85,2	3,8	5,2	5,1	16,8	16,1	9,8
SWV G (vo)	91,7	90,4	91,1	2,1	2,6	5,1	6,2	7,0	3,8
SWV I (vo)	90,2	90,1	94,0	2,8	3,4	2,8	7,0	6,5	3,2

Bron: gegevensbestand DUO, bewerking door KBA Nijmegen

Binnen *individuele samenwerkingsverbanden* kan dus wel degelijk sprake zijn van een ontwikkeling naar lagere bekostigingscategorieën waar (v)so-scholen last van hebben. *Landelijk* is een verband met verevening echter zwak (in het po) of afwezig (in het vo).

4.4 Deelname (v)so in relatie tot de strategieën van samenwerkingsverbanden

In de voorgaande paragrafen is geconcludeerd dat op het niveau van alle samenwerkingsverbanden:

- een verband tussen verevening en de ontwikkeling in de deelname so in het primair onderwijs nauwelijks aanwezig is;
- dit verband in het voortgezet onderwijs middelmatig sterk is, en er in enige mate sprake is van nivellering;
- er tegelijkertijd grote verschillen tussen individuele samenwerkingsverbanden zijn, zowel in po als vo. Dit betekent dat er samenwerkingsverbanden zijn waar de deelname (v)so zich in de omgekeerde richting ontwikkelt dan de verwachting: samenwerkingsverbanden met negatieve verevening met een stijgende deelname (v)so en omgekeerd.

De vraag is of en hoe deze conclusies te relateren zijn aan de strategieën die de onderzochte samenwerkingsverbanden hadden en hebben in de omgang met verevening. Op basis van de gesprekken bij de samenwerkingsverbanden die betrokken zijn in dit onderzoek wordt geconcludeerd dat een verband tussen strategieën en resultaten in termen van daling van de deelname (v)so niet is te leggen. Strategieën zijn niet één-op-één te koppelen aan resultaten in termen van leerlingstromen. Voor samenwerkingsverbanden met negatieve verevening, die vanuit het oogpunt van kostenbeheersing vaak streven naar een daling van het aantal (v)so-leerlingen, is er dus ook geen blauwdruk of succesformule om als samenwerkingsverband met verevening om te gaan. Enerzijds kunnen verschillende strategieën leiden tot hetzelfde resultaat en anderzijds kan dezelfde strategie uitgevoerd binnen verschillende samenwerkingsverbanden leiden tot een ander resultaat. Daar zijn drie belangrijke oorzaken voor aan te wijzen.

Strategieën in combinatie

Allereerst worden strategieën door samenwerkingsverbanden in combinatie ingezet. Zoals ook in hoofdstuk 3 is beschreven, wordt door samenwerkingsverbanden met negatieve verevening ingezet op het versterken van de basisondersteuning en wordt tegelijkertijd ook op bepaalde posten bezuinigd of worden reserves ingezet, of worden – afhankelijk van het verdeelmodel van het samenwerkingsverband – arrangementen of bovenschoolse voorzieningen opgezet, of wordt door middel van al deze manieren gestuurd op het beheersbaar houden van de kosten voor zware ondersteuning. Het is onzeker wat precies de effecten van de strategieën zijn, omdat deze interveniëren met andere strategieën/keuzes. Dat maakt het moeilijk – ook voor partijen zelf – om eenduidig te sturen op resultaten of doelen.

Kwaliteit van de uitvoering

Ten tweede is de kwaliteit van de uitvoering – los van positieve of negatieve verevening – bepalend voor de uitkomst. Strategieën die samenwerkingsverbanden hebben, zijn niet altijd even goed van de grond gekomen. Initiatieven worden breed of juist minder breed uitgevoerd binnen het samenwerkingsverband, meer of minder beleidsrijk uitgevoerd en beter of minder goed gemonitord. Niet altijd is een even duidelijk beeld van de kwaliteit te vormen.

Zicht op besteding van de middelen

Een knelpunt in het bepalen van de kwaliteit van de uitvoering vormt het ontbreken van een goed zicht op de besteding van de middelen. Schoolbesturen kunnen bovendien schuiven met middelen om (toch) bepaalde ondersteuning te realiseren.

Uit onderzoek van de Inspectie (2018)[41] blijkt dat het vaak onduidelijk is welke resultaten gehaald worden met de gelden voor passend onderwijs. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat er op het niveau van het samenwerkingsverband niet concreet genoeg geformuleerd wordt welke collectieve doelen bereikt moeten worden. Daarnaast 'verwateren' deze doelen naarmate men lager in de keten komt.

Doordat veel samenwerkingsverbanden werken met een schoolmodel verdwijnt bovendien duidelijk zicht in de keten op wat aan welk programma besteed is.

De kwaliteit van de uitvoering van strategieën is bovendien ook afhankelijk van andere interne en externe factoren. Zo hebben scholen door het lerarentekort niet altijd meer de ruimte om te selecteren op de kwalitatief beste leerkrachten of docenten, belemmert werkdruk een goede uitvoering van een strategie of wordt de uitvoering van een bepaalde strategie niet als een gedeelde verantwoordelijkheid ervaren. De invloed van deze interne en externe factoren komt meer uitgebreid aan bod in het volgende hoofdstuk, waar de impact die verevening heeft op het samenwerkingsverband, de scholen en de leerling centraal staat.

41 Inspectie van het onderwijs (2018). *Zicht op de besteding van de middelen voor passend Onderwijs. Een verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs.*

Snelheid in handelen

Ten derde zijn er verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de snelheid waarin zij direct bij de start van verevening aan de slag gegaan zijn. Voor negatieve verevening geven sleutelpersonen die gesproken zijn aan dat er samenwerkingsverbanden zijn die direct en voortvarend aan de slag zijn gegaan en waar de urgentie van verevening direct gevoeld werd als gezamenlijke 'opdracht'. Andere samenwerkingsverbanden waren meer afwachtend, een deel dacht 'dat het wel los zou lopen' en/of heeft zich actief verzet tegen de verevening. Deze samenwerkingsverbanden moeten nu een inhaalslag maken. Een deel daarvan lukt dat wel, anderen niet tot nauwelijks. De sleutelpersonen verschillen in hun beeld van hoe groot deze groep is, maar duidelijk gaat het om een beperkt aantal samenwerkingsverbanden. Overigens geven de sleutelpersonen aan dat iets vergelijkbaars ook van toepassing is op samenwerkingsverbanden met positieve verevening. Ook daar zijn er samenwerkingsverbanden waar het niet goed lukt om in gezamenlijkheid invulling te geven aan passend onderwijs. De financiële consequenties zijn voor deze samenwerkingsverbanden echter veel minder groot.

In de cases met negatieve verevening is bovenstaande goed terug te zien. Zo wordt binnen samenwerkingsverband A benoemd dat het vormgeven van het samenwerkingsverband te lang heeft geduurd en dat de werkvloer eerder betrokken had moeten worden. Op schoolniveau is bijvoorbeeld aangegeven dat '*de verbinding met zorg nu pas wordt gezocht. Dat is mosterd na de maaltijd*'. Bij samenwerkingsverband B wordt door een bestuurder aangegeven dat de bestuurders destijds een negatieve houding hadden ten opzichte van de verevening en dat de bestuurlijke samenwerking moeizaam verliep. *'Schoolleiders en intern begeleiders zijn pas vrij laat bij besluiten betrokken'.* Bovendien was er sprake van eilandjes; regulier versus speciaal (basis)onderwijs en de ene subregio versus de andere. *'Er is hierdoor te weinig gesproken over de mogelijkheden die er wel waren, vooral omdat er de eerste jaren nog best wat budget was'.* In samenwerkingsverband G is men aan de slag gegaan binnen de schoolbesturen, maar ervaart men dat er meer nodig is om passende ondersteuning te bieden met een lager budget. Er is begin 2019 een (nieuw) plan van aanpak verevening ontstaan. Tegenover samenwerkingsverbanden die relatief laat zijn gestart staan ook samenwerkingsverbanden die juist heel voortvarend zijn gestart. Zo wordt door bestuurders in samenwerkingsverband H benadrukt dat de urgentie ten aanzien van de negatieve verevening al heel vroeg is neergelegd bij de besturen en scholen, en dat alle partijen direct aan de slag zijn gegaan. De zeer sterke daling van het aantal vso-leerlingen is daar volgens de betrokkenen het directe gevolg van.

5. Impact van verevening op scholen en leerlingen

Dit hoofdstuk gaat in op de impact van de verevening die betrokkenen binnen de samenwerkingsverbanden ervaren: de directeur van het samenwerkingsverband, schoolbestuurders en ondersteuningscoördinatoren/ib'ers. Hen is gevraagd naar de impact die de verevening heeft op niveau van het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld in de samenwerking), binnen de school en voor de leerling (bijvoorbeeld in passend aanbod en in kwaliteit van de ondersteuning). Ook hier wordt een onderscheid gemaakt naar samenwerkingsverbanden met negatieve en samenwerkingsverbanden met positieve verevening.

Het bepalen van impact

Het bepalen van de impact van verevening (positief of negatief) is niet eenvoudig, omdat naast verevening diverse interne en externe factoren ook een rol spelen in hoe betrokkenen passend onderwijs ervaren. Deze bredere context is mede bepalend. In de volgende paragraaf wordt daarom eerst een toelichting gegeven en een algemeen beeld geschetst van de externe en interne factoren die ook van invloed zijn.
In de daarop volgende paragrafen wordt de ervaren impact van verevening beschreven. Eerst wordt voor de verschillende samenwerkingsverbanden met grote negatieve verevening die in het onderzoek betrokken zijn – en hun specifieke context – een beeld geschetst van de impact die verevening volgens hen heeft op de verschillende niveaus (samenwerkingsverband, school, leerling). In de paragraaf daarna wordt datzelfde ook gedaan voor de samenwerkingsverbanden met grote positieve verevening. Nadrukkelijk gaat het om de *ervaren* impact. De *feitelijke* impact van verevening is heel moeilijk aan te geven, juist door de grote invloed van contextfactoren. Betrokkenen kunnen die verschillende factoren niet altijd goed van elkaar scheiden.
In de vierde paragraaf wordt op basis van de voorgaande paragrafen een vergelijking gemaakt tussen samenwerkingsverbanden met positieve en negatieve verevening.

5.1 Verevening in context

De verevening is 'slechts' één factor die van invloed is op het beleid van het samenwerkingsverband. Er zijn andere interne en externe factoren die een rol spelen en bovendien vormt de verevening van de zware ondersteuning ook maar een deel van het budget van het samenwerkingsverband, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven. Deze worden hieronder in algemene zin (dus nog niet specifiek voor de samenwerkingsverbanden in het onderzoek) besproken.

5.1.1 Financiële context

De precieze impact van verevening op schoolniveau en op niveau van het samenwerkingsverband is heel moeilijk te bepalen. Dat heeft allereerst te maken met de trapsgewijze manier waarop de verevening wordt doorgevoerd. De volle impact van verevening wordt daardoor pas nu of in de komende jaren echt zichtbaar. Omdat diverse samenwerkingsverbanden met negatieve verevening ook reserves inzetten om de gevolgen te verzachten (zie hoofdstuk 3), maakt dat de gevolgen van specifiek negatieve verevening nog lastiger te interpreteren.

Ten tweede is het budget van samenwerkingsverbanden, zoals in hoofdstuk 2 al uitgebreid aan de orde is gekomen, groter dan alleen het budget voor zware ondersteuning. In principe benaderen samenwerkingsverbanden het budget voor lichte en voor zware ondersteuning als één totaal integraal budget, dat door verevening kleiner of groter wordt. De beleidsruimte van een samenwerkingsverband is dus niet alleen afhankelijk van het budget voor zware ondersteuning. Op het niveau van de schoolbesturen speelt hetzelfde. Het budget dat schoolbesturen vanuit het samenwerkingsverband krijgen, vormt maar een klein deel van de totale rijksmiddelen die schoolbesturen ontvangen en het is niet per se zo dat alleen de middelen die het samenwerkingsverband verdeelt het ondersteuningsbudget van schoolbesturen vormen.[42] Tegelijkertijd speelt in een aantal samenwerkingsverbanden ook het omgekeerde. In het voortgezet onderwijs vrezen samenwerkingsverbanden vo met een bovengemiddeld percentage leerlingen in het lwoo of pro (gebaseerd op het peiljaar 2012) de eventuele gevolgen van de herverdeling van de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs die eraan komt. Volgens een van de sleutelpersonen is een deel van de samenwerkingsverbanden die in verband hiermee eventueel zou moeten inleveren op het budget hiervoor al reserves aan het opbouwen. In sommige samenwerkingsverbanden is het percentage leerlingen met lwoo na 2012 bovendien gestegen, waardoor zij (ook) nu al een lwoo-budget ontvangen dat niet aansluit op het werkelijke aantal leerlingen met lwoo (hetzelfde geldt voor praktijkonderwijs).

In samenwerkingsverband J – een samenwerkingsverband met positieve verevening – is het bedrag dat de scholen ontvingen per lwoo-leerling behoorlijk gedaald als gevolg van een stijgende lwoo-deelname na 2012.

In het primair onderwijs geldt dat op vergelijkbare wijze met de deelname sbo; samenwerkingsverbanden po worden bekostigd voor 2 procent sbo-leerlingen. Een hoger

42 Zie hiervoor onder andere: Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., & Heijsters, L. (2020, nog te verschijnen). *Schoolbesturen en passend onderwijs. De rol van schoolbesturen in en hun visie op passend onderwijs.* Utrecht: Oberon.

percentage komt ten laste van de overige middelen van het samenwerkingsverband (en omgekeerd geeft een lager percentage juist meer ruimte in het budget).

Ten derde zijn andere factoren financieel van invloed op het budget van samenwerkingsverbanden en scholen. Dit zijn de factoren die ook al in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen, waaronder demografische krimp (impact op niveau samenwerkingsverband en op scholen/besturen), de vereenvoudiging van de bekostiging (voor besturen po en vo) en de herverdeling van de achterstandsmiddelen (voor besturen en scholen in het po). De impact die positieve of negatieve verevening heeft, wordt op die manier versterkt of verzwakt door andere factoren die de financiële context van het samenwerkingsverband vormen, dan wel de context van specifieke scholen in het samenwerkingsverband.

5.1.2 Externe factoren

Naast externe factoren die een directe *financiële* impact hebben op het samenwerkingsverband en de schoolbesturen, zijn er ook andere externe factoren die een rol spelen in het realiseren van passend onderwijs door het samenwerkingsverband. De gesproken sleutelpersonen hebben een aantal factoren benoemd. Hieronder worden die kort beschreven.

Problematiek in de regio en verzwaring van de problematiek

Breed tussen en binnen de samenwerkingsverbanden – met positieve én met negatieve verevening – wordt een verzwaring van de problematiek van leerlingen ervaren. Betrokkenen ervaren een toename in het aantal leerlingen met problemen, en een toename in de zwaarte en complexiteit, zowel in het speciaal als in het regulier onderwijs . De ontwikkelingen worden door de betrokkenen deels toegeschreven aan maatschappelijke ontwikkelingen (waaronder prestatiedruk) en deels aan kenmerken van de regio (bijvoorbeeld een toename in het aantal arbeidsmigranten).
Los van een ervaren toename in de problematiek, spelen bepaalde problematieken in meer of mindere mate een rol in verschillende regio's. Er zijn regionale verschillen in de demografische samenstelling van de bevolking en sociaaleconomische status. Die verschillen zijn van invloed op het aantal leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, de aard van die ondersteuningsbehoefte en de complexiteit van de ondersteuningsvragen van leerlingen in het samenwerkingsverband.

Functioneren van en samenwerking met jeugdhulp

De transitie van de jeugdhulp is nog volop gaande. Door de sleutelpersonen wordt aangegeven dat het beleid en de aanpak in veel gemeenten nog sterk in ontwikkeling is. Veel gemeenten hebben bovendien te maken met tekorten in de jeugdhulp en er zijn soms lange wachtlijsten. Passende ondersteuning vanuit de jeugdhulp laat daarom soms lang op zich wachten.

De samenwerking tussen onderwijs en gemeenten komt in veel samenwerkingsverbanden pas recentelijk op gang. Het opzetten en ontwikkelen van samenwerking is een langdurig proces, onder meer doordat regio's (samenwerkingsverband-gemeenten) vaak niet overlappen, door andere aanbesteding, etc.

Lerarentekort

Scholen in met name het primair onderwijs hebben last van het lerarentekort. Het probleem speelt vooral in de grote steden en speelt het sterkst in het so en vso. In het vso hangt dat samen met het feit dat het vso onder de cao van het primair onderwijs valt. Dat maakt het voor vso-scholen extra lastig om voldoende geschikt personeel te vinden. Voorzieningen op eerstegraads niveau (vso met havo-vwo) kampen met structurele bezettingsproblemen.
In het regulier voortgezet onderwijs vormt het lerarentekort een iets minder groot risico dan in het primair onderwijs, omdat de ondersteuning van leerlingen minder afhankelijk is van individuele vakdocenten en veel meer van mentoren, ondersteuningscoördinatoren en andere betrokkenen uit het ondersteuningsteam.
De precieze invloed die het lerarentekort heeft is nog niet helemaal duidelijk, maar betrokkenen geven aan dat het een risico vormt voor de kwaliteit van passend onderwijs: door problemen in de invulling van posities en het niet kunnen selecteren op kwaliteit.

Krimp

In hoofdstuk 2 is de financiële impact die krimp heeft in bepaalde regio's in Nederland al beschreven. Meerdere sleutelpersonen geven aan dat het aantal leerlingen in het (v)so niet altijd in dezelfde mate meebeweegt (daalt) met de procentuele daling van het totale aantal leerlingen. Op het niveau van het samenwerkingsverband en de scholen betekent dit dat de krimp naast de directe financiële impact van de verevening, ook indirect de financiële problematiek vergroot; via een stijgend deelnamepercentage (v)so.
Op het niveau van de scholen speelt bovendien mee dat voorzieningen (waaronder de scholen zelf) onder druk komen te staan als er minder leerlingen gebruik van maken, omdat de vaste kosten over een kleinere groep verdeeld moeten worden. De druk op scholen neemt daardoor toe: het aanhouden van personeel of van een gebouw wordt op den duur niet meer betaalbaar. Dit heeft met name voor het po (en dan vooral het sbo en so) negatieve gevolgen (daling van het aantal leerlingen per school); in het vo blijft de omvang meestal wel voldoende op peil om voorzieningen in stand te houden.

Kleine scholen

Naast de bovengenoemde factoren speelt op schoolniveau ook het leerlingenaantal een rol. De omvorming van individuele leerlingbekostiging (LGF) naar middelen die via het samenwerkingsverband worden verdeeld heeft voor kleine scholen of kleine schoolbesturen soms grote gevolgen. Zo komt het voor dat de optelsom van een klein bedrag per leerling nu, niet altijd optelt tot hetzelfde bedrag als voor de rugzakjes in de oude situatie. Kleine scholen hebben hierdoor weinig armslag en kunnen bijvoorbeeld

geen eigen voorziening (plusklas, reboundklas, etc.) opzetten. Voor deze scholen is de meerwaarde van het werk dat door het samenwerkingsverband wordt 'verzet' in termen van een bovenschools aanbod of in het overleg met partners zoals de gemeente extra groot in vergelijking met grote schoolbesturen.

Stapeling van effecten

Een deel van de samenwerkingsverbanden – met positieve en met negatieve verevening – heeft met meerdere van bovenstaande en eerder genoemde (hoofdstuk 2, vorige paragraaf) negatieve ontwikkelingen tegelijkertijd te maken. De invloed van deze externe factoren verschilt over tijd (sommige factoren spelen nu al een rol, andere factoren pas met name in de (nabije) toekomst). Specifiek voor samenwerkingsverbanden met negatieve verevening geldt dat de negatieve verevening dan slechts één van de factoren is die van invloed is op de ervaringen van het samenwerkingsverband en van scholen in het kunnen realiseren van passend onderwijs voor de leerlingen.

Twee voorbeelden:
In samenwerkingsverband A speelt naast negatieve verevening ook krimp een grote rol. Bovendien wonen er in de regio veel laagopgeleiden en is er sprake van veel armoede en achterstanden bij leerlingen. De middelen in het sociaal domein staan onder druk, waardoor op leerlingniveau discussies (blijven) ontstaan over wie – zorg of onderwijs – verantwoordelijk is voor het oppakken van de ondersteuning. Daarnaast begint ook het lerarentekort een rol te spelen.
In swv I wordt de nieuwe bekostiging van lwoo en praktijkonderwijs als een grote bedreiging gezien, omdat het samenwerkingsverband tekorten vanuit de verevening nu aanvult met lwoo-middelen. Daarnaast is de jeugdhulp ontoereikend en is er sprake van krimp. De regio heeft bovendien net als samenwerkingsverband A te maken met veel laagopgeleiden, armoede en achterstanden (lage SES).

Door een stapeling van effecten komen de randvoorwaarden voor passend onderwijs onder druk te staan. Het vraagt om een bovenliggende visie van de besturen binnen het samenwerkingsverband op de organisatie van (passend) onderwijs, een doelmatige verdeling van de middelen, samenwerking of afstemming met jeugdhulp en samenwerking of netwerkvorming tussen de besturen in het samenwerkingsverband. Belangrijk is dat samenwerkingsverbanden een met data onderbouwde analyse (kunnen) maken van de effecten die hen het meeste raken en een goede sterkte-zwakte analyse maken van de terreinen waarop zij zouden moeten acteren (organisatie van het onderwijs, samenwerking met jeugdhulp, verdeelmodel en beleidsrijke aanpak, regierol van de directeur van het samenwerkingsverband). Pas daarna kunnen concrete maatregelen en acties op deze terreinen genomen worden.[43]
Het maakt duidelijk dat diverse interne factoren ook erg bepalend zijn voor de impact die betrokkenen ervaren. Die komen in de volgende paragraaf aan de orde.

43 Dit komt naar voren uit verschillende sessies die door het Steunpunt Passend Onderwijs zijn georganiseerd over de stapeling van (financiële) effecten. Zie ook: https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/knowledge-item/kennispagina-ontwikkelgroep-stapeling-effecten/

5.1.3 Interne factoren

Uit de gesprekken bij de samenwerkingsverbanden binnen dit onderzoek, maar ook uit netwerkbijeenkomsten bij het Steunpunt Passend Onderwijs[44], komt naar voren dat met name 'zachte', aan het samenwerkingsverband verbonden interne factoren een grote rol spelen in het succesvol het hoofd bieden aan negatieve verevening. De cases in het onderzoek maken duidelijk dat ook in samenwerkingsverbanden met positieve verevening deze interne factoren bepalend zijn in het voeren van succesvol beleid van samenwerkingsverbanden. Op basis van de gesprekken met de sleutelpersonen worden hieronder enkele van de belangrijkste factoren toegelicht. In de volgende paragraaf komen deze factoren terug bij de impact die betrokkenen uit de samenwerkingsverbanden ervaren van verevening.

Mandaat van de directeur van het samenwerkingsverband

Vrijwel alle sleutelpersonen noemen het belang van de rolneming en het profiel van de directeur van het samenwerkingsverband. Een directeur met visie, die daaraan inhoud wil (en durft te) geven met alle betrokkenen. In samenwerkingsverbanden met een directeur zonder mandaat is het bijna onmogelijk om beleidsmatig te werken. Ontwikkelingen gaan dan veel langzamer volgens de geïnterviewden. Vanuit LECSO wordt bovendien aangegeven dat in samenwerkingsverbanden met een directeur zonder mandaat de reguliere schoolbesturen hun stempel drukken op het beleid en het (v)so nauwelijks een rol heeft.

Het kunnen verbinden van mensen wordt bovendien steeds belangrijker nu samenwerkingsverbanden steeds vaker een rol (willen) nemen in het opzetten van samenwerking met gemeenten. De keuze voor een directeur met mandaat ligt bij de bestuurders zelf; '*elk samenwerkingsverband heeft een directeur die het verdient. Bestuurders stellen een directeur aan die past bij de rol die zij van het samenwerkingsverband voor ogen hebben'.*

Bestuurlijke verhoudingen

Goede bestuurlijke verhoudingen vormen ook een belangrijke succesfactor. Het hebben van vertrouwen in elkaar, loyaliteit aan de gezamenlijke opdracht van het samenwerkingsverband en 'elkaar wat gunnen' zijn hierin belangrijke elementen. Volgens de sleutelpersonen zijn bestuurders in een klein aantal samenwerkingsverbanden minder geneigd hun verantwoordelijkheid te nemen. '*Bestuurders die elkaar niet verdragen*

44 https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2018/04/Verslag-8-maart-verevening-definitief.pdf
https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2018/07/Lijst-10-succesfactoren-versie-juli-2018.pdf

vormen een groot risico voor het samenwerkingsverband'. Dat geldt zowel voor samenwerkingsverbanden met positieve als met negatieve verevening.
Een ander element in de bestuurlijke verhoudingen is de rol die (v)so-besturen hebben in het samenwerkingsverband. Enerzijds zijn er samenwerkingsverbanden[45] waar (v)so-besturen zeer dominant zijn en waar beleid 'gunstig is voor de werkgelegenheid van het (v)so' maar minder voor het realiseren van passend onderwijs. Anderzijds zijn er samenwerkingsverbanden waar de rol van het (v)so heel beperkt is, omdat het getalsmatig klein is en omdat voor 2014 het regulier en speciaal onderwijs nog twee aparte werelden waren die vaak weinig met elkaar te maken hadden. Dat maakt het innemen van een positie voor het (v)so lastiger. Zeker in samenwerkingsverbanden waar de stemverhouding niet '1 man 1 vote' is, hebben (v)so-besturen vaak weinig inbreng.

(Bestuurlijke) samenwerking
Een verleden van bestuurlijke samenwerking vóór de invoering van passend onderwijs vergroot de kans dat ook sindsdien (of sinds de vorming van de huidige samenwerkingsverbanden) de samenwerking verder is verbeterd. Voor de omgang met negatieve verevening is bestuurlijke samenwerking volgens de sleutelpersonen extra belangrijk, omdat vooral negatieve verevening om goede afspraken vraagt. Er is volgens de sleutelpersonen echter geen verband tussen verevening en samenwerking. In samenwerkingsverbanden waar voor de verevening al niet goed werd samengewerkt, of waar de verhoudingen tussen bestuurders niet goed waren, kan negatieve verevening het nog lastiger maken. Tegelijkertijd roept negatieve verevening in andere samenwerkingsverbanden ook een gevoel van urgentie op en geeft het juist een impuls aan de samenwerking.
Vanuit de netwerkbijeenkomsten binnen het Steunpunt Passend Onderwijs wordt daaraan toegevoegd dat samenwerking op alle niveaus belangrijk is: elkaar goed kennen, de goede dingen doen, oprecht van elkaar leren en elkaar dingen gunnen.

5.2 Ervaren impact in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening

Als gevolg van de interne en externe factoren die hierboven zijn beschreven, en de complexe samenhang waarin de verevening plaatsvindt in elk samenwerkingsverband, wisselt de impact die betrokkenen ervaren van de negatieve verevening. Dat is zowel het geval *tussen* samenwerkingsverbanden (als gevolg van de unieke context), als *binnen* samenwerkingsverbanden. Verschillende typen betrokkenen (bestuurders versus betrokkenen binnen de scholen, regulier onderwijs versus speciaal onderwijs) ervaren op verschillende manieren en op verschillende vlakken positieve of negatieve gevolgen van de verevening. En over de impact daarvan klinken soms tegengestelde geluiden, ook binnen één samenwerkingsverband.

45 dit is een landelijk beeld en heeft niet specifiek betrekking op de onderzochte cases.

Het maakt duidelijk dat de ervaren impact van negatieve verevening niet altijd ook *feitelijk* aan verevening te koppelen is; voor een belangrijk deel is het ook de *beleving*. Hier speelt de grotere context waarin verevening zich afspeelt een belangrijke rol in. Zoals eerder in dit hoofdstuk al is genoemd kunnen betrokkenen de invloed of impact van die verschillende factoren niet altijd goed van elkaar scheiden.

In de volgende subparagrafen wordt de ervaren impact op verschillende niveaus (samenwerkingsverband-school-leerling) besproken. Waar mogelijk is de interactie met relevante interne en externe factoren genoemd.

5.2.1 Impact op niveau van het samenwerkingsverband

Impact op de bestuurlijke samenwerking

In de meeste samenwerkingsverbanden wordt aangegeven dat de bestuurlijke samenwerking goed is. Zo wordt door bestuurders binnen samenwerkingsverband H aangegeven dat *'negatieve verevening drie reacties kan oproepen: vluchten, vechten of samenwerken. Wij hebben overtuigend gekozen voor het laatste'.* Bestuurders van samenwerkingsverband G – waar de middelen via het schoolmodel worden verdeeld – noemen goede samenwerking daarentegen géén voorwaarde om succesvol met verevening om te gaan. *'Wel is het belangrijk om te weten waar men mee bezig is en daarover het gesprek te voeren'.* De ondersteuningscoördinatoren binnen dit samenwerkingsverband geven echter aan dat er maar beperkt sprake is van expertisedeling en dat dit onvoldoende door het samenwerkingsverband wordt geïnitieerd. *'Er zit geen mankracht en geen slagkracht en je laat het over aan de bestuurders en daarmee ook aan persoonlijke relaties'*. Bij een deel van de ondersteuningscoördinatoren in dit samenwerkingsverband leeft het gevoel dat te weinig wordt nagedacht over de gezamenlijke opdracht. Iets vergelijkbaars is terug te zien bij samenwerkingsverband B. Daar wordt door respondenten op bestuursniveau aangegeven dat de bestuurlijke samenwerking moeizaam verliep en nog steeds verloopt in de aanpak en de besluitvorming rondom negatieve verevening. *'Er is sprake van eilandjes tussen regulier en speciaal en tussen twee deelregio's'.*

In de samenwerking met het (v)so heeft negatieve verevening soms een positieve invloed gehad, soms ook niet. In samenwerkingsverband H heeft de samenwerking tussen regulier onderwijs en vso een impuls gekregen. Er zijn samen ondersteuningsarrangementen ontwikkeld, er is sprake van kennisuitwisseling en er zijn goede afspraken gemaakt over de overname van ambulant begeleiders. Ook in samenwerkingsverband I is men positief over de samenwerking tussen vo en vso. In samenwerkingsverband G wordt door het vso juist de wens uitgesproken om negatieve verevening en de rol van het vso hierin meer als een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid te zien. Datzelfde is in samenwerkingsverband B aan de orde: samenwerking en kennisdeling tussen het regulier onderwijs en so komt niet van de grond en het lukt ook niet daar op te sturen.

- *Invloed van externe factoren:* externe factoren hebben geen/weinig invloed op de bestuurlijke samenwerking (in relatie tot verevening)
- *Invloed van interne factoren*: mandaat en gedeelde visie, gekozen verdeelmodel (vergelijk samenwerkingsverband G en H zoals hierboven omschreven).

5.2.2 Impact op het niveau van de scholen en het personeel

Impact op mindset

Negatieve verevening heeft in de samenwerkingsverbanden geleid tot bewustwording en een breed gedeeld urgentiegevoel, in ieder geval op bestuurlijk niveau[46] en meestal ook binnen de scholen zelf. Dat ervaren de betrokkenen als positief. Tegelijkertijd ervaren betrokkenen als gevolg van negatieve verevening ook het gebrek aan mogelijkheden (financiële ruimte) om ook feitelijk goed uitvoering te geven aan negatieve verevening. Het versterken van de ondersteuning in het regulier onderwijs vraagt volgens betrokkenen om innovatie; de ontwikkeling van nieuwe vormen van ondersteuning en het opzetten van goede samenwerking. De middelen om hieraan een impuls te geven ontbreken hiervoor echter volgens hen.

Impact op de zorgstructuur en professionalisering

In hoofdstuk 3 is al benoemd dat binnen de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening[47] vaak diverse arrangementen of (tussen)voorzieningen zijn ontwikkeld om meer leerlingen in het regulier onderwijs te kunnen ondersteunen. Er is geïnvesteerd in de omvang en de expertise van ondersteuningsteams (in vo) en er is ingezet op professionalisering (in po en vo). Het niveau van de basisondersteuning is hierdoor hoger geworden. Door betrokkenen van met name samenwerkingsverband B, C, G en H wordt deze ontwikkeling op een positieve manier gekoppeld aan de verevening. Negatieve verevening heeft als een 'katalysator' gewerkt in de ontwikkeling van deze initiatieven. Bestuurders van samenwerkingsverband C en H geven aan dat het regulier onderwijs hierdoor steeds inclusiever is geworden; dat is volgens hen een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd wordt door betrokkenen ook aangegeven dat het beoogde niveau van de (basis)ondersteuning nog niet voldoende op orde is (in het vo met name op het niveau van de docenten) en dat negatieve verevening extra investeringen in het verhogen van het niveau van de basisondersteuning onmogelijk maakt.

- *Invloed van externe factoren:* het lerarentekort (m.n. samenwerkingsverband B, ook door andere samenwerkingsverbanden po genoemd) vormt een bedreiging voor het niveau van de basisondersteuning. Daarnaast spelen externe factoren een rol die financieel van invloed zijn, met name krimp (speelt sterk bij samenwerkingsverband A).

46 Dat gevoel van urgentie is in sommige samenwerkingsverbanden sneller omgezet in handelen dan in andere samenwerkingsverbanden.

47 En overigens ook in samenwerkingsverbanden met positieve verevening.

- *Invloed van interne factoren:* verdeelmodel en sturing/monitoring. Niet altijd blijken scholen voldoende te investeren in het versterken van de basisondersteuning (bv. samenwerkingsverband B). Het wisselt in hoeverre daar strak op gemonitord wordt en in hoeverre schoolbesturen zich moeten verantwoorden.

Impact op het ondersteuningsaanbod

In samenwerkingsverband A en I benoemen betrokkenen dat negatieve verevening een negatieve impact heeft op het ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband en de scholen. In het po wordt door ib'ers uit samenwerkingsverband A een gebrek aan 'extra handen in de klas' benoemd en worden tekorten aan faciliteiten en fysieke ruimte voor hulpverlening in de scholen ervaren. In het vo wordt binnen samenwerkingsverband I onvoldoende ruimte voor maatwerkoplossingen en bovenschoolse voorzieningen ervaren; witte vlekken in het aanbod waar door negatieve verevening geen geld voor is. In samenwerkingsverband G, met een schoolmodel, lopen kleine scholen steeds verder achter op grote scholen, omdat ze de middelen niet hebben om eigen voorzieningen of grote ondersteuningsteams op te tuigen.
Op de langere termijn zou negatieve verevening ertoe kunnen leiden dat meer samenwerkingsverbanden keuzes moeten maken die een risico vormen voor het in stand houden van een goede zorgstructuur (een breed en kwalitatief goed aanbod van ondersteuning) en de klassengrootte (samenwerkingsverband A, B, C, I), omdat de daling van het deelnamepercentage (v)so niet hard genoeg gaat. De redenering van de respondenten is dat als gevolg van een bovengemiddelde deelname (v)so de middelen voor zware ondersteuning beschikbaar voor het regulier onderwijs afnemen. De keuze is dan om ofwel om te snijden in het ondersteuningsaanbod (de zorgstructuur), ofwel om andere middelen (uit de lumpsum) in te zetten. Die middelen zullen ergens vandaan gehaald moeten worden, en volgens de respondenten zal dat gebeuren door de klassen groter te maken. Dat speelt met name in het po, maar is ook genoemd bij het samenwerkingsverband vo I. In dat samenwerkingsverband worden nu al lwoo-middelen ingezet om tekorten van verevening op te vangen. Oplopende tekorten (door het niet dalen van het aantal vso-leerlingen) maken dit steeds moelijker vol te houden, waardoor het risico op grotere klassen (met name vmbo) ontstaat.

- *Invloed van externe factoren:* krimp, functioneren van en samenwerking met jeugdhulp. Krimp maakt het moeilijker om bepaalde voorzieningen in stand te houden en om kwalitatief goede ondersteuning te blijven bieden (genoemd in samenwerkingsverband A en I). Het functioneren van de jeugdhulp en eventuele tekorten daar zijn van invloed op discussies tussen welk type ondersteuningsvragen door onderwijs opgepakt moeten worden en welke door zorg (A). Er is druk om minder leerlingen naar zware zorg van de gemeente te krijgen (G, I). Met volgens betrokkenen het risico dat de problematiek complexer wordt en het (v)so verder groeit (I). Ook wordt benoemd dat voor sommige problematieken geen goed aanbod is in de jeugdhulp, waar scholen last van hebben (A). Wachtlijsten voor leerlingen met bepaalde zorgbehoeften leiden in samenwerkingsverband B, C en G tot druk op het (v)so en sbo. Andersom leidt goede

samenwerking met jeugdhulp en jeugdhulp binnen de scholen juist tot verlichting (B, in een subregio).
- *Invloed van interne factoren*: verdeelmodel. Is er sprake van bovenschools ondersteuningsaanbod of van arrangementen, of hebben de schoolbesturen zelf de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning aan leerlingen.

Impact op ervaren (werk)druk

Betrokkenen uit alle zes de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening in het onderzoek geven aan dat negatieve verevening volgens hen leidt tot een grotere druk om leerlingen binnen het regulier onderwijs te houden. Deels is dat inherent aan de gedachte achter passend onderwijs, maar negatieve verevening vergroot die druk verder volgens de betrokkenen. Als gevolg daarvan wordt de druk op leerkrachten/docenten/mentoren en op ondersteunend personeel (waaronder ib'ers, ondersteuningscoördinatoren) groter (alle cases). In het vo geven betrokkenen aan dat het mentoraat zwaarder wordt (casus G), in het po wordt gewezen op afnemende vitaliteit en uitval van leerkrachten (casus A, B). Dat speelt minder in het vo, omdat daar de 'schil' om de docenten heen – de ondersteuningsteams – meer doet in de begeleiding van leerlingen. Betrokkenen spreken over 'grenzen die in zicht zijn' en 'elastiek dat op knappen staat'.

- *Invloed van externe factoren:* Binnen alle cases ervaren betrokkenen knelpunten in de samenwerking met jeugdzorg. Tekorten en druk om minder leerlingen naar de zware zorg van gemeenten te krijgen (A, G), tekorten bij jeugdzorg die leiden tot verergering van problemen (I), wachtlijsten (A, C, G, I). Dit leidt volgens hen, samen met andere ontwikkelingen, tot een verzwaring van de problematiek bij leerlingen. Het versterkt de impact die negatieve verevening heeft op de ervaren werkdruk van leerkrachten/docenten.
- *Invloed van interne factoren:* keuzes in de strategie. Waar de verwijzer betaalt voor een (v)so-plaatsing is de druk bijvoorbeeld (nog) groter om leerlingen regulier te ondersteunen, omdat de middelen door de besturen regulier onderwijs al zijn uitgegeven.

Impact op scholen voor (v)so

De impact voor het vso is voor een deel op andere manieren zichtbaar dan voor het regulier onderwijs. Negatieve verevening heeft volgens betrokkenen vanuit het (v)so de volgende impact:

1. Twijfels over het bestaansrecht van of houding ten aanzien van het (v)so. Dat uit zich op verschillende manieren. Op leerlingniveau wordt door betrokkenen uit het vso van verschillende samenwerkingsverbanden aangegeven dat men gefrustreerd raakt van de continue discussies over de categoriebekostiging op leerlingniveau. De (v)so-scholen geven aan geen passend onderwijs te kunnen bieden als de vergoeding niet in lijn is met de zwaarte van de ondersteuningsbehoefte en dat het kind eronder lijdt als de bekostiging niet aansluit op de ondersteuningsvraag (A, C, I). Op bestuurlijk niveau zijn soms twijfels over de mate waarin het (v)so een gelijkwaardige gesprekspartner is.

In samenwerkingsverband G is de wens om meer vanuit een gezamenlijke opdracht naar de rol en positie van het vso te kijken. Eén van de sleutelpersonen geeft aan dat dit in meerdere samenwerkingsverbanden speelt. In samenwerkingsverband H is juist direct vanaf de start van de verevening veel oog geweest voor de vso-besturen.

2. Gevoel van 'money-driven' beleid.
   In een aantal samenwerkingsverbanden worden, naar idee van de (v)so-besturen, beleidskeuzes gemaakt in de omgang met verevening die enkel financieel gestuurd zijn (en dus niet gebaseerd op inhoud). Onder andere rondom afgiftes van toelaatbaarheidsverklaringen en het principe van 'verwijzer betaalt'. Dit leidt tot te late verwijzingen volgens respondenten uit het (v)so (A, G, H, I). Daarnaast wordt vanuit het (v)so aangegeven dat de ondersteuning aan leerlingen onder druk komt te staan (categoriebekostiging die niet aansluit op de ondersteuningsbehoefte van het kind) (samenwerkingsverband A, C, G, I) en klassen daardoor groter worden (samenwerkingsverband I).
   - *Invloed van externe factoren:* verzwaring van de problematiek, functioneren van de jeugdhulp.
     De impact van negatieve verevening voor het vso wordt verder vergroot door een ervaren verzwaring van de problematiek, ook in het vso. In samenwerkingsverbanden waar volgens betrokkenen sprake is van druk om minder leerlingen naar zware zorg van de gemeente te krijgen (G, I) of van wachtlijsten (B, C, G), neemt de druk op het (v)so en sbo toe.
   - *Invloed van interne factoren:* keuzes in strategie (t.a.v. procedure (v)so) en de rol en betrokkenheid van (v)so in strategie en beleid.

5.2.3 Impact op het niveau van de leerling

Op dit moment zijn er geen signalen dat leerlingen geen ondersteuning krijgen terwijl dat wel nodig is. Wel zou de ondersteuning die wordt ingezet niet altijd het meest passend zijn. Bovendien zijn er zorgen van betrokkenen over de ondersteuning in de toekomst.

Op andere terreinen ervaren betrokkenen nu al nadelige gevolgen van negatieve verevening. De vraag is in hoeverre deze gevolgen (volledig) aan negatieve verevening moeten worden toegeschreven. Een en ander lijkt soms meer van de context af te hangen – het beleid van het samenwerkingsverband en een succesvolle uitvoering daarvan, regionale kenmerken, etc.[48] – dan van de verevening alleen. Toch worden hieronder de ervaringen van de betrokkenen genoemd.

48 Mogelijk spelen hierin ook houdingen en verwachtingen van betrokkenen ten aanzien van passend onderwijs een rol. Bijvoorbeeld ideeën over het niet meer mogen verwijzen van leerlingen naar het (v)so, het idee dat alle leerlingen in een reguliere setting opgevangen moeten worden of een gevoel van grenzeloosheid. Op basis van het onderzoek kunnen daar echter geen (harde) uitspraken over worden gedaan.

Ten eerste leidt negatieve verevening er volgens betrokkenen toe dat leerlingen te laat naar het (v)so worden verwezen. Er is een grote druk om leerlingen binnen het regulier onderwijs te ondersteunen (zie eerder, hierin speelt bijvoorbeeld ook de keuze voor 'verwijzer betaalt' een rol) en diverse betrokkenen geven aan dat veel leerlingen hierdoor uiteindelijk 'meer beschadigd' in het (v)so aankomen (samenwerkingsverband A, B, C, G). Daarnaast wordt aangegeven dat er nauwelijks sprake is van terugstroom naar het regulier onderwijs (samenwerkingsverband A, C, G); dit wordt door betrokkenen gekoppeld aan de late instroom. Onderzoek van DUO laat echter zien dat landelijk geen sprake is van een hogere instroomleeftijd in het (v)so.[49] Meer preventief handelen zou beter zijn voor het kind, maar dat staat door negatieve verevening en de daaraan gekoppelde strategieën volgens betrokkenen steeds meer onder druk (samenwerkingsverband A, B, C, G, I).
Een ander gevolg dat genoemd is van de druk om leerlingen vaker en langer binnen het regulier onderwijs te ondersteunen, is een negatieve ontwikkeling van het kind met een ondersteuningsbehoefte (A, B, H, G). Dat uit zich bijvoorbeeld door afstroom op basis van gedrag (samenwerkingsverband H) en geen bestendiging na uitstroom (samenwerkingsverband G): '*We hebben al de eerste leerlingen met een vmbo-b diploma in het doelgroepregister*[50]' en '*binnen cluster 3 zien we de groep die met diploma uitstroomt groeien, maar ze kunnen nauwelijks iets. Cognitief redden ze zich, maar op het mbo en hbo vallen ze meteen uit*'. In samenwerkingsverband A is vooral de angst dat onderwijsresultaten op de lange(re) termijn zullen dalen. *'Straks zullen kinderen uit deze regio op een lager niveau scoren ten opzichte van het landelijke niveau. Je doet de kinderen tekort. Zonder verevening hadden we de doelen hoger kunnen stellen'.*
Tegelijkertijd wijzen betrokkenen óók op het omgekeerde: leerlingen die nu regulier onderwijs volgen die eerder waarschijnlijk naar het (v)so zouden zijn gegaan.

Ten tweede werkt negatieve verevening volgens betrokkenen (samenwerkingsverband A, G, I) belemmerend voor leerlingen die op een andere manier leren of in de specifieke ondersteuning van bepaalde doelgroepen (zoals thuiszitters). Door afnemende middelen is er geen financiële ruimte voor innovatie of experimenten (zie eerder).

- *Invloed van externe factoren:* functioneren van de jeugdhulp. Het niet goed functioneren van jeugdhulp (wachtlijsten, het ontbreken van bepaald aanbod en discussies of druk om meer ondersteuningsvragen in het onderwijs op te pakken), leidt volgens betrokkenen in samenwerkingsverband A, B, C, G en I ook tot een negatieve ontwikkeling van de leerling.
- *Invloed van interne factoren:* keuzes in de strategie (bv. keuze voor verwijzer betaalt)

49 Borggreve, S., & De Lange, B. (2019). *Trends in passend onderwijs 2011-2018*. DUO Informatieproducten.
50 Het doelgroepregister is een landelijk register, waarin alle mensen staan die vallen onder de banenafspraak (banen bedoeld voor mensen met een ziekte of handicap).

5.3 Ervaren impact in samenwerkingsverbanden met positieve verevening

De impact die samenwerkingsverbanden met positieve verevening ervaren is deels anders, maar deels ook vergelijkbaar met samenwerkingsverbanden die met negatieve verevening te maken hebben. Dat komt omdat de context – van interne en externe – factoren gedeeltelijk vergelijkbaar is. Knelpunten in het functioneren van de jeugdhulp, het lerarentekort, de verzwaring van problematiek en demografische ontwikkelingen (krimp) zijn allemaal externe factoren die op vergelijkbare wijze ook spelen in individuele samenwerkingsverbanden met positieve verevening. Hetzelfde geldt voor de mate waarin de interne organisatie, werkwijze en samenwerking goed functioneert. De ervaren impact van positieve verevening hangt af van deze factoren. Daarin verschillen samenwerkingsverbanden met positieve verevening niet van samenwerkingsverbanden met negatieve verevening.

Er zijn echter ook signalen dat samenwerkingsverbanden met positieve verevening deels wel verschillen van samenwerkingsverbanden met negatieve verevening. Sleutelpersonen die in de voorbereidende ronde van gesprekken zijn geïnterviewd benoemen verschillende factoren. Het zijn factoren die deels ook een oorzaak lijken te zijn voor het feit dat het samenwerkingsverband met positieve verevening te maken heeft, maar het betreft deels ook factoren die ook nu nog een positieve bijdrage leveren aan de context waarin het samenwerkingsverband opereert. De sleutelpersonen noemen onder andere:

- de ‘historische context’. In samenwerkingsverbanden die nu te maken hebben met een grote negatieve verevening, is vanuit de historie vaak een groot *aanbod* in (v)so in de regio aanwezig; een concentratie van voorzieningen. Omdat aanbod vaak ook vraag schept, kan beperkt aanbod aan bepaalde voorzieningen ook de vraag ernaar kleiner maken.

  > In samenwerkingsverband E is het aanbod so en sbo klein en het sbo is bovendien gevestigd aan de rand van het samenwerkingsverband. Als gevolg hiervan worden van oudsher, maar ook nu nog, meer leerlingen in regulier onderwijs opgevangen.

- de houding ten aanzien van speciale onderwijsvoorzieningen varieerde. Betrokkenen spreken over de ‘tolerantie voor afwijkend gedrag’.
- gemeentelijke inzet op achterstandsgroepen heeft mogelijk een dempend effect op verwijzingen naar het (v)so (gehad).
- regionale verschillen in de demografische samenstelling van de bevolking en sociaaleconomische status. Er zijn concentratiegebieden waar veel inwoners met lage

SES woonachtig zijn.[51] De vraag is in hoeverre die leiden tot een verschillende behoefte aan speciaal onderwijs. In de redenering van de ECPO werd voor deze verschillen reeds gecompenseerd in het onderwijsachterstandenbeleid en vormde deze verschillen om die reden geen argument om niet tot verevening over te gaan.

Regionale verschillen in de onderzochte samenwerkingsverbanden
In de regio's van samenwerkingsverbanden A, B, C en I wonen veel laagopgeleiden. Bij casus A heeft dat zijn oorsprong onder meer in de komst van gastarbeiders in het verleden, en zijn er nu veel Oost-Europeaanse migranten. Ook in de regio van casus C zijn in het verleden veel gastarbeiders komen wonen. Het gevolg daarvan is dat veel leerlingen in de samenwerkingsverbanden (A, B, C, I) te maken hebben met armoede, er sprake is van veel gezinsproblematiek, laaggeletterdheid en achterstanden. In de andere samenwerkingsverbanden (met positieve verevening en de andere samenwerkingsverbanden met negatieve verevening) spelen deze factoren geen grote rol. Door betrokkenen van samenwerkingsverband L (met grote positieve verevening) wordt aangegeven dat er juist *minder* sprake is van problematiek. Er is een grote toestroom van welgestelde gezinnen uit de naburige grote stad.

5.3.1 Impact op het niveau van het samenwerkingsverband en de scholen

Impact op ervaren mogelijkheden

Het algemene beeld bij samenwerkingsverbanden met positieve verevening is dat de extra middelen 'het makkelijker maken'. Het samenwerkingsverband en de deelnemende schoolbesturen hebben de financiële ruimte om een impuls te geven aan de uitvoering van passend onderwijs. Zeker in samenwerkingsverbanden met een *grote* positieve verevening (zoals die in dit onderzoek) kan de inhoud volledig leidend zijn, omdat er over het algemeen weinig financiële beperkingen zijn. Er is ruimte om innovatieprojecten op te pakken of nieuwe doelgroepen te bedienen (zie hoofdstuk 3).

Die ruimte wordt op de scholen ook ervaren, hoewel dat niet altijd direct aan positieve verevening wordt gekoppeld. De manieren waarop die ruimte wordt ervaren verschillen en hangen af van de keuzes die door het samenwerkingsverband zijn gemaakt in het ondersteuningsplan:

- Ruimte voor professionalisering en het verhogen van het niveau van de basisondersteuning, omdat het bedrag per leerling is gestegen (samenwerkingsverband F, K, J).
- Ervaren steun vanuit het samenwerkingsverband dat financieel kan bijspringen voor bepaalde scholen (kleine scholen, scholen met veel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte) (samenwerkingsverband F, J).
- Extra keuzes kunnen maken met betrekking tot de inrichting van de zorgstructuur (meer formatie en/of bredere expertise), in de aanvraag van arrangementen en/of de inhuur van expertise vanwege de extra middelen (samenwerkingsverband D, K, J) of

51 Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs.* Nijmegen: KBA Nijmegen.

ruimte voor nieuwe ideeën (samenwerkingsverband L). Hierdoor is het mogelijk om meer maatwerk te creëren.

Hoe groot de ervaren extra ruimte is verschilt en hangt af van verschillende interne en externe factoren:

- De omvang van de school of het bestuur. Kleine scholen kost het meer moeite om een goed ondersteuningsaanbod neer te zetten (F, J, L);
- De verdeling van de extra middelen over de besturen. Dit hangt samen met de vertegenwoordiging van besturen in het samenwerkingsverband (zie eerder). Door ondersteuningscoördinatoren van samenwerkingsverband L wordt aangegeven dat zij het idee hebben dat de grote schoolbesturen een deel van de middelen *'handig onderling heeft verdeeld'. 'Twee grote schoolbesturen zitten dicht bij het vuur en zijn met allerlei initiatieven gekomen. Daardoor zijn grote verschillen ontstaan in de ondersteuning tussen de schoolbesturen en scholen'.*
- De mate waarin de extra middelen vanuit de positieve verevening rechtstreeks naar de scholen worden doorgezet, of ook worden ingezet voor bovenschools aanbod, bovenschoolse expertise of de organisatie van het samenwerkingsverband. Zo geven betrokkenen van samenwerkingsverband L aan dat slechts een kwart van de extra middelen wordt ingezet voor een hoger bedrag per leerling. Betrokkenen geven aan dat zij als gevolg daarvan *binnen de scholen zelf* beperkt effect merken van de positieve verevening.
- De invloed van andere financiële factoren. Zo heeft in samenwerkingsverband J een 'bezuiniging' plaatsgevonden op de groei van de deelname lwoo na 2012. De scholen merkten daardoor in de beginjaren niks van de positieve verevening. *'Maar we komen ook niks tekort'.* In samenwerkingsverband D is het bedrag aan achterstandsmiddelen flink gedaald. De positieve verevening is daardoor minder goed voelbaar op de scholen. In samenwerkingsverband E lag de deelname aan het sbo altijd al onder de 2 procent. De scholen in dit samenwerkingsverband kregen al extra middelen om ib'ers en remedial teachers aan te stellen. Positieve verevening is daardoor minder duidelijk merkbaar.
- De groei van het vso of s(b)o. Dat is bijvoorbeeld in samenwerkingsverband D aan de orde, waardoor er minder middelen beschikbaar zijn voor de scholen voor het versterken van de basisondersteuning.
- In samenwerkingsverband J en K wordt aangegeven dat de extra middelen nodig zijn vanwege groei van het aantal leerlingen met problematiek.
- Het lerarentekort (samenwerkingsverband D, F) zet de kwaliteit van onderwijs en ondersteuning onder druk, omdat er geen tijd is om nieuwe docenten in te werken, er veel wisselingen zijn tussen teams en men niet goed kan selecteren op kwaliteit. De zorgstructuur op scholen komt hierdoor onder druk te staan, of men uit zorgen over dat investeringen in de zorgstructuur soms geen duurzame effecten hebben.
- Knelpunten in de jeugdhulp werken belemmerd in de ondersteuning. Hoewel zorg soms voorliggend is, zetten sommige scholen eigen middelen in (F), omdat de positieve

verevening dat toelaat. Dit verkleint wel de positieve impact die de verevening heeft. De scheiding van onderwijs- en zorggelden wordt belemmerend ervaren (samenwerkingsverband D, F).

Impact op de (bestuurlijke) samenwerking

De bestuurders van de betrokken samenwerkingsverbanden noemen de bestuurlijke samenwerking goed. Positieve verevening lijkt positief te kunnen bijdragen aan de samenwerking, in de zin dat er minder sprake hoeft te zijn van concurrentie (samenwerkingsverband L). Het samen dragen van de verantwoordelijkheid gaat makkelijker als er voldoende middelen zijn (samenwerkingsverband K). In samenwerkingsverband L wordt aangegeven dat er door positieve verevening sprake is van constructief overleg tussen de besturen en dat dat bij negatieve verevening anders had kunnen zijn.

5.3.2 Impact op het niveau van de leerling

Positieve verevening leidt niet per definitie tot een hoger ondersteuningsniveau. Daarvoor is het bereiken van dat doel te sterk afhankelijk van andere factoren.
In de meeste samenwerkingsverbanden met positieve verevening wordt – net als in de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening – aangegeven dat het niveau van de (basis)ondersteuning is verhoogd (o.a. D, F, J, K) en dat meer leerlingen dan voorheen in een reguliere setting bediend kunnen worden (samenwerkingsverband D, J). Toch ligt de lat in een aantal samenwerkingsverbanden hoger dan het niveau zoals dat nu gerealiseerd wordt. Zo wordt door betrokkenen binnen samenwerkingsverband D aangegeven dat *'er op scholen nog een verandering in de mindset nodig is'.* In verschillende samenwerkingsverbanden zijn er ook nog (grote) verschillen tussen scholen in de mate waarin de basisondersteuning gerealiseerd wordt (o.a. K, J). Bovendien geven betrokkenen aan dat kinderen te laat doorstromen naar het s(b)o en daar 'beschadigd' aankomen (o.a. samenwerkingsverband F). Het maakt duidelijk dat positieve verevening in potentie de ruimte biedt om nieuwe vormen van ondersteuning op te zetten en het niveau van de ondersteuning te verhogen, maar dat de mate waarin dit lukt afhankelijk is van andere (interne en externe) factoren.

- *Invloed van externe factoren:* Lerarentekort (belemmert o.a. in samenwerkingsverband D en F), functioneren van de jeugdhulp (belemmert in samenwerkingsverband D en F), verzwaring van de problematiek (D, E).
- *Invloed van interne factoren:* mate waarin concrete doelstellingen zijn geformuleerd om het niveau van de basisondersteuning te verhogen, mate waarin dat gemonitord en bijgestuurd wordt, verantwoordingscultuur.

Een aantal samenwerkingsverbanden benoemt ook een *risico* van positieve verevening in het realiseren van passende ondersteuning. Het gevaar is dat het samenwerkingsverband

juist door de financiële situatie financieel inspringt voor zaken waar eigenlijk de gemeente voor verantwoordelijk is (samenwerkingsverband E, F).

5.4 Impact van negatieve en positieve verevening vergeleken

In de voorgaande twee paragrafen is de impact beschreven die verevening volgens betrokkenen uit de onderzochte samenwerkingsverbanden heeft op het samenwerkingsverband, de scholen en de leerlingen. De belangrijkste uitkomst is dat het heel moeilijk is om te spreken over 'DE' impact die verevening – positief of negatief – heeft. Daarvoor is de invloed van verschillende andere interne en externe contextfactoren te groot. Die verschillende contextfactoren spelen zowel in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening als in samenwerkingsverbanden met positieve verevening, maar niet in dezelfde mate en op dezelfde manieren.
Een vergelijking tussen samenwerkingsverbanden met negatieve en positieve verevening laat het volgende zien.

Op niveau van het samenwerkingsverband

- Een overeenkomst is dat zowel in een aantal samenwerkingsverbanden met negatieve verevening als in een aantal samenwerkingsverbanden met positieve verevening door bestuurders is aangegeven dat verevening de samenwerking heeft bevorderd. Bij negatieve verevening vanuit een gedeeld urgentiegevoel en bij positieve verevening door weinig concurrentie als gevolg van de financiële ruimte bij de schoolbesturen. De redenering gaat dus twee kanten op. Andere factoren, zoals de bestuurlijke verhoudingen, de historische samenwerkingsrelaties en de rol en het mandaat van de directeur van het samenwerkingsverband lijken daarom ook een grote rol te spelen.
- Een overeenkomst is dat beide groepen het ondersteuningsaanbod in het regulier onderwijs proberen te vergroten, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuwe tussenvoorzieningen en arrangementen. Negatieve verevening was volgens betrokkenen een belangrijke oorzaak, omdat men de noodzaak voelde om meer leerlingen in een reguliere setting op te vangen. Bij positieve verevening is het doel ook vaak om zo veel mogelijk leerlingen in een reguliere school te ondersteunen en is vanuit die visie geïnvesteerd in nieuwe voorzieningen of arrangementen. Door deze samenwerkingsverbanden worden innovatieprojecten opgepakt of wordt ondersteuningsaanbod voor nieuwe doelgroepen ontwikkeld met de extra middelen. Het verschil is dat samenwerkingsverbanden met negatieve verevening aangeven geen extra investeringen kunnen doen in het opzetten of ontwikkelingen van bepaalde voorzieningen. Aanbod voor bepaalde doelgroepen (zoals thuiszitters) wordt even belangrijk gevonden, maar er is minder of geen financiële ruimte om daar een apart of uitgebreid aanbod voor te creëren betaald door het samenwerkingsverband. Bij samenwerkingsverbanden met positieve verevening kan juist een financiële impuls worden gegeven aan passend onderwijs.

Op schoolniveau

- Een overeenkomst is dat beide groepen een stijging in het niveau van de (basis)ondersteuning ervaren. Negatieve verevening heeft volgens de betrokkenen vaak als een 'katalysator' gewerkt in de ontwikkeling van initiatieven, bij positieve verevening is er de financiële ruimte om te investeren in de (basis)ondersteuning. In beide groepen is het niveau van de basisondersteuning vaak nog niet op het gewenste niveau. De sleutelpersonen benoemen hierin de rol die het samenwerkingsverband heeft/neemt in het formuleren van concrete doelstellingen, het monitoren en verantwoorden (interne contextfactor).
  Het verschil is dat samenwerkingsverbanden met negatieve verevening aangeven geen extra investeringen te kunnen doen in het verhogen van de (basis)ondersteuning. Bij samenwerkingsverbanden met positieve verevening kan juist een financiële impuls worden gegeven aan passend onderwijs. Daarnaast benoemen samenwerkingsverbanden met negatieve verevening het risico voor het in stand houden van de zorgstructuur op de langere termijn, omdat de deelname aan het (v)so niet in dezelfde mate mee daalt met het lagere budget. Hier lijken externe factoren – een stapeling daarvan – en interne factoren echter een grotere rol in te spelen dan de verevening alleen.
- Een (andere) overeenkomst is dat zowel in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening als in samenwerkingsverbanden met positieve verevening is aangegeven dat het kleine scholen meer moeite kost om een goed ondersteuningsaanbod neer te zetten en dat deze scholen (gaan) achterlopen op grotere scholen in het samenwerkingsverband. Verevening lijkt hier dus geen rol in te spelen. Mogelijk speelt wel een rol dat sinds de invoering van passend onderwijs de middelen anders worden verdeeld (geen landelijke indicatiestelling, maar verdeling door het samenwerkingsverband) en spelen de keuzes in het verdeelmodel van het samenwerkingsverband een rol. Een verschil is dat in een aantal samenwerkingsverbanden met positieve verevening is aangegeven dat het samenwerkingsverband financieel kan bijspringen voor bepaalde scholen, waaronder kleine scholen.
- Werkdruk is een breed ervaren probleem in het onderwijs. Een verschil is dat betrokkenen in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening dit ook koppelen aan de negatieve verevening; die vergroot de werkdruk nog verder volgens hen. Deels lijken hier keuzes van het samenwerkingsverband in de omgang met verevening een rol in te spelen, zoals de keuze voor 'verwijzer betaalt', en kan een dalend bedrag per leerling van invloed zijn. Tegelijkertijd vormen de middelen vanuit het samenwerkingsverband voor de scholen maar een klein deel van het totale budget en ervaren ook betrokkenen vanuit samenwerkingsverbanden met positieve verevening een toename in de werkdruk. Daarom lijken externe factoren, zoals knelpunten in de samenwerking met jeugdhulp en een ervaren toename in de problematiek van leerlingen – die breed gevoeld worden – een grotere rol te spelen dan negatieve verevening alleen.

- Een verschil is het gevoel van een aantal betrokkenen in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening dat het beleid in meer of mindere mate financieel gedreven is. Dit leeft (ook) sterk bij de vso-besturen in deze samenwerkingsverbanden. Keuzes zoals het beperken van de duur van een tlv, de keuze om de verwijzende school voor een tlv te laten betalen en de afgifte van lagere categoriebekostiging zouden volgens hen vooral money-driven zijn en de inhoud secundair (hoewel verschillende betrokkenen *binnen* een samenwerkingsverband hierover ook wel van mening verschillen). In samenwerkingsverbanden met positieve verevening komen deze geluiden niet terug en spreken betrokkenen eerder over de financiële ruimte die positieve verevening biedt om de inhoud leidend te laten zijn.
- Een verschil is de negatieve impact die lagere categoriebekostiging heeft op de mogelijkheden om passend onderwijs te bieden door (v)so-scholen in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening. Dat is in de onderzochte samenwerkingsverbanden met positieve verevening niet genoemd. In bepaalde samenwerkingsverbanden is inderdaad sprake van een verschuiving naar de lagere bekostigingscategorieën. Landelijk is er echter geen (vso) of alleen een zwak (so) verband tussen verevening en verschuivingen in de categoriebekostiging.

Op leerlingniveau

- Een overeenkomst tussen samenwerkingsverbanden is de positieve impact die verevening (positief of negatief) zou hebben op het aantal leerlingen dat in een reguliere setting onderwijs volgt en ondersteuning krijgt. Omdat het in beide groepen is genoemd lijkt verevening hier geen rol in te spelen. Eerder is het de (in bijna elk samenwerkingsverband geformuleerde) visie van 'regulier, tenzij' en het als gevolg daarvan grotere bewustzijn van betrokkenen binnen de scholen om ondersteuning in een reguliere setting te bieden. Overigens neemt het aantal leerlingen in het so en vso weer toe (zie hoofdstuk 4). Of er daadwerkelijk meer leerlingen in een reguliere setting ondersteund kunnen worden is daarom de vraag. Het hangt af van de vraag in hoeverre echt sprake is van (de breed ervaren) verzwaring van de problematiek bij leerlingen.
- Tegenovergesteld aan het voorgaande punt noemen betrokkenen uit het (v)so in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening de impact van negatieve verevening op te late verwijzingen naar het (v)so. Leerlingen zouden als gevolg daarvan meer beschadigd aankomen in het (v)so dan als eerder was gehandeld. Dit koppelen betrokkenen weer aan een zeer beperkte terugstroom vanuit het (v)so naar het regulier onderwijs. De overeenkomst is dat dit ook in een van de samenwerkingsverbanden met positieve verevening is genoemd als knelpunt. De invloed van verevening hierop is dus twijfelachtig. Dit wordt nog versterkt door het feit dat landelijk geen stijging in de instroomleeftijd in het so en vso zichtbaar is.
- Tot slot hebben betrokkenen uit samenwerkingsverbanden met negatieve verevening het over de risico's van verevening voor de (negatieve) ontwikkeling van leerlingen op de lange termijn. Dit is in de samenwerkingsverbanden met positieve verevening niet genoemd. Het is zeer onwaarschijnlijk dat, áls dit gevolg al optreedt (daar is nu in ieder

geval nog geen sprake van), negatieve verevening de enige of grootste oorzaak hiervan is. Ook andere factoren, zoals het niet goed functioneren van de jeugdhulp en het lerarentekort zijn hierop van invloed.

Bovenstaande vergelijking maakt duidelijk dat veel van de ervaren gevolgen in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening, niet aan negatieve verevening (alleen) zijn toe te wijzen. Hetzelfde geldt voor positieve verevening. De ervaren impact in is ook daar afhankelijk van andere (interne en externe) factoren.
Negatieve verevening is een belemmerende factor in een context waar vaak ook andere knelpunten worden ervaren. Dat kan het lastiger maken om passend onderwijs te realiseren. Tegelijkertijd kunnen eerder genoemde interne factoren een groot verschil maken in hoe met negatieve verevening wordt omgegaan.

6. Samenvattende conclusies

In de vorige hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de manieren waarop samenwerkingsverbanden met grote negatieve en met grote positieve verevening omgaan met verevening, of en hoe deze keuzes verband houden met de ontwikkeling in de deelname van leerlingen in het (v)so en de impact die verevening – negatief of positief – heeft op het samenwerkingsverband, (medewerkers in de) scholen en leerlingen. In het beantwoorden van deze vragen is ook de grotere context meegenomen: interne en externe factoren die (ook) van invloed zijn op de keuzes en het handelen van samenwerkingsverbanden en scholen. Dit hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies.

Focus in het onderzoek

Voor de meeste samenwerkingsverbanden zijn de gevolgen van verevening beperkt; het zijn samenwerkingsverbanden waar het budget voor zware ondersteuning in beperkte mate stijgt of daalt. In een kleinere groep samenwerkingsverbanden zijn de financiële gevolgen groter; zij hebben met grote negatieve of grote positieve verevening te maken. Naar die samenwerkingsverbanden is in dit onderzoek gekeken.

6.1 Sturing op verevening

De eerste onderzoeksvraag was of verevening – positief of negatief – impact heeft op het beleid en de werkwijze van samenwerkingsverbanden. Voor samenwerkingsverbanden met negatieve verevening laat het onderzoek duidelijk zien dat zij sturen op negatieve verevening. Ze hebben beleid aangepast en aanpakken ontwikkeld. Het onderzoek geeft geen signalen dat er samenwerkingsverbanden zijn die passief of zeer afwachtend zijn omgegaan met negatieve verevening. Wel is er variatie in hoeverre er sprake is van een onderliggende visie en een beleidsrijke aanpak. Ook verschillen samenwerkingsverbanden in de mate waarin partijen (bestuur-schooldirecties-ondersteuningscoördinatoren/ib'ers) daarin betrokken zijn en de snelheid waarin samenwerkingsverbanden (voortvarend) aan de slag zijn gegaan.
Óók samenwerkingsverbanden met positieve verevening sturen op het groeiende budget. Op diverse manieren wordt door hen inhoud gegeven aan de invulling van passend onderwijs en de groeiende financiële mogelijkheden worden daarin benut. Er zijn geen signalen dat middelen ondoelmatig worden besteed. Wel zijn er net als tussen samenwerkingsverbanden met negatieve verevening verschillen in de mate waarin in gezamenlijkheid op een beleidsrijke manier inhoud wordt gegeven aan het beleid en de aanpakken. De samenwerkingsverbanden met positieve verevening in het onderzoek

hebben allemaal een vrij beleidsrijke aanpak. Mogelijk speelt de selectie van samenwerkingsverbanden met positieve verevening hierin een rol.[52]

6.2 Doelstelling

De manieren waarop de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening sturen op het krimpende budget en de samenwerkingsverbanden met positieve verevening omgaan met het verruimde budget zijn gedeeltelijk overlappend en deels ook verschillend.
De belangrijkste doelstelling / onderliggende visie is bij alle samenwerkingsverbanden vergelijkbaar. Allen streven naar zo thuisnabij onderwijs als mogelijk. Het verschil is dat samenwerkingsverbanden met negatieve verevening over het algemeen streven naar een daling in de deelname (v)so – meer of minder expliciet geformuleerd. Dat is niet zichtbaar bij de samenwerkingsverbanden met positieve verevening.

6.3 Strategieën

Zoals gezegd handelen samenwerkingsverbanden naar de verevening (positief of negatief). De inhoudelijke keuzes die samenwerkingsverbanden maken in de omgang met verevening, verschillen deels niet en deels wel tussen zij die met negatieve verevening en zij die met positieve verevening te maken hebben. Hieronder worden de belangrijkste manieren genoemd waarop samenwerkingsverbanden sturen op/omgaan met verevening.

Visie en verdeelmodel

De keuzes van samenwerkingsverbanden in de aanpak van verevening wisselen en zijn afhankelijk van de visie en het verdeelmodel van het samenwerkingsverband. Er zijn samenwerkingsverbanden waar bijna alle middelen naar de scholen gaan en samenwerkingsverbanden waarin meer ruimte is voor arrangementen en de inzet van bovenschoolse expertise. Het verdeelmodel bepaalt dus de aanpak en niet andersom.

Inhoudelijke beleidskeuzes met betrekking tot basis- extra en zware ondersteuning

Beide groepen zetten in op het versterken van de ondersteuning binnen het regulier onderwijs. Dat sluit aan op de gedeelde doelstelling om zoveel mogelijk leerlingen in het regulier onderwijs te willen bedienen. In de inhoudelijke uitwerking ligt de focus in het vo meer dan in het po op het groepsgewijs ondersteunen van leerlingen in een reguliere setting (in speciale klassen), naast ondersteuning door middel van arrangementen. In het po wordt meer met individuele arrangementen en bovenschoolse expertise gewerkt. De rol van het so en het sbo verschilt.

52 Zoals in de inleiding is aangegeven, kostte het moeite om voldoende samenwerkingsverbanden met positieve verevening in het onderzoek te betrekken. Er kon niet geselecteerd worden op de spreidingscriteria. Het is niet ondenkbaar dat vooral samenwerkingsverbanden waar sprake is van een gezamenlijke en beleidsrijke aanpak bereid waren om mee te werken aan het onderzoek (en dat er geen bereidheid was bij samenwerkingsverbanden waar de onderlinge verhoudingen minder goed zijn).

In de manier waarop financieel uitwerking wordt gegeven aan het versterken van de ondersteuning in het regulier onderwijs zijn verschillen[53]: in samenwerkingsverbanden met positieve verevening is vaak sprake van een stijging van het bedrag per leerling voor het versterken van de basisondersteuning. Ook wordt vaker nieuw aanbod (arrangementen, bovenschools aanbod, tussenvoorziening) ontwikkeld voor bepaalde doelgroepen of zijn middelen beschikbaar voor de innovatie van passend onderwijs. De financiële ruimte van samenwerkingsverbanden met positieve verevening is groter en biedt ruimte om hier meer middelen voor in te zetten in vergelijking met samenwerkingsverbanden met negatieve verevening, waar evenveel belang wordt gehecht aan het versterken van de (basis)ondersteuning en het bedienen van bepaalde doelgroepen zoals thuiszitters, maar waar de financiële ruimte om daar uitgebreid in te investeren beperkter is (en met name ook wordt, omdat de middelen in de eerste jaren nog niet zo sterk daalden).

Beleid en procedure voor toelating tot het (v)so

Op andere vlakken zijn er wel verschillen. Zo zijn in een deel van de samenwerkingsverbanden met negatieve verevening (en niet in samenwerkingsverbanden met positieve verevening) de procedures voor toelating tot (v)so of afgifte van tlv's aangepast. De financiële context – die van negatieve verevening – speelde hier een rol in, hoewel op samenwerkingsverbandniveau wordt aangegeven dat deze keuzes ook vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid zijn gemaakt. Daar wordt door betrokkenen van het (v)so vaak anders over gedacht. Zij spreken over 'money-driven' in plaats van inhoud gestuurd beleid. In een aantal samenwerkingsverbanden zijn ook veranderingen in de categoriebekostiging van het (v)so, maar landelijk is er geen verband met verevening.

Meer of minder centrale taken en capaciteit op niveau van het samenwerkingsverband

Een tweede verschil is de bewuste keuze voor een compacte ondersteuningsorganisatie in een aantal samenwerkingsverbanden met negatieve verevening als middel om de kosten te drukken. Deels hangen deze keuzes ook samen met de visie van de schoolbesturen op de rol van het samenwerkingsverband en het verdeelmodel. Ook in een aantal samenwerkingsverbanden met positieve verevening is er weinig centrale capaciteit op samenwerkingsverbandniveau. Deels echter wordt het benoemd als keuze die voortvloeit uit negatieve verevening.

Opbouwen versus inzetten van reserves

Een derde verschil tussen samenwerkingsverbanden met negatieve en positieve verevening betreft de opbouw en inzet van reserves. In diverse samenwerkingsverbanden met negatieve verevening worden reserves ingezet om de gevolgen van negatieve verevening te verzachten. In een aantal samenwerkingsverbanden met positieve

53 los van keuzes die afhankelijk zijn van het verdeelmodel en de visie van het samenwerkingsverband

verevening is sprake van oplopende reserves. Die worden deels ook ingezet om extra investeringen te doen in passend onderwijs.

Strategieën in samenhang

Samenwerkingsverbanden zetten de hierboven genoemde strategieën gecombineerd in. Dat betekent voor samenwerkingsverbanden met negatieve verevening dat inhoudelijke, procedurele en financiële (bezuinigen, inzet reserves) keuzes in samenhang worden ingezet. In samenwerkingsverbanden met positieve verevening ligt de focus vaker volledig op de inhoud, omdat het financiële kader minder belemmert.
De combinatie van strategieën maakt het heel moeilijk om de effecten van strategieën te beoordelen, ook voor de partijen zelf. De resultaten zijn bovendien sterk afhankelijk van de snelheid in en kwaliteit van de uitvoering.

6.4 Ontwikkeling in de deelname (v)so

Het is lastig om te beoordelen of en in welke mate samenwerkingsverbanden slagen in het versterken van de (basis)ondersteuning in het regulier onderwijs. Wèl kan de ontwikkeling in de deelname van het (v)so daar een indicatie voor geven. De meeste samenwerkingsverbanden met grote negatieve verevening in het onderzoek hebben ook tot doel om de deelname (v)so te laten dalen, vanuit het perspectief van kostenbeheersing. Het realiseren van minder verwijzingen naar het (v)so is echter geen landelijke doelstelling of opdracht van passend onderwijs.

Relatie tussen verevening en deelname (v)so

In zowel het so als in het vso is sprake van een toename van het aantal leerlingen. Hoewel de ontwikkeling voor so en vso verschilt, ligt het deelnamepercentage in beide gevallen boven het niveau van 2011 (het jaar waarop de verevening gebaseerd is en de middelen gemaximeerd zijn).
De gedachte achter verevening was dat op landelijk niveau de spreiding tussen samenwerkingsverbanden in de deelname (v)so kleiner zou moeten worden; samenwerkingsverbanden zouden naar het landelijk gemiddelde toe bewegen. In het primair onderwijs is daarvan nauwelijks sprake. Het verband met de mate van verevening is zwak. In het voortgezet onderwijs is de spreiding wèl afgenomen (middelmatig sterk verband). Desondanks blijven de verschillen tussen samenwerkingsverbanden met positieve en negatieve verevening nog goed zichtbaar. Samenwerkingsverbanden met negatieve verevening hebben gemiddeld genomen nog altijd een bovengemiddeld hogere deelname van (v)so-leerlingen en omgekeerd. Dit betekent dat de lagere kosten voor het (v)so als gevolg van een daling in het aandeel (v)so-leerlingen (nog) niet opwegen tegen het lagere budget als gevolg van verevening. Op individueel niveau zijn overigens grote verschillen aanwezig en zijn er samenwerkingsverbanden waar de ontwikkeling in de deelname (v)so tegengesteld is aan de verwachting.

Veranderingen in de categoriebekostiging (v)so

Binnen het primair onderwijs (so) is tussen 2011 en 2014 en tussen 2014 en 2019 *overall* een afname van het aandeel leerlingen in de hoogste categorie 3 en een toename van leerlingen met bekostigingscategorie 2. Op het niveau van de samenwerkingsverbanden is er (alleen) voor de periode 2014-2019 een significante, maar zwakke samenhang tussen verevening en ontwikkelingen in het relatieve aandeel leerlingen in categorie 3. In het voortgezet onderwijs (vso) is geen significant verband tussen verevening en de ontwikkeling in het relatieve aandeel van de verschillende bekostigingscategorieën.

6.5 Impact

Vaststellen van impact van verevening

De tweede onderzoeksvraag is of de verevening (of het door het samenwerkingsverband gekozen beleid als gevolg van de verevening) impact heeft op schoolniveau.
Het vaststellen van de impact van positieve of negatieve verevening is complex, omdat naast verevening diverse interne en externe factoren een rol spelen in hoe betrokkenen passend onderwijs ervaren. De bredere context is zeer bepalend. Die verschillende contextfactoren spelen zowel een rol in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening als in samenwerkingsverbanden met positieve verevening, maar wel in andere mate en op andere wijze.

Betrokkenen uit samenwerkingsverbanden met negatieve verevening ervaren meer negatieve gevolgen van verevening dan positieve gevolgen. Dat geldt met name bij de impact die verevening heeft op schoolniveau. Door de samenloop van verevening met andere factoren (zoals krimp, een ervaren verzwaring van de problematiek, knelpunten in het functioneren van de jeugdhulp) blijkt de precieze invloed van verevening vaak moeilijk vast te stellen; veel van de genoemde gevolgen kunnen in ieder geval niet volledig aan negatieve verevening worden toegeschreven. Betrokkenen kunnen deze invloed van verschillende factoren echter niet altijd goed van elkaar scheiden.

Impact op de bestuurlijke samenwerking

Verevening lijkt geen verband te houden met de ontwikkeling in de bestuurlijke samenwerking. Zowel in een aantal samenwerkingsverbanden met positieve verevening als met negatieve verevening is benoemd dat verevening een impuls aan de samenwerking heeft gegeven, vanuit verschillende redeneringen (weinig concurrentie versus urgentiegevoel). Andere, met name interne factoren, lijken een grotere rol te spelen.

Impact op het ondersteuningsaanbod

Zowel samenwerkingsverbanden met negatieve verevening als met positieve verevening hebben, vanuit de visie om zo veel mogelijk leerlingen in het regulier onderwijs te ondersteunen, ingezet op het vergroten van het ondersteuningsaanbod. In dat opzicht

speelt verevening geen rol. In de financiële uitwerking is verevening echter wel van invloed. De extra investeringen die volgens betrokkenen nodig zijn in de ontwikkeling van nieuwe vormen van ondersteuning/nieuwe voorzieningen zijn in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening veel moeilijker te maken omdat de financiële ruimte daarvoor ontbreekt. In de samenwerkingsverbanden met positieve verevening vormen de financiën geen belemmering.

Impact op niveau van de basisondersteuning

Verevening lijkt geen grote directe rol te spelen in de ontwikkeling van het niveau van de basisondersteuning. In beide groepen samenwerkingsverbanden geven betrokkenen aan dat het niveau van de (basis)ondersteuning in de loop van de jaren is toegenomen. Respondenten uit scholen met negatieve verevening benoemen de impact van negatieve verevening als motor voor het in gang zetten van verandering, betrokkenen uit scholen met positieve verevening noemen de financiële ruimte om investeringen te doen. In beide groepen ligt het gerealiseerde niveau vaak nog niet op het gewenste niveau (grote verschillen tussen en binnen scholen). Hierin lijken interne factoren (monitoring en verantwoording) van belang te zijn. Op de langere termijn benoemen betrokkenen uit samenwerkingsverbanden met negatieve verevening risico's voor het in stand houden van de zorgstructuur. Deze zorgen zijn niet toetsbaar en in ieder geval spelen hier naast verevening ook andere interne en externe factoren een rol in.

Impact voor scholen voor (v)so

Betrokkenen uit (v)so-scholen in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening hebben het gevoel dat negatieve verevening tot financieel gedreven keuzes op samenwerkingsverbandniveau leiden die nadelig zijn voor het (v)so: kortdurende tlv's, te lage bekostigingscategorieën en leerlingen die te laat naar het (v)so worden doorverwezen. Veel van die signalen zijn niet in de samenwerkingsverbanden met positieve verevening naar voren gekomen (behalve leerlingen die te laat naar het (v)so worden doorverwezen). In de samenwerkingsverbanden waar betrokkenen dit hebben benoemd, is inderdaad vaak sprake van een verschuiving naar lagere bekostigingscategorieën. Landelijk is echter geen (vso) of alleen een zwak (so) verband met verevening. Ook is landelijk geen sprake van een stijging in de instroomleeftijd in het so en vso.

Impact op docenten en het ondersteuningsteam

Negatieve verevening wordt door betrokkenen uit deze samenwerkingsverbanden gekoppeld aan een toename van de werkdruk – als een extra werkdruk verhogende factor bovenop de al bestaande werkdruk. De middelen die scholen vanuit het samenwerkingsverband ontvangen vormen echter maar een klein deel van het totale budget. Externe factoren (jeugdhulp die nog niet goed functioneert, verzwaring van problematiek) lijken om die reden een grotere rol te spelen. Daarnaast lijken ook

strategieën van het samenwerkingsverband in de omgang met verevening van invloed te zijn (zoals de keuze voor 'verwijzer betaalt'). Dat zijn echter keuzes die samenwerkingsverbanden maken (interne factoren) en is dus niet een gevolg van verevening zelf.

Impact voor leerlingen

Een positief effect van verevening is volgens betrokkenen dat meer leerlingen in een reguliere setting worden ondersteund. Het is echter zowel door betrokkenen in samenwerkingsverbanden met negatieve als met positieve verevening genoemd. Belangrijker dan verevening lijkt daarom de visie van het samenwerkingsverband te zijn en de invoering van passend onderwijs zelf. Sinds enige jaren neemt het aantal leerlingen in het so/vso weer toe. Dit roept de vraag op in hoeverre überhaupt meer leerlingen regulier ondersteund kunnen worden.
Een negatief effect is volgens betrokkenen uit samenwerkingsverbanden met negatieve verevening het risico voor de ontwikkeling van leerlingen op de lange termijn. Deze voorspelling is echter niet toetsbaar en op dit moment zijn er geen signalen dat leerlingen in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening zich anders ontwikkelen. In ieder geval zal negatieve verevening hier nooit alleen een factor in zijn. De externe context (functioneren van de jeugdhulp, lerarentekort, etc.) speelt hier ook een rol in.

Samenvattend

Veel van de ervaren gevolgen in samenwerkingsverbanden met negatieve verevening zijn niet aan negatieve verevening (alleen) toe te wijzen. Ze worden in bepaalde mate of in bepaalde manieren ook ervaren in samenwerkingsverbanden met positieve verevening en/of er spelen andere interne en externe factoren mee. Hetzelfde geldt voor positieve verevening. De ervaren impact in die samenwerkingsverbanden is dat positieve verevening in potentie de ruimte biedt om nieuwe vormen van ondersteuning op te zetten en het niveau van de ondersteuning te verhogen, maar dat de mate waarin dit lukt afhankelijk is van andere (interne en externe) factoren. Die andere factoren kunnen de ervaren impact van positieve verevening minder voelbaar maken.
De algemene conclusie die op basis van de gesprekken bij de samenwerkingsverbanden en de interviews met de sleutelpersonen kan worden getrokken is dat negatieve verevening vaak werkt als een (extra) 'bezuiniging'[54] in een context die ook 'lastig' is. De keuzes zijn onder meer afhankelijk van het verdeelmodel, van gemaakte keuzes en de inzet van reserves. De gevoelde 'pijn' is groter als de context ook lastig is. Negatieve verevening is één van de factoren die het realiseren van kwalitatief goed passend onderwijs en passende ondersteuning moeilijker maakt. Moeilijker, maar zeker niet onmogelijk, vanwege de invloed van de keuzes die samenwerkingsverbanden zelf hebben

54 Over de rechtmatigheid van het woord bezuiniging wisselen de meningen. Strikt genomen is verevening geen bezuiniging maar een herverdeling. Op het niveau van de individuele samenwerkingsverbanden wordt negatieve verevening echter wel degelijk als een bezuiniging ervaren.

gemaakt of kunnen maken en vanwege de mate waarin eerder genoemde interne factoren positief bijdragen.

6.6 Gevolgen van verevening in de toekomst

In de voorgaande paragrafen zijn diverse gevolgen die betrokkenen ervaren van verevening aan de orde gekomen. Positieve effecten worden vooral ervaren in het 'denken over' passend onderwijs en wat er nodig is om zo veel mogelijk leerlingen in een reguliere setting te ondersteunen. Ook in de uitvoering is een positieve ontwikkeling zichtbaar, maar veel samenwerkingsverbanden met negatieve verevening (en een aantal samenwerkingsverbanden met positieve verevening) ervaren hierin ook grote knelpunten. De gewenste ontwikkeling gaat niet snel genoeg en de druk op leerkrachten/docenten en medewerkers uit de ondersteuningsteams is groot. Negatieve verevening belemmert hierin, maar de ervaren knelpunten worden niet veroorzaakt door verevening sec. Een goed functionerend samenwerkingsverband, waar betrokkenen er samen voor gaan, waarin met visie wordt gewerkt, waarin alternatief beleid is ontwikkeld om meer leerlingen in het regulier onderwijs te ondersteunen én waarin dit ook wordt gemonitord en bijgestuurd, kan veel van de negatieve gevolgen verkleinen of verzachten. In een context waar ook andere ontwikkelingen een bedreiging vormen – krimp, lerarentekort, een regio met veel problematiek, tekorten in de jeugdhulp – blijven echter ook met een goed functionerend samenwerkingsverband de uitdagingen groot.

Zoals gezegd geeft het onderzoek geen signalen dat samenwerkingsverbanden nu al in de problemen zijn of leerlingen niet de ondersteuning krijgen die nodig is. Maar nu de verevening vanaf komend schooljaar volledig zal zijn doorgevoerd, nemen de risico's wel toe. Op basis van dit onderzoek lijken voor het grootste deel van de samenwerkingsverbanden (bv. samenwerkingsverband C, G), de knelpunten voor een groot deel oplosbaar door te sturen op interne, beïnvloedbare zaken, waaronder samenwerking. Omdat landelijk de financiële gevolgen van negatieve verevening in de meeste samenwerkingsverbanden beperkt zijn (er is maar een kleine groep met grote negatieve verevening), zal dit ook het geval zijn in de meeste andere samenwerkingsverbanden die niet betrokken zijn in dit onderzoek.
Een klein aantal samenwerkingsverbanden zal echter drastisch moeten bijsturen om financieel gezond te blijven. Zonder die bijsturing ontstaan grote risico's voor het in stand houden van een goede zorgstructuur in het regulier onderwijs, voor de klassengrootte en daarmee voor het bieden van passend onderwijs en passende ondersteuning aan elke leerling. In enkele samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening (samenwerkingsverband A, B, I) die met een stapeling van andere factoren te maken hebben, is dit geen onwaarschijnlijk scenario. Het betreft een klein aantal specifieke samenwerkingsverbanden waar verschillende factoren cumuleren, de eerder in deze rapportage al genoemde 'stapeling van effecten'. Ook als in deze samenwerkingsverbanden stevig wordt ingezet op een gezamenlijke visie; betrokkenheid,

samenwerking en kennisdeling op alle niveaus; monitoring, etc. blijft dit risico aanwezig, hoewel kleiner.

Bijlage 1 – Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in de volgende stappen:
- selectie van samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs (po en vo)
- voorbereidende ronde van gesprekken met sleutelpersonen
- data-analyse
- groepsgesprekken bij samenwerkingsverbanden
- reflectiebijeenkomst
- analyse en rapportage

Selectie van samenwerkingsverbanden po en vo
Het onderzoek is uitgevoerd bij zes samenwerkingsverbanden po en zes samenwerkingsverbanden vo. Het maken van een selectie is in drie stappen verlopen.

Voorselectie van 24 samenwerkingsverbanden
Allereerst is er een grotere selectie gemaakt van in totaal 24 samenwerkingsverbanden: zes samenwerkingsverbanden po en zes samenwerkingsverbanden vo met sterk negatieve verevening en zes samenwerkingsverbanden po en zes samenwerkingsverbanden vo met sterk positieve verevening. Er is gekozen om te kijken naar samenwerkingsverbanden met een grote positieve of negatieve verevening (en niet met een kleine(re) verevening), omdat de verwachting is dat in deze samenwerkingsverbanden duidelijker zichtbaar is wat verevening doet.

De selectie van deze samenwerkingsverbanden is als volgt gemaakt:
- het samenwerkingsverband heeft te maken met een bovengemiddeld grote positieve dan wel negatieve verevening[55]
- het samenwerkingsverband participeert niet als casus die langlopend gevolgd wordt binnen de evaluatie passend onderwijs (om onderzoeksbelasting te beperken)

55 Als maat is gekozen dat het bedrag dat een samenwerkingsverband er procentueel op vooruit of achteruit gaat als gevolg van de verevening minstens 1 standaarddeviatie afwijkt van het gemiddelde bedrag dat samenwerkingsverbanden er op vooruit/achteruit gaan.

Vervolgens zijn er binnen de groep samenwerkingsverbanden met positieve verevening en de groep met negatieve verevening voor po en vo apart zes samenwerkingsverbanden (dus in totaal 24 samenwerkingsverbanden) geselecteerd met spreiding naar:
- grootte van het samenwerkingsverband
- deelnamepercentage rugzakleerlingen en (v)so in het jaar 2011 (basisjaar waarop de verevening is gebaseerd)[56]
- regio
- stedelijkheid

Telefonische benadering van geselecteerde samenwerkingsverbanden
De directeuren van de geselecteerde 24 samenwerkingsverbanden zijn telefonisch benaderd. Het doel van deze benadering was om een definitieve selectie van cases te maken waar aan de hand van groepsgesprekken duidelijkheid kon worden verkregen over in welke mate en op welke wijze de verevening van invloed is. Daarnaast had de belronde ook tot doel om een toelichting te geven op het onderzoek en de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek na te gaan.
In de gesprekken is de directeuren gevraagd kort antwoord te geven op de volgende vragen:
- Is in uw samenwerkingsverband sprake van effecten van de verevening? Welke?
- Hoe groot is de impact van de verevening voor het beleid en de werkwijze van het samenwerkingsverband en de scholen? Op welke punten is dat het meest zichtbaar?
- In hoeverre slaagt het samenwerkingsverband er in goed om te gaan met de verevening?

Daarnaast is de directeuren gevraagd of zij – indien zij zouden worden geselecteerd – ook feitelijk aan het onderzoek wilden meewerken.

Definitieve selectie van 12 samenwerkingsverbanden
Op basis van de informatie van de directeuren van de samenwerkingsverbanden over de ervaren effecten van verevening én hun bereidheid tot medewerking aan het onderzoek is een definitieve selectie van 12 cases gemaakt: evenredig verdeeld over samenwerkingsverbanden po en vo en met positieve en negatieve verevening (4 x 3 cases).

Bij samenwerkingsverbanden die te maken hebben met een grote positieve verevening was er niet altijd de bereidheid om mee te werken aan het onderzoek. In het po zijn om die reden extra samenwerkingsverbanden benaderd om tot drie samenwerkingsverbanden te

56 De zware ondersteuning bestond in 2011 uit de ondersteuning van leerlingen in het (v)so en de ondersteuning van leerlingen met een rugzakje in het regulier onderwijs. Er is zowel naar het deelnamepercentage (v)so gekeken als naar rugzakjes, omdat de achterliggende oorzaak van verevening bij sommige samenwerkingsverbanden ligt in de hoge/lage deelname (v)so en in andere samenwerkingsverbanden aan een hoog/laag percentage rugzakjes (of beide). Meer hierover in hoofdstuk 2.

komen die wilden meewerken. In het vo zijn de drie samenwerkingsverbanden geselecteerd die aangaven te willen participeren in het onderzoek.[57]

Bij samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening was er juist een zeer grote bereidheid om aan het onderzoek mee te werken. De definitieve selectie van in totaal zes samenwerkingsverbanden (3x po en 3x vo) heeft plaatsgevonden op basis van een inhoudelijke selectie op basis van omgang met verevening (op basis van de telefonische gesprekken) en de eerder genoemde spreidingscriteria.

In tabel B.1 is een overzicht gegeven van kenmerken van de 12 geselecteerde samenwerkingsverbanden.

Tabel B-1 Kenmerken geselecteerde samenwerkingsverbanden

	Sector	Verevening	Omvang swv[58]	% (v)so in 2011[7]	% LGF[7]	Regio	Verdeelmodel
A	po	Negatief	Groot	Zeer hoog	Gemiddeld	Zuid	Schoolmodel
B	po	Negatief	Gemiddeld	Zeer hoog	Gemiddeld	Noord	Hybride (focus op schoolmodel)
C	po	Negatief	Groot	Hoog	Gemiddeld	Oost	Schoolmodel (elementen van expertisemodel)
D	po	Positief	Zeer groot	Gemiddeld	Laag	West	Hybride
E	po	Positief	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	West	Hybride
F	po	Positief	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	West	Hybride
G	vo	Negatief	Groot	Hoog	Groot	Oost	Schoolmodel
H	vo	Negatief	Gemiddeld	Zeer hoog	Gemiddeld	Midden	Hybride
I	vo	Negatief	Gemiddeld	Hoog	Gemiddeld	Zuid	Hybride
J	vo	Positief	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Midden	Hybride
K	vo	Positief	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	West	Schoolmodel
L	vo	Positief	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Midden	Hybride

57 Bij de selectie van samenwerkingsverbanden met positieve verevening hebben de aanvullende spreidingscriteria (grootte, deelname (v)so versus rugzakken, regio, stedelijkheid) dus geen rol meer gespeeld in de definitieve selectie van samenwerkingsverbanden (maar wel in de eerste, bredere, selectie van 6 samenwerkingsverbanden met positieve verevening).

58 Zeer laag/klein = standaardafwijking ≥ -2; Laag/klein = standaardafwijking tussen -1 en -2; Gemiddeld = standaardafwijking tussen -1 en +1; Hoog/groot = standaardafwijking tussen +1 en +2; Zeer hoog/groot = standaardafwijking ≥ +2.

Voorbereidende ronde van gesprekken met sleutelpersonen

Ter voorbereiding op de instrumentontwikkeling voor de groepsgesprekken bij de geselecteerde samenwerkingsverbanden is een ronde van gesprekken gehouden met deskundigen van verschillende organisaties. Het doel van deze gesprekken was ook om een eerste overzichtsbeeld te krijgen van de impact die verevening heeft op samenwerkingsverbanden, de diversiteit in keuzes van samenwerkingsverbanden ten aanzien van ingezet beleid om met verevening om te gaan en de invloed van interne en externe factoren op de omgang met verevening. Een lijst van geïnterviewde sleutelpersonen is opgenomen in bijlage 2.

Parallel aan de voorbereidende ronde van gesprekken zijn relevante andere onderzoeken en documenten bestudeerd. Dit vormde samen met de informatie die uit de ronde van gesprekken is gekomen de basis voor de ontwikkeling van de gespreksleidraden voor de groepsgesprekken bij de samenwerkingsverbanden.

Data-analyse

Er is een beknopte beschrijvende data-analyse uitgevoerd op onderwijsdata van DUO om:

- relevante ontwikkelingen in de deelname (v)so bij samenwerkingsverbanden in kaart te brengen en te relateren aan de (omvang van) verevening[59];
- de financiële impact van de verevening te relateren aan het totale budget van samenwerkingsverbanden (voor en na doorbetaling van de ondersteuningsbekostiging)

Ook is getracht de verevening te relateren aan de ontwikkeling van het eigen vermogen en de reserves van samenwerkingsverbanden. Dit bleek echter niet mogelijk, omdat de cijfers over reserves vanaf 2017 niet goed vergelijkbaar bleken te zijn met eerdere jaren. Hierover zijn dus geen uitkomsten opgenomen.

Groepsgesprekken bij samenwerkingsverbanden po en vo

Bij elk van de twaalf geselecteerde samenwerkingsverbanden zijn twee groepsgesprekken gevoerd: één groepsgesprek op bovenschools niveau en één groepsgesprek op schoolniveau. Beide gesprekken duurden circa twee uur.

- In het groepsgesprek op bovenschools niveau is met de directeur van het samenwerkingsverband en circa 5-6 schoolbestuurders gesproken. Bij een aantal samenwerkingsverbanden sloot ook een beleidsmedewerker of lid van de toelatingscommissie aan en in twee samenwerkingsverbanden ook schoolleiders.
- In het groepsgesprek op schoolniveau is gesproken met 5-10 ib'ers (in samenwerkingsverbanden po) of ondersteuningscoördinatoren

59 Hiertoe zijn de analyses die gedaan zijn in hoofdstuk 2 van het rapport *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017* (Koopman, P., & Ledoux, G., 2018) herhaald op de meest recent beschikbare data (peiljaar 2019).

(samenwerkingsverbanden vo). In een aantal gesprekken sloot ook de directeur van het samenwerkingsverband aan bij dit gesprek.

Er is getracht om de samenstelling van vertegenwoordigers in beide gesprekken een afspiegeling te laten zijn van het samenwerkingsverband: van grote en kleine schoolbesturen/scholen, van regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs en voor het vo ook van scholen met verschillende onderwijsniveaus en waar relevant spreiding naar '(sub)regio' binnen het samenwerkingsverband.
Ter voorbereiding op beide gesprekken is relevante documentatie van het samenwerkingsverband bestudeerd, waaronder het ondersteuningsplan en het jaarverslag. Vragen die op basis van deze documentatie al konden beantwoord, zijn in de gesprekken slechts kort aan de orde gekomen.

In de gesprekken is aandacht besteed aan vijf hoofdthema's: (1) de strategie van het samenwerkingsverband/ de besturen in de omgang met verevening, (2) het besluitvormingsproces ten aanzien van het opvangen/omgaan met verevening, (3) de mate waarin het samenwerkingsverband erin slaagt om uitvoering te geven aan de gekozen strategie, (4) de merkbare effecten van verevening en de impact op scholen, ouders en leerlingen en (5) de context waarin de verevening afspeelt. Bijlage 3 bevat de gespreksleidraden die zijn gebruikt.

Thema's 1 (strategie) en 4 (impact scholen) vormen de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Tegelijkertijd is het belangrijk om ook de bredere context achter de gemaakte keuzes mee te nemen. Om die reden is in de gesprekken ook ingegaan op thema 2 (besluitvormingsproces) en 5 (context). Thema 3 (uitvoering aan strategie) is meegenomen in de gesprekken om iets te kunnen zeggen over het succes van de ingezette strategie.
Na afloop van de gesprekken is van elk gesprek een gespreksverslag opgesteld.[60]

Reflectiebijeenkomst

Om in breder verband te kunnen reflecteren op de uitkomsten van de groepsgesprekken is een reflectiebijeenkomst georganiseerd waarvoor betrokkenen van de geselecteerde samenwerkingsverbanden, betrokkenen vanuit andere samenwerkingsverbanden met grote positieve of negatieve verevening, en vertegenwoordigers vanuit landelijke organisaties zijn uitgenodigd. In de bijeenkomst zijn de (voorlopige) uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd en is aan de aanwezigen gevraagd deze te helpen interpreteren. Zo zijn onder andere de uitkomsten gepresenteerd en is met de aanwezigen gediscussieerd over de strategieën van samenwerkingsverbanden in de omgang met negatieve verevening, de gemaakte keuzes van samenwerkingsverbanden met positieve verevening, ontwikkelingen in de deelname (v)so en de relatie met verevening en de

60 Deze gespreksverslagen zijn in de meeste gevallen teruggekoppeld bij ten minste één van de aanwezigen.

diverse interne en externe factoren die de impact van verevening op het samenwerkingsverband en de scholen beïnvloeden.
Een overzicht van de aanwezigen is opgenomen in bijlage 4.

Analyse en rapportage

Alle gespreksverslagen zijn thematisch geanalyseerd. Samen met de analyses op de databestanden en de reacties uit de reflectiebijeenkomst wordt hierover in deze rapportage verslag gedaan.

Bijlage 2 – Overzicht interviews voorbereidende gespreksronde

Organisatie	Functie sleutelpersoon
PO-Raad	Beleidsadviseur financiën
VO-raad	Adviseur onderwijs
Landelijk expertisecentrum speciaal onderwijs (LECSO)	Voorzitter
Sectorraad samenwerkingsverbanden vo	Secretaris
Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs (Netwerk LPO)	Ondersteuner/adviseur
Inspectie van het Onderwijs	Inspecteur
Infinite Financieel	Directeur
Ministerie van OCW	Beleidsmedewerker

Bijlage 3 – Gespreksleidraden groepsgesprekken

Topiclijst verevening swv-en

Leidt het gesprek in met wat de verevening (landelijk) inhoudt (een herverdeling van de middelen voor zware ondersteuning over de swv-en) en wat dat betekent voor het betreffende swv (ook: om welke reden (lgf en/of hoge deelname (v)so) heeft swv te maken met positieve/negatieve verevening). Geef ook aan dat de verevening een trapsgewijze invoering kent tussen 2015-2020. Dat dit jaar voor 80% verevend wordt en vanaf volgend jaar volledig.

Benadruk dat de focus van het gesprek ligt op wat de gevolgen en impact zijn van de verevening (= de financiële maatregel) voor het swv en de scholen binnen het swv. Heeft de financiële maatregel verevening geleid tot veranderingen? Benadruk dat we daarbij ook oog hebben voor andere interne en externe factoren die hierbij een rol spelen, maar dat het gesprek niet moet gaan over veranderingen die binnen het swv/de scholen zijn opgetreden als gevolg van andere oorzaken.

Elk blok van vragen bestaat uit één of enkele hoofdvragen met daaronder een aantal aandachtspunten. Niet alle aandachtspunten moeten per se aan de orde komen, maar deze lijst geeft wel aanknopingspunten om het gesprek te voeren en/of door te vragen.

Sommige vragen zijn misschien al te beantwoorden uit documenten van het swv (zoals ondersteuningsplan of jaarverslag). Dan kunnen deze vragen natuurlijk veel korter aan de orde komen.

Versie 1: Bovenschools en negatieve verevening

BLOK 1 – Verevening en context

Hoofdvraag: zijn er naast de verevening nog andere financiële ontwikkelingen/effecten die een rol spelen of hebben gespeeld? In hoeverre treden de genoemde ontwikkelingen/effecten gelijktijdig op?

Aandachtspunten

- Heeft het swv te maken met andere ontwikkelingen met financiële effecten als gevolg, die optreden naast de vereveningsopdracht? Betreft het positieve of negatieve financiële effecten?
  - Krimp / groei
  - Bezuinigingen of juist financiële bijdragen van gemeente(n). Bijvoorbeeld rondom jeugdhulp / oza's, toeleiding naar arbeid vanuit vso.
  - PO: budget achterstandsmiddelen en ontwikkeling/verandering hierin
  - Andere factoren?

- Op welke manier en in welke mate spelen de genoemde effecten een rol in het totale budget van het swv?
  - Gaat het om grote of minder grote financiële gevolgen?
  - Op welke momenten in verleden-heden-toekomst treden deze gevolgen op?
  - In hoeverre zijn de financiële gevolgen zeker/onzeker
- Hoe speelt hierin de trapsgewijze invoering van de verevening?

BLOK 2 – Gekozen strategie; wat is het doel, hoe doe je het, en waarom zo

Hoofdvraag: voor welke strategie heeft het swv gekozen in de omgang met de negatieve verevening en waarom?

- Doelen opvangen verevening en ambitie
- Strategie en visie: behalen van de doelen, waarborging kwaliteit
- Verdeelmodel en inzet van middelen

Aandachtspunten

<u>Doelstelling</u>
- Op welke manieren wil het swv de vereveningsopdracht aanpakken/doorvoeren? Bv.
  - Terugdringen deelname (v)so
  - Snijden in ambulante begeleiding / bovenschoolse expertise
  - 'Kaasschaaf-methode'
  - Anders, namelijk
- Heeft het swv daarbij ook concrete doelstellingen / bepaalde ambitie voor ogen? Welke?

<u>Strategie en waarborging kwaliteit</u>
- Is (bij de start van de verevening) er door het swv een strategie ontwikkeld om de vereveningsopdracht op te kunnen vangen? Op welke manieren wordt getracht de doelstellingen te behalen?
  Bv. strenger maken procedure tot (v)so, professionalisering docenten, samenwerking regulier-speciaal (so/sbo/vso)
- Welke inhoudelijke beleidskeuzes zijn gemaakt met betrekking tot de (verhouding tussen) basis- extra en zware ondersteuning?
- Hoe wordt geborgd dat de kwaliteit gewaarborgd blijft (passend onderwijs voor elk kind)?

<u>Verdeelmodel en inzet van middelen</u>
- Welk verdeelmodel heeft het swv?
  - Zijn er ontwikkelingen in het gekozen verdeelmodel (geweest) om de vereveningsopdracht op te vangen (bv. afbouw van stuk expertisemodel)?
    Hierbij ook vragen naar de uitgangssituatie aan het begin; was het aanbod heel uitgebreid of juist niet? Zonder de start positie te weten, kunnen we weinig zeggen over het veranderende ondersteuningsaanbod.
  - Speelden daar ook nog andere redenen een rol in?
- Worden de middelen voor lichte en zware ondersteuning integraal ingezet? Is/was dat ook de opzet/bedoeling?

BLOK 3 – Besluitvormingsproces

Hoofdvraag: Hoe is het besluitvormingsproces verlopen t.a.v. de manier waarop het swv de vereveningsopdracht probeert op te vangen?

- Houding t.a.v. verevening
- Snelheid van handelen
- Betrokkenheid van alle niveaus

In deze vraag speelt mogelijk de kwaliteit van de samenwerking een rol. Het gaat dan om elementen zoals:

- Vanuit welke situatie startte het swv rond 2012?
  - Kwaliteit van de samenwerking toen
  - Aansluiting van meerdere swv-en (WSNS) of meerdere nieuwe besturen (havo-vwo/vso)
- Wat is in het algemeen de kwaliteit van de samenwerking tussen de besturen/scholen / binnen het swv?
- Welke rol en welk mandaat heeft de directeur van het swv?
- Hoe is de relatie tussen het (v)so en het regulier onderwijs?

Laat deze vragen terug komen waar nodig

Aandachtspunten

<u>Houding t.a.v. verevening</u>

- Wat was de houding van het swv / de besturen ten aanzien van de verevening bij de start in 2015? Hoe is dat nu?
- In relatie tot BLOK 1: eventueel opvangen van andere financiële factoren en houding t.a.v. verevening

<u>Snelheid van handelen</u>

- Hoe actief (snel/anticiperend) is men aan de slag gegaan met beleid en activiteiten om de vereveningsopdracht op te vangen?
  - Wat waren hierin succesfactoren?
  - Wat waren belemmerende factoren?

<u>Betrokkenheid van alle niveaus in verevening</u>

- In hoeverre en op welke manier worden alle betrokkenen / alle ‘lagen’ betrokken in de vormgeving van het beleid en de keuzes hierin om de vereveningsopdracht te behalen? Wordt dat door alle betrokkenen ook zo ervaren?
  - Besturen – directeuren – ondersteuning – docenten
  - Regulier en (v)so/sbo
  - Voor VO: vmbo-havo/vwo

BLOK 4 – Implementatie en uitvoering

Hoofdvraag: In welke mate slaagt het swv erin om uitvoering te geven aan de strategie m.b.t. de negatieve verevening?

- Planning
- Breed binnen het swv
- Uitvoering volgens plan
- Aanpak gedragen
- Toekomst en meerjarenbegroting

Aandachtspunten

Planning

- In hoeverre slaagt het swv erin om **binnen de beoogde tijdsplanning/fasering** uitvoering te geven aan de strategie m.b.t de negatieve verevening en de daarbij horende beoogde aanpak/maatregelen te implementeren?

Uitvoering breed binnen het swv

- Slaagt het swv erin om **breed binnen het swv** uitvoering te geven aan de strategie m.b.t de negatieve verevening en de daarbij horende beoogde aanpak/maatregelen te implementeren?
  - Binnen alle besturen / scholen
  - Regulier en speciaal
  - Voor vo: vmbo en havo-vwo

Uitvoering volgens plan

- In hoeverre loopt de gekozen strategie (zie BLOK 2) volgens plan?
  Zo niet/ten dele: waarom niet; welke factoren maken dat het anders loopt?
  - Interne factoren
  - Externe factoren (benader kritisch/vraag door)
- In hoeverre zijn (staande) werkwijzen (mede) financieel gedreven? (Bv. t.a.v. verwijsprocedure of bekostigingscategorie (v)so: strenger door zorgvuldigheid of deels ook financieel gedreven?)

Aanpak gedragen

- In hoeverre wordt de gekozen/ingezette aanpak breed binnen het swv gedragen?
  - Binnen alle scholen/besturen (voor VO: vmbo -havo/vwo)
  - Door (v)so en regulier
  - Door alle lagen (bestuurders – schoolleiders – ondersteuning – docenten)

Toekomst en meerjarenbegroting

- Is er een sluitende meerjarenbegroting?
  - Zo niet, waar zitten de knelpunten?
  - Op welke manier wil het swv de meerjarenbegroting sluitend gaan krijgen?
- Hoe financieel gezond is het swv nu en (naar verwachting) in de toekomst (weerstandsvermogen)?

BLOK 5 – Effecten

Hoofdvraag: wat is concreet / merkbaar veranderd als gevolg van de negatieve verevening?
- Concrete gevolgen in inhoud en proces
- Ontwikkeling in kwaliteit van de samenwerking binnen het swv
- Welke gevolgen doen zich op welk niveau voor?

Hoofdvraag: In hoeverre wordt de vereveningsopdracht gerealiseerd (beoogde effecten gehaald)? Is dat ook het gevolg van de ingezette koers?
- Gebeurt wat bedoeld is
- Gebeurt wat niet bedoeld is, handelt men anders
- Gerealiseerde kwaliteit
- Structurele / duurzame verandering

Aandachtspunten

<u>Concreet merkbare gevolgen a.g.v. verevening</u>
- Wat zijn concreet merkbare gevolgen a.g.v. de negatieve verevening
  Bv. Inhoud /proces (deelname/verwijzingen (v)so, omvang/type ondersteuningsaanbod, handen in de klas, staf swv, etc.)
- Welke gevolgen heeft de verevening (gehad) op de kwaliteit van de samenwerking tussen de besturen/scholen binnen het swv? Waaruit blijkt dat (concrete voorbeelden)? Hoe goed is de samenwerking in het algemeen?
- Welke gevolgen heeft de verevening (gehad) op de relatie tussen het (v)so en het regulier onderwijs?
  - Op welke punten is er sprake van een goede relatie / samenwerking?
  - Op welke punten knelt het?
  - Welke ontwikkeling is zichtbaar?

<u>Gebeurt wat bedoeld is, gebeurt wat niet bedoeld is</u>
- In welke mate slaagt het swv erin om de vereveningsopdracht te realiseren?

Bij (deels) behalen vereveningsopdracht:
- Is het (deels) behalen van de vereveningsopdracht ook het gevolg van het behalen van de doelstellingen (gebeurt wat bedoeld is)?
- In hoeverre wordt de opdracht ook (deels) gehaald als gevolg van andere factoren (gebeurt wat niet bedoeld is, handelt men anders)? Hoe komt dat?
  (bv. grotere inzet van reserves, meer ontvangen middelen, aanvulling met andere middelen, gunstige ontwikkeling als gevolg van andere factoren)
- In hoeverre zijn de behaalde resultaten ook structureel? Wat is de verwachting ten aanzien van de toekomst?

Bij niet behalen vereveningsopdracht:
- Waarom wordt de vereveningsopdracht niet gehaald? Waar ligt dat aan (kritisch doorvragen, in hoeverre wel/niet beïnvloedbaar)? Wat gebeurt er wat niet bedoeld is?

- In hoeverre had het niet behalen van de vereveningsopdracht voorkomen kunnen worden? Handelt men anders dan bedoeld was? Hoe komt dat?
- Hoe wordt – in relatie tot de verevening – naar de toekomst gekeken? Wat wordt gedaan om naar een structurele 'oplossing' toe te werken?

<u>Gerealiseerde kwaliteit</u>
- Is er sprake van afnemende/gelijkblijvende/toegenomen kwaliteit van passend onderwijs sinds 2014? In hoeverre speelt de verevening hier een rol in?
- Zo ja, waar blijkt dit uit?

<u>Structurele / duurzame verandering</u>
- In hoeverre speelt de verevening een rol in de ondersteuning van leerlingen? Blijft de ondersteuning van leerlingen op peil (of groeit/daalt die)? In hoeverre vallen er nu meer/minder leerlingen tussen wal en schip dan bij de start van passend onderwijs in 2014?
  - Hoe groot is dat verschil?
  - Breed zichtbaar binnen de scholen in het swv of bij bepaalde scholen?
  - Bij (v)so en regulier? Voor VO: bij vmbo en havo/vwo?

BLOK 6 – Terugkijken

Hoofdvraag: wat vindt men – terugkijkend – van de gemaakte keuzes in het swv? Zou men met de kennis van nu dingen anders oppakken/bekijken? Zo ja, wat en waarom en op welke niveaus?

Versie 2: Bovenschools en positieve verevening

BLOK 1 – Verevening en context

Hoofdvraag: zijn er naast de verevening nog andere financiële ontwikkelingen/effecten die een rol spelen of hebben gespeeld? In hoeverre treden de genoemde ontwikkelingen/effecten gelijktijdig op?

Aandachtspunten

- Heeft het swv te maken met andere ontwikkelingen met financiële effecten als gevolg, die optreden naast de vereveningsopdracht? Betreft het positieve of negatieve financiële effecten?
  - Krimp / groei
  - Bezuinigingen of juist financiële bijdragen van gemeente(n). Bijvoorbeeld rondom jeugdhulp / oza's, toeleiding naar arbeid vanuit vso.
  - PO: budget achterstandsmiddelen en ontwikkeling/verandering hierin
  - Andere factoren?

- Op welke manier en in welke mate spelen de genoemde effecten een rol in het totale budget van het swv?

- Gaat het om grote of minder grote financiële gevolgen?
- Op welke momenten in verleden-heden-toekomst treden deze gevolgen op?
- In hoeverre zijn de financiële gevolgen zeker/onzeker

- Hoe speelt hierin de trapsgewijze invoering van de verevening?

BLOK 2 – Gekozen strategie; wat is het doel, hoe doe je het, en waarom zo

Hoofdvraag: voor welke strategie heeft het swv gekozen in de omgang met de positieve verevening en waarom?

- Verdeelmodel en inzet van middelen
- Strategie bij inzet van extra middelen (doelmatigheid)
- Visie en ambitie, behoud of groei kwaliteit

Aandachtspunten

<u>Verdeelmodel en inzet van middelen</u>

- Welk verdeelmodel heeft het swv?
  - Zijn er ontwikkelingen in het gekozen verdeelmodel (geweest) om de extra middelen doelmatig in te zetten (bv. opbouw van stuk expertisemodel)?
    Hierbij ook vragen naar de uitgangssituatie aan het begin; was het aanbod heel uitgebreid of juist niet? Zonder de start positie te weten, kunnen we weinig zeggen over het veranderende ondersteuningsaanbod.
  - Speelden daar ook nog andere redenen een rol in?
- Worden de middelen voor lichte en zware ondersteuning integraal ingezet? Is/was dat ook de opzet/bedoeling?

<u>Strategie inzet extra middelen</u>

- Welke strategie heeft het swv bij het inzetten van de middelen voortvloeiend uit de positieve verevening? Bv.
  - Extra middelen naar de scholen
  - Opzetten of uitbreiden bovenschoolse ondersteuning / expertise
  - Soepelere verwijzing naar (v)so/sbo
  - Ruimere bekostiging (v)so (hogere categoriebekostiging)
  - Vergroten van de reserve
  - Anders, namelijk
- Heeft het swv daarbij ook concrete doelstellingen voor ogen? Welke?

<u>Visie en waarborging kwaliteit</u>

- Is (bij de start van de verevening) er door het swv een visie ontwikkeld om de extra middelen voortvloeiend uit de verevening in te zetten? Heeft het swv een bepaalde ambitie voor ogen? Welke?
  Bv. integraler kijken naar ondersteuningsbehoefte van het kind, professionalisering docenten, samenwerking regulier-speciaal (so/sbo/vso)
- Welke inhoudelijke beleidskeuzes zijn gemaakt met betrekking tot de (verhouding tussen) basis- extra en zware ondersteuning?

- In hoeverre wordt ingezet op het laten toenemen van de kwaliteit van passend onderwijs binnen het swv (passend onderwijs voor elk kind)? Waaruit blijkt dat?

BLOK 3 – Besluitvormingsproces

Hoofdvraag: Hoe is het besluitvormingsproces verlopen t.a.v.de manier waarop het swv de positieve verevening / extra middelen invult?

- Houding t.a.v. verevening ('leuk' of terecht)
- Snelheid van handelen
- Betrokkenheid van alle niveaus

In deze vraag speelt mogelijk de kwaliteit van de samenwerking een rol. Het gaat dan om elementen zoals:

- Vanuit welke situatie startte het swv rond 2012?
  - Kwaliteit van de samenwerking toen
  - Aansluiting van meerdere swv-en (WSNS) of meerdere nieuwe besturen (havo-vwo/vso)
- Wat is in het algemeen de kwaliteit van de samenwerking tussen de besturen/scholen / binnen het swv?
- Welke rol en welk mandaat heeft de directeur van het swv?
- Hoe is de relatie tussen het (v)so en het regulier onderwijs?

Laat deze vragen terug komen waar nodig

Aandachtspunten

<u>Houding t.a.v. verevening</u>

- Wat was de houding van het swv / de besturen ten aanzien van de verevening bij de start in 2015? Hoe is dat nu?
  ('leuk' of ook terecht in relatie tot swv-en negatieve verevening).
- In relatie tot BLOK 1: eventueel opvangen van andere financiële factoren en houding t.a.v. verevening

<u>Snelheid van handelen</u>

- Hoe actief (snel/anticiperend) is men aan de slag gegaan met beleid en activiteiten om de extra middelen uit de verevening in te zetten?
  - Wat waren hierin succesfactoren?
  - Wat waren belemmerende factoren?

<u>Betrokkenheid van alle niveaus in verevening</u>

- In hoeverre en op welke manier worden alle betrokkenen / alle 'lagen' betrokken in de vormgeving van het beleid en de keuzes hierin (ook voor doelmatige inzet van de extra middelen uit de positieve verevening)? Wordt dat door alle betrokkenen ook zo ervaren?
  - Besturen – directeuren – ondersteuning – docenten
  - Regulier en (v)so/sbo
  - Voor VO: vmbo-havo/vwo

BLOK 4 – Implementatie en uitvoering

Hoofdvraag: In welke mate slaagt het swv erin om uitvoering te geven aan de strategie m.b.t. de positieve verevening?

- Planning
- Breed binnen het swv
- Uitvoering volgens plan
- Aanpak gedragen
- Toekomst, meerjarenbegroting en reserves

Aandachtspunten

Planning

- In hoeverre slaagt het swv erin om **binnen de beoogde tijdsplanning/fasering** uitvoering te geven aan de strategie m.b.t. de positieve verevening en de daarbij horende beoogde aanpak/maatregelen te implementeren?

Uitvoering breed binnen het swv

- Slaagt het swv erin om **breed binnen het swv** uitvoering te geven aan de strategie m.b.t. de positieve verevening en de daarbij horende beoogde aanpak/maatregelen te implementeren?
  - Binnen alle besturen / scholen
  - Regulier en speciaal
  - Voor vo: vmbo en havo-vwo

Uitvoering volgens plan

- In hoeverre loopt de gekozen strategie (zie BLOK 2) volgens plan?
  Zo niet/ten dele: waarom niet; welke factoren maken dat het anders loopt?
  - Interne factoren
  - Externe factoren (benader kritisch/vraag door)
- In hoeverre zijn (staande) werkwijzen (mede) financieel gedreven? (Bv. t.a.v. verwijsprocedure of bekostigingscategorie (v)so: soepeler door ruimere financiën of ook vanuit ondersteuningsbehoefte van het kind?)

Aanpak gedragen

- In hoeverre wordt de gekozen/ingezette aanpak breed binnen het swv gedragen?
  - Binnen alle scholen/besturen (voor VO: vmbo -havo/vwo)
  - Door (v)so en regulier
  - Door alle lagen (bestuurders – schoolleiders – ondersteuning – docenten)

Toekomst, meerjarenbegroting en reserves

- Is er een sluitende meerjarenbegroting?
- In welke mate is er sprake van toenemende reserves? Zo ja, hoe wordt hier tegenaan gekeken?
- Hoe financieel gezond is het swv nu en (naar verwachting) in de toekomst (weerstandsvermogen)?

BLOK 5 – Effecten

Hoofdvraag: wat is concreet / merkbaar veranderd als gevolg van de positieve verevening?

- Concrete gevolgen in inhoud en proces
- Ontwikkeling in kwaliteit van de samenwerking binnen het swv
- Welke gevolgen doen zich op welk niveau voor?

Hoofdvraag: In hoeverre wordt de beoogde effecten van de ingezette koers gerealiseerd (beoogde effecten gehaald)? Is dat ook het gevolg van de ingezette koers?

- Gebeurt wat bedoeld is / doelmatigheid
- Gebeurt wat niet bedoeld is, handelt men anders
- Gerealiseerde kwaliteit
    - Structurele / duurzame verandering

Aandachtspunten

<u>Concreet merkbare gevolgen a.g.v. verevening</u>

- Wat zijn concreet merkbare gevolgen a.g.v. de positieve verevening
  Bv. Inhoud /proces (deelname/verwijzingen (v)so, omvang/type ondersteuningsaanbod, handen in de klas, staf swv, etc.)
    - Welke gevolgen heeft de verevening (gehad) op de kwaliteit van de samenwerking tussen de besturen/scholen binnen het swv? Waaruit blijkt dat (concrete voorbeelden)? Hoe goed is de samenwerking in het algemeen?
    - Welke gevolgen heeft de verevening (gehad) op de relatie tussen het (v)so en het regulier onderwijs?
        - Op welke punten is er sprake van een goede relatie / samenwerking?
        - Op welke punten knelt het?
        - Welke ontwikkeling is zichtbaar?

<u>Gebeurt wat bedoeld is, gebeurt wat niet bedoeld is</u>

- In welke mate slaagt het swv erin om de extra middelen uit de verevening volgens bedoeling en doelmatig in te zetten?

  Bij beoogde effecten:
    - Zijn de gerealiseerde effecten ook het gevolg van de ingezette strategie (gebeurt wat bedoeld is)?
    - In hoeverre zijn de effecten ook opgetreden als gevolg van andere factoren (gebeurt wat niet bedoeld is, handelt men anders)? Hoe komt dat?
      (bv. grotere inzet van reserves, meer ontvangen middelen, aanvulling met andere middelen, gunstige ontwikkeling als gevolg van andere factoren)
    - In hoeverre zijn de behaalde resultaten ook structureel? Wat is de verwachting ten aanzien van de toekomst?

  Bij niet/deels behalen van beoogde doelen / niet-beoogde effecten:
    - Waarom zijn de effecten anders dan beoogd? Waar ligt dat aan (kritisch doorvragen, in hoeverre wel/niet beïnvloedbaar)? Wat gebeurt er wat niet bedoeld is?

- In hoeverre had dit voorkomen kunnen worden? Handelt men anders dan bedoeld was? Hoe komt dat?
- Hoe wordt – in relatie tot de verevening – naar de toekomst gekeken? Wat wordt gedaan om alsnog de beoogde effecten te realiseren?

<u>Gerealiseerde kwaliteit</u>
- Is er sprake van afnemende/gelijkblijvende/toegenomen kwaliteit van passend onderwijs sinds 2014? In hoeverre speelt de verevening hier een rol in?
- Zo ja, waar blijkt dit uit?

<u>Structurele / duurzame verandering</u>
- In hoeverre speelt de verevening een rol in de ondersteuning van leerlingen? Blijft de ondersteuning van leerlingen op peil (of groeit/daalt die)? In hoeverre vallen er nu meer/minder leerlingen tussen wal en schip dan bij de start van passend onderwijs in 2014?
  - Hoe groot is dat verschil?
  - Breed zichtbaar binnen de scholen in het swv of bij bepaalde scholen?
  - Bij (v)so en regulier? Voor VO: bij vmbo en havo/vwo?

BLOK 6 – Terugkijken

Hoofdvraag: wat vindt men – terugkijkend – van de gemaakte keuzes in het swv? Zou men met de kennis van nu dingen anders oppakken/bekijken? Zo ja, wat en waarom en op welke niveaus?

Versie 3: Schoolniveau en negatieve verevening

BLOK 1 – Effecten en impact

Hoofdvraag: Wat is de impact die de verevening heeft op leerkrachten, ouders en leerlingen? Wat merkt men van de verevening en waar blijkt dat uit?
- Impact op leerlingen (en ouders)
- Impact op schoolniveau
  - Impact op schoolniveau
  - Impact op leerkrachten en ondersteuningsteam
- Ontwikkeling in de kwaliteit van de samenwerking binnen het swv

Hoofdvraag: In hoeverre worden de doelen voortvloeiend uit de vereveningsopdracht gerealiseerd (beoogde effecten gehaald)? Is dat ook het gevolg van de ingezette koers?
- Gebeurt wat bedoeld is
- Gebeurt wat niet bedoeld is, handelt men anders
- Gerealiseerde kwaliteit

Aandachtspunten

Impact verevening

Impact op leerlingen (en ouders)

- Blijft de kwaliteit van de ondersteuning van leerlingen als gevolg van de negatieve verevening op peil (of groeit/daalt die)? Krijgen leerlingen de ondersteuning die zij nodig hebben? Zo niet: waaruit blijkt dat en wie krijgt de ondersteuning niet (bepaalde groepen, alle leerlingen)?
  - Bij (v)so en regulier? Voor VO: bij vmbo en havo/vwo?
- Slaagt de school erin om passend onderwijs te realiseren? In welke is de negatieve verevening hier (positief / negatief) op van invloed?

Impact op schoolniveau

- Welke gevolgen hebben de ingezette maatregelen om de vereveningsopdracht op te vangen op het niveau van de school. (Vraag naar concrete gevolgen en vraag door in hoeverre die echt (mede) gevolg zijn van de verevening).
  - Impact/invloed op ondersteuningsaanbod (dekking, kwaliteit) of proces
  - Ervaren financiële ruimte

Bv. Inhoud /proces (deelname/verwijzingen (v)so, omvang/type ondersteuningsaanbod, handen in de klas, etc.)

- Welke gevolgen hebben de ingezette maatregelen om de vereveningsopdracht op te vangen voor docenten en het ondersteuningsteam (IB-ers / zoco's / gedragsdeskundigen / …). (Vraag naar concrete gevolgen en vraag door in hoeverre die echt (mede) gevolg zijn van de verevening).
  - Impact van veranderende procedures/werkwijzen (binnen swv of school), bijvoorbeeld in termen van bureaucratie
  - Impact van veranderingen in het inhoudelijk beleid (binnen swv of school), bijvoorbeeld in de samenwerking, in verwachte kennis en expertise
  - Impact op werkklimaat, sfeer
- Hoe wordt de negatieve vereveningsopdracht ervaren? Bv. moeilijk / makkelijk, zwaar/licht, onredelijk/redelijk, etc.

Kwaliteit van de samenwerking

- Welke gevolgen heeft de verevening (gehad) op de kwaliteit van de samenwerking tussen de scholen in het swv? Waaruit blijkt dat (concrete voorbeelden)? Hoe goed is de samenwerking in het algemeen?
- Welke gevolgen heeft de verevening (gehad) op de relatie tussen het (v)so en het regulier onderwijs?
  - Op welke punten is er sprake van een goede relatie / samenwerking?
  - Op welke punten knelt het?
  - Welke ontwikkeling is zichtbaar?

Realisatie beoogde effecten

Gebeurt wat bedoeld is, gebeurt wat niet bedoeld is

- In welke mate slaagt de school erin om de doelen die voortvloeiend uit de vereveningsopdracht te realiseren?

Bij (deels) behalen van doelen volgend uit vereveningsopdracht:

- Is het (deels) behalen van de doelen volgend uit de vereveningsopdracht ook het gevolg van het behalen van de doelstellingen (gebeurt wat bedoeld is)?
  In hoeverre worden de doelen volgend uit de vereveningsopdracht ook (deels) gehaald als gevolg van andere factoren (gebeurt wat niet bedoeld is, handelt men anders)? Hoe komt dat? (bv. grotere inzet van reserves, meer ontvangen middelen, aanvulling met andere middelen, gunstige ontwikkeling als gevolg van andere factoren)
- In hoeverre zijn de behaalde resultaten ook structureel? Wat is de verwachting ten aanzien van de toekomst?

Bij niet behalen van doelen volgend uit vereveningsopdracht:

- Waarom worden de doelen volgend uit de vereveningsopdracht niet gehaald? Waarom worden doelen niet gehaald (kritisch doorvragen, in hoeverre wel/niet beïnvloedbaar)? Wat gebeurt er wat niet bedoeld is?
- In hoeverre had het niet behalen van de doelen volgend uit de vereveningsopdracht voorkomen kunnen worden? Handelt men anders dan bedoeld was? Hoe komt dat?
- Hoe wordt – in relatie tot de verevening – naar de toekomst gekeken? Wat wordt gedaan om naar een structurele 'oplossing' toe te werken?

BLOK 2 – Gekozen strategie; wat is het doel, hoe doe je het, en waarom zo

Hoofdvraag: voor welke strategie heeft het swv gekozen in de omgang met de negatieve verevening en wat betekent dit voor de school? Wat vindt men daarvan?

- Niveau swv
  - Strategie en inzet middelen
  - Visie en ambitie
- Niveau school (bestuur en schoolleiding)
  - Strategie en inzet middelen
  - Visie en ambitie
- Verdeelmodel en inzet van middelen

Belangrijk: probeer bij deze vraag inzicht te krijgen in wat keuzes zijn van het swv, wat van het schoolbestuur en wat van de school(leiding) zelf.

Belangrijk: probeer bij deze vraag het onderscheid te maken tussen de doelstelling en de strategie/visie om dat doel te bereiken.
Voorbeeld: doelstelling is minder formatie voor extra ondersteuning. Strategie om dat te kunnen bereiken: meer groepsgewijs ondersteunen of leerkrachten professionaliseren.

Aandachtspunten

Niveau swv

Strategie a.g.v. negatieve verevening

- Op welke manieren wil het swv de vereveningsopdracht aanpakken/doorvoeren? (= doelen) Bv.
    - Terugdringen deelname (v)so
    - Snijden in ambulante begeleiding / bovenschoolse expertise
    - 'Kaasschaaf-methode'
    - Anders, namelijk
- Heeft het swv daarbij ook concrete doelstellingen voor ogen? Welke?
- Wat vind je van deze gemaakte keuzes door het **swv**? Zijn het logische en goede keuzes of niet? Zo niet, wat had dan anders gemoeten (concreet alternatief)?
  (Let op: het gaat hier over de keuzes zelf, nog niet over de manier waarop (het proces) deze keuzes zijn gemaakt)
- Wat heeft deze strategie voor gevolgen voor de **school** (of bepaalde medewerkers binnen de school)? Vraag om zowel positieve als negatieve gevolgen.
  Belangrijk: vraag mensen zo concreet mogelijk te zijn en vraag door of dit echt (mede) door de verevening komt. Dus niet alleen: 'minder geld', maar ook hoe zich dat dan vertaald naar mensen/aanbod/etc.
  Belangrijk: onderscheid voor (v)so en reguliere scholen

Visie en ambitie

- Is (bij de start van de verevening) er door het **swv** een visie en strategie ontwikkeld om de vereveningsopdracht op te kunnen vangen? Op welke manieren wordt getracht de doelstellingen te behalen?
  Vraag naar procedures/werkwijzen en naar inhoudelijk beleid.
  Bv. strenger maken procedure tot (v)so, professionalisering docenten, samenwerking regulier-speciaal (so/sbo/vso)
- Wat vind je van deze visie en strategie? Is het een goede visie en haalbare strategie of niet? Zo niet, wat had dan anders gemoeten (concreet alternatief)?

Niveau school

Strategie van de school (bestuur/schoolleiding)

- Wat doet **de school** om de negatieve vereveningsopdracht aan te pakken/door te voeren?
  Belangrijk: vraag mensen zo concreet mogelijk te zijn en vraag door of dit echt (mede) door de verevening komt.
  Belangrijk: onderscheid voor (v)so en reguliere scholen
    - Keuzes van het schoolbestuur
    - Keuzes van de school(leiding)
- Wat vind je van de door de **school (bestuur/leiding)** gemaakte keuzes om met de verevening om te gaan? Zijn het logische en goede keuzes of niet? Zo niet, wat had dan anders gemoeten (concreet alternatief)?
  (Let op: het gaat hier over de keuzes zelf, nog niet over de manier waarop (het proces) keuzes zijn gemaakt).

Visie en ambitie

- Is (bij de start van de verevening) er door het **de school** een visie ontwikkeld om de vereveningsopdracht op te kunnen vangen? Op welke manieren wordt getracht de doelstellingen te behalen?
  Vraag naar procedures/werkwijzen en naar inhoudelijk beleid.
  Bv. professionalisering docenten, samenwerking regulier-speciaal (so/sbo/vso)
- Wat vind je van deze visie? Is het een goede visie en haalbare strategie of niet? Zo niet, wat had dan anders gemoeten (concreet alternatief)?
- Hoe kijk je aan tegen de (beleids)keuzes die door **de school** zijn gemaakt met betrekking tot de (verhouding tussen) basis- extra en zware ondersteuning? Is dit voor de school een haalbare situatie? Zo niet, waarom niet?

<u>Verdeelmodel en inzet van middelen</u>

- Welk verdeelmodel heeft het swv?
  - Zijn er ontwikkelingen in het gekozen verdeelmodel (geweest) om de vereveningsopdracht op te vangen (bv. afbouw van stuk expertisemodel)?
    Hierbij ook vragen naar de uitgangssituatie aan het begin; was het aanbod heel uitgebreid of juist niet? Zonder de start positie te weten, kunnen we weinig zeggen over het veranderende ondersteuningsaanbod.
- Bij gewijzigd verdeelmodel: welke impact en welke gevolgen heeft het gewijzigd verdeelmodel voor de scholen? Hoe is dat concreet merkbaar?

BLOK 3 – Besluitvormingsproces

Hoofdvraag: Hoe is het besluitvormingsproces verlopen t.a.v. de manier waarop de school de vereveningsopdracht probeert op te vangen?

- Betrokkenheid van alle niveaus (meest belangrijke onderdeel van dit blok)
- Snelheid van handelen
- Houding t.a.v. verevening

Aandachtspunten

Betrokkenheid van alle niveaus in verevening

- In hoeverre zijn zoco / IB-er betrokken bij de vormgeving van de vereveningsopdracht binnen de **school**?
  - Financieel: inzicht van IB-er/zoco hoe verevening financieel in meerjarenbegroting is/wordt ingepast?
  - Werkplanning: inzicht in hoe verevening uitpakt voor werk(planning) (bv. formatie)?
  - Inhoudelijk: betrokken bij vormgeving/strategie om financiële gevolgen op te vangen? Vanuit een meerjarenperspectief?
- In hoeverre en op welke manier worden zoco's / IB-ers betrokken in de vormgeving van het beleid **van het swv** en de keuzes hierin om de vereveningsopdracht te behalen? Is men hier tevreden over? Waarom wel/niet?

Snelheid van handelen

- Hoe actief (snel/anticiperend) is men binnen de **school** aan de slag gegaan met beleid en activiteiten om de vereveningsopdracht op te vangen?
  - Wat waren hierin succesfactoren?
  - Wat waren belemmerende factoren?

Houding t.a.v. verevening

- Wat was de houding van medewerkers binnen de school ten aanzien van de verevening bij de start in 2015? Hoe is dat nu?
- Verschilt dit voor verschillende 'niveaus' binnen de school (leerkrachten – ondersteuning – directie)?

BLOK 4 – Implementatie en uitvoering

Hoofdvraag: In welke mate slagen de scholen erin om uitvoering te geven aan de strategie m.b.t de negatieve verevening?

- Planning
- Voor VO: breed binnen de school
- Uitvoering volgens plan
- Aanpak gedragen
- Toekomst

Maak bij de vragen (aandachtspunten) onderscheid tussen de strategie van het swv en de strategie van de school (bestuur en schoolleiding)

Aandachtspunten

Planning

- In hoeverre slagen de scholen erin om binnen de beoogde tijdsplanning/fasering uitvoering te geven aan de strategie om met de verevening om te gaan en de daarbij horende beoogde maatregelen te implementeren?
- Waar loopt men tegenaan?

Voor VO: uitvoering breed binnen de school

- Slaagt de school erin om breed binnen de school, op alle onderwijsniveaus uitvoering te geven aan de strategie om met de verevening om te gaan en de daarbij horende beoogde maatregelen te implementeren?

Uitvoering volgens plan

- In hoeverre loopt de gekozen strategie (zie BLOK 2) volgens plan?

Zo niet/ten dele: waarom niet; welke factoren maken dat het anders loopt?

  - Interne factoren
  - Externe factoren (benader kritisch/vraag door)

Aanpak gedragen

- In hoeverre wordt de gekozen/ingezette aanpak breed binnen de school gedragen?
  - Door alle lagen (bestuurders – schoolleiders – ondersteuning – docenten)
  - voor VO: vmbo -havo/vwo
  - Voor (v)so en regulier

Toekomst

- Hoe kijken respondenten naar de toekomst. Wat is hun verwachting ten aanzien van de implementatie van maatregelen in de komende jaren?
  - Wat zijn hierin succesfactoren?
  - Wat zijn knelpunten?

BLOK 5 – Verevening en context

Hoofdvraag: zijn er naast de verevening nog andere financiële ontwikkelingen/effecten die een rol spelen of hebben gespeeld? In hoeverre treden de genoemde ontwikkelingen/effecten gelijktijdig op?

Aandachtspunten

- Heeft de school te maken met andere ontwikkelingen met financiële effecten als gevolg, die optreden naast de vereveningsopdracht? Betreft het positieve of negatieve financiële effecten?
  - Krimp / groei (demografisch, als gevolg van andere factoren → welke?)
  - Bezuinigingen of juist financiële bijdragen van gemeente(n). Bijvoorbeeld rondom jeugdhulp / oza's, toeleiding naar arbeid vanuit vso.
  - PO: budget achterstandsmiddelen en ontwikkeling/verandering hierin
  - PO: werkdrukmiddelen
  - Andere factoren?
- Op welke manier en in welke mate spelen de genoemde effecten een rol in het totale budget van de school?
  - Gaat het om grote of minder grote financiële gevolgen?
  - Op welke momenten in verleden-heden-toekomst treden deze gevolgen op?
  - In hoeverre zijn de financiële gevolgen zeker/onzeker?
- Hoe speelt hierin de trapsgewijze invoering van de verevening?

BLOK 6 – Terugkijken

Hoofdvraag: wat vindt men – terugkijkend – van de gemaakte keuzes binnen de school? Zou men met de kennis van nu dingen anders oppakken/bekijken? Zo ja, wat en waarom en op welke niveaus?

Versie 4: Schoolniveau en positieve verevening

BLOK 1 – Effecten en impact

Hoofdvraag: Wat is de impact die de verevening heeft op leerkrachten, ouders en leerlingen? Wat merkt men van de verevening en waar blijkt dat uit?

- Impact op leerlingen (en ouders)
- Impact op schoolniveau
  - Impact op schoolniveau
  - Impact op leerkrachten en ondersteuningsteam
- Ontwikkeling in de kwaliteit van de samenwerking binnen het swv

Hoofdvraag: In hoeverre worden de beoogde effecten van de ingezette koers gerealiseerd (beoogde effecten gehaald)? Is dat ook het gevolg van de ingezette koers?

- Gebeurt wat bedoeld is / doelmatigheid
- Gebeurt wat niet bedoeld is, handelt men anders
- Gerealiseerde kwaliteit

Aandachtspunten

Impact verevening

Impact op leerlingen (en ouders)

- In hoeverre is – als gevolg van de positieve verevening – sprake van toegenomen kwaliteit van de ondersteuning van leerlingen (of blijft die gelijk/daalt die)? Krijgen leerlingen de ondersteuning die zij nodig hebben? Zo niet: waaruit blijkt dat en wie krijgt de ondersteuning niet (bepaalde groepen, alle leerlingen)?
  - Bij (v)so en regulier? Voor VO: bij vmbo en havo/vwo?
- Slaagt de school erin om passend onderwijs te realiseren? In welke mate dragen de extra middelen uit de verevening daar aan bij (of zou het ook lukken zonder die middelen)?

Impact op schoolniveau

- Welke gevolgen hebben de ingezette maatregelen a.g.v. de positieve verevening op het niveau van de school. (Vraag naar concrete gevolgen en vraag door in hoeverre die echt (mede) gevolg zijn van de positieve verevening).
  - Impact/invloed op ondersteuningsaanbod (dekking, kwaliteit) of proces
  - Ervaren financiële ruimte

  Bv. Inhoud /proces (deelname/verwijzingen (v)so, omvang/type ondersteuningsaanbod, handen in de klas, etc.)
- Welke gevolgen hebben de ingezette maatregelen a.g.v. de positieve verevening voor docenten en het ondersteuningsteam (IB-ers / zoco's / gedragsdeskundigen / …). (Vraag naar concrete gevolgen en vraag door in hoeverre die echt (mede) gevolg zijn van de verevening).
  - Impact van veranderende procedures/werkwijzen (binnen swv of school), bijvoorbeeld in termen van bureaucratie
  - Impact van veranderingen in het inhoudelijk beleid (binnen swv of school), bijvoorbeeld in de samenwerking, in verwachte kennis en expertise
  - Impact op werkklimaat, sfeer
- Hoe wordt de positieve vereveningsopdracht ervaren? Bv. moeilijk / makkelijk, zwaar/licht, onredelijk/redelijk, etc.

Kwaliteit van de samenwerking

- Welke gevolgen heeft de verevening (gehad) op de kwaliteit van de samenwerking tussen de scholen in het swv? Waaruit blijkt dat (concrete voorbeelden)? Hoe goed is de samenwerking in het algemeen?
- Welke gevolgen heeft de verevening (gehad) op de relatie tussen het (v)so en het regulier onderwijs?
  - Op welke punten is er sprake van een goede relatie / samenwerking?
  - Op welke punten knelt het?
  - Welke ontwikkeling is zichtbaar?

Realisatie beoogde effecten

Gebeurt wat bedoeld is, gebeurt wat niet bedoeld is

- In welke mate slaagt de school erin om de extra middelen uit de positieve verevening volgens de bedoeling en doelmatig in te zetten?

  Bij beoogde effecten:
  - Zijn de gerealiseerde effecten ook het gevolg van de ingezette acties (gebeurt wat bedoeld is)?
  - In hoeverre zijn de effecten ook opgetreden als gevolg van andere factoren (gebeurt wat niet bedoeld is, handelt men anders)? Hoe komt dat?
    (bv. grotere inzet van reserves, meer ontvangen middelen, aanvulling met andere middelen, gunstige ontwikkeling als gevolg van andere factoren)
  - In hoeverre zijn de behaalde resultaten ook structureel? Wat is de verwachting ten aanzien van de toekomst?

  Bij niet/deels behalen van beoogde doelen / niet-beoogde effecten:
  - Waarom zijn de effecten anders dan beoogd? Waar ligt dat aan (kritisch doorvragen, in hoeverre wel/niet beïnvloedbaar)? Wat gebeurt er wat niet bedoeld is?
  - In hoeverre had dit voorkomen kunnen worden? Handelt men anders dan bedoeld was? Hoe komt dat?
  - Hoe wordt – in relatie tot de verevening – naar de toekomst gekeken? Wat wordt gedaan om alsnog de beoogde effecten te realiseren?

BLOK 2 – Gekozen strategie; wat is het doel, hoe doe je het, en waarom zo

Hoofdvraag: voor welke strategie heeft het swv gekozen in de omgang met de positieve verevening en wat betekent dit voor de school? Wat vindt men daarvan?

- Niveau swv
  - Strategie en inzet middelen
  - Visie en ambitie
- Niveau school (bestuur en schoolleiding)
  - Strategie en inzet middelen
  - Visie en ambitie
- Verdeelmodel en inzet van middelen

Belangrijk: probeer bij deze vraag inzicht te krijgen in wat keuzes zijn van het swv, wat van het schoolbestuur en wat van de school(leiding) zelf.

Belangrijk: probeer bij deze vraag het onderscheid te maken tussen de inzet van de middelen (strategie) en de visie/ambitie daarachter.
Voorbeeld: inzet/strategie is verhoging van het bedrag per leerling. Visie daarachter is bv. om basisondersteuning te versterken. Soms gaan strategie en visie samen, bijvoorbeeld bij opzetten van een bovenschoolse voorziening..

Aandachtspunten

Niveau swv

Strategie inzet extra middelen a.g.v. positieve verevening

- Welke strategie heeft het **swv** bij het inzetten van de middelen voortvloeiend uit de positieve verevening ? Bv.
  - Extra middelen naar de scholen
  - Opzetten of uitbreiden bovenschoolse ondersteuning / expertise
  - Soepelere verwijzing naar (v)so/sbo
  - Ruimere bekostiging (v)so (hogere categoriebekostiging)
  - Vergroten van de reserve
- Heeft het **swv** daarbij ook concrete doelstellingen voor ogen? Welke?
- Wat vind je van deze gemaakte keuzes door het **swv**? Zijn het logische en goede keuzes of niet? Zo niet, wat had dan anders gemoeten (concreet alternatief)?

(Let op: het gaat hier over de keuzes zelf, nog niet over de manier waarop (het proces) deze keuzes zijn gemaakt)

- Wat heeft deze strategie voor gevolgen voor de **school** (of bepaalde medewerkers binnen de school)? Vraag om zowel positieve als negatieve gevolgen.
  Belangrijk: vraag mensen zo concreet mogelijk te zijn en vraag door of dit echt (mede) door de verevening komt. Dus niet alleen: 'minder geld', maar ook hoe zich dat dan vertaald naar mensen/aanbod/etc.
  Belangrijk: onderscheid voor (v)so en reguliere scholen

Visie en ambitie

- Is (bij de start van de verevening) er door het **swv** een visie ontwikkeld om de extra middelen voortvloeiend uit de verevening in te zetten? Heeft het een bepaalde ambitie voor ogen? Welke?
  Vraag naar procedures/werkwijzen en naar inhoudelijk beleid.
  Bv. integraler kijken naar ondersteuningsbehoefte van het kind, verhogen niveau basisondersteuning, versterken samenwerking regulier-speciaal, bedienen van bepaalde groep leerlingen met ondersteuningsbehoefte
- Wat vind je van deze visie en strategie? Is het een goede visie en haalbare strategie of niet? Zo niet, wat had dan anders gemoeten (concreet alternatief)?

Niveau school

Strategie van de school (bestuur/schoolleiding)

- Hoe zet **de school** de extra middelen a.g.v. de verevening (doelmatig) in?
  Belangrijk: vraag mensen zo concreet mogelijk te zijn en vraag door of dit echt (mede) door de verevening komt.
  Belangrijk: onderscheid voor (v)so en reguliere scholen
  - Keuzes van het schoolbestuur
  - Keuzes van de school(leiding)
- Wat vind je van de door de **school (bestuur/leiding)** gemaakte keuzes om met de extra middelen a.g.v. de verevening in te zetten? Zijn het logische en goede keuzes of niet? Zo niet, wat had dan anders gemoeten (concreet alternatief)?
  (Let op: het gaat hier over de keuzes zelf, nog niet over de manier waarop (het proces) keuzes zijn gemaakt).

Visie en ambitie

- Is (bij de start van de verevening) er door **de school** een visie ontwikkeld om de extra middelen voortvloeiend uit de verevening in te zetten? Heeft de school een bepaalde ambitie voor ogen? Welke?
  Vraag naar procedures/werkwijzen en naar inhoudelijk beleid.
  Bv. integraler kijken naar ondersteuningsbehoefte van het kind, verhogen niveau basisondersteuning, versterken samenwerking regulier-speciaal, bedienen van bepaalde groep leerlingen met ondersteuningsbehoefte
- In hoeverre wordt ingezet op het laten toenemen van de kwaliteit van passend onderwijs binnen de school? Waaruit blijkt dat?
- Wat vind je van deze visie? Is het een goede visie en haalbare strategie of niet? Zo niet, wat had dan anders gemoeten (concreet alternatief)?
- Hoe kijk je aan tegen de (beleids)keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot de (verhouding tussen) basis- extra en zware ondersteuning? Is dit voor de school een haalbare situatie? Zo niet, waarom niet?

<u>Verdeelmodel en inzet van middelen</u>

- Welk verdeelmodel heeft het swv?
  - Zijn er ontwikkelingen in het gekozen verdeelmodel (geweest) om de extra middelen doelmatig in te zetten (bv. opbouw van stuk expertisemodel)?
    Hierbij ook vragen naar de uitgangssituatie aan het begin; was het aanbod heel uitgebreid of juist niet? Zonder de start positie te weten, kunnen we weinig zeggen over het veranderende ondersteuningsaanbod.
- Bij gewijzigd verdeelmodel: welke impact en welke gevolgen heeft het gewijzigd verdeelmodel voor de scholen? Hoe is dat concreet merkbaar?

BLOK 3 – Besluitvormingsproces

Hoofdvraag: Hoe is het besluitvormingsproces verlopen t.a.v. de manier waarop de school de positieve verevening / extra middelen invult?

- Betrokkenheid van alle niveaus (meest belangrijke onderdeel van dit blok)
- Snelheid van handelen
- Houding t.a.v. verevening ('leuk'/ onwetend / terecht / …)

Aandachtspunten

Betrokkenheid van alle niveaus in verevening

- In hoeverre zijn zoco / IB-er betrokken bij de vormgeving van/keuzes voor de (doelmatige) inzet van de extra middelen a.g.v. de positieve verevening binnen de **school**?
  - Financieel: inzicht van IB-er/zoco hoe verevening financieel in meerjarenbegroting is/wordt ingepast?
  - Werkplanning: inzicht in hoe verevening uitpakt voor werk(planning) (bv. formatie)?
  - Inhoudelijk: betrokken bij vormgeving/strategie om extra middelen in te zetten? Vanuit een meerjarenperspectief?
- In hoeverre en op welke manier worden zoco's / IB-ers betrokken in de vormgeving van het beleid **van het swv** en de keuzes hierin om de extra middelen in te zetten? Is men hier tevreden over? Waarom wel/niet?

Snelheid van handelen

- Hoe actief (snel/anticiperend) is men binnen de **school** aan de slag gegaan met beleid en activiteiten om de extra middelen uit de verevening in te zetten?
  - Wat waren hierin succesfactoren?
  - Wat waren belemmerende factoren?

Houding t.a.v. verevening

- In welke mate zijn medewerkers binnen de school bekend met de verevening en wat dit betekent voor de school?
  Verschilt dit voor verschillende 'niveaus' binnen de school (leerkrachten – ondersteuning – directie)?
- Wat was de houding van medewerkers binnen de school ten aanzien van de verevening bij de start in 2015? Hoe is dat nu? Verschilt dit voor verschillende 'niveaus' binnen de school (leerkrachten – ondersteuning – directie)?

BLOK 4 – Implementatie en uitvoering

Hoofdvraag: In welke mate slagen de scholen erin om uitvoering te geven aan de strategie m.b.t. de positieve verevening?

- Planning
- Voor VO: breed binnen de school
- Uitvoering volgens plan
- Aanpak gedragen
- Toekomst

Maak bij de vragen (aandachtspunten) onderscheid tussen de strategie van het swv en de strategie van de school (bestuur en schoolleiding)

Aandachtspunten

Planning

- In hoeverre slagen de scholen erin om binnen de beoogde tijdsplanning/fasering uitvoering te geven aan de strategie om met de extra middelen in te zetten en de daarbij horende beoogde maatregelen te implementeren?
- Waar loopt men tegenaan?

Voor VO: uitvoering breed binnen de school

- Slaagt de school erin om breed binnen de school, op alle onderwijsniveaus uitvoering te geven aan de strategie om de extra middelen in te zetten en de daarbij horende beoogde maatregelen te implementeren?

Uitvoering volgens plan

- In hoeverre loopt de gekozen strategie (zie BLOK 2) volgens plan?
  Zo niet/ten dele: waarom niet; welke factoren maken dat het anders loopt?
  - Interne factoren
  - Externe factoren (benader kritisch/vraag door)

Aanpak gedragen

- In hoeverre wordt de gekozen/ingezette aanpak breed binnen de school gedragen?
  - Door alle lagen (bestuurders – schoolleiders – ondersteuning – docenten)
  - voor VO: vmbo -havo/vwo
  - Voor (v)so en regulier

Toekomst

- Hoe kijken respondenten naar de toekomst? Wat is hun verwachting ten aanzien van de implementatie van maatregelen in de komende jaren?
  - Wat zijn hierin succesfactoren?
  - Wat zijn knelpunten?

BLOK 5 – Verevening en context

Hoofdvraag: zijn er naast de verevening nog andere financiële ontwikkelingen/effecten die een rol spelen of hebben gespeeld? In hoeverre treden de genoemde ontwikkelingen/effecten gelijktijdig op?

Aandachtspunten

- Heeft de school te maken met andere ontwikkelingen met financiële effecten als gevolg, die optreden naast de vereveningsopdracht? Betreft het positieve of negatieve financiële effecten?
  - Krimp / groei (demografisch, als gevolg van andere factoren → welke?)
  - Bezuinigingen of juist financiële bijdragen van gemeente(n). Bijvoorbeeld rondom jeugdhulp / oza's, toeleiding naar arbeid vanuit vso.
  - PO: budget achterstandsmiddelen en ontwikkeling/verandering hierin
  - PO: werkdrukmiddelen
  - Andere factoren?

- Op welke manier en in welke mate spelen de genoemde effecten een rol in het totale budget van de school?
  - Gaat het om grote of minder grote financiële gevolgen?
  - Op welke momenten in verleden-heden-toekomst treden deze gevolgen op?
  - In hoeverre zijn de financiële gevolgen zeker/onzeker?

- Hoe speelt hierin de trapsgewijze invoering van de verevening?

BLOK 6 – Terugkijken

Hoofdvraag: wat vindt men – terugkijkend – van de gemaakte keuzes binnen de school? Zou men met de kennis van nu dingen anders oppakken/bekijken? Zo ja, wat en waarom en op welke niveaus?

Bijlage 4 – Overzicht aanwezigen reflectiebijeenkomst

Organisatie	Functie van de aanwezige
CNV Onderwijs	Bestuurder regio Noord-Oost
Infinite Financieel	Directeur
Infinite Financieel	Adviseur
Inspectie van het Onderwijs	Inspecteur
Landelijk expertisecentrum speciaal onderwijs (LECSO)	Voorzitter
Ministerie van OCW	Beleidsmedewerker
Ouders & onderwijs	Adviseur beleid en communicatie
PO-Raad	Beleidsadviseur financiën
Sectorraad samenwerkingsverbanden vo	Secretaris
VO-raad	Adviseur onderwijs
Samenwerkingsverband vo Stichting Leerlingenzorg Noordwest-Veluwe	Directeur
Samenwerkingsverband vo IJssel-Vecht	Coördinator
Samenwerkingsverband vo Deventer	Directeur
Samenwerkingsverband vo 2505 Apeldoorn e.o.	Manager
Samenwerkingsverband vo Qinas Gooi en Vechtstreek	Directeur-bestuurder
Samenwerkingsverband po 23-02 Enschede e.o.	Coördinerend directeur
Samenwerkingsverband po Stichting Passend Primair Onderwijs Haaglanden (SPPOH)	Directeur
Samenwerkingsverband po Twente Noord	Directeur
KBA Nijmegen	Onderzoeker
KBA Nijmegen	Onderzoeker
Oberon	Onderzoeker



KBA Nijmegen

Oberon
onderzoek | advies