



Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?





Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

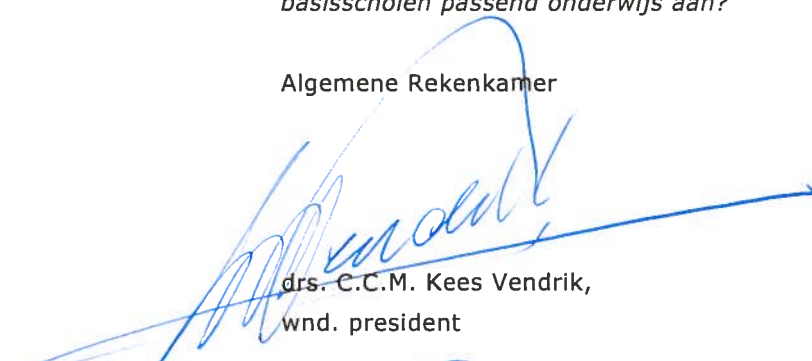
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 2 juli 2013
BETREFT Rapport *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?*


Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Hierbij bieden wij u aan het op 1 juli 2013 door ons vastgestelde rapport *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?*

Algemene Rekenkamer







drs. C.C.M. Kees Vendrik,
wnd. president






dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Kunnen basisscholen passend
onderwijs aan?


1 Passend onderwijs

- | | | |
|---|---|----|
|  1.1 | Wat houdt passend onderwijs in? | 23 |
|  1.2 | Hoeveel leerlingen hebben extra ondersteuningsbehoefte? | 29 |
|  1.3 | Hoe worden ondersteuningsmiddelen verdeeld in het basisonderwijs? | 35 |
|  1.4 | Zijn eisen aan leeropbrengsten en passend onderwijs te verenigen? | 40 |





2 Personeel

- | | | |
|---|--|----|
|  2.1 | Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich? | 46 |
|  2.2 | Zijn leraren voldoende toegerust? | 55 |
|  2.3 | Hoe flexibel is de onderwijscso? | 61 |



3 Materieel

- | | | |
|---|---|----|
|  3.1 | Is het budget voor materiële voorzieningen voor (speciaal) basisonderwijs toereikend? | 65 |
|---|---|----|

4 Ontvangsten en financiële positie basisonderwijs

- | | | |
|---|---|----|
|  4.1 | Hoe bepaalt het ministerie de hoogte van de rijksbijdrage aan het basisonderwijs? | 71 |
|  4.2 | Hoe ontwikkelen de ontvangsten en uitgaven van het basisonderwijs zich? | 78 |
|  4.3 | Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs? | 83 |
|  4.4 | Hoe is de financiële positie van schoolbesturen in het basisonderwijs? | 92 |

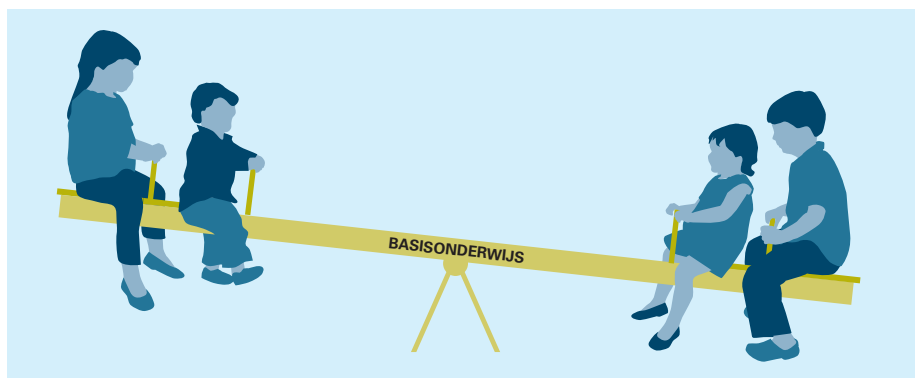
5 Over het onderzoek

- | | | |
|---|--------------------------|-----|
|  5.1 | Aanpak van het onderzoek | 99 |
|  5.2 | Afkortingen | 104 |

Kunnen basisscholen passend onderwijs aan

‘Passend onderwijs’ moet ervoor zorgen dat kwetsbare leerlingen in het basis-onderwijs een plek krijgen die zo goed mogelijk bij ze past. Daarnaast moeten basisscholen hogere leeropbrengsten halen. Dit zijn twee van de verwachtingen die het Rijk heeft van het basisonderwijs, verwachtingen die moeten worden verwezenlijkt met krapper wordende financiën en met minder onderwijspersoneel. Het evenwicht tussen wat scholen aankunnen en wat er van ze gevraagd wordt, is momenteel wankel. Zeker leraren moeten balanceren tussen enerzijds de eisen die aan hen worden gesteld en anderzijds de tijd die ze daarvoor hebben en de mate waarin ze voor hun taken toegerust zijn.

Wij menen dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de samenwerkingsverbanden en de schoolbesturen er voor moeten waken dat het evenwicht op scholen niet zoekraakt, zeker met de invoering van passend onderwijs voor de deur. Het zijn immers de scholen - en daarbinnen vooral de leraren - die straks passend onderwijs tot een succes moeten maken. Wij raden de bewindspersonen en de schoolbesturen aan om de komende tijd te investeren in het vergroten van de draagkracht van scholen in het algemeen en van onderwijspersoneel in het bijzonder. Van schoolbesturen vraagt dit een proactieve opstelling, omdat de leerlingaantallen en dus de inkomsten van het basisonderwijs al een aantal jaren dalen. Als de uitgaven niet in hetzelfde tempo dalen - en dat doen ze tot nu toe niet - betekent dit dat het basisonderwijs financieel verder onder druk komt te staan. Dit onderzoek geeft ons aanleiding om de bewindspersonen van OCW aan te bevelen, na te gaan of de ambities voor het basisonderwijs nog in balans zijn met de beschikbare mensen, middelen en tijd.



Aanleiding voor en opzet van het onderzoek

Elke dag krijgen ruim 1,5 miljoen kinderen in de leeftijd van vier tot twaalf jaar onderwijs. Bij de meeste kinderen, ongeveer 75%, verloopt alles goed op school. Ongeveer 25% van de schoolkinderen heeft extra ondersteuning nodig, dat zijn 391.000 kinderen in 2012. Die extra ondersteuning varieert van tijdelijke, gerichte ondersteuning tot structurele ondersteuning. Ongeveer 6% van de schoolkinderen

heeft zoveel ondersteuning nodig dat zij - het zijn er 91.000¹ - een indicatie hebben voor het speciaal (basis)onderwijs, waar gespecialiseerd onderwijspersoneel en aangepaste leermiddelen voorhanden zijn.



2.1

Wat houdt passend onderwijs in?

Passend onderwijs, dat in augustus 2014 ingaat, moet ervoor zorgen dat kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte zich ontwikkelen naar hun mogelijkheden, maar dan zoveel mogelijk binnen het reguliere basisonderwijs. Om dit te bereiken, wordt onder andere:



2.2

Hoeveel leerlingen hebben extra ondersteuningsbehoefte?

- de landelijke indicatiestelling voor de toegang tot het speciaal onderwijs afgeschaft;
- de bekostiging van de ondersteuning aangepast - het geld is dan, anders dan nu, niet meer gekoppeld aan leerlingen met een indicatie (voor speciaal onderwijs of voor leerlinggebonden financiering);
- een zorgplicht voor scholen ingevoerd: als ouders een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte aanmelden op een school, moet de school ze helpen een geschikte plaats te vinden - ook als dat niet bij hen zelf op school is.

Onderzoeksvragen

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd op verzoek van de staatssecretaris van OCW, die zijn verzoek baseerde op een motie van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer wilde een onderzoek naar de vraag of de structurele bekostiging van het basisonderwijs afdoende is om passend onderwijs op een verantwoorde manier in te voeren (motie-Linthorst c.s., 2 oktober 2012). Aanleiding waren signalen uit de onderwijspraktijk dat de structurele bekostiging in het basisonderwijs niet meer toereikend zou zijn. De motie verwoordt de zorg van de Eerste Kamer dat dit een belemmering kan vormen voor passend onderwijs.

Wij onderzochten ten eerste in hoeverre het basisscholen lukt een evenwicht te realiseren tussen inkomsten enerzijds en taken, mensen en tijd anderzijds. Waar dat hen niet lukt, keken we naar de oorzaken daarvan. We richtten ons voor de financiering op de periode 2008-2011 (en soms 2012, voor zover daarover cijfers beschikbaar waren) en hebben geprobeerd zoveel mogelijk aan te geven welke financiële ontwikkeling we de komende jaren verwachten. Het oordeel of de structurele bekostiging - de lumpsum die het basisonderwijs jaarlijks ontvangt - toereikend is, is aan parlement en kabinet. Wij leveren zoveel mogelijk materiaal aan wat voor het antwoord op die vraag gebruikt kan worden. In dit onderzoek hebben we overigens de bekostigingssystematiek als zodanig als een gegeven beschouwd, en dus niet beoordeeld. Het onderwerp 'onderwijshuisvesting' konden we in dit onderzoek niet uitgebreid behandelen, maar we besteden daar in een afzonderlijk onderzoek nog aandacht aan: het onderwerp staat op ons werkprogramma.

Ons onderzoek ging, ten tweede, over de weg die schoolbesturen en basisscholen afleggen om passend onderwijs vanaf 1 augustus 2014 mogelijk te maken. We hebben in beeld gebracht hoe het veld nu met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte omgaat, om van daaruit een doorkijkje te geven naar de toekomst. We gaan niet alleen in op de vraag of geld een belemmerende factor zou kunnen zijn, maar we kijken

¹ Tot deze groep horen ook de kinderen die met behulp van leerlinggebonden financiering (lgf), ook wel 'rugzakje' genoemd, in het reguliere basisonderwijs kunnen blijven. Dit zijn ongeveer 17.000 leerlingen.

breder: om passend onderwijs goed te laten slagen is namelijk meer nodig dan alleen (voldoende) geld.

Aanpak onderzoek: verhalen achter de landelijke cijfers

Het Ministerie van OCW laat regelmatig onderzoek doen om na te gaan of het goed gaat met het basisonderwijs. In deze onderzoeken wordt vaak gekeken naar landelijke cijfers. Deze onderzoeken laten geen verontrustende ontwikkelingen zien. Financiële indicatoren als solvabiliteit en liquiditeit, maar ook de gemiddelde groeps grootte en de scores op de Cito-toets wijzen niet direct op een groot probleem.

Maar op het niveau van individuele besturen, scholen en groepen, zijn de ontwikkelingen verontrustender. Dan blijken de afwijkingen van het gemiddelde: waar nog 'vlees op de botten' is, maar ook waar de grenzen in zicht komen. De verschillen tussen scholen zijn groot, als het gaat om kenmerken van het personeel, leerlingen, omvang van de school en krimp of groei van leerlingaantallen, organisatie van de zorg, financiële situatie en keuzes van het bestuur.



5.1 Aanpak onderzoek

Dit onderzoek laat beide niveaus zien: de landelijke cijfers, dus het 'macrobeeld', maar ook de omstandigheden waaronder scholen dagelijks uitvoering geven aan het onderwijsbeleid: het 'microbeeld'.

Financiële situatie in het basisonderwijs

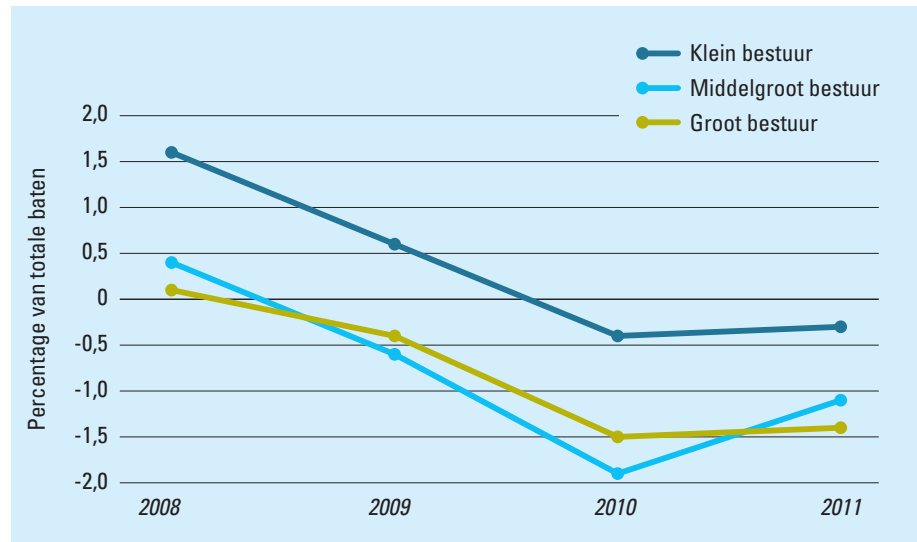
In de afgelopen jaren zijn schoolbesturen en scholen in het basisonderwijs financieel krapp(er) in hun jas komen te zitten. De financiële fitheid van de sector neemt af en dat kan, als het doorzet, ertoe leiden dat het moeilijker wordt de prestaties te leveren die verwacht worden, zoals het verzorgen van passend onderwijs.



Uitgaven al enkele jaren hoger dan ontvangsten

Het basisonderwijs ontvangt zijn financiële middelen voor 90% van het Ministerie van OCW, voor de overige 10% van andere overheden en van derden (onder meer ouders). Al enkele jaren geeft de sector meer geld uit dan er binnenkomt. In 2009 was het tekort € 34 miljoen, in 2010 € 126 miljoen en in 2011 € 101 miljoen. De rentabiliteit - het kengetal dat weergeeft in hoeverre uitgaven en ontvangsten met elkaar in evenwicht zijn - was in 2009 negatief (-0,4% voor het basisonderwijs), in 2010 daalde dat verder (naar -1,5%) en in 2011 steeg het kengetal iets, maar was het nog steeds negatief: -1,2%.

Figuur 1 Rentabiliteit basisonderwijs 2008-2011



Door de financiële tekorten teren schoolbesturen in op hun financiële buffers voor onvoorziene uitgaven. Dergelijke buffers zijn noodzakelijk, maar hoe hoog de buffer moet zijn is voor elk schoolbestuur anders: dat hangt af van de kenmerken van het bestuur en van de scholen binnen dat bestuur. In 2008 had de sector als geheel nog een buffer van € 1,6 miljard: die was toen ruimer dan nodig, gezien de financiële risico's in het basisonderwijs. In 2011 was die afgenomen tot € 1,1 miljard.



Hoe is de financiële positie van schoolbesturen in het basisonderwijs?

Als de buffer sectorbreed in dit tempo blijft afnemen, komen naar alle waarschijnlijkheid vele besturen al binnen enkele jaren in de problemen. Een algemene ondergrens voor de buffer is overigens niet te geven, geeft de Inspectie van het Onderwijs aan, omdat die te veel afhangt van specifieke situaties.

Het aantal schoolbesturen zonder buffer of met een negatieve buffer neemt de laatste jaren wel toe. In totaal 19% van alle schoolbesturen in het basisonderwijs had in 2011 een negatieve buffer. Deze financiële kengetallen over het basisonderwijs geven wat ons betreft aanleiding tot waakzaamheid.

Kijken we preciezer naar de ontvangsten en de uitgaven van het basisonderwijs, dan valt op:



Hoe ontwikkelen de ontvangsten en uitgaven van het basisonderwijs zich?

- Sinds 2010 nemen de ontvangsten af. In 2010 ontvingen scholen in totaal ruim € 7,9 miljard, in 2011 was dat € 7,8 miljard.² Het totaalbedrag over 2012 is nog niet bekend, maar de rijksbijdrage was wel lager dan in 2011. De rijksbijdrage daalt doordat sinds 2009 de leerlingaantallen dalen, en die bepalen voor een belangrijk deel de hoogte van de rijksbijdrage. In 2010 was de rijksbijdrage overigens ondanks de daling van het aantal leerlingen hoger dan in 2009, dankzij extra geld vanuit het Actieplan leerkracht voor de bekostiging van onderwijspersoneel. Van de twee andere geldstromen die bij het basisonderwijs binnenkomen, daalt de geldstroom van 'andere overheden' ook - onder meer doordat gemeenten bezuinigen op het geld dat zij aan onderwijs uitgeven. De geldstroom van 'derden' nam in 2011 nog licht toe, maar die maakt de daling van de beide andere geldstromen niet goed.

² De cijfers zijn inclusief speciaal basisonderwijs, want in het cijfermateriaal waren regulier en speciaal basisonderwijs niet te onderscheiden.

2. De uitgaven dalen ook, maar minder snel dan de ontvangsten, wat uiteindelijk leidt tot tekorten. Uit financieel oogpunt is dat zorgwekkend; schoolbesturen reageren vertraagd op het gegeven dat de leerlingaantallen dalen en het basisonderwijs dus moet afslanken.

De uitgavenposten in het basisonderwijs zijn personeel (ongeveer 82% van de uitgaven) en materiële voorzieningen zoals leermiddelen, gebouwonderhoud, energie en schoonmaak (de overige 18%). De personele uitgaven daalden tot 2010 langzamer dan de leerlingaantallen, en sinds 2010 sneller. Sinds dat jaar laat de sector dus kennelijk de personeelsomvang ‘meekrimpen’ met de leerlingaantallen, maar het is de vraag of dat snel genoeg gaat. In het basisonderwijs werkten in 2011 een kleine 18.000 fte’s (bijna 18%) méér dan betaald konden worden uit de rijksbijdrage. Zij zijn ofwel betaald uit de 10% inkomsten die het basisonderwijs krijgt van andere overheden of derden, ofwel uit de financiële buffers die de schoolbesturen zelf nog hadden. De geldstroom van andere overheden en van derden is overigens deels incidenteel en kan dus ook wegvallen. Dit is niet ondenkbaar: gemeenten bezuinigen op gelden die in het verleden aan het onderwijs ten goede kwamen, omdat ook zij met minder geld moeten rondkomen. We wijzen gemeenten erop dat het juist in het huidige tijdsgewricht riskant zou zijn, de verstrekking van financiële middelen aan het basisonderwijs al te plotseling stop te zetten. We hopen dat gemeenten daar zorgvuldig mee om gaan en vooral dat zij iedere situatie op zich bekijken.

We hoorden van schoolbestuurders dat het vertraagd aanpassen van de personele uitgaven aan de dalende inkomsten voor een deel bewust is: er zijn schoolbesturen die medewerkers die eigenlijk ‘boventallig’ zijn (gelet op het leerlingaantal), langer in dienst houden omdat zij dat voor de kwaliteit van het onderwijs wenselijk vinden en/of omdat deze medewerkers toch over enkele jaren met pensioen gaan, en er nog buffers zijn waaruit de hogere uitgaven betaald kunnen worden.

Overigens blijkt soms ook tekortschietende financiële deskundigheid een verklaring voor de vertraging in het aanpassen van de uitgaven aan de lagere ontvangsten. De materiële uitgaven blijven al enkele jaren ongeveer gelijk op € 1,5 miljard, en deze uitgaven zijn ook al jaren hoger dan de component voor materiële instandhouding in de lumpsum.

3. De ontvangsten in het basisonderwijs zijn - bij dalende leerlingaantallen - ‘variabeler’ dan de uitgaven: een daling in het aantal leerlingen op de jaarlijkse teldatum van 1 oktober, leidt het schooljaar erna tot een lagere rijksbijdrage. Schoolbesturen kunnen hun uitgaven echter minder makkelijk van jaar op jaar aanpassen. Waar de ontvangsten lineair dalen, dalen de uitgaven meer schoksgewijs. Dat is duidelijk terug te zien in uitgaven die gerelateerd zijn aan het schoolgebouw: leegstaande lokalen zijn niet zomaar af te stoten en er zijn niet altijd nieuwe huurders voor te vinden die kunnen delen in de kosten. Hoewel scholen bij teruglopende leerlingaantallen minder lokalen nodig hebben, blijven die lokalen besturen nog wel geld kosten. De uitgaven dalen ook minder snel dan de ontvangsten doordat de onderwijs-cao tamelijk rigide is: een ontslag kost vrij veel tijd en brengt financiële risico’s met zich mee.

De onderwijs-cao en het ontslag- of werkgelegenheidsbeleid waarin schoolbesturen die vertalen, pakken gunstiger uit voor leraren die al in het basisonderwijs werken dan voor jonge leraren die in het basisonderwijs aan de slag willen. De positie van ‘duurder’ personeel is in het basisonderwijs in de praktijk beter beschermd dan die van ‘goedkoper’ personeel.



Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?



Hoe is de financiële positie van schoolbesturen in het basisonderwijs?



Hoe flexibel is de onderwijs-cao?



Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs?

Evaluatie van toereikendheid van lumpsumbekostiging

Afgelopen jaren meer structurele tegenvallers dan meevallers

We zijn nagegaan welke aanpassingen in de structurele bekostiging het Ministerie van OCW de afgelopen jaren heeft doorgevoerd en of die voor het basisonderwijs mee- of tegenvallers betekenen. Onze conclusie luidt dat de structurele tegenvallers de afgelopen jaren zwaarder wogen dan de structurele meevallers. De structurele tegenvallers bestaan vaak uit personele kosten die hoger zijn dan de tegemoetkoming in de kosten van het Ministerie van OCW. We merken hierbij op dat tegenvallers in de personele kosten zwaarder wegen naarmate er meer personeel in dienst is. Schoolbesturen kiezen er soms zelf voor om boventallig personeel langer in dienst te houden en hebben daardoor ook meer last van deze tegenvallers.

De lumpsum bestaat uit twee hoofdcomponenten: materieel en personeel. In 2006 is besloten dat elke vijf jaar zou worden geëvalueerd of de programma's van eisen die aan de component 'materieel' in de lumpsum ten grondslag liggen, nog wel een goede basis zijn voor het bepalen van de hoogte van die component. Voor de component 'personeel' is een dergelijke afspraak niet gemaakt. Die component is destijds gebaseerd op de formatie voor het schooljaar 2004-2005, waarbij werd aangetekend dat de personele bekostiging gebaseerd is op een formatieomvang die gegeven het aantal leerlingen, toereikend zou moeten zijn voor een school in normale omstandigheden. We weten, zoals gezegd, dat in het basisonderwijs beduidend meer personeel werkt dan op grond van de personele gelden in de lumpsum betaald kan worden (in 2011 bijna 18%). Dit personeel wordt betaald uit andere geldstromen die schoolbesturen binnenkrijgen, bijvoorbeeld van gemeenten. Hier staan extra taken tegenover, die het basisonderwijs moet uitvoeren. Het is niet duidelijk of deze extra taken de extra fte's volledig verklaren, of dat deze extra fte's ook nodig zijn om de basistaken uit te voeren. Voor 'materieel' is in 2006 voor het laatst bekeken of de grondslagen nog wel kloppen: in een evaluatie van de programma's van eisen. De conclusie was toen dat er aanleiding was die grondslag aan te passen. Het toenmalige kabinet was demissionair en het liet besluitvorming over de aanpassing over aan het volgende kabinet, dat vervolgens geen aanpassing doorvoerde. Wel zijn jaarlijks prijsindexeringen uitgevoerd. In 2011 zijn de programma's van eisen niet geëvalueerd, maar kregen onderzoekers alleen de opdracht de uitgaven aan verschillende materieelposten te vergelijken met de bedragen die voor die posten in de lumpsum verrekend zaten. In ons onderzoek hebben wij dat ook gedaan. Zowel uit het onderzoek uit 2011, als uit ons onderzoek blijkt dat het basisonderwijs aan sommige posten meer uitgeeft dan in de lumpsum zat en aan andere posten minder. Die constatering geeft een indicatie voor waar krapte of overschot zou kan zitten, maar zegt weinig over wat er 'nodig' is; daar waren de vijfjaarlijkse evaluaties van de programma's van eisen voor bedoeld. En de eerste daarvan – in 2011 – is niet uitgevoerd.

Personele situatie in het basisonderwijs

Ook in de personele situatie op basisscholen zien wij een aantal zorgwekkende ontwikkelingen in het evenwicht tussen:

- middelen en mensen. De formatieve puzzels zijn voor schoolleiders vaak moeilijk en ze worden geleidelijk moeilijker;
- taken en tijd. Het Rijk verwacht van het basisonderwijs dat het een aantal taken uitvoert, waarvoor het scholen, ondanks goede wil, in de praktijk soms eenvoudigweg aan tijd ontbreekt;
- taken en mensen. De opleiding en ondersteuning van leraren zijn vaak niet voldoende voor het verder ontwikkelen van de vaardigheden die nodig zijn om aan de leerbehoefte van alle leerlingen tegemoet te komen.

Hieronder lichten we die ontwikkelingen toe.

Middelen en mensen: de formatieve puzzels worden moeilijker

De financiële ruimte waardoor het basisonderwijs de mogelijkheid had om niet meteen op de leerlingkrimp te reageren, wordt minder. De komende jaren moet er meer personeel afvloeien. In de afgelopen jaren is in het onderwijs meer bezuinigd op intern begeleiders, remedial teachers en onderwijs- en klassenassistenten dan op de leraren. De hoeveelheid 'extra handen' om leraren te ondersteunen, neemt dus af.



Schoolleiders kunnen hun krappe formatie steeds moeilijker goed verdelen over de leerlingengroepen. Afnemende leerlingaantallen betekent meestal niet meteen minder groepen en dus minder leraren.

Bovendien heeft het personeel in het basisonderwijs een aantal kenmerken waardoor de formatieve puzzels voor schoolleiders lastiger worden:

- het ziekteverzuim was al hoog en is in de afgelopen jaren toegenomen tot 6,5% in 2011 voor leraren en 7,1% voor onderwijsondersteunend personeel;
- het aandeel parttimers is hoog, en neemt de afgelopen jaren toe. In 2011 was nog 42% van de leraren voor meer dan 0,8 fte in dienst;
- de gemiddelde leeftijd van het personeel steeg van 43,1 in 2008 naar 43,8 in 2011, en meer oudere leerkrachten nemen BAPO-verlof op (de regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen).

Voorbeeld van een formatieve puzzel: een school met 308 leerlingen op teldatum 1 oktober 2011

Het aantal met de lumpsum bekostigde fte's voor schooljaar 2011-2012 is 16,3. Het aantal werkzame fte's is 21,8. Dat is 18,7 fte aan leerkrachten, 1,4 fte aan onderwijsondersteunend personeel en 1,7 fte voor de directie. Van de fte's voor leerkrachten zijn er ongeveer 2 bestemd voor de functie van interne begeleider, vakleerkracht gym en ICT-coördinatie.

Het leerlingaantal op deze school is de afgelopen jaren stabiel. Er is een wachtlijst, omdat er niet meer leerlingen in het gebouw passen. Er zijn in het schooljaar 2011-2012 13 groepen van 21 tot 28 leerlingen.

De school heeft vrij veel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. In één groep geeft de leerkracht zelfs op vijf niveaus onderwijs. De eindopbrengsten van de school wisselen sterk van jaar tot jaar. De school wil graag investeren in beter onderwijs, maar heeft geen geld voor extra personeel. In groep 3 zou de directeur bijvoorbeeld graag extra handen in de klas willen hebben in de vorm van een onderwijsassistent: "Dat wordt nu opgelost met stagiairs van de Pabo, maar als die straks weggaan blijft de leerkracht alleen over voor een groep van 28 leerlingen, van wie er twee autistisch zijn en twee dyslectisch. De juf is een stevige dame, maar vraagt zich echt af of ze dat wel redt in haar eentje. Als passend onderwijs wordt ingevoerd, is de kans groot dat de diversiteit in de klas nog verder toeneemt." De directeur zal zelf meer voor de klas moeten of andere creatieve oplossingen moeten bedenken. De school wil ICT inzetten om de werkdruk van leraren te verlagen. Bij het kiezen van een nieuwe lesmethode is ICT dan ook nadrukkelijk een selectie criterium. De school verwacht leertijd te winnen als een deel van de leerlingen via de computer zelfstandig de lesstof verwerkt. Dat geeft de leraar meer ruimte voor gedifferentieerde instructie aan andere leerlingen. Voorbeeld van een formatieve puzzel: een school met 308 leerlingen op teldatum

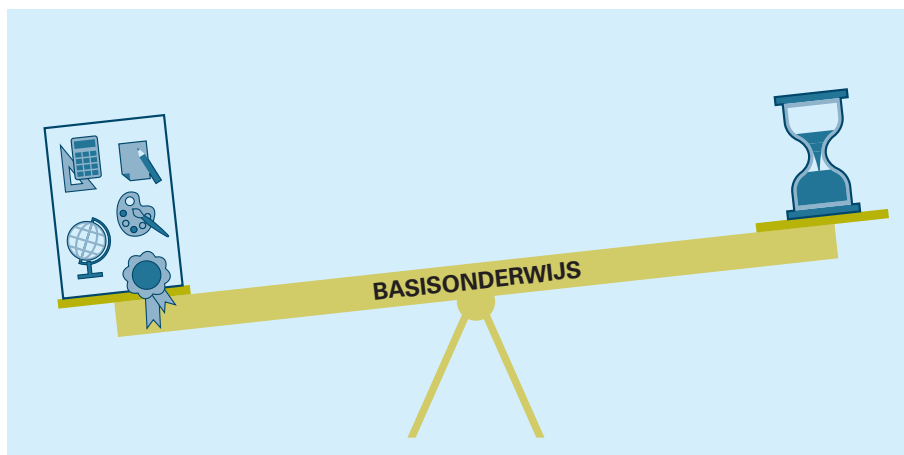
1 oktober 2011



Zijn eisen aan leeropbrengsten en passend onderwijs te verenigen?

Taken en tijd: leraren ervaren conflict

Leraren zijn de spil van het onderwijs; zij leveren de belangrijkste bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd op scholen blijkt dat, doordat er minder handen in en om de klas komen, het voor leraren lastiger is om tegemoet te komen aan de leerbehoefte van alle leerlingen. Dit probleem wordt groter naarmate er meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas zitten. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat niet zozeer de grootte van de groep, maar vooral de samenstelling van de groep doorslaggevend is voor wat een leraar aankan in de praktijk. Dit is opvallend, omdat de bekostiging plaatsvindt op basis van groeps-grootte. Van de leraar wordt verwacht dat deze het onderwijs afstemt op de specifieke leerbehoefte van de leerling. Hoe meer kinderen met specifieke leerbehoeften in de klas, hoe meer tijd dit van de leraar vergt. Leerlingen die veel tijd van de leraar vragen, zijn vaker leerlingen met een lage intelligentie of met een specifiek leerprobleem die onderwijs krijgen op een lager niveau dan de rest van de klas (leerlingen met een eigen leerlijn), maar ook leerlingen die hoogbegaafd zijn of leerlingen met gedragsproblemen. Leraren van groepen waarin veel van dergelijke leerlingen zitten, vinden dat ze onvoldoende recht kunnen doen aan de specifieke leerbehoefte van alle leerlingen. In het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs spelen leerprestaties in taal en rekenen een dominante rol. Scholen zijn verplicht om de prestaties van hun leerlingen te meten; dat gebeurt meestal door de Cito-toets. Leerlingen met een specifieke leerbehoefte halen gemiddeld minder goede scores op taal en rekenen en beïnvloeden daarmee de prestaties van de school in negatieve zin. In het toezicht is er geen waarderingskader voor de inspanningen die scholen leveren voor de leerlingen

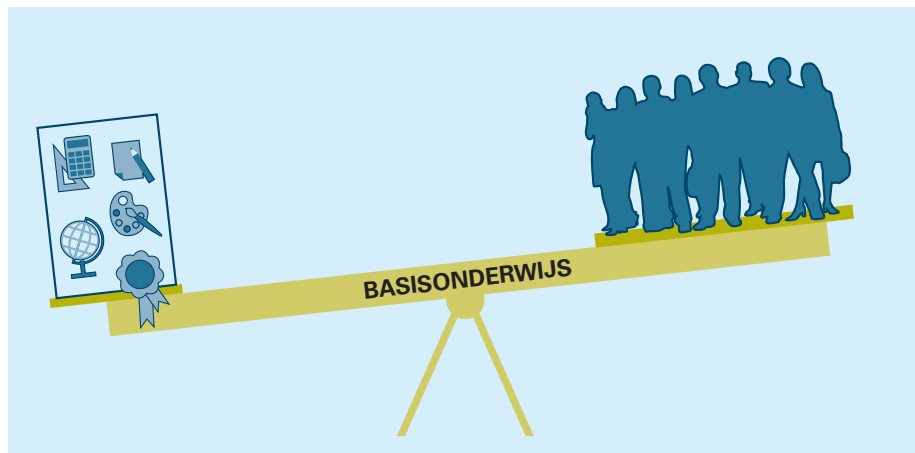


die extra onderwijstijd en ondersteuning krijgen. Daardoor worden de resultaten van dit werk, bijvoorbeeld als een leerling zich weliswaar binnen zijn mogelijkheden ontwikkelt, maar die ontwikkeling niet leidt tot een substantieel hogere Cito-score, niet meegewogen in het oordeel over de kwaliteit van de school. Voor leraren levert dit een dilemma op: moeten ze hun tijd vooral besteden aan de leerlingen die bijdragen aan goede Cito-scores, of aan de leerlingen die extra aandacht nodig hebben maar waarschijnlijk geen substantieel hogere Cito-score zullen halen?

Het Ministerie van OCW heeft als doel gesteld dat de score van de Cito-eindtoets tussen 2010 en 2015 omhoog gaat. Scholen zijn daarom verplicht om opbrengstgericht te werken. In het toezicht zijn hier indicatoren voor opgenomen. Opbrengstgericht werken is gericht op het maximaliseren van leeropbrengsten door planmatig en resultaatgericht onderwijs. De werkwijze brengt voor leraren het nodige papierwerk met zich mee. Planmatig werken vereist namelijk dat alle stappen van het onderwijsproces per groep leerlingen worden vastgelegd: wat wil de leraar met de groep bereiken, wat gaat de leraar daarvoor doen, wat zijn de resultaten en moeten de doelen of de werkwijze eventueel worden bijgesteld? Hoewel leraren de voordelen van deze werkwijze zien, kost het ze veel tijd. Deze taak komt boven op bijvoorbeeld de handelingsplannen die ze moeten opstellen voor kinderen met een structurele extra ondersteuningsbehoefte en op de standaardregistraties in het leerlingvolgsysteem.

Taken en mensen: opleiding en ondersteuning leraren vaak niet voldoende

Het Ministerie van OCW hecht aan verdere professionalisering van leraren. Belangrijke vaardigheden die ze verder moeten ontwikkelen zijn het opbrengstgericht werken en het kunnen omgaan met verschillende leerbehoeften van leerlingen. De Inspectie van het Onderwijs oordeelt dat het grootste deel van de leraren de vaardigheden die hiervoor nodig zijn, nog onvoldoende beheerst. De leraren die wij spraken hebben behoefte aan praktijkgerichte scholing of aan ondersteuning om deze vaardigheden verder te ontwikkelen. Echter, nu volgen leraren vaak alleen verplichte teamscholing, en dus geen maatwerk. Ze hebben onvoldoende tijd om naast de teamscholing en naast het dagelijks werk een opleiding of training te volgen. Bovendien bereiden pabo's leraren nog onvoldoende voor op het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.



Ondersteuning van leraren kan ook door de inzet van personen met ervaring of specifieke deskundigheid. Deze ondersteuning is slechts beperkt beschikbaar: scholen hebben bezuinigd op de uren voor interne begeleiding en remedial teachers. Uit ons onderzoek blijkt ook dat binnen de beschikbare uren de intern begeleider vaak niet toekomt aan het ondersteunen van leraren in de klas. Zijn of haar tijd gaat vooral op aan coördinerende en administratieve taken. Om deskundigheid van buiten de school in te schakelen, moet vaak een lange aanvraagprocedure worden doorlopen of geldt dat de inzet ervan gebonden is aan een beperkt aantal uren per school.

Op weg naar passend onderwijs

De hiervoor geschetste situatie van basisscholen op het terrein van financiën en personeel, is volgens ons geen ideale uitgangspositie voor een succesvolle invoering van passend onderwijs. Dit is vaker het geval bij onderwijsvernieuwingen, constateerde de commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen - de commissie-Dijsselbloem - in 2008. Het onderwijsveld moest vernieuwingen in de jaren negentig van de vorige eeuw, waar dat onderzoek over ging, vaak onder grote tijdsdruk in de praktijk brengen. En budgetbeheersing was een belangrijke drijfveer. Zowel in het proces van beleidsvorming als bij de implementatie moesten onderwijskundige argumenten nogal eens wijken voor begrotingsdiscipline.

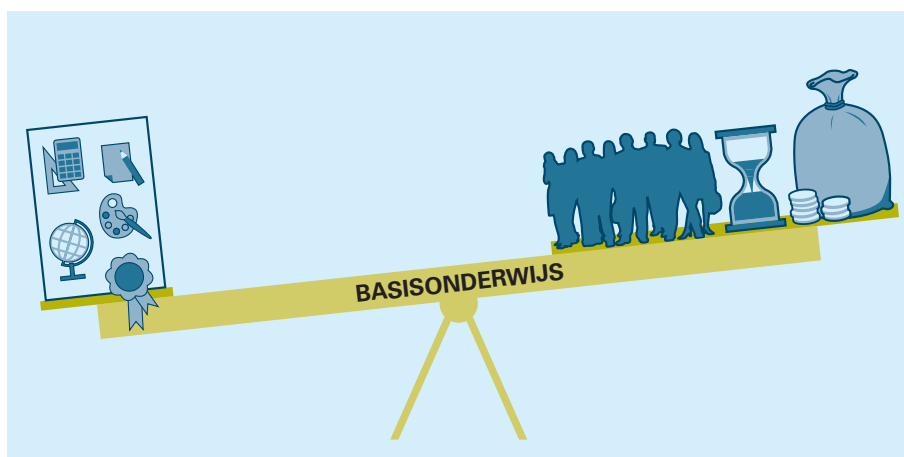
Wij zien drie belangrijke punten die op korte termijn aandacht vragen van de gezamenlijke schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden om passend onderwijs succesvol in te voeren:

- Ruimte voor onderwijsinhoudelijke afwegingen;
- Toerusting van leraren;
- Draagvlak op scholen voor passend onderwijs.

Daarnaast zien wij in het beleid van het Ministerie van OCW een aspect dat relevant is voor de invoering van passend onderwijs: de dominante rol van de leeropbrengsten voor taal en rekenen in het toezicht. We lichten deze vier punten hieronder toe.

Ruimte voor onderwijsinhoudelijke afwegingen

In de context van financiële krapte is het voor schoolleiders lastig om de personele bezetting rond te krijgen. De omvang en de samenstelling van het personeelsbestand bepalen in sterke mate de ruimte om keuzes te kunnen maken. Onderwijsinhoudelijk kan een school meer uren voor interne begeleiding willen inzetten, een zware groep willen verdelen over twee leraren of een medewerker aanstellen die tijd heeft om met leerlingen extra te oefenen, maar de financiële situatie laat dergelijke maatregelen vaak



niet toe. We zien dat schoolbesturen die nu nog boventallig personeel in dienst hebben, dat de komende jaren moeilijk kunnen volhouden. Dit zal onvermijdelijk resulteren in het laten afvloeien van nog meer personeel. Dan wordt het nog lastiger om de personele bezetting rond te krijgen en is er minder ruimte om keuzes te maken vanuit onderwijsinhoudelijke argumenten. Scholen vinden het afnemend onderwijspersoneel een bedreiging voor het succes van passend onderwijs. Juist omdat scholen verwachten dat er met passend onderwijs meer leerlingen in de groep komen waarvoor tijd en specifieke aandacht nodig is.

De nieuwe bekostigingssystematiek van passend onderwijs biedt overigens wel ruimte om het probleem van de personele bezetting te verlichten. Het biedt samenwerkingsverbanden namelijk de mogelijkheid om de middelen voor ondersteuning gericht in te zetten dan ze nu kunnen. Samenwerkingsverbanden kunnen besluiten om meer uren voor de intern begeleider of voor de inhuur van externe deskundigen beschikbaar te stellen. Dat is wel afhankelijk van de financiële uitgangspositie van het samenwerkingsverband na invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek in 2015. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden krijgt namelijk de komende jaren te maken met teruglopende inkomsten. De mate waarin verschilt, maar het is wel duidelijk dat de grootste terugloop plaatsvindt bij zo'n 12% van alle samenwerkingsverbanden. De scholen binnen deze samenwerkingsverbanden zullen minder financiële ruimte hebben om te investeren in de voorzieningen voor de uitvoering van passend onderwijs. Van iedere school wordt namelijk verwacht dat zij de zogenoemde basisondersteuning levert. Hiertoe behoort onder andere dat de school een beleid heeft (en kan uitvoeren) voor dyslexie, dyscalculie en het omgaan met gedragsproblemen.

Aan de andere kant gaat de helft van de samenwerkingsverbanden er de komende jaren in meer of mindere mate financieel op vooruit. Daardoor hebben zij juist meer mogelijkheden om ondersteuning vorm te geven.



Hoe worden ondersteuningsmiddelen verdeeld in het basisonderwijs?

Toerusting van de leraren

Het Ministerie van OCW vindt verdere opleiding van leraren een belangrijke randvoorwaarde voor de succesvolle invoering van passend onderwijs. Leraren bevestigen dat zij vaardigheden moeten ontwikkelen voor het omgaan met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Zoals eerder gezegd, blijkt er in de praktijk vaak onvoldoende geld en tijd te zijn voor scholing van leraren. Met de terugloop van personeel lijkt het niet waarschijnlijk dat hierin snel verbetering komt en we zien dat als een risico voor de invoering van passend onderwijs. De commissie-Dijsselbloem benoemde dit punt ook: de didactische veranderingen die indertijd samengingen met de onderwijs-



2.2

Zijn leraren voldoende toegerust?

vernieuwingen vroegen om grootschalige bijscholing en nieuwe voorzieningen, maar daarin was volgens de commissie volstrekt onvoldoende voorzien.

Behalve via scholing kan een leraar ook op andere manieren voorbereid worden op passend onderwijs. Leraren geven zelf aan vooral behoefte te hebben aan praktische ondersteuning bij het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De intern begeleider en gespecialiseerde externe deskundigen leveren hieraan in de praktijk vaak een bijdrage. Beide vormen van ondersteuning verlopen momenteel echter niet optimaal: er zijn minder uren voor interne begeleiding beschikbaar dan voorheen en de adviezen van externe deskundigen sluiten volgens leraren niet altijd aan bij de dagelijkse gang van zaken in de klas. Scholen zetten stappen om op andere manieren te werken aan het vergroten van de professionaliteit van leraren. Ze investeren in collegiale consultatie, intervisie en coaching on the job.

Het draagvlak op scholen voor passend onderwijs

In de voorbereiding op passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden tot nog toe sterk gericht op de organisatorische inrichting ervan en op de formele oprichting van het samenwerkingsverband. Een aantal belangrijke beslissingen moeten ze nog nemen. Bijvoorbeeld over de verdeling van de middelen en over de inrichting van de ondersteuning.

Hoe de organisatie van de onderwijssteuning er uiteindelijk uit zal zien, is nog onduidelijk. Dit leidt tot onzekerheid bij scholen. Sommige scholen vrezen met passend onderwijs goed functionerende ondersteuningsvoorzieningen te verliezen. Daarnaast maken leraren zich zorgen dat er meer leerlingen op school zullen blijven die extra ondersteuning nodig hebben, terwijl de extra handen in en om de klas verdwijnen. De lange periode van onzekerheid draagt niet bij aan het draagvlak onder de mensen die straks passend onderwijs moeten uitvoeren.



1.1

Wat houdt passend onderwijs in?

Dominante rol leeropbrengsten in het toezicht

Eerder constateerden we al dat de leeropbrengsten van de vakken taal en rekenen een dominante rol spelen in het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs op een school. Daardoor ervaren scholen een spanningsveld tussen het investeren in leerlingen met een specifieke leerbehoefte en het maximaliseren van de leeropbrengsten van alle leerlingen. Wij verwachten dat deze spanning met de komst van passend onderwijs toeneemt. Dit zal in ieder geval gelden in de samenwerkingsverbanden die veel leerlingen hebben in het speciaal (basis)onderwijs. Daar zullen namelijk minder mogelijkheden zijn om leerlingen te verwijzen waardoor de reguliere basisscholen meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte moeten opvangen.



1.4

Zijn eisen aan leeropbrengsten en passend onderwijs te verenigen?

Scholen verwachten dat, naarmate zij meer leerlingen opvangen die extra ondersteuning nodig hebben, de gemiddelde prestaties in taal en rekenen verder achteruit gaan. Doordat de Inspectie van het Onderwijs het oordeel over de school voornamelijk baseert op de leeropbrengsten op deze vakken, menen scholen dat hun inspanningen op andere terreinen onvoldoende worden meegewogen in het toezicht. De inspectie houdt overigens wel rekening met de leerlingpopulatie bij het beoordelen van de leeropbrengsten, maar scholen vinden dat de criteria die de inspectie hierbij gebruikt onvoldoende recht doen aan de omvang en zorgzwaarte van de groep leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op hun school.

Passend onderwijs zou er dus toe kunnen leiden dat de kwaliteit van het onderwijs, gemeten volgens de huidige methode, op een deel van de scholen omlaag gaat. Het kan er ook toe leiden dat scholen leerlingen niet aannemen als zij verwachten dat die de leeropbrengsten van de school negatief zullen beïnvloeden, met als argument dat zij niet kunnen voorzien in de ondersteuning die de leerling nodig heeft. De zorgplicht, die op 1 augustus 2014 wordt ingevoerd, brengt met zich mee dat de school in dat geval een andere school moet zien te vinden binnen het samenwerkingsverband die wel een passend aanbod kan doen. Het risico bestaat dat er geen school gevonden wordt die dit wel kan bieden en dat daardoor kinderen thuis komen te zitten.

Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De financiële positie van het basisonderwijs in Nederland is de afgelopen jaren kwetsbaarder geworden en die verbetert de komende jaren naar verwachting niet. De financiële en personele voorwaarden voor de invoering van passend onderwijs zijn daardoor niet ideaal. Om te borgen dat het basisonderwijs de invoering van passend onderwijs kan behappen, is grote alertheid van de minister van OCW en van alle betrokkenen in het onderwijsveld meer dan welkom. De wankelende verhouding tussen mensen, middelen, taken en tijd in het basisonderwijs vormt een risico voor een succesvolle inpassing van passend onderwijs. Dit zou bovendien de kansen die passend onderwijs biedt op betere ondersteuning van leerlingen in de weg kunnen staan.

De schoolbesturen in het basisonderwijs doen er goed aan vroegtijdig te anticiperen op de nieuwe budgettaire en onderwijsinhoudelijke verantwoordelijkheid die passend onderwijs met zich meebrengt. De beperkte flexibiliteit in de financiële bedrijfsvoering van de scholen vraagt om een sterke oriëntatie van de schoolbesturen op de middellange termijn.

De minister van OCW doet er verstandig aan de invoering van passend onderwijs te beschouwen in samenhang met het brede takenpakket van het onderwijs en de wijze van bekostiging, het parlement tijdig op de hoogte te houden van de voortgang van de invoering van passend onderwijs en zicht te houden op bijzondere kwetsbaarheden.

Aanbevelingen

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderwijs en de kwaliteit ervan op scholen. Ook zijn zij verantwoordelijk voor effectieve en verantwoorde inzet van de beschikbaar gestelde middelen. De minister is verantwoordelijk voor een basisonderwijsstelsel dat de onderwijsdoelen voor alle leerlingen kan realiseren. De minister financiert, stimuleert en regisseert hiertoe de schoolbesturen. De Inspectie van het Onderwijs houdt namens de minister toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Gezien deze onderscheiden verantwoordelijkheden binnen het onderwijsstelsel, doen wij de volgende aanbevelingen.

Vanuit hun verantwoordelijkheid voor het functioneren van het onderwijsstelsel, bevelen we de bewindspersonen van OCW het volgende aan:

- Ga na of de ambities voor het basisonderwijs nog in balans zijn met de beschikbare mensen, middelen en tijd. Is dat niet meer zo, dat moet de balans worden hersteld: aan de ene kant van de balans kan dit door extra geld of een andere verdeling van beschikbare middelen, door meer (deskundig) personeel, en/of door meer tijd.

Herstel van evenwicht kan echter ook door in te grijpen aan de andere kant van de balans, namelijk die van de taken die scholen moeten uitvoeren. Voor het onderdeel 'geld' in de balans brengt deze exercitie met zich mee, dat het ministerie de structurele bekostiging van het basisonderwijs (en daarbinnen de materiële en personele componenten) zou moeten evalueren zoals bij de invoering van de lumpsumsystematiek is toegezegd. Betrek daarbij de vraag of voor de normatieve formatie, de gegevens 'niveauverschil' of 'gevraagde differentiatie', een rol moeten spelen naast of in plaats van het gegeven 'groeps grootte', dat nu belangrijk is voor de omvang van de normatieve formatie. Besteed ook aandacht aan de vraag of in de bekostiging een voorziening zou moeten worden getroffen voor het feit dat - bij dalende leerlingaantallen - de uitgaven in het basisonderwijs schoksgewijs dalen, terwijl de ontvangsten lineair dalen.

- De koers van sturen op leeropbrengsten vast te houden en te versterken, waarbij de prestaties op het terrein van passend onderwijs - zowel voor kwetsbare als voor 'gewone' en excellente leerlingen - voor het publiek inzichtelijk en bekendgemaakt worden. Dit kan bijvoorbeeld via versterking van de Vensters voor verantwoording van de PO-raad. Dat draagt bij aan een evenwichtiger (publiek) beeld van de prestaties van scholen.
- Bij te dragen aan de handelingsbekwaamheid van leraren door ze tijdens de lerarenopleiding ervaring te laten opdoen met het omgaan met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.
- Kabinetsbesluiten met gevolgen voor de financiële ruimte van schoolbesturen (zoals loon- en prijsbijstellingen), zo snel mogelijk te communiceren nadat het besluit is genomen, zodat besturen er rekening mee kunnen houden bij het opstellen en zo nodig bijstellen van hun begrotingen.
- Te investeren in een duurzame informatiehuishouding voor en over het basisonderwijs op basis van de principes van open data. Dat biedt doorlopend inzicht in publieke middelen voor het basisonderwijs, in prestaties van het basisonderwijs en het evenwicht daartussen, en niet slechts incidenteel, zoals nu door ons onderzoek. Wij bieden aan, mee te denken over hoe dat kan, zoveel mogelijk zonder de administratieve last te verzwaren.

Vanuit de verantwoordelijkheid voor een effectieve en verantwoorde inzet van de beschikbare middelen, geven wij de schoolbesturen de volgende punten mee:

- Stel de uitgaven van het basisonderwijs bij, en doe dat zoveel als mogelijk in hetzelfde tempo als waarin de ontvangsten dalen. Zorg er daarbij ook voor dat vaste financiële verplichtingen (zoals voor salarissen) zo min mogelijk gebaseerd zijn op incidenteel geld. Neem contact op met uw gemeente(s) over hun plannen met de gelden die naar het onderwijs gaan.
- De samenwerkingsverbanden zijn vrij om zelf te bepalen hoe zij de middelen voor ondersteuning gaan verdelen over de schoolbesturen en welke leerlingen voor deze middelen in aanmerking komen. Dit biedt kansen om ongewenste effecten van de huidige manier van bekostiging en indicatiestelling weg te nemen. Zet daarom in op een verdeling van de middelen voor ondersteuning die ervoor zorgt dat de middelen terecht komen bij de leerlingen en de leraren die het nodig hebben.
- Zorg dat leraren hun handelingsrepertoire in het omgaan van de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte kunnen vergroten door praktijkgerichte vormen van training en begeleiding. Het is daarvoor wenselijk dat de intern begeleider voldoende tijd heeft om de leraar te ondersteunen in de klas.

- Vergroot het draagvlak voor passend onderwijs door scholen inzicht te geven in de richting die het samenwerkingsverband opgaat bij de vormgeving van passend onderwijs. Wacht hier niet mee tot het ondersteuningsplan gereed is.

Tot slot geven we de bewindspersonen van OCW en de sociale partners in het onderwijs in overweging, te doen wat binnen hun mogelijkheden ligt om de onderwijs-cao flexibeler te maken.

Leeswijzer

Het vervolg van deze publicatie bestaat uit een serie van twaalf inhoudelijke artikelen waarin we verslag doen van de uitkomsten van dit onderzoek, een artikel over de aanpak van het onderzoek en een afkortingenlijst.

Reactie staatssecretaris van OCW en PO-Raad

Op 17 juni 2013 hebben wij de staatssecretaris van OCW en de PO-Raad gevraagd om een reactie op ons rapport. De PO-Raad reageerde op 25 juni en de staatssecretaris op 26 juni. Wij geven hieronder de beide bestuurlijke reacties samengevat weer. De integrale tekst van deze reacties is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Reactie staatssecretaris van OCW

De staatssecretaris van OCW sprak zijn waardering uit voor het rapport. Het geeft een nuttig en gedegen inzicht in het basisonderwijs. De staatssecretaris ziet dat de sector geconfronteerd wordt met een aantal ontwikkelingen waardoor de financiële positie de afgelopen jaren onder druk is komen te staan. Hij constateert echter ook met tevredenheid dat het de meeste besturen lukt hun afweging tussen tijd, taken, personeel en geld zo te maken dat zij uitkomen met de beschikbare middelen en goed onderwijs leveren. Dit laat zien dat het zeer wel mogelijk is de goede balans te vinden en te houden. Dat laat onverlet dat de staatssecretaris de conclusie dat alertheid is geboden, volledig onderschrijft.

De staatssecretaris geeft verder aan:

- dat de constatering dat er meer personeel in dienst is dan op de grond van de bekostiging mag worden verwacht, niet alleen om alertheid vraagt, maar ook om gerichte actie van besturen;
- dat het ministerie van OCW, samen met de sectororganisaties een uitgebreid ondersteuningsprogramma heeft ingericht voor de invoering van passend onderwijs, en dat de ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden nauwkeurig worden gevolgd via een periodieke monitor;
- dat ook hem signalen bereiken dat leraren zich zorgen maken dat er, door de invoering van passend onderwijs, veel meer leerlingen in de klas komen die extra ondersteuning nodig hebben en dat zij daarvoor onvoldoende zijn toegerust. Hij neemt die signalen serieus en vindt dat ook de schoolbesturen ze serieus moeten nemen. Hij wijst erop dat er ook misverstanden bestaan over wat passend onderwijs betekent. Als voorbeeld noemt hij dat veel leraren het beeld hebben dat het speciaal onderwijs helemaal wordt opgeheven. Dat is zeker niet het geval. Naar de mening van de staatssecretaris zijn de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden primair aan zet om onduidelijkheden over de vormgeving van passend onderwijs in hun eigen regio weg te nemen.

De staatssecretaris gaat vervolgens in op de verschillende 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden om evenwicht te behouden tussen taken enerzijds en personeel, middelen en tijd anderzijds:

- middelen - opeenvolgende kabinetten hebben geïnvesteerd in het basisonderwijs. Het bedrag per leerling is in het afgelopen decennium aanzienlijk gestegen. Hij beschouwt het als zijn verantwoordelijkheid zorg te dragen voor een evenwichtige verdeling van het geld, die zo goed mogelijk aansluit bij de inspanningen en uitgaven die scholen moeten doen. De staatssecretaris stelt dat de bekostiging van het basisonderwijs regelmatig wordt geëvalueerd. Niet alleen op basis van wettelijke verplichtingen daartoe, maar ook los daarvan. De laatste evaluatie van de materiële bekostiging is uitgevoerd met instemming van de PO-Raad over de aanpak. De uitkomst laat zien dat de feitelijke uitgaven niet veel afwijken van de bekostiging. De invoering van de lumpsum is geëvalueerd en regelmatig worden onderdelen van de bekostiging gezien als signalen daartoe aanleiding geven. De staatssecretaris neemt onze aanbeveling, te overwegen ook de gegevens 'niveauverschil' en 'gevraagde differentiatie' een plek te geven in de normatieve verdeling van de middelen, niet over. Onder meer omdat voor de langere termijn het voornemen is om de bekostiging zoveel als mogelijk te vereenvoudigen. Het toevoegen van extra elementen die meewegen in de bepaling van de omvang van de normatieve formatie is hieraan contrair;
- taken - de staatssecretaris heeft scherp op het netvlies dat de vraag welke taken het basisonderwijs moet uitvoeren, vraagt om een duidelijke afweging. Niet alleen van zijn kant, maar zeker ook door de schoolbesturen. Hij constateert dat er druk is vanuit de samenleving en de politiek om bepaalde taken in het basisonderwijs te beleggen. Echter, ook veel werkdruk komt uit het onderwijs zelf, bijvoorbeeld door de ambities die besturen zelf formuleren. Hij is van plan om gesprekken te gaan voeren met de sector over het onderwijsaanbod.
- personeel - via het programma School aan Zet biedt het Ministerie van OCW momenteel ondersteuning aan de professionalisering van leraren met het oog op de invoering van passend onderwijs. In de Lerarenagenda, die voor begin oktober is toegezegd aan de Tweede Kamer, gaat de staatssecretaris verder in op de professionalisering van leraren en de voorbereiding van toekomstige leraren op de opleidingen.

Overige aanbevelingen

De staatssecretaris acht de invoering van passend onderwijs niet strijdig met de ambitie om de leeropbrengsten te verhogen. Wel ziet hij dat dit in de klas spanning kan opleveren. De inspectie werkt de komende jaren verder aan een transparante opbrengstenmaat waarin alle leerlingen meetellen en waarbij zichtbaar rekening wordt gehouden met de complexiteit van de leerlingenpopulatie. Hiermee wordt een antwoord geboden op het door scholen ervaren gebrek aan waardering voor de inspanningen die zij leveren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Uiteindelijk gaat het erom de toegevoegde waarde van de school bij alle leerlingen, ook de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, in beeld te krijgen.

Over hoe op basis van de principes van open data een duurzame informatiehuishouding kan worden vormgegeven die inzicht biedt in middelen en prestaties van het basisonderwijs gaat de staatssecretaris in gesprek met DUO, de inspectie en de PO-Raad. Hij gaat graag in op ons aanbod, hierin mee te denken. Nadere analyse moet meer inzicht geven in de relatie die er is tussen de bekostiging en de kwaliteit die scholen leveren en helder maken wat besturen allemaal doen om hierin evenwicht te bereiken.

Reactie PO-Raad

De PO-Raad herkent de centrale conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er een wankel evenwicht is in de verhouding tussen wat scholen aankunnen en wat er van hen gevraagd wordt.

Onze conclusie dat de financiële en personele voorwaarden voor een succesvolle invoering van passend onderwijs 'niet ideaal' zijn, is wat de PO-Raad betreft een halve conclusie. Er kan na het lezen van het rapport volgens de PO-Raad maar één eindconclusie zijn: de invoering van passend onderwijs is onder de huidige omstandigheden een risicovolle onderneming, die er toe kan leiden dat de balans nog verder zoekraakt.

Het proces van invoering van passend onderwijs is op dit moment nog in een voorbereidende fase: de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden. Niemand weet nog hoe passend onderwijs er in de praktijk van de school en van de klas uit zal zien. De PO-Raad verzoekt ons met klem om circa drie jaar na invoering van passend onderwijs opnieuw te onderzoeken of ambities, doelstellingen en middelen op elkaar zijn afgestemd.

In de reactie gaat de PO-Raad ook specifiek in op de aanbevelingen die wij aan schoolbesturen doen:

- De eerste aanbeveling aan schoolbesturen om de uitgaven bij een krimp budget zo veel mogelijk mee te laten dalen met de baten en om op incidentele baten geen structurele verplichtingen aan te gaan, ervaart de PO-Raad al badinerend. Schoolbesturen zijn zich volgens de PO-Raad bewust van deze basisprincipes van financieel beheer. Uit de cijfers over de sector blijkt volgens de PO-Raad dat schoolbesturen de tering naar de nering zetten en daarom noodgedwongen werknemers ontslaan.
- Het belang van goed financieel management geldt uiteraard ook voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, aldus de PO-Raad. De raad zal samenwerkingsverbanden ondersteunen bij het professionaliseren van het financieel management.
- Passend onderwijs moet landen in het klaslokaal. In dat verband onderschrijft de PO-Raad onze aanbeveling aan schoolbesturen dat zij leraren in staat moeten stellen hun handelingsrepertoire te vergroten in het omgaan met de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.
- De PO-Raad is van mening dat onze aanbeveling om het draagvlak voor passend onderwijs te vergroten een belangrijke opdracht is aan de schoolbesturen. De PO-Raad adviseert dat ook in de diverse implementatieactiviteiten die worden uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.

Ten slotte geeft de PO-Raad aan dat onze aanbevelingen urgentie missen en niet voldoende zijn om de wankele verhouding tussen mensen, middelen, taken en tijd te herstellen. De PO-Raad constateert nu al dat leerkrachten in het basisonderwijs moeite ervaren in het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en handen tekort komen om alle kinderen in de klas adequaat te begeleiden en op te leiden. Met het verhogen van de ambities in het kader van passend onderwijs wordt de kloof tussen ambities en praktijk groter. Tenzij ambities worden bijgesteld of financiële middelen worden opgehoogd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Naar aanleiding van de reacties van de staatssecretaris van OCW en de PO-Raad benadrukken we het belang van het over drie of vier jaar opnieuw tegen het licht houden van de invoering van passend onderwijs. Dat betekent in ieder geval een integrale evaluatie van de lumpsum. De staatssecretaris suggereert in zijn reactie dat de lumpsum al voldoende geëvalueerd wordt. Wij zijn van mening dat dit niet gebeurt op de manier die bij de invoering van de lumpsum in 2006 afgesproken was. Ook onderzoek naar de uitvoering van passend onderwijs vanaf 2014 dient volgens ons onderdeel uit te maken van de evaluatie. De duurzame informatiehuishouding in het primair onderwijs waaraan de staatssecretaris de komende tijd werkt geeft idealiter het basismateriaal voor zo'n evaluatie. Deze zal namelijk inzicht geven in de publieke middelen die het primair onderwijs ontvangt, in relatie tot de prestaties die het levert.

Bij de evaluatie van de lumpsum gaat het zowel om de personele als de materiële component daarvan. Evaluatie hiervan kan antwoord geven op de volgende vragen die, naar onze mening, nog openstaan:

- Is de reguliere bekostiging op basis van het aantal leerlingen na de invoering van passend onderwijs nog steeds de belangrijkste basis voor de bekostiging, of moet 'niveauverschil' of 'gevraagde differentiatie' ook een rol spelen?
- Is er over drie of vier jaar nog steeds een groot verschil tussen het aantal fte's dat uit de rijksbekostiging kan worden betaald en het aantal fte's dat in werkelijkheid in het basisonderwijs op de loonlijst staat? Zo ja, hoe is dat te verklaren?

Bij de evaluatie van de uitvoering van passend onderwijs zijn relevante aspecten om aandacht aan te besteden:

- de gevolgen van de nieuwe wijze van bekostigen van de samenwerkingsverbanden en de daarmee samenhangende herverdeeleffecten, voor zover dat dan al mogelijk is;
- de mate waarin het leraren lukt, een gedifferentieerd onderwijsaanbod te realiseren in hun groep, waarmee ze aansluiten bij de verschillende onderwijsbehoeften van de leerlingen in die groep;
- de ontwikkelingen in de prestaties op taal en rekenen.

Tot slot zien wij het belang van het feit dat de Inspectie van het Onderwijs indicatoren gaat ontwikkelen voor de opbrengsten van scholen die rekening houden met de complexiteit van de leerlingpopulatie. Dit is relevant voor een evenwichtige publieke verantwoording over de besteding van publieke middelen die het basisonderwijs ontvangt en de prestaties die het basisonderwijs daarmee levert.

I.I

Wat houdt passend onderwijs in?

Passend onderwijs moet ervoor zorgen dat alle leerlingen een plek in het onderwijs krijgen die zo goed mogelijk past bij hun individuele behoeftes. Er is geen blauwdruk voor de organisatie van passend onderwijs op basisscholen: het Ministerie van ocw legt de verantwoordelijkheid en de financiële middelen ervoor bij de schoolbesturen. Zij bepalen, samen met alle andere besturen in het samenwerkingsverband, hoe de ondersteuning wordt georganiseerd en hoe de middelen worden verdeeld. Doordat de samenwerkingsverbanden deze keuzes veelal nog moeten invullen, is momenteel voor veel scholen, leraren, ouders en leerlingen nog onduidelijk wat er precies gaat veranderen als passend onderwijs wordt ingevoerd.

De Wet passend onderwijs wordt op 1 augustus 2014 ingevoerd, hoewel er al sinds 2005 wordt nagedacht over de invoering van een nieuw stelsel voor extra onderwijs-ondersteuning. Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft er voor gekozen om niet het bestaande stelsel aan te passen, maar een nieuw stelsel in te voeren. Een nieuw stelsel met als belangrijkste kenmerk de verdergaande decentralisatie naar scholen, in combinatie met minder regeldruk. In dit artikel leggen we op hoofdlijnen het huidige beleid voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte uit, de inhoud van passend onderwijs en de veranderingen die het met zich meebrengt. Ook schetsen we een beeld van de huidige praktijk.

Hoe is de ondersteuning van leerlingen nu geregeld?

Bij de ondersteuning van leerlingen wordt onderscheid gemaakt tussen lichte en zware ondersteuning. De lichte ondersteuning betreft ondersteuning die kan plaatsvinden in het reguliere basisonderwijs of in het speciaal basisonderwijs. In de huidige situatie werken de besturen van de basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs samen in 240³ samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) om de lichte ondersteuning vorm te geven. De samenwerkingsverbanden ontvangen hiervoor een vast budget per leerling. Elk samenwerkingsverband heeft een permanente commissie leerlingenzorg die beoordeelt of een leerling kan worden toegelaten tot het speciaal basisonderwijs.

De samenwerkingsverbanden WSNS zijn in 1998 opgericht. Het doel van WSNS is het bevorderen van de integratie in de basisschool van leerlingen die speciale zorg nodig hebben. In het kader van WSNS is ook het speciaal basisonderwijs opgericht. Dit was een samenvoeging van scholen die destijds onderwijs gaven aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, (zeer) moeilijk lerende kinderen en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters.

De zware ondersteuning vindt plaats op de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Speciaal onderwijs is bedoeld voor kinderen met een handicap, chronische ziekte of stoornis. De scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs werken samen in 34 regionale expertisecentra.⁴ Elk regionaal expertisecentrum heeft een commissie voor indicatiestelling die volgens landelijk vastgestelde indicatiecriteria toetst of een leerling kan worden toegelaten tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een positieve

³ Peildatum februari 2013.

⁴ Met uitzondering van de scholen die zich richten op leerlingen met een visuele beperking.

indicatie geeft ook de mogelijkheid tot inschrijving bij een reguliere school met leerlinggebonden financiering (lgf), ook wel rugzakje genoemd. Lgf is bedoeld voor leerlingen met een handicap of stoornis die zonder extra voorzieningen geen regulier onderwijs kunnen volgen. Met de lgf kunnen scholen bijvoorbeeld extra begeleiding of aangepast lesmateriaal inkopen. Daardoor kan een leerling op een reguliere basisschool blijven. Voor elke leerling met een indicatie volgt een hogere bekostiging: dit is in de vorm van hogere bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs of in de vorm van de lgf.

Wat verandert er met passend onderwijs?

Met de invoering van passend onderwijs in 2014 worden samenwerkingsverbanden passend onderwijs verantwoordelijk voor de organisatie, toelating en bekostiging van alle vormen van ondersteuning aan leerlingen, zowel de lichte als zware ondersteuning⁵. De huidige samenwerkingsverbanden WSNS worden afgeschaft, net als de lgf. De lgf-bekostiging die nu naar de reguliere scholen gaat, gaat vanaf 1 augustus 2014 naar het samenwerkingsverband waar ze deel van uitmaken.

Het is de bedoeling van het Ministerie van OCW dat door het stelsel voor passend onderwijs de knelpunten in het bestaande systeem aangepakt worden. Als belangrijkste knelpunten worden gezien: de beheersbaarheid van de financiën, de bureaucratie rond indicatiestelling (die de focus legt op wat leerlingen niet kunnen, in plaats van op wat zij wel kunnen) en een te groot aantal thuiszitters (OCW, 2013). In de aanloop naar het wetsvoorstel voor passend onderwijs is er al door verschillende partijen op gewezen dat de doelstellingen ervan niet helder zijn omschreven (zie onder meer Algemene Rekenkamer, 2005 en 2010, en ECPO, 2010, 2011 en 2013). Wanneer is een aanbod 'passend', bijvoorbeeld. Naar aanleiding van een doorlichting van het invoeringsprogramma passend onderwijs die het ministerie heeft laten uitvoeren - de zogenaamde gateway review⁶ -, zijn het Ministerie van OCW en de sectororganisaties onder meer een traject gestart om de doelen en (inhoudelijke) kwaliteitseisen te verduidelijken. In oktober 2013 wordt een volgende gateway review uitgevoerd om te toetsen of het programma voldoende is aangepast.

Wat houdt passend onderwijs in?

We hebben de veranderingen die het gevolg zijn van de invoering van passend onderwijs in een overzicht op de volgende pagina opgenomen.

⁵ Het speciaal onderwijs van cluster 1 en 2 (voor respectievelijk leerlingen met visuele beperkingen en voor leerlingen met auditieve en communicatieve beperkingen) maken geen onderdeel uit van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Voor een toelichting op de verschillende clusters in het speciaal onderwijs, zie artikel 1.2 Hoeveel leerlingen hebben extra ondersteuningsbehoefte?

⁶ Hoofdvraag van de review was: gaat het gezamenlijke programma van het Ministerie van OCW en haar partners ervoor zorgen dat passend onderwijs per 1 augustus 2014 gaat functioneren?

Tabel 1 Veranderingen passend onderwijs in het primair onderwijs	
Huidige situatie primair onderwijs	Na invoering passend onderwijs
240 samenwerkingsverbanden, verantwoordelijk voor lichte ondersteuning, 34 regionale expertisecentra verantwoordelijk voor zware ondersteuning	76 samenwerkingsverbanden, verantwoordelijk voor lichte en zware ondersteuning
Landelijke indicatiecriteria voor toelating speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering	Landelijke indicatiestelling en leerlinggebonden financiering afgeschaft, samenwerkingsverbanden bepalen criteria en toewijzing extra ondersteuning
Budget voor lichte ondersteuning is vast bedrag per leerling, budget voor zware ondersteuning is open einde regeling	Wijze toekennen budget voor lichte ondersteuning blijft hetzelfde, budget voor zware ondersteuning wordt verdeeld naar rato aantal leerlingen
Ouders moeten zelf school vinden voor kind	Schoolbesturen hebben zorgplicht

Samenwerkende schoolbesturen in de regio

De 229 samenwerkingsverbanden WSNS in het basisonderwijs worden omgevormd tot 77 regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De indeling van de scholen over regio's is vastgesteld door de minister van OCW. In een samenwerkingsverband zitten gemiddeld ongeveer 16 besturen, 90 scholen en 20.000 leerlingen. In november 2013 moeten deze nieuwe samenwerkingsverbanden (als rechtspersonen) zijn opgericht.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben van de minister van OCW de opdracht gekregen om binnen hun regio tot een samenhangend en dekkend geheel aan onderwijssteuning te komen, zodat er voor iedere leerling een passende plek in het onderwijs is. Schoolbesturen maken daartoe afspraken over de organisatie van de ondersteuningsvoorzieningen en over hoe de beschikbare (financiële) middelen worden verdeeld. Zij moeten ook beslissen hoe ze toelating tot voorzieningen regelen. De landelijke indicatiesystematiek voor toelating tot het speciaal onderwijs wordt namelijk in het nieuwe stelsel afgeschaft. Alle afspraken leggen de schoolbesturen in het samenwerkingsverband vast in een zogeheten ondersteuningsplan.

De Inspectie van het Onderwijs gaat toezicht houden op hoe de samenwerkingsverbanden hun taken uitvoeren. Zomer 2013 stelt de inspecteur-generaal het toezichtkader vast, waarna het ter goedkeuring aan de minister van OCW wordt voorgelegd. Uit het concept toezichtkader blijkt dat het toezicht op de samenwerkingsverbanden risicogericht zal zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Dat wil zeggen dat alleen nader onderzoek wordt gedaan bij samenwerkingsverbanden die slecht scoren op bepaalde indicatoren. Het ondersteuningsplan is één van die indicatoren⁷. Daarnaast rapporteert de inspectie jaarlijks over de positieve en negatieve ontwikkelingen in het gehele onderwijsbestel. Hiervoor onderzoekt de inspectie een representatieve steekproef van samenwerkingsverbanden.

⁷ De andere indicatoren uit het concept toezichtkader zijn: aantal thuiszitters, spreiding en doorstroom in het onderwijs, (eerder gegeven) inspectieoordelen op scholen in instellingen, signalen die wijzen op tekortkomingen in de uitvoering van passend onderwijs in de regio en de deskundigheid op het gebied van ondersteuning door de leraar.



Hoe worden de ondersteuningsmiddelen verdeeld in het basisonderwijs?

Veranderingen budget en bekostiging ondersteuning

De samenwerkingsverbanden WSNS ontvangen financiële middelen voor de organisatie van de lichte ondersteuning. In het nieuwe bekostigingsstelsel dat op 1 augustus 2015 in werking treedt, ontvangen de samenwerkingsverbanden ook de financiële ondersteuningsmiddelen voor de zware ondersteuning. Van het totaalbedrag moeten eerst het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs worden bekostigd. Het bedrag dat overblijft, is beschikbaar voor extra ondersteuning op de reguliere basisscholen.

Daarnaast verandert de grondslag van de bekostigingssystematiek: van drie verschillende bekostigingsstelsels (speciaal onderwijs, WSNS en lgf) naar een vast ondersteuningsbedrag per leerling. Omdat op dit moment de middelen voor zware ondersteuning ongelijk verdeeld zijn over het land, heeft het andere bekostigingssysteem herverdeel-effecten tussen de regio's tot gevolg. Er is een overgangsregeling waarbinnen de regio's in vijf jaar tijd, van 2015 tot 2020, naar het nieuwe budget toe kunnen groeien.

Zorgplicht voor schoolbesturen

In het nieuwe stelsel hebben scholen vanaf 1 augustus 2014 een 'zorgplicht'. Dit betekent dat schoolbesturen verplicht zijn om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een passende onderwijsplek te bieden. Als de school een leerling dat niet zelf kan bieden, dan moet de school een andere school vinden die dit wel kan. De zorgplicht geldt niet voor (OCW, 2011):

- leerlingen die bijvoorbeeld alleen een taalachterstand hebben en extra ondersteuning nodig hebben om die achterstand in te lopen. Voor de bestrijding van achterstanden zijn middelen beschikbaar bij scholen en gemeenten;
- leerlingen die extra ondersteuning behoeven en die op een wachtlijst van een school staan. Overigens is de school verplicht om transparant te zijn over hun beleid voor het plaatsen van kinderen die op de wachtlijst staan.

Praktijk: onduidelijkheid over gevolgen passend onderwijs

Uit onderzoek van het Ministerie van OCW blijkt dat alle samenwerkingsverbanden hard werken aan de bestuurlijke en inhoudelijke voorbereiding op passend onderwijs (OCW, 2013). Er zijn wel grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de wijze waarop en de snelheid waarmee ze dat doen.

Vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden die wij hebben gesproken tijdens ons onderzoek bevestigen dit beeld. Samenwerkingsverbanden waarbinnen weinig gaat veranderen in de samenstelling, willen veelal hun huidige beleid in grote lijnen voortzetten. Bij de samenwerkingsverbanden die te maken krijgen met grootschalige fusies ligt dat anders. Daar overleggen de schoolbesturen nog over de inrichting van het samenwerkingsverband. De belangrijkste beslissingen over de inrichting van de extra ondersteuning moeten in die gevallen dan ook nog worden genomen, bijvoorbeeld over welke leerlingen straks in aanmerking komen voor extra ondersteuning. Ook over de manier waarop de financiële middelen worden ingezet, is vaak nog niet besloten, bijvoorbeeld over welke voorzieningen op het niveau van het samenwerkingsverband worden gefinancierd en welke middelen worden verdeeld over de besturen en scholen. Daardoor weten scholen niet zeker of zij de huidige ondersteuning kunnen continueren. Sommige vrezende met passend onderwijs goed functionerende ondersteuningsvoorzieningen te verliezen. Door de financiële onzekerheid reserveren sommige besturen geld op hun begroting.

Ook over de inhoud van passend onderwijs bestaan op de scholen die we hebben bezocht verschillende beelden. Sommige schoolleiders en leraren denken dat de speciale scholen worden afgeschaft of dat het vrijwel onmogelijk wordt om een leerling te verwijzen naar het speciaal (basis)onderwijs. De overheersende gedachte is in ieder geval dat zij meer leerlingen in de klas krijgen die zware ondersteuning nodig hebben. Leraren maken zich daar zorgen over, omdat zij niet verwachten dat er voor deze leerlingen ook meer ondersteuning in de klas komt.

“Wij proberen leerlingen zo lang mogelijk binnen de school te houden. In de onderbouw lukt dat nog wel, maar veel van deze leerlingen lopen in de bovenbouw vast. Niet alleen op leergebied, maar vooral op sociaal-emotioneel gebied. De specialisten van het speciaal onderwijs zeggen dan tegen ons dat we het veel te lang hebben geprobeerd. Tja, hoe zit dat met passend onderwijs? Moeten wij het dan ineens wel kunnen?”



Hoe worden ondersteuningsmiddelen verdeeld in het basisonderwijs?

De invoering van de zorgplicht zal niet tot grote veranderingen leiden volgens de besturen en schoolleiders die we hebben gesproken. Ook nu lukt het hen om voor het merendeel van de leerlingen een passende plek te vinden en dat zal naar hun idee niet veranderen. Wel denken ze dat er altijd een groep leerlingen zal zijn waar scholen slecht raad mee weten, vooral leerlingen met zware gedragsproblemen en leerlingen die veel een-op-een aandacht nodig hebben. Het is de vraag hoe de zorgplicht voor deze leerlingen zal uitpakken. Verwijzing naar het speciaal onderwijs (al dan niet tijdelijk) blijft mogelijk, al kunnen er in samenwerkingsverbanden met een ongunstige financiële uitgangspositie knelpunten ontstaan.

De Kinderombudsman meent dat het, ondanks de zorgplicht, net als nu nog steeds lang kan duren voordat een school is gevonden die passend onderwijs kan bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben (Kinderombudsman, 2013). Dit kan leiden tot thuiszitten.

Om de zorgplicht voor alle leerlingen te realiseren, hebben we de volgende succesfactoren gehoord:

- Gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid binnen het samenwerkingsverband voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte;
- Snelle ondersteuning door korte lijnen tussen scholen in combinatie met een externe ondersteuningsstructuur;
- Scholing of ondersteuning van leraren in het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, zoals leerlingen met gedragsproblemen.

Bronnen

Algemene Rekenkamer (2005). *Weer samen naar school; Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 962, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs; Terugblik 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 338, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

ECPO (2010). *Op weg naar passend onderwijs 2; Voortgang 2009/2010*. Den Haag: ECPO.

ECPO (2011). *Op weg naar Passend onderwijs 3; Ervaringen en lessen voor de toekomst*. Den Haag: ECPO.

ECPO (2013). *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Het toezicht op de samenwerkingsverbanden po/vo Passend Onderwijs; Concept*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kinderombudsman (2013). *Van leerplicht naar leerrecht; Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*. Den Haag: Kinderombudsman.

Ministerie van OCW (2011). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basis-onderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs; Memorie van Toelichting*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33106, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2013). *Eerste voortgangsrapportage over de implementatie passend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

I.2

Hoeveel leerlingen hebben extra ondersteuningsbehoefte?

Een kwart van alle leerlingen in het primair onderwijs heeft een extra ondersteuningsbehoefte. Ongeveer een kwart daarvan zit in een speciale setting (speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs) of in het regulier onderwijs met leerlinggebonden financiering (lgf). Het percentage leerlingen dat in een speciale setting zit is de afgelopen twintig jaar in totaal ongeveer gelijk gebleven, maar daarbinnen zijn wel verschuivingen zichtbaar. Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs is in deze periode gedaald, terwijl het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs is gegroeid.

Aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het basisonderwijs

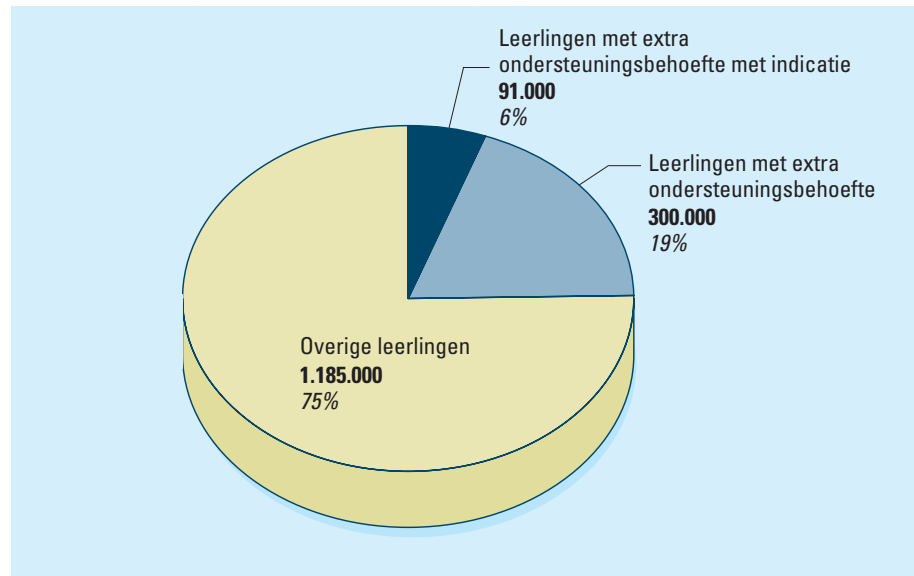
In 2012 telde het basisonderwijs in totaal ruim 1,5 miljoen leerlingen. Van deze leerlingen heeft 25% (391.000) extra ondersteuning nodig (zie figuur 1). 91.000 leerlingen daarvan (ook 25%) hebben een formele indicatie⁸ waardoor voor hen extra financiering beschikbaar is. Ze zitten in het speciaal onderwijs (34.000), in het speciaal basisonderwijs (40.000) of in het reguliere basisonderwijs met externe begeleiding via lgf (17.000, de zogenaamde rugzakleerlingen). Het Ministerie van OCW rapporteert in het kader van passend onderwijs over deze groep van 91.000 leerlingen (OCW, 2010; 2012).

Er zijn ook leerlingen in het reguliere basisonderwijs met een (tijdelijke) extra ondersteuningsbehoefte, zonder formele indicatie. Dit zijn er naar schatting 300.000⁹, 19% van alle leerlingen in het basisonderwijs. Een deel van deze leerlingen is gediagnosticeerd met bijvoorbeeld dyslexie, dyscalculie, ADHD, autisme, een visuele of auditieve handicap, een ontwikkelingsachterstand, hoogbegaafdheid of faalangst. Leerlingen met een label of een etiket, heet dat vaak in de praktijk.

⁸ De Permanente Commissie Leerlingenzorg verstrekt een toelaatbaarheids-verklaring voor het speciaal basisonderwijs en de Commissie voor de Indicatiestelling doet de indicatiestelling voor de verwijzing naar het speciaal onderwijs.

⁹ Het aantal van 300.000 leerlingen is een behoudende schatting op basis van de cohortonderzoeken basisonderwijs (Smeets et al., 2007 en Driessen et al., 2012), eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2005) en dit onderzoek. Uit ons onderzoek uit 2005 blijkt 21% van de leerlingen op de basisscholen 'zorgleerling' te zijn. Uit de cohortonderzoeken basisonderwijs komt naar voren dat (90% van) de groepsleerkrachten in het basisonderwijs 21-27% van hun leerlingen beoordelen als leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Als we uitgaan van de ondergrens van 21% dan komt dat neer op circa 317.000 leerlingen. Tot deze groep horen ook de rugzak-leerlingen (17.000). Daar-mee komt het aantal niet-geïndiceerde leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier basisonderwijs uit op ongeveer 300.000 leerlingen.

Figuur 1 Aantal en type leerlingen in basisonderwijs (2012)



Bronnen: Ministerie van OCW, Algemene Rekenkamer (2005), Smeets et al (2007) en Driessen et al. (2012).

In een klas op een reguliere basisschool kunnen dus zowel geïndiceerde leerlingen zitten als leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die geen formele indicatie hebben. Hieronder een voorbeeld hoe dat in de praktijk kan uitpakken:

In groep 3 zitten in totaal dertig leerlingen. De juf ervaart dat een kwart van die kinderen niet met de rest van de groep mee kan komen. “Eén jongen heeft een rugzakje. Hij kan moeilijk op zijn plek blijven zitten en zoekt steeds confrontaties op. Een ander kind heeft autistische kenmerken. Hij is niet gediagnosticeerd als autistisch, maar reageert paniekerig als dingen afwijken van het programma. Een ander kind leeft in zijn hoofd, hoort stemmen van stripfiguren, heeft een grote fantasie en is gauw afgeleid. Er is ook een jongen die heel brutaal is, grove woorden tegen de juf roept, gewoon opstaat en door de klas gaat lopen, of zijn boeken op de grond gooit en de klas uitloopt. Eén jongen met een hoor- en spraakprobleem was door zijn gedrag na vier maanden niet meer te handhaven in de klas en is uiteindelijk naar een andere groep gegaan. Ten slotte zijn er twee kinderen die rustig zijn, maar die wel veel moeite hebben met lezen.”

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in regulier onderwijs

Leraren in het regulier basisonderwijs noemen een leerachterstand, een problematische werkhouding en teruggetrokken of faalangstig gedrag als de meest voorkomende problemen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (Driessen et al., 2012). Daarna komen leerlingen met een communicatieprobleem, leerlingen met een verstandelijke beperking en leerlingen die overactief, impulsief, agressief of antisociaal zijn het meeste voor. De meeste van deze leerlingen hebben meerdere problemen tegelijk, die zich uiten in gedragsproblemen. De Onderwijsraad schat de omvang van de laatstgenoemde groep al decennialang op 10 tot 15% van alle kinderen en jongeren (Onderwijsraad, 2010).

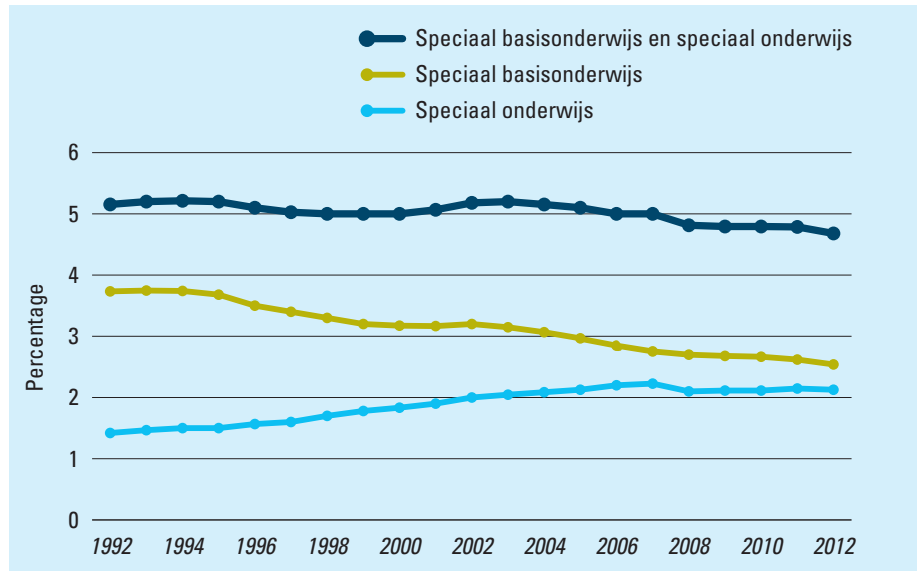
Leraren hebben de meeste moeite met leerlingen die overactief, impulsief, agressief of antisociaal zijn, omdat deze leerlingen storend of zelfs bedreigend kunnen zijn voor leraar en voor klasgenoten.

In groep 7 van een openbare basisschool in een achterstandswijk zitten in totaal 22 leerlingen. Een deel van deze groep heeft gediagnosticeerde problemen en krijgt extra ondersteuning van externe instanties. De lerares komt de volgende ondersteuning tegen (vaak ontvangen leerlingen meer dan één van deze vormen van ondersteuning): ondersteuning bij leerachterstanden (negen keer), logopedie (tien keer), hulp bij dyslexie (vier keer), ondersteuning van maatschappelijk werk (vier keer), hulp bij een angststoornis (een keer), hulp bij ADD (twee keer), hulp bij ADHD (twee keer), ergotherapie (een keer), therapie voor stotteren (twee keer), motorische therapie (een keer), ondersteuning bij dyscalculie (een keer), hulp bij een disharmonisch intelligentieprofiel (een keer) en ondersteuning bij traumaverwerking (een keer). De lerares geeft aan dat de kinderen met gedragsproblemen het lastigst zijn: “Ik heb twee kinderen met ADHD in de klas en het is onmogelijk om aan de instructietafel te werken als er tegelijk stuiterballen door de klas rennen die ik in de gaten moet houden. Ik doe de hele dag niks anders dan politieagent spelen. Ik kan daardoor geen aandacht meer geven aan de gewone kinderen”.

Trend leerlingen in een speciale setting

In de afgelopen twee decennia is het totaalpercentage leerlingen in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs vrijwel constant gebleven (zie figuur 2): ongeveer 5%.

Figuur 2 Percentage leerlingen in speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs



Bron: Ministerie van OCW



Wat houdt passend onderwijs in?

De deelname van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs neemt sinds 1995 af: van 3,7% in 1995 naar 2,5% in 2012. Dit is waarschijnlijk het gevolg van Weer Samen Naar School (WSNS).

Tegelijkertijd is er in deze periode een stijging van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, namelijk van 1,5% in 1995 naar 2,1% in 2012.

Een deel van de leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs is meteen in groep 1 ingestroomd, een ander deel is verwezen vanuit het reguliere basisonderwijs. Het verwijsgedrag van de reguliere basisscholen laat dezelfde trend zien. Tussen 1992 en 2012 is het aantal verwijzingen vanuit het reguliere basisonderwijs naar het speciaal basisonderwijs met ruim een derde gedaald (van circa 11.000 naar 7.000 leerlingen). Tegelijkertijd is het aantal verwijzingen van het basisonderwijs naar het speciaal onderwijs bijna verdubbeld (van 2.000 naar circa 4.000 leerlingen).¹⁰

¹⁰ Dit is exclusief rugzakleerlingen.

Eén van de verklaringen die het Centraal Planbureau (CPB, 2009) geeft voor deze trends zijn de financiële prikkels in de bekostiging. Bij WSNS is er een vast budget en gaat een stijging van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs ten koste van de beschikbare middelen voor het onderwijs aan de reguliere basisscholen. Hierdoor worden de reguliere basisscholen geprikkeld om de verwijzing naar die wordt bekostigd door het Rijk. Daardoor is het voor een reguliere basisschool aantrekkelijker om een leerling te verwijzen naar het speciaal onderwijs dan naar het speciaal basisonderwijs.

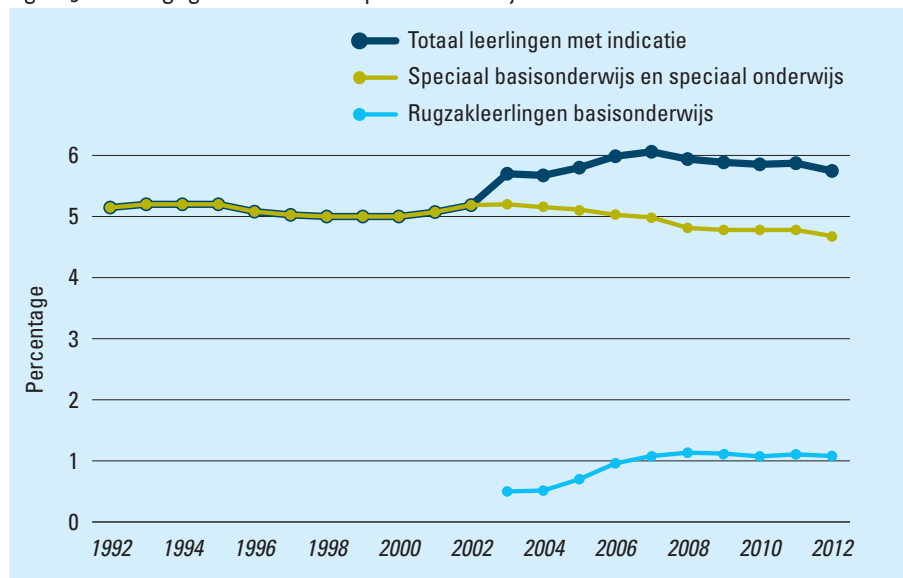
In het kader staat een beschrijving van twee leerlingen met gedragsproblemen in één klas. Het is de school gelukt om één van deze twee op de eigen school te houden.

“We hadden in groep 4 twee kinderen met gedragsproblemen. Bij beide kinderen hebben we hier iets aan proberen te doen, zodat ze op school konden blijven. Of dat lukt, is trouwens vooraf moeilijk te voorspellen. In dit geval is het bij één kind wel gelukt: zijn gedrag hebben we weten om te buigen, onder andere door het onderwijs beter te laten aansluiten op zijn niveau en zo zijn frustratie weg te nemen. Bij het andere kind is het helaas niet gelukt. Dit jongetje blijft andere kinderen schoppen en slaan en gaat waarschijnlijk naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs.”

Trend totaal aantal geïndiceerde leerlingen (lgf en speciale setting)

Het totaal aantal geïndiceerde leerlingen in het basisonderwijs is tussen 2003 en 2012 toegenomen (zie figuur 3).¹¹ Deze toename is vrijwel geheel toe te rekenen aan de invoering van de lgf in 2003.

Figuur 3 Percentage geïndiceerde in het primair onderwijs



Bron: Ministerie van OCW

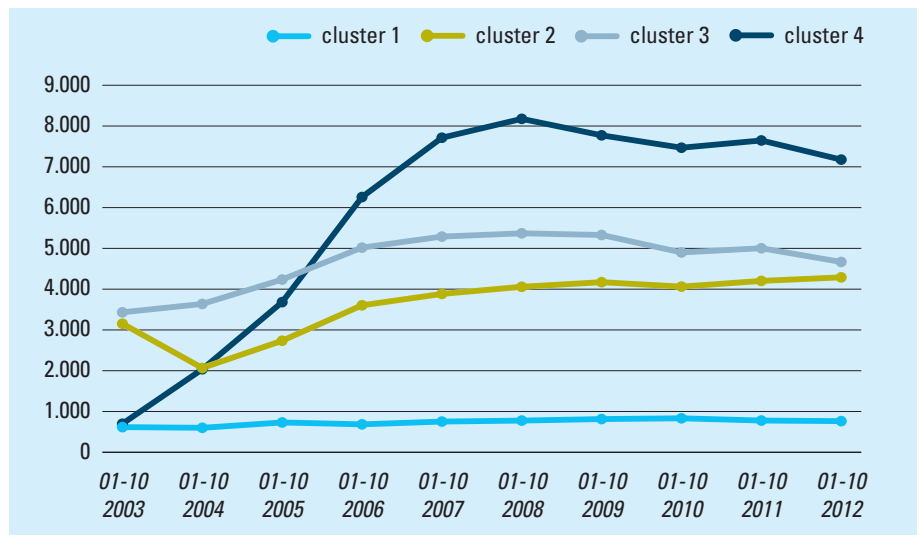
Leerlingen met lgf, ook wel rugzakleerlingen genoemd, hebben een indicatie voor het speciaal onderwijs. De scholen voor speciaal onderwijs zijn ingedeeld in vier clusters van beperkingen:

¹¹ Vóór de invoering van de lgf-regeling was er ook een vorm van verbijzonderde bekostiging voor deze doelgroep. De leerlingen die hier gebruik van maakten zijn niet meegenomen in het bovenstaande figuur. Deze groep was qua omvang echter beperkt.

- Cluster 1: met visuele beperkingen¹²;
- Cluster 2: met auditieve en/of communicatieve beperkingen;
- Cluster 3: met lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen;
- Cluster 4: met gedragsstoornissen en/of psychiatrische ontwikkelingsstoornissen.

De toename van het aantal rugzakleerlingen tussen 2003 en 2012 vond vooral plaats in cluster 4 (zie figuur 4). Mogelijke verklaringen zijn de betere diagnostiek van de beperking van een kind, de verruiming van het medische begrip autisme en het strategische gedrag van scholen en ouders. Ouders zagen door de lgf een mogelijkheid om aan de latente ondersteuningsbehoefte van hun kinderen te voorzien die op de reguliere scholen zitten. Daarnaast zouden reguliere scholen de ouders hebben aangemoedigd om lgf aan te vragen, waardoor de scholen een extra budget krijgen voor de extra ondersteuning die ze aan moeilijke leerlingen bieden (CPB, 2009).

Figuur 4 Aantal leerlingen met een rugzakje in het basisonderwijs naar cluster



Bronnen

Algemene Rekenkamer (2005). *Weer Samen Naar School; Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 962, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

CPB (2009). *Zorg om zorgleerlingen; Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Driessen, G., Mulder, L. & Roeleveld, J. (2012), *Cohortonderzoek COOL5-18; Technisch rapport basisonderwijs, tweede meting 2010/11*. Nijmegen: ITS-Radboud Universiteit Nijmegen.

Ministerie van OCW (2010). *Factsheet Passend Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

¹² Leerlingen met visuele beperkingen krijgen formeel geen lgf, maar de reguliere basisscholen krijgen voor deze leerlingen wel een extra bekostiging die vergelijkbaar is met lgf. Vergelijkbaar met lgf is ook dat de scholen voor speciaal onderwijs in cluster 1 extra worden bekostigd voor de begeleiding van deze leerlingen op de reguliere basisscholen. Om het overzichtelijk te houden zijn de cluster 1 leerlingen als rugzakleerlingen meegenomen in figuur 3 en 4.

Ministerie van OCW (2012). Kerncijfers 2007-2011 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Kelpen-Oler: Hub Tonnaer B.V.

Onderwijsraad (2010). *De school en leerlingen met gedragsproblemen*. Den Haag: DeltaHage grafische dienstverlening.

Smeets, E., Veen, I. van der, Derriks, M. & Roeleveld, J. (2007). *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Nijmegen: ITS-Radboud Universiteit Nijmegen.