



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

advies

VEREVENING ALS VERDEELMODEL BIJ DE BEKOSTIGING VAN SPECIALE ONDERWIJSZORG



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Aan de minister van Onderwijs
Cultuur en Wetenschap
Mr. A. Rouvoet
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum 17 juni 2010
ons kenmerk ECPO/010/53
onderwerp advies Verevening

Mijnheer de minister,

Hierbij biedt de Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs u het advies *Verevening als verdeelmodel voor bekostiging van speciale onderwijszorg* aan.

In januari 2010 heeft toenmalig staatssecretaris mevr. Dijkema de ECPO gevraagd haar te adviseren over verevening als uitgangspunt voor de verdeling van het voor speciale onderwijszorg beschikbare macrobudget. Het betreft de middelen voor de leerlinggebonden financiering (LGF cluster 3 en 4). Daarnaast gaat het om de verdeling van de leerlingplaatsen in het speciaal onderwijs over de ruim 300 samenwerkingsverbanden.

Met dit advies voldoet de ECPO aan het aan haar gerichte verzoek. Uitdrukkelijk dient gesteld dat dit advies uitsluitend betrekking heeft op de verdeling van de middelen en niet op de toereikendheid van het budget.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn:

- Van de beschikbare verdeelmodellen biedt verevening de meeste voordelen: objectief, transparant en ongevoelig voor strategisch gedrag. De ervaringen in het buitenland met verevende budgetten zijn bovendien positief.
- Aangenomen mag worden dat de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is gespreid. Noch uit de literatuur, noch uit de gesprekken met deskundigen, kan op dit moment iets anders worden opgemaakt.
- Sociale achterstand (opleiding en inkomen van ouders) is de enige risicofactor waarvan tot dusver is aangetoond dat deze samenhangt met leer- en opvoedingsproblemen. Echter, zolang sprake is van twee afzonderlijke beleidstrajecten (één voor onderwijsachterstand en één voor speciale onderwijszorg), acht de commissie het voor de hand liggend om eventuele compensatie voor sociale achterstand te regelen via het onderwijsachterstandenbeleid.
- Om de voordelen van verevening tot hun recht te laten komen is het belangrijk zo min mogelijk uitzonderingen op strikte verevening te creëren. Alleen wanneer de noodzaak objectief onderbouwd kan worden, is het maken van uitzonderingen wenselijk.

- Verevening richt zich uitsluitend op de landelijke verdeling van middelen over de samenwerkingsverbanden, het zegt niets over de verdeling van middelen binnen de samenwerkingsverbanden. De doelmatigheid van de verdeling van middelen binnen de samenwerkingsverbanden zal in de nieuwe situatie grotendeels afhangen van de inrichting en de werkwijze van de samenwerkingsverbanden.

Bij de implementatie van verevening verdienen o.a. de volgende punten bijzondere aandacht:

- Het vermijden van weglek-effecten. Verwijzingsmogelijkheden naar onderwijssoorten (LWOO/PRO) die nog wel een open-eindfinanciering kennen, brengen forse financiële risico's met zich mee.
- Duidelijkheid over de positie van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de wijze waarop de toegang tot de speciale scholen geregeld - en de SO plaatsen over de samenwerkingsverbanden verdeeld gaan worden.
- De kwetsbare positie van (te) kleine samenwerkingsverbanden.
- Het zichtbaar maken of de middelen voor speciale onderwijszorg de leerlingen ook daadwerkelijk bereiken.

De overgang van open-eindfinanciering naar verevende budgetten vraagt om:

- Tijdige informatie. Minstens twee jaar tevoren moet de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden duidelijkheid geboden worden over de consequenties van de beleidsveranderingen en de financiële herverdeeleffecten. Deze informatie is onontbeerlijk voor de samenwerkingsverbanden om zich adequaat te kunnen voorbereiden op de nieuwe situatie.
- Duidelijkheid over de inhoud en duur van de overgangperiode. Vooralsnog denkt de commissie aan een periode van vier à vijf jaar. Korter is niet goed mogelijk vanwege de doorlooptijd van eerder toegekende rugzakken, langer dan vijf jaar is onwenselijk omdat het einddoel dan buiten ieders horizon dreigt te geraken.

De commissie hoopt met dit advies een bijdrage te hebben geleverd aan een zorgvuldige voorbereiding en invoering van de voorgenomen vereveningsoperatie.

Met vriendelijke groet,



Drs. E.D.C.M. Lambrechts

Voorzitter van de Evaluatie- en adviescommissie
Passend onderwijs

advies

**VEREVENING ALS VERDEELMODEL
BIJ DE BEKOSTIGING VAN SPECIALE ONDERWIJSZORG**

Colofon

De evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) is een onafhankelijke commissie met als taak de experimenten en veldinitiatieven Passend onderwijs te evalueren en de minister van OCW over de vormgeving van Passend onderwijs te adviseren. De commissie bestaat uit vijf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Drs. E.D.C.M. Lambrechts	Voorzitter
Prof. dr. I.A. van Berckelaer-Onnes	lid
Drs. J. Gispen	lid
Prof. dr. J. L. Peschar	lid
Prof. dr. J.C. van der Wolf	lid
Dr. R. Gonggrijp	secretaris
Dr. C.M. van Rijswijk	extern adviseur

Uitgave van de ECPO, Den Haag, 2010
ISBN 978-94-90955-01-4

Bestellingen van publicaties

ECPO
Postbus 556
2501 CN Den Haag
Email: post@ecpo.nl

Ontwerp en opmaak

Jannemieke Klinkhamer

Drukwerk

AB Promotions

© ECPO, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

advies
Verevening als verdeelmodel
bij de bekostiging van speciale onderwijszorg

Den Haag, juni 2010

Inhoud

	Samenvatting en aanbevelingen	7
1	Inleiding	15
	1.1 Op weg naar een nieuw bekostigingssysteem voor speciale onderwijszorg	15
	1.2 Te beantwoorden vragen	16
	1.3 Totstandkoming en opzet van dit advies	16
2	De keuze voor verevening	19
	2.1 Budgettering en verevening	19
	2.2 Verdeling van het beschikbare budget	19
	2.3 Voor- en nadelen van verevening	20
3	Geografische spreiding van risicofactoren	23
	3.1 Gebruik versus behoeften	23
	3.2 Het meten van behoeften	25
	3.3 Geografische spreiding van risicofactoren	26
	3.4 Voor- en nadelen van het werken met uitzonderingen	27
4	Belangrijke aandachtspunten	29
	4.1. Het bereik van de beoogde verevening	29
	4.2. Risico van weglek-effecten	31
	4.3 Toegang tot scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs	32
	4.4 Effecten van de aanwezigheid van (semi-)residentiële voorzieningen	34
	4.5 Verevening en schaalgrootte	34
	4.6 Verevening op mesoniveau en de verantwoordelijkheid van de overheid	36
5	Transitieproblemen	37
	5.1 De noodzaak van een adequaat overgangstraject	37
	5.2 Het gekozen ijkpunt	37
	5.3 Informatie over herverdeeeffecten	38
	5.4 Verschuivingen in het zorgaanbod	39
	5.5 Consequenties voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs	40

6	Conclusies	43
	6.1 Verevening verdient de voorkeur	43
	6.2 Verevening en het werken met uitzonderingen	43
	6.3 Aandachtspunten bij de invulling van de beoogde vereveningsmaatregelen	44
	6.4 Aandachtspunten bij de invulling van overgangmaatregelen	45
	6.5 Tot slot	45
	LITERATUUR	46
	BIJLAGEN	
	1 Expertmeeting, 17 februari 2010	49
	2 Groepsgesprekken met velddeskundigen	53
	3 Gebruikte afkortingen	57

Samenvatting en aanbevelingen

Inleiding

Aanleiding tot het advies. In haar brief van 5 november 2009 heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW de Tweede Kamer geïnformeerd over haar plannen om de bekostiging van speciale onderwijszorg enkele belangrijke wijzigingen te laten ondergaan. Eén daarvan behelst de verevening van het voor speciale onderwijszorg beschikbare macrobudget. Dit verevenen betreft de evenredige verdeling van de middelen voor de leerlinggebonden financiering (LGF cluster 3 en 4) over de WSNS- en VO-samenwerkingsverbanden naar rato van het aantal leerlingen, ongeacht of het gaat om leerlingen met een beschikking of niet. Daarnaast betreft het de normering en - eveneens evenredige - verdeling van de leerlingplaatsen in het speciaal onderwijs over de WSNS- en VO-samenwerkingsverbanden.

De staatssecretaris heeft de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) gevraagd haar te adviseren over verevening als uitgangspunt voor budgetfinanciering.

Vier vragen. In het kader van de voorbereiding van het gevraagde advies heeft de ECPO de volgende vragen geformuleerd:

- a Wat zijn de voor- en nadelen van de beoogde verevening?
- b Dient bij de invoering van de beoogde verevening rekening te worden gehouden met specifieke regionale omstandigheden zoals een hoge concentratie leerlingen van wie verwacht mag worden dat zij speciale onderwijszorg nodig hebben?
- c Welke punten vergen bij de invoering van verevening bijzondere aandacht?
- d Met welke transitieproblemen moet bij de invoering van verevening rekening worden gehouden?

Deze vragen komen in dit advies één voor één aan de orde.

Totstandkoming van dit advies. De ECPO streeft er naar haar adviezen, waar mogelijk, te baseren op empirische feiten. Daarbij speelde bij de samenstelling van dit advies het probleem dat op het terrein van de verevening van de kosten van speciale onderwijszorg experimenten waarbij verevening in de praktijk is getoetst ontbreken. Gelukkig kon wel gebruik worden gemaakt van andere relevante empirische bevindingen. Deze bevindingen zijn besproken en getoetst in een expertmeeting en twee bijeenkomsten met velddeskundigen. Waar niet anders mogelijk heeft de ECPO haar oordeel gevormd op basis van een analyse van doelen, middelen en te verwachten effecten.

De keuze voor verevening

Verdeelmodellen. Bij de keuze voor verevening van het beschikbare macrobudget zijn vier alternatieve verdeelmodellen overwogen:

- verdeling van het beschikbare budget op basis van historisch gegroeide verhoudingen;
- verdeling op basis van (vermeende) behoeften;
- verdeling op basis van geleverde prestaties en
- verdeling op basis van verevening.

De voordelen van verevening. Van deze vier verdelingsmodellen acht de ECPO verevening het meest geschikt. Dit op grond van de volgende overwegingen:

- verevening is objectief, efficiënt, transparant en relatief eenvoudig in- en uitvoerbaar;
- verevening is weinig gevoelig voor strategisch gedrag, de hoogte van het budget kan niet of nauwelijks door de betrokken actoren worden beïnvloed;
- verevening verhindert dat samenwerkingsverbanden die op het terrein van de zorg voor probleemleerlingen slecht presteren, hiervoor - door toename van de zorgvraag - worden beloond via de toekenning van meer faciliteiten;
- verevening maakt een eind aan historisch gegroeide (niet of nauwelijks door objectieve factoren bepaalde) scheve verhoudingen in de verdeling van het voor speciale onderwijszorg beschikbare bedrag over de regio's.

Kanttekeningen. Hoewel verevening veel voordelen biedt, dienen er ook enkele kanttekeningen bij te worden geplaatst:

- verevening richt zich uitsluitend op het macroniveau; het model biedt weinig houvast bij het oplossen van verdeelproblemen op het niveau van de samenwerkingsverbanden;
- de met verevening gepaard gaande decentralisatie van de zorgtoewijzing kan er toe leiden dat kinderen met vergelijkbare problemen in verschillende regio's verschillende middelen voor zorg toegewezen krijgen;
- verevening houdt geen rekening met individuele behoeften (ook niet als deze aantoonbaar zijn);
- verevening houdt geen rekening met specifieke wensen van individuele ouders;
- de met verevening gepaard gaande herverdeling van middelen kan weerstand oproepen bij hen die door de verevening gekort worden.

Toch is de ECPO van mening dat van de beschikbare verdeelmodellen verevening het beste alternatief biedt. Dat standpunt is gebaseerd op de duidelijke voordelen die verevening biedt, de positieve buitenlandse ervaringen met verevende budgetten en de aannemelijkheid dat de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is verdeeld.

Geografische spreiding van de risicofactoren

Gebruik versus behoeften. De mate waarin op dit moment in ons land van speciale onderwijszorg gebruik gemaakt wordt verschilt van regio tot regio. Ter verklaring van dit verschijnsel zijn, ruwweg, twee invalshoeken te onderscheiden. Bij de eerste invalshoek ligt het accent op het feitelijk gebruik van *speciale onderwijszorg*. Bij de tweede invalshoek staan verschillen in de (al of niet onderkende) behoefte aan *speciale onderwijszorg* centraal. Zij die vanuit het gebruik redeneren richten zich vooral op het onderbouwen van de bestaande regionale verschillen. Zij die vanuit de behoefte redeneren beklemtonen dat de bestaande verschillen in het feitelijk gebruik sterk afhankelijk zijn van subjectieve factoren: opvattingen van diagnostici en leerkrachten over de reikwijdte van de zorg van het regulier onderwijs, opvattingen van ouders over het speciaal onderwijs, lokale en regionale verschillen in de zorgtoewijzing, de nabijheid van speciaal onderwijs, lokale verschillen in de wervingskracht van het speciaal onderwijs enz. De discussie maakt duidelijk dat het betrouwbaar meten van de behoefte aan speciale onderwijszorg niet eenvoudig is.

Het meten van behoeften. De meest betrouwbare methode voor het in kaart brengen van eventuele regionale verschillen in de behoefte aan speciale onderwijszorg bestaat uit het meten van factoren (*zgn. risicofactoren*) waarvan bekend is dat zij correleren met de mate waarin leer- en op gedragsproblemen bij kinderen en jeugdigen voorkomen. In vergelijking met andere methoden is deze methode het minst gevoelig voor subjectieve beïnvloeding. Daarom acht de ECPO alleen de *indirecte methode* geschikt voor het meten van de behoefte aan speciale onderwijszorg.

Voor het meten van de (verschillen in) aanwezigheid van risicofactoren kan men gebruik maken van bestaande landelijke gegevensverzamelingen, zoals die van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Daarbij moet men zich echter goed realiseren dat

- er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen 'risicokenmerken' (zoals een relatief lage opleiding van de ouders) en 'gebruikskennmerken' (zoals het bezoeken van een school voor speciaal onderwijs);
- de empirische onderbouwing van de relatie tussen relevant geachte risicofactoren en de behoefte aan speciale onderwijszorg niet altijd sterk is en
- er weinig bekend is over de zwaarte van de verschillende risicofactoren.

Dit maakt het doen van uitspraken over regionale verschillen in de behoefte aan speciale onderwijszorg op basis van verschillen qua risicofactoren voorsnog tot een buitengewoon lastige onderneming.

Sociale herkomst. Er zijn slechts twee (nauw gerelateerde) risicokenmerken waarvan deskundigen min of meer unaniem van oordeel zijn dat zij de kans op leer- en gedragsproblemen beïnvloeden: het opleidingsniveau en/of het inkomensniveau van de ouders. Deze indicatoren zijn ook relatief eenvoudig te meten. Op basis van deze factoren zou een zogenaamde correctiefactor (die leidt tot een groter budget voor samenwerkingsverbanden met

relatief veel leerlingen van ouders met een laag opleidingsniveau) kunnen worden ontwikkeld. Het gaat hier echter om dezelfde doelgroep waarvoor de overheid via het onderwijsachterstandsbeleid nu al extra middelen ter beschikking stelt. Bij het meewegen van de sociale herkomst bij de verdeling van de middelen voor speciale onderwijszorg zouden voor deze leerlingen langs twee verschillende wegen extra middelen ter beschikking komen. Dat is de belangrijkste reden waarom bij de ontwikkeling van het WSNS-beleid, waarbij ook voor verevening werd gekozen, deze correctiefactor niet is toegepast. De ECPO is van mening dat, zo lang er sprake is van twee aparte beleidstrajecten (één voor leerlingen in sociale achterstandssituaties en één voor leerlingen die speciale onderwijszorg behoeven), speciale maatregelen voor leerlingen die tot de doelgroep van het onderwijsachterstandsbeleid behoren beter via het onderwijsachterstandsbeleid dan via dat voor speciale onderwijszorg geregeld kunnen worden.

Risico van het werken met uitzonderingen. Duidelijk is dat elke uitzondering op het vereveningsbeginsel de transparantie en eenvoud van dit model ondergraaft. Uitzonderingen zijn daarom alleen wenselijk wanneer de noodzaak van een dergelijke uitzondering met objectieve gegevens kan worden onderbouwd. Noch uit de literatuur noch uit gesprekken met deskundigen blijkt dat er uitzonderingen op de verevening gemaakt moeten worden anders dan voor sociale achterstand. Sociale achterstand wordt echter al op andere wijze gecompenseerd en wel door middel van het onderwijsachterstandsbeleid. De ECPO adviseert dan ook het werken met uitzonderingen tot een minimum te beperken.

Belangrijke aandachtspunten

Bereik van de beoogde verevening. Er zijn vier onderwijssoorten die niet bij het vereveningsproces worden betrokken: het LWOO, het praktijkonderwijs en de clusters 1 en 2 van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bij het LWOO en het praktijkonderwijs vloeit deze uitzondering voort uit de overweging dat de ontwikkeling van het aantal leerlingen in deze onderwijssoorten op dit moment redelijk stabiel is. Het is zeer de vraag of dat in de nieuwe situatie nog steeds het geval zal zijn. Voor de gebudgetteerde onderwijssoorten is het immers aantrekkelijk kinderen te verwijzen naar de onderwijssoorten die nog wel een open-eind-financiering kennen. Hetzelfde geldt voor cluster 2 van het speciaal onderwijs, in het bijzonder voor de leerlingen met ernstige spraaktaalstoornissen omdat deze doelgroep overlap vertoont met die van cluster 3 en 4. Daarnaast valt op dat de zgn. Rebound-, Herstart- en Op de Rails voorzieningen voornamelijk niet bij de vereveningsoperatie betrokken worden.

Weglek-effecten vermijden. De kans lijkt groot dat, door de uitzonderingspositie die het LWOO en het praktijkonderwijs na het vereveningsproces gaan innemen, er zgn. weglek-effecten zullen optreden. Dit op grond van het feit dat in de nieuwe bekostigingssystematiek de groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs wel aan banden wordt gelegd en die van het LWOO en het praktijkonderwijs niet. De uitwijkmogelijkheid naar een onderwijssoort die nog wel een open-eind-financiering kent, brengt een fors financieel risico met zich mee.

Dit geeft de ECPO aanleiding te adviseren de thans gekozen uitzonderingspositie voor het LWOO en het praktijkonderwijs in heroverweging te nemen. Hetzelfde geldt voor cluster 2 van het speciaal onderwijs, waarbij het met name gaat om het onderwijs voor kinderen met ernstige spraaktaalmoeilijkheden.

Toegang tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. In de plannen voor de nieuwe koers voor Passend Onderwijs is de positie van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de regionale expertisecentra nog weinig uitgewerkt. De ECPO adviseert de positie van deze scholen op korte termijn nader in te vullen. Daarbij zal vooral aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop de toegang tot het (voortgezet) speciaal onderwijs geregeld gaat worden. Het gaat o.a. om de vraag of alle zeggenschap daarover uitsluitend in handen van de samenwerkingsverbanden moet worden gelegd of dat daarbij ook een rol is weggelegd voor de expertise van het speciaal onderwijs.

(Semi-)residentiële voorzieningen. In de toelichting bij de plannen voor de budgettering en verevening van de bekostiging van het speciaal onderwijs wordt (terecht) vermeld dat de middelen voor leerlingen in justitiële instellingen en in de gesloten jeugdzorg buiten beschouwing blijven. Dit op grond van de overweging dat de samenwerkingsverbanden geen invloed kunnen uitoefenen op het plaatsingsbeleid van deze instellingen. De ECPO is van mening dat er ook een oplossing dient te komen voor het probleem van scholen voor speciaal onderwijs die door hun situering in de omgeving van een (semi-) residentiële instelling verhoudingsgewijs meer leerlingen tellen dan men op grond van een evenredige spreiding over het land zou verwachten.

Schaalgrootte. Samenwerkingsverbanden met een relatief kleine omvang komen door het vereveningsproces in een kwetsbare positie te verkeren. De ECPO beveelt aan de betrokken schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden daar bij de voorbereiding van het vereveningsproces aan de hand van een aantal rekenvoorbeelden nog eens nadrukkelijk op te wijzen.

Verdeling op mesoniveau en de verantwoordelijkheid van de overheid. Verevening biedt een adequate oplossing voor het *landelijke* probleem van de verdeling van het macrobudget voor speciale onderwijszorg over de samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs. Het systeem biedt echter geen houvast bij het oplossen van het vraagstuk van de verdeling van de beschikbare middelen en de beschikbare plaatsen op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs binnen een *samenwerkingsverband* (mesoniveau). De effectiviteit van de verdeling van middelen en de toekenning van onderwijszorg zal in het nieuwe model vooral afhangen van de inrichting en de werkwijze van de samenwerkingsverbanden. Daarbij komt de vraag aan de orde hoe de overheid haar eigen verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige verdeling van middelen en plaatsen denkt te realiseren. De ECPO adviseert om in ieder geval zorgvuldig te monitoren in hoeverre de voor speciale onderwijszorg bestemde middelen de leerlingen ook daadwerkelijk bereiken.

Transitieproblemen

Noodzaak van een adequaat overgangstraject. De implementatie van de beoogde verevening vormt, mede door de verwevenheid van budgettering en verevening, een complexe opgave. Er is een adequaat overgangstraject nodig voor de inwisseling van het vigerend systeem van open-eind-financiering door budgettering en verevening. Dit overgangstraject moet voorkomen dat er problemen ontstaan op het terrein van de continuïteit van de zorg, de bedrijfsvoering van de betrokken scholen en REC's en op dat van het personeelsbeleid.

Informatie over herverdeeleffecten. In het onderwijsveld is grote behoefte aan informatie over de gevolgen van de komende beleidsveranderingen. De ECPO adviseert om het onderwijsveld op korte termijn alle relevante informatie te verstrekken over de financiële en personele consequenties van de komende veranderingen, inclusief de kwantitatieve kernegevens van de individuele samenwerkingsverbanden. Daarbij gaat het onder meer om aantallen geïndiceerde leerlingen, het aantal plaatsen in het speciaal onderwijs waar een samenwerkingsverband aanspraak op kan maken en verschuivingen in personeel en budgetten van REC's en de scholen voor (V)SO naar de samenwerkingsverbanden. Deze informatie is voor de samenwerkingsverbanden van groot belang bij hun beleidsontwikkeling. Het stelt hen bovendien in staat te bepalen of de huidige omvang van hun samenwerkingsverband voldoende is om de risico's te kunnen dragen.

Nieuw zorgaanbod. Samenwerkingsverbanden die nu aanzienlijk meer dan gemiddeld van speciale onderwijszorg gebruik maken, zullen op korte termijn een nieuw onderwijszorgbeleid moeten ontwikkelen. De ECPO adviseert deze samenwerkingsverbanden de mogelijkheid van extra ondersteuning te bieden. Daartoe zou een tijdelijke taakgroep gevormd kunnen worden naar het model van 'WSNS+'.

Consequenties voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Verevening zal ingrijpende consequenties hebben voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De ECPO adviseert deze consequenties op korte termijn systematisch in kaart te brengen en daarop aansluitend, onder regie van de WEC-Raad, een activiteitenplan te ontwikkelen.

Conclusies en aanbevelingen

Verevening verdient de voorkeur. Het voor speciale onderwijszorg beschikbare budget kan naar het oordeel van de ECPO het best op basis van een strikt vereveningsmodel worden verdeeld. Dit op grond van de volgende overwegingen:

- het vereveningsmodel is objectief, efficiënt, transparant en eenvoudig in- en uitvoerbaar;
- het is weinig gevoelig voor strategisch gedrag, de hoogte van het budget kan niet of nauwelijks door de betrokken actoren worden beïnvloed;
- het voorkomt dat samenwerkingsverbanden die op het terrein van de zorg voor probleemleerlingen slecht presteren, hiervoor (door toename van de zorgvraag) worden beloofd via toekenning van meer faciliteiten;
- het maakt een eind aan historisch gegroeide (niet of nauwelijks door objectieve factoren bepaalde) scheve verhoudingen in de verdeling van het voor speciale onderwijszorg beschikbare bedrag over de regio's.

Zo min mogelijk uitzonderingen. De ECPO beveelt aan zo min mogelijk uitzonderingen op het vereveningsbeginsel te creëren. De commissie is van mening dat uitzonderingen op het vereveningsbeginsel alleen wenselijk zijn, wanneer de noodzaak van zo'n uitzondering onderbouwd kan worden op basis van objectief vast te stellen risicofactoren. Tot op dit moment blijkt noch uit de literatuur noch uit gesprekken met deskundigen dat dergelijke uitzonderingen wenselijk zijn. Van slechts twee risicofactoren is wetenschappelijk aangetoond dat zij de kans op leer- en gedragsproblemen vergroten: het opleidingsniveau en/of het inkomensniveau van de ouders. Op grond daarvan zou een uitzondering op de evenredige verdeling van het zorgbudget op zijn plaats zijn. De ECPO is echter van mening dat, zo lang er sprake is van twee aparte beleidstrajecten (één voor leerlingen in sociale achterstandssituaties en één voor leerlingen die speciale onderwijszorg behoeven), financiële compensatie voor leerlingen die tot de doelgroep van het onderwijsachterstandsbeleid behoren, beter via het onderwijsachterstandsbeleid dan via dat voor speciale onderwijszorg geregeld kan worden.

Aandachtspunten bij de invulling van de beoogde vereveningsmaatregelen. De ECPO beveelt aan bij de voorbereiding en de uitvoering van de beoogde vereveningsoperatie zorgvuldig aandacht te besteden aan:

- de uitzonderingspositie van de onderwijssoorten waarvoor de verevening (nog) niet geldt;
- het risico van weglek-effecten (LWOO/PRO);
- de toegang tot de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs;
- de positie van de samenwerkingsverbanden met speciale scholen die een (al dan niet geformaliseerde) samenwerkingsrelatie met (semi-)residentiële voorzieningen hebben;
- de kwetsbare positie van de samenwerkingsverbanden met een relatief kleine omvang;
- de wijze waarop de middelen voor speciale onderwijszorg en de op de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs beschikbare plaatsen binnen de samenwerkingsverbanden verdeeld gaan worden en
- de wijze waarop zichtbaar gemaakt gaat worden hoe de middelen voor speciale onderwijszorg de leerlingen bereiken.

Aandachtspunten bij de invulling van overgangsmatregelen. Het invoeren van de verevening vereist een aantal overgangsmatregelen. De ECPO beveelt aan bij de invulling van deze overgangsmatregelen zorgvuldig aandacht te besteden aan:

- het tijdig (minstens twee jaar voorafgaand aan de feitelijke invoering) verstrekken van toegankelijke informatie over de consequenties van budgettering en verevening;
- de financiële herverdeeleffecten die verevening voor elk samenwerkingsverband met zich meebrengt;
- verschuivingen in het zorgaanbod van de samenwerkingsverbanden en de wenselijkheid van een tijdelijke taakgroep naar het model van WSNS+ en
- de consequenties van de verevening voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Daarnaast zal van meet af aan duidelijk moeten zijn hoe lang de overgangsmatregelen van kracht zullen zijn.

Overgangperiode van 4 à 5 jaar. De ECPO is van mening dat zij op dit moment nog niet over voldoende informatie beschikt om een concreet voorstel voor de duur van de overgangperiode te doen. Vooralsnog denkt zij aan een periode van vier à vijf jaar. Korter dan vier jaar is niet goed mogelijk in verband met de doorlooptijd van eerder toegekende rugzakken. Langer dan vijf jaar is onwenselijk omdat het einddoel dan buiten ieders horizon dreigt te geraken.

1 Inleiding

1.1 Op weg naar een nieuw bekostigingssysteem voor speciale onderwijszorg

In haar brief van 5 november 2009 heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW de Tweede Kamer bericht dat zij de bekostiging van speciale onderwijszorg¹ met ingang van 2012 drie belangrijke veranderingen wil laten ondergaan:

- de zgn. rugzak verdwijnt;
- de financiële middelen voor de zgn. rugzak en het (voortgezet) speciaal onderwijs worden gebudgetteerd op het niveau van de rijksbegroting 2008 en
- deze gebudgetteerde financiële middelen worden verevend op basis van de leerlingaantallen van de samenwerkingsverbanden.

Dit verevenen betreft de verdeling van het voor speciale onderwijszorg beschikbare macrobudget over de WSNS- en VO-samenwerkingsverbanden op basis van het aantal leerlingen.² Het is op de eerste plaats de bedoeling om de middelen voor de leerlinggebondenfinanciering (LGF cluster 3 en 4) evenredig te verdelen over de ruim 300 WSNS- en VO samenwerkingsverbanden. Daarnaast zal het aantal leerlingplaatsen op de speciale scholen worden genormeerd en -eveneens verevend- worden toebedeeld aan de samenwerkingsverbanden. Daarbij geldt voor alle samenwerkingsverbanden hetzelfde criterium: het totaal aantal leerlingen (al of niet met beschikking) in het samenwerkingsverband.

In aansluiting op dit voornemen heeft de staatssecretaris de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) gevraagd haar vóór de zomer van 2010 te adviseren over verevening als uitgangspunt voor budgetfinanciering. Daarbij gaat het met name om de vraag hoe de positieve effecten van verevening behouden kunnen worden en de (onbedoelde) nadelen verminderd of voorkomen kunnen worden.³ Met dit advies voldoet de ECPO aan dit in januari 2010 aan haar gerichte verzoek.

1 In dit advies fungeert 'speciale onderwijszorg' als overkoepelend begrip voor 'extra onderwijszorg met hulp van de zgn. rugzak' en 'extra onderwijszorg via een aparte school voor (voortgezet) speciaal onderwijs'.

2 Ter vermijding van misverstand: het betreft het aantal 'ongewogen' leerlingen.

3 Zie de Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 25 januari 2010 over de Voortgang Nieuwe Koers Passend onderwijs.

1.2 Te beantwoorden vragen

In het kader van de voorbereiding van het gevraagde advies heeft de ECPO de volgende vragen geformuleerd:

- a Wat zijn de voor- en nadelen van de beoogde verevening?
- b Dient bij de invoering van de beoogde verevening rekening te worden gehouden met specifieke regionale omstandigheden zoals een hoge concentratie van leerlingen van wie verwacht mag worden dat zij speciale onderwijszorg nodig hebben?
- c Welke punten vergen bij de invoering van verevening bijzondere aandacht?
- d Met welke transitieproblemen moet bij de invoering van verevening rekening worden gehouden?

1.3 Totstandkoming en opzet van dit advies

De ECPO streeft er naar haar adviezen, waar mogelijk, op empirische feiten te baseren. Dat uitgangspunt heeft ook bij de samenstelling van dit advies een belangrijke rol gespeeld. Daarbij vormde het ontbreken van experimenten waarbij het idee van verevening in de praktijk werd getoetst uiteraard een belangrijke lacune. Gelukkig kon nog wel van andere empirische bevindingen gebruik worden gemaakt. Waar dat niet mogelijk was, heeft de ECPO haar oordeel gevormd op basis van een analyse van doelen, middelen en te verwachten effecten. Zij hoopt met deze analyse een bijdrage te leveren aan de systematisering van de discussie over een belangrijk onderdeel van de nieuwe koers van Passend Onderwijs.

Bij de totstandkoming van dit advies is het volgend traject bewandeld:

- er is gestart met een interne verkenning van de problemen die bij invoering van verevening aan de orde (kunnen) komen;
- daarop aansluitend is een externe deskundige gevraagd een literatuuronderzoek uit te voeren⁴;
- de neerslag van dit literatuuronderzoek diende als hulpmiddel bij een door de ECPO in februari 2010 georganiseerde expertmeeting (zie bijlage A);
- vervolgens heeft de ECPO het gevraagde advies met behulp van aanvullend literatuuronderzoek, groepsgesprekken met (veld)deskundigen (zie bijlage B) en interne discussies voltooid.

4 Hover, C. (2010). Literatuuronderzoek Verevening voor de Expertmeeting ECPO. Een eerst bouwsteen voor het Advies over Verevening van de ECPO. Den Haag: Smets + Hover. Belangstellenden kunnen het rapport via de website van de ECPO (www.ecpo.nl) raadplegen.

Bij dit alles fungeerden de in §1.2 geformuleerde vragen als leidraad. Vraag a (voor- en nadelen van verevening) komt in hoofdstuk 2 aan de orde, vraag b (al of niet rekening houden met specifieke omstandigheden) in hoofdstuk 3, vraag c (bijzondere aandachtspunten) in hoofdstuk 4 en vraag d (transitieproblemen) in hoofdstuk 5. Een en ander wordt in hoofdstuk 6 afgerond met conclusies over:

- verevening als verdeelmodel;
- verevening en rekening houden met specifieke omstandigheden;
- de invulling van de beoogde verevening en
- de overgang van open-eind-financiering naar verevening op basis van budgetbekostiging.

2 De keuze voor verevening

2.1 Budgettering en verevening

In de brief waarin de staatssecretaris de nieuwe aanpak van Passend Onderwijs presenteert is sprake van *budgettering* en van *verevening*. Deze begrippen zijn weliswaar nauw gerelateerd, maar hebben toch elk hun eigen betekenis.

De term *budgettering* verwijst naar de vaststelling van de omvang van het voor speciale onderwijszorg beschikbare macrobudget. Dit wordt tot nu toe bepaald door het aantal leerlingen dat speciale onderwijszorg ontvangt: hoe meer leerlingen speciale onderwijszorg ontvangen hoe groter het bedrag dat de overheid ter beschikking stelt. De ervaring heeft geleerd dat bij deze wijze van financiering (doorgaans open-eind-financiering genoemd) de kosten niet of nauwelijks beheersbaar zijn. Dat is de belangrijkste reden waarom de overheid het vigerende systeem van open-eind-financiering op korte termijn wil vervangen door een bekostigingssysteem waarbij de kosten wel beheersbaar blijven. Daarbij kiest zij voor budgettering. Bij budgettering (ook wel budgetfinanciering genoemd) wordt het voor een bepaald doel (in dit geval speciale onderwijszorg) beschikbare bedrag van tevoren vastgelegd. Dit impliceert dat het voor speciale onderwijszorg beschikbare bedrag niet langer wordt bepaald door het aantal leerlingen dat deze zorg ontvangt. De voor- en nadelen van de keuze voor budgettering blijven in dit advies buiten beschouwing. De ECPO beschouwt deze keuze als een gegeven.

Budgettering levert een belangrijke bijdrage aan een betere beheersing van de kosten van speciale onderwijszorg. De keuze voor dit systeem creëert wel een nieuw probleem: dat van de verdeling van het beschikbare macrobudget.

2.2. Verdeling van het beschikbare budget

Dit verdeelprobleem kan in beginsel op verschillende manieren worden opgelost (zie bijvoorbeeld de CPB-notitie over een nieuwe financieringssysteem voor Passend Onderwijs van januari 2009). Te denken valt aan:

- verdeling van het beschikbare budget op basis van historisch gegroeide verhoudingen (met als voordeel dat de overgang van het oude naar het nieuwe systeem redelijk soepel kan verlopen, maar met als nadeel dat hetgeen ooit scheef groeide, scheef blijft);
- verdeling op basis van 'behoefte' (met als voordeel een rechtvaardige verdeling, maar met als nadeel dat het vrijwel onmogelijk is de ernst van de behoefte aan speciale onderwijszorg op objectieve wijze vast te stellen);
- verdeling op basis van geleverde prestaties (met als voordeel dat 'goede' prestaties worden beloond, maar met als nadeel dat het vrijwel onmogelijk is de kwaliteit van de geleverde prestaties op het terrein van speciale onderwijszorg op objectieve wijze vast te stellen);

- verdeling op basis van verevening (evenredige verdeling van het beschikbare macrobudget over de werkgebieden van de WSNS- en VO-samenwerkingsverbanden op basis van het aantal leerlingen, los van de vraag of deze leerlingen al of niet voor speciale onderwijszorg zijn geïndiceerd).

De overheid kiest in haar brief van november 2009 voor de laatste variant.⁵ Daarom wordt deze variant uitvoeriger besproken dan de overige varianten.

2.3 Voor- en nadelen van verevening

Bij de beoordeling van verdeelmodellen bieden de volgende criteria een handzame kapstok (zie Ybema, Buunk & Schripsema, 1995; Lijesen, Sips & De Groot, 1995; Meijer, 2004; Hover 2010):

- a meetbaarheid van de parameters: zijn de bij het verdelen te gebruiken parameters eenduidig en objectief vast te stellen?
- b transparantie: is het model begrijpelijk en uitvoerbaar?
- c invoerbaarheid: kan het model binnen een redelijke termijn georganiseerd en ingevoerd worden?
- d uitvoerbaarheid: is het model (eenmaal ontwikkeld) zonder al te veel beheerlast uitvoerbaar?
- e effectiviteit: draagt het model bij aan de realisatie van de doelstellingen die met het te verdelen bedrag worden beoogd?
- f efficiency: is de beheerlast beperkt?
- g draagvlak: is er draagvlak bij de politiek, het maatschappelijk middenveld en de betrokkenen?
- h ongevoeligheid voor strategisch gedrag: kan de verdeling van het bedrag door strategisch gedrag van de betrokkenen worden beïnvloed?

Deze acht criteria kunnen als toetsstenen fungeren bij de beoordeling van verevening als verdeelmodel bij het voor speciale onderwijszorg beschikbare budget. Kader 1 biedt een beknopte samenvatting van deze beoordeling.

⁵ Daarbij gaat het bij de verdeling van het budget dat thans aan de leerlinggebonden financiering wordt besteed om concrete bedragen; bij de verdeling van de voor het (voortgezet) speciaal onderwijs beschikbare middelen gaat het om de verdeling van de 'trekkingsrechten'.

Kader 1 Beoordeling van verevening als verdeelmodel aan de hand van acht criteria	
criterium	Beoordeling
Meetbaarheid parameters	Het aantal leerlingen per werkgebied is in beginsel eenvoudig en objectief vaststelbaar.
Transparantie	De verdeling van het beschikbare bedrag over de werkgebieden van de samenwerkingsverbanden is volledig helder.
Invoerbaarheid	Verdeling van het beschikbare bedrag over de werkgebieden van de samenwerkingsverbanden is in beginsel eenvoudig in te voeren. Verdeling binnen deze werkgebieden is veel lastiger.
Uitvoerbaarheid	Verdeling van het beschikbare bedrag over de werkgebieden van de samenwerkingsverbanden is in beginsel eenvoudig uit te voeren. Verdeling binnen deze werkgebieden is veel lastiger.
Effectiviteit	Verevening leidt in beginsel niet tot meer of minder effectiviteit. De effectiviteit zal grotendeels afhangen van de inrichting en de werkwijze van de samenwerkingsverbanden.
Efficiency	Het verdeelmodel over de werkgebieden van de samenwerkingsverbanden brengt weinig beheerslast. Binnen deze werkgebieden neemt de beheerslast evenwel toe.
Draagvlak	Het maatschappelijk draagvlak van het vereveningsmodel is sterk afhankelijk van de onderbouwing van de aanname dat de behoefte aan speciale onderwijszorg evenredig over de verschillende regio's is verdeeld.
Gevoeligheid strategisch gedrag	Het verdeelmodel is ongevoelig voor strategisch gedrag.

Bovenstaand kader biedt nuttige aanknopingspunten bij het in kaart brengen van de voor- en nadelen van verevening. De belangrijkste voordelen van dit verdeelmodel zijn:

- a Verevening leidt tot een verdeelmodel dat eenvoudig is toe te passen (het model is objectief, efficiënt, transparant en eenvoudig in- en uitvoerbaar).
- b Verevening is weinig gevoelig voor strategisch gedrag: de hoogte van het budget kan niet of nauwelijks door de betrokken actoren worden beïnvloed.
- c Verevening voorkomt dat samenwerkingsverbanden, die slecht presteren op het terrein van de zorg voor probleemleerlingen, hiervoor worden beloond met toekenning van meer faciliteiten door de groei van het aantal zorgleerlingen.
- d Verevening maakt een eind aan scheve - niet of nauwelijks door objectieve factoren bepaalde - verhoudingen in de verdeling van het voor speciale onderwijszorg beschikbare bedrag over de regio's.

Hoewel verevening veel voordelen biedt, dienen er wel enkele kanttekeningen te worden geplaatst:

- a Verevening richt zich uitsluitend op het landelijke macroniveau. Verevening biedt geen houvast bij de oplossing van verdeelproblemen op het regionale niveau van de samenwerkingsverbanden. Het risico bestaat dat deze regionale verdeelproblemen onevenredig veel energie gaan vergen. Daarbij gaat het om ongeveer 320 werkgebieden (240 samenwerkingsverbanden van het primair onderwijs en 80 samenwerkingsverbanden van het voortgezet onderwijs).
- b De met verevening gepaard gaande regionalisering kan er ook toe leiden dat voor kinderen met min of meer identieke problemen in verschillende samenwerkingsverbanden een verschillend onderwijszorgaanbod en een ongelijk onderwijszorgbudget ter beschikking komt.
- c Verevening houdt geen rekening met individuele behoeften (ook niet als deze aantoonbaar zijn).
- d Verevening houdt geen rekening met specifieke wensen van individuele ouders.
- e De met verevening gepaard gaande herverdeling van middelen kan weerstand oproepen bij hen die door de verevening gekort worden.

Toch is de ECPO van mening dat van de beschikbare verdeelmodellen verevening het beste alternatief biedt. Dit standpunt is gebaseerd op de duidelijke voordelen die strikte verevening biedt in vergelijking met de andere verdeelmodellen, de positieve buitenlandse ervaringen met verevende budgetten (Waslander & Meijer, 1996) en de aannemelijkheid dat de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is verdeeld.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag of de veronderstelling dat de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is verdeeld, juist is.

3 Geografische spreiding van risicofactoren

3.1 Gebruik versus behoeften

De mate waarin op dit moment in ons land van speciale onderwijszorg gebruik wordt gemaakt verschilt van regio tot regio. Dit wordt geïllustreerd in kader 2. Het daarin opgenomen (door OCW samengestelde) kaartje geeft weer in welke postcodegebieden het percentage jeugdigen met een beschikking voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of een rugzak relatief hoog is. Grijs gearceerd staat voor meer indicaties dan het Nederlands gemiddelde, donkergrijs voor meer dan één standaarddeviatie boven het gemiddelde. Opvallend is dat van de vier grote steden, waar men meer probleemgedrag zou verwachten dan in de rest van Nederland, er twee conform het landelijke gemiddelde scoren en twee minder dan één standaarddeviatie boven het gemiddelde. Eén van de verklaringen voor dit verschijnsel is dat leerkrachten in de grote steden lastig gedrag anders percipiëren dan leerkrachten in andere gemeenten. Een andere verklaring is dat in de donkergrijs gekleurde gebieden meer aandacht wordt besteed aan de signalering, diagnostiek en verwijzing van leerlingen met problemen dan elders. Weer een andere verklaring is dat de weerstand van ouders van allochtone leerlingen (in de grote steden meer dan de helft van het leerlingenbestand) ten aanzien van een verwijzing naar het speciaal onderwijs over het algemeen groter is dan die van ouders van autochtone leerlingen (Smeets, Driessen, Elfering & Hovius, 2009).

Kader 2

Leerlingen met een beschikking voor (voortgezet) speciaal onderwijs of een rugzak. Toelichting in tekst.



Wie het in kader 2 weergegeven kaartje met ervaringsdeskundigen bespreekt, komt al snel tot de ontdekking dat er binnen de discussie over de verdeling van de behoefte aan speciale onderwijszorg over het land, ruwweg, twee invalshoeken kunnen worden onderscheiden. Bij de eerste invalshoek ligt het accent op verschillen in het *feitelijk gebruik van speciale onderwijszorg*. Bij de tweede invalshoek staan verschillen in de (al of niet onderkende) *behoefte aan speciale onderwijszorg centraal*. Zij die vanuit het *gebruik* redeneren richten zich vooral op het onderbouwen van de bestaande regionale verschillen. Zij die de bestaande regionale verschillen vanuit de behoefte benaderen beklemtonen dat de bestaande verschillen sterk afhankelijk zijn van subjectieve, min of meer toevallige, factoren: opvattingen van diagnostici en leerkrachten over de reikwijdte van de zorg van het regulier onderwijs, opvattingen van ouders over de maatschappelijke effecten van het bezoeken van een school voor speciaal onderwijs, lokale en regionale verschillen op het terrein van signalering, diagnostiek en voorlichting, de geografische afstand tussen regulier en speciaal onderwijs, lokale verschillen in de wervingskracht van het speciaal onderwijs enz.

Dit onderscheid tussen feitelijk gebruik en behoefte vindt men ook bij Lijesen, Sips en De Groot (1995). Deze auteurs maken echter ook nog onderscheid tussen objectieve behoeften en indirecte behoeften. Daardoor komen zij in hun zoektocht naar een methode voor het in kaart brengen van regionale verschillen qua zorgbehoeften⁶ tot drie methodes:

- a het meten van het *feitelijk gebruik*: hoeveel leerlingen maken op dit moment gebruik van speciale zorg?
- b het meten van de *geobjectiveerde behoefte*: van hoeveel leerlingen vinden deskundigen dat zij speciale zorg nodig hebben?
- c het meten van de *indirecte behoefte*: wat is de prevalentie van situaties of omstandigheden waarvan bekend is dat zij samenhangen met het voorkomen van problemen waarvoor speciale zorg nodig is?

Een nadeel van de methode van het meten van *het feitelijk gebruik* van speciale onderwijszorg is dat zij sterk afhankelijk is van subjectieve, min of meer toevallige, factoren. De belangrijkste van deze factoren zijn hierboven vermeld.

Een belangrijk nadeel van de methode van het meten van de *geobjectiveerde behoefte* aan speciale onderwijszorg is dat zij veel tijd en menskracht vergt. Daarnaast speelt het probleem dat deskundigen nogal eens verschillend denken over de noodzaak van speciale onderwijszorg.

6 Het onderzoek van Lijesen, Sips en De Groot betrof de ontwikkeling van een verdeelsleutel voor de regionale jeugdzorg. De door hen geopperde methoden zijn echter ook bruikbaar bij de ontwikkeling van een verdeelsleutel voor het speciaal onderwijs.

Deze nadelen gelden niet voor het meten van de *indirecte behoefte*. Deze methode bestaat uit het meten van factoren (zgn. risicofactoren) waarvan bekend is dat zij correleren met de mate waarin problemen bij kinderen en jeugdigen voorkomen. Deze methode is het minst gevoelig voor subjectieve, regio-afhankelijke, beïnvloeding. Daarom acht de ECPO alleen deze indirecte methode geschikt voor het meten van de behoefte aan speciale onderwijszorg.

3.2 Het meten van behoeften

Leer- en gedragsproblemen zijn de resultante van de interactie tussen school-, kind-, gezins- en omgevingskenmerken. Deze kenmerken kunnen gunstig of ongunstig zijn. Wanneer onderzoeksresultaten aannemelijk maken dat zulke kenmerken samenhangen met leer- en gedragsproblemen spreekt men van risicofactoren.

Schoolkenmerken spelen een belangrijke rol bij de preventie, het ontstaan, de instandhouding en het opheffen, c.q. verminderen, van leer- en gedragsproblemen. Deze schoolkenmerken zijn in beginsel door het regionaal onderwijsbeleid beïnvloedbaar. Daarom dienen zij, hoe belangrijk ook, bij onderzoek naar verschillen in regionale behoeften aan speciaal onderwijs buiten beschouwing te blijven. Het is niet de bedoeling dat regio's met relatief veel zwakke scholen 'beloond' worden in de vorm van extra faciliteiten.

Het in kaart brengen van mogelijke regionale verschillen qua kindkenmerken is wel van belang. Het gaat daarbij om niet of nauwelijks door de school te veranderen kenmerken. Dus niet om schoolprestaties (zoals lezen, taal of rekenen), maar om puur kindgebonden risicofactoren. Een groot aantal van deze kindgebonden risicofactoren zijn in de jaren negentig van de vorige eeuw geïnventariseerd (zie bijvoorbeeld Wang & Haertel, 1995 en Ten Brink & Veerman, 1998). Hylkema, Kool & Van Rijswijk (1998) vermelden er na een uitvoerige analyse van de literatuur uit deze periode ruim 30. Veel genoemd worden: chronische ziekten, genetische afwijkingen, laag geboortegewicht en prematuriteit, neurologische afwijkingen, ondervoeding, perinatale problemen, communicatiestoornissen, seksueel misbruik, lage intelligentie, moeilijk temperament, negatieve verwachtingen en allochtone herkomst.

Naast het inventariseren van mogelijke verschillen qua kindkenmerken is ook het traceren van verschillen op het gebied van gezins- en omgevingskenmerken een goed hulpmiddel bij het zichtbaar maken van eventuele regionale verschillen qua prevalentie van risicofactoren. Daarbij gaat het om door de school niet of nauwelijks te veranderen risicofactoren. Van deze factoren worden er in de hierboven vermelde overzichten ruim 50 vermeld. Veel genoemd worden: alcoholisme of andere verslaving van één of beide ouders, armoede, echtscheiding van de ouders, gebrek aan regels binnen het gezin, gebrekkige pedagogische vaardigheden van de ouders, instabiele gezinnen, lage opleiding van de ouders, lage sociaal-economische status van de ouders, mishandeling, opgroeien in een pleeggezin, slechte huisvesting, weinig of geen gezondheidszorg, opgroeien in een buurt met hoge criminaliteitscijfers en opgroeien in een omgeving met veel tienerzwangerschappen.

Het 'meten' van eventuele regionale verschillen in de aanwezigheid van risicofactoren kan op verschillende manieren. Het meest voor de hand liggend (en het minst kostbaar) is een werkwijze die gebruik maakt van bestaande landelijke gegevensverzamelingen, zoals die van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), van DUO/CFI van het Ministerie van OCW, van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. Deze landelijke gegevensverzamelingen gebruikt het Verweij-Jonker Instituut bij de samenstelling van de databoeken 'Kinderen in Tel' en 'Gehandicapten in tel' (zie bijvoorbeeld Tierolf & Oudenampsen, 2009 en Steketee, Mak & Tierolf, 2010). Deze databoeken bieden minimaal op gemeenteniveau (maar vaak ook op viercijferig postcodeniveau) kwantitatieve informatie over de situatie waarin kinderen en jeugdigen opgroeien. Daarbij gaat het o.a. om achterstandsléerlingen, kindermishandeling, kinderen in achterstandswijken, kinderen in de jeugdzorg, werkloze jongeren, kinderen en jeugdigen met een delict voor de rechter, voortijdige schoolverlaters, tienermoeders, zuigelingensterfte, kindersterfte en gehandicapte kinderen. Met deze gegevens lijken de overzichten van het Verweij-Jonker Instituut belangrijke ingrediënten te bieden voor de ontwikkeling van een model voor de regionale verdeling van het macrobudget voor speciale onderwijszorg.

Bij de ontwikkeling van zo'n model moet men zich echter wel realiseren dat

- a een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen 'risicokenmerken' (zoals een relatief lage opleiding van de ouders en het wonen in een achterstandswijk) en 'gebruikskénmerken' (zoals het bezoeken van een school voor speciaal onderwijs of hulp vanuit de jeugdzorg);
- b de empirische onderbouwing van de relatie tussen relevant geachte risicofactoren en de behoefte aan speciale onderwijszorg niet altijd sterk is en
- c er weinig bekend is over de zwaarte van de verschillende risicofactoren, (waardoor niemand weet welk gewicht aan deze factoren moet worden toegekend).

Dit maakt de ontwikkeling van een verdeelmodel voor speciale onderwijszorg vooralsnog tot een lastige onderneming.

3.3 Geografisch spreiding van risicofactoren

Het lastige karakter van deze onderneming heeft het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) er niet van weerhouden een dergelijk model te ontwikkelen. Daarbij ging het echter niet om een verdeelmodel voor speciale onderwijszorg maar voor de jeugdzorg. Bij de ontwikkeling van dit model is voor een aantal risicofactoren onderzocht in hoeverre zij opvoed- en opgroei-problemen voorspellen (Stevens e.a., 2009). Uit dit onderzoek kwamen de volgende risicofactoren als belangrijkste voorspellers van een problematische jeugdsituatie naar voren: opgroeien in een één-oudergezin, een niet-westerse herkomst, sekse (jongens komen eerder in problemen te verkeren dan meisjes), ouders met een laag inkomen en het bezoeken van een school in de lagere echelons van het voortgezet onderwijs. Op basis van deze vijf risicokenmerken zijn probleemscores per jeugdzorgregio ontwikkeld. Deze probleem-

scores bieden een hulpmiddel bij de verdeling van het budget voor de jeugdzorg over de 15 jeugdzorgregio's⁷ die ons land kent⁸.

Voor de ontwikkeling van een soortgelijk model als dat voor de jeugdzorg voor de verdeling van het budget voor speciale onderwijszorg verdient het de voorkeur uit te gaan van twee risicokenmerken: het opleidingsniveau van de ouders en/of het inkomensniveau van de ouders. Deze twee risicokenmerken zijn de enige kenmerken waarvan deskundigen min of meer unaniem van mening zijn dat zij de kans op leer- en gedragsproblemen verhogen.⁹ Een bijkomend voordeel van deze kenmerken is dat zij, in tegenstelling tot tal van andere risicofactoren, relatief eenvoudig te meten zijn en daardoor bruikbaar zijn als indicator voor een financieel verdeelmodel.

3.4 Voor- en nadelen van het werken met uitzonderingen

Wanneer men bij de verdeling van de middelen voor speciale onderwijszorg rekening wil houden met de sociale herkomst van de leerlingen kan dit op verschillende manieren gerealiseerd worden. Het zou o.a. kunnen door in bepaalde postcodegebieden het aantal leerlingen met de factor 1,1 of 1,2 te vermenigvuldigen. De keuze van de omvang van deze correctiefactor zal arbitrair moeten zijn: er zijn geen empirische feiten op basis waarvan de grootte van deze factor berekend kan worden.

Bij de keuze voor het gebruik van zo'n correctiefactor speelt echter nog een geheel ander probleem. Bij kinderen van ouders met een lage opleiding en een zwakke sociaal-economische positie gaat het om leerlingen voor wie de overheid via het onderwijsachterstandsbeleid nu al extra middelen ter beschikking stelt. Bij het meewegen van de sociale herkomst bij de verdeling van de middelen voor speciale onderwijszorg zouden voor deze leerlingen langs twee verschillende wegen extra middelen ter beschikking komen. Dat is de belangrijkste reden waarom in de jaren negentig van de vorige eeuw bij de ontwikkeling van het WSNS-beleid, waarbij ook voor verevening werd gekozen, deze correctiefactor niet is toegepast. In het evaluatieonderzoek WSNS (Meijer, 2004) wordt hierover opgemerkt dat dit '(...) *discussiepunt weinig stof heeft doen opwaaien*'. Dat impliceert niet dat men de ogen sloot voor de relatie tussen 'onderwijsachterstand' en 'sociale herkomst'. Er werd ook erkend dat de leerlingen met ouders met een zwakke sociaal-economische positie ongelijk over het land (en dus over de verschillende WSNS-samenwerkingsverbanden) waren verdeeld. Toch werd voor 'verevening sec' (dus zonder uitzonderingen) gekozen. Dit op grond van de redenering dat het probleem van de regionale variatie in zorgleerlingen tengevolge van sociaal-economische factoren onder de regio van het onderwijsachterstandenbeleid en niet onder dat van het WSNS-beleid valt.

7 Deze werkwijze is bekritiseerd door één van de regio's die er bij toepassing van zo'n nieuw verdeelmodel op achteruit zou gaan. Zie: Notenboom, Van Asselt, Mazolla, Von Meyenfeldt & Goudriaan, 2009. Daarbij is het opvallend dat in deze kritiek het onderscheid tussen gegevens over het gebruik van bepaalde voorzieningen en gegevens betreffende risicofactoren snel uit het oog wordt verloren.

8 De in opdracht van de ECPO door Hover (2010) uitgevoerde literatuurstudie biedt in §. 5.5 een compact overzicht van de ontwikkeling van de financiering van de regionale jeugdzorg.

9 Hover (2010); pagina 14.

De ECPO deelt deze visie. Ook zij is van mening dat, zo lang er sprake is van twee aparte beleidstrajecten (één voor leerlingen in sociale achterstandssituaties en één voor leerlingen die speciale onderwijszorg behoeven) speciale maatregelen voor leerlingen die tot de doelgroep van het onderwijsachterstandsbeleid behoren, beter via het onderwijsachterstandsbeleid dan via dat voor speciale onderwijszorg genomen kunnen worden.

Het gebruik van een correctiefactor op grond van de sociale herkomst van de leerlingen zou tot een uitzondering op het vereveningsbeginsel leiden. Er zijn echter meer uitzonderingen denkbaar. Zo leeft in bepaalde regio's de overtuiging dat de aanwezigheid van een groot aantal bedrijven op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie (zoals in en om Eindhoven) gepaard gaat met een verhoogde prevalentie van kinderen met stoornissen binnen het autistisch spectrum¹⁰. In het verlengde van deze overtuiging pleit men dan voor extra faciliteiten voor deze groep kinderen. Het inwilligen van deze wens leidt eveneens tot een uitzondering op het vereveningsbeginsel.

Sommige regio's (ook buiten de grote steden) zijn van mening dat zij al lange tijd meer met kinderen met ernstige gedragsproblemen te maken hebben dan andere regio's. Dat zou moeten resulteren in extra middelen voor leerlingen die tot de doelgroep van cluster 4 behoren. Ook hier leidt inwilliging van deze regionale wens tot een uitzondering op het vereveningsbeginsel.

Duidelijk moge zijn dat elke uitzondering op het vereveningsbeginsel de attractiviteit van de eenvoud van dit model ondergraaft. Dat is één van de redenen waarom het de voorkeur verdient het werken met uitzonderingen tot het minimum te beperken. Een andere reden is dat uitzonderingen het beleid onoverzichtelijk maken, meer mogelijkheden bieden voor strategisch gedrag en daarmee het draagvlak voor verevening ondermijnen. Tot op dit moment is ook niet gebleken dat uitzonderingen op een strikte verevening wenselijk zijn. Niet uit de literatuur, niet uit de gesprekken met deskundigen en ook niet uit de buitenlandse ervaringen met verevende budgetten (Waslander & Meijer, 1996). Uitzonderingen zijn daarom, naar de mening van de ECPO, alleen wenselijk wanneer een samenwerkingsverband de noodzaak van zo'n uitzondering met empirische gegevens kan onderbouwen. Daarbij verdient het aanbeveling gegevens op basis van gebruik van speciale onderwijszorg en/of via klinisch onderzoek in kaart gebrachte behoeften bij voorbaat als onvoldoende valide te beschouwen. Aannemelijk is dat de uitkomsten van deze twee methoden sterk beïnvloed worden door uiteenlopend regionaal verwijsgedrag en de min of meer toevallige aanwezigheid van SO-voorzieningen. Voor de onderbouwing van uitzonderingen op het vereveningsbeginsel kan dan ook alleen gebruik worden gemaakt van gegevens die via de indirecte methode zijn verzameld (zie par. 3.1). Deze methode is het minst gevoelig voor subjectieve, regioafhankelijke beïnvloeding.

10 De universiteit van Cambridge (Rosa Hoekstra e.a.) doet onderzoek naar de mogelijke regionale variatie van autisme spectrum stoornissen in Nederland. In augustus 2010 worden de resultaten van dit onderzoek verwacht.

4 Belangrijke aandachtspunten

4.1 Het bereik van de beoogde verevening

Passend onderwijs heeft betrekking op

- het regulier basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs (inclusief de leerlingen die thans een zgn. rugzak ontvangen);
- het regulier voortgezet onderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en het praktijkonderwijs (inclusief de leerlingen die nu een rugzak ontvangen) en
- het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De middelen voor speciale onderwijszorg in het *regulier basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs* zijn in het kader van het WSNS-beleid reeds in de jaren negentig van de vorige eeuw gebudgetteerd en verevend. Dat geldt niet voor de middelen voor de rugzak. Deze zijn gekoppeld aan het aantal leerlingen met een beschikking van een aan een Regionaal Expertisecentrum (REC) gerelateerde indicatiecommissie, de zgn. Commissie voor de Indicatiestelling (CVI). Het is de bedoeling dat deze rugzakmiddelen (op dit moment ongeveer 228 miljoen euro ten behoeve van ongeveer 25.000 leerlingen) in de toekomst ook worden verevend.

De middelen voor speciale onderwijszorg in het *voortgezet onderwijs*, het LWOO en het praktijkonderwijs, zijn noch gebudgetteerd noch verevend. Ze zijn gekoppeld aan het aantal leerlingen met een beschikking van een Regionale Verwijzingscommissie Voortgezet Onderwijs (RVC-VO). Deze middelen (op dit moment ongeveer 475 miljoen euro ten behoeve van ongeveer 126.000 leerlingen) worden noch gebudgetteerd noch verevend. Zij blijven gekoppeld aan het aantal leerlingen met een beschikking van een RVC-VO. De middelen voor leerlingen in het voortgezet onderwijs die thans een rugzak hebben (ongeveer 86 miljoen euro voor ongeveer 15.000 leerlingen) worden wel verevend.

Bij de toekenning van middelen voor het (*voortgezet*) speciaal onderwijs gelden op dit moment twee verschillende regelingen. Voor cluster 1 (visueel gehandicapte leerlingen) is al geruime tijd een bijzondere regeling van kracht. Deze regeling blijft in dit advies buiten beschouwing. Bij cluster 2 (auditief en/of communicatief gehandicapte leerlingen), cluster 3 (verstandelijk en/of lichamelijk gehandicapte leerlingen) en cluster 4 (leerlingen met ernstige gedragsproblemen) zijn de middelen gekoppeld aan het aantal leerlingen met een beschikking van de CVI. Vanaf 2010 zullen, voor alle clusters, de middelen gebudgetteerd worden. Verevening geldt alleen voor de cluster 3 en 4. Voor cluster 2 komt een aparte regeling. Een en ander wordt hieronder ter wille van de overzichtelijkheid in kader 3 in schema samengevat.

Kader 3 Verevening: huidige en toekomstige situatie		
Nu al verevend	Nu niet verevend maar wordt wel verevend	Nu niet verevend en wordt niet verevend
WSNS middelen voor regulier basisonderwijs speciaal basisonderwijs	Rugzak in basisonderwijs Rugzak in voortgezet onderwijs Cluster 3 speciaal onderwijs Cluster 4 speciaal onderwijs	LWOO Praktijkonderwijs Cluster 1 speciaal onderwijs Cluster 2 speciaal onderwijs

De rechterkolom van kader 3 laat zien dat bij het voorgenomen vereveningsproces vier onderwijssoorten buiten beeld blijven: het LWOO, het praktijkonderwijs en de clusters 1 en 2 van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bij het LWOO en het praktijkonderwijs vloeit deze uitzondering voort uit de overweging dat de ontwikkeling van het aantal leerlingen in deze onderwijssoorten op dit moment redelijk stabiel is. Dat neemt niet weg dat de voorgestelde bekostigingssystematiek van de zorg in het voortgezet onderwijs met een uitwijkmogelijkheid naar een onderwijssoort met een open-eind-financiering, een financieel risico impliceert, zoals de Algemene Rekenkamer in haar recente rapport over 'Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs' (2010) terecht constateert. Daarnaast is het de vraag of de huidige ontwikkeling van het aantal leerlingen in het LWOO en praktijkonderwijs de inconsistentie in het nieuwe bekostigingssysteem die kader 3 laat zien, rechtvaardigt. De beoogde verevening is immers niet alleen bedoeld om de kosten van de speciale onderwijszorg aan banden te leggen. Er wordt ook een vereenvoudiging van de regelgeving en een toename van de overzichtelijkheid en de transparantie van de bekostiging van de zorg van verwacht. Het is niet duidelijk waarom deze voordelen voor het LWOO en het praktijkonderwijs niet zouden gelden. Dat is overigens niet het enige probleem dat deze uitzonderingen oproepen. Minstens zo groot is het gevaar van het zgn. weglek-effect. Dit effect komt in de volgende paragraaf van dit advies apart aan de orde.

De uitzonderingspositie van cluster 2 (wel budgettering maar geen verevening) blijft in de brief van november 2009 onbesproken. Zij lijkt een uitvloeisel van het (al eerder genomen) besluit om cluster 2, net zoals cluster 1, binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs een 'status aparte' toe te kennen. Dat betekent dat ook de scholen van cluster 2 zelf bepalen welke leerlingen worden toegelaten, met het risico dat ouders 'van het kastje naar de muur' gestuurd worden. Dat geldt speciaal voor de kinderen met ernstige spraaktaalstoornissen omdat deze doelgroep overlap vertoont met die van cluster 3 en 4. Deze status aparte impliceert ook dat dit cluster, zeker waar het leerlingen met ernstige spraaktaalmoelijkheden betreft, met weglek-effecten van doen kan krijgen.

Het is overigens opvallend dat in de brief van de staatssecretaris de zgn. Rebound -, Herstart - en Op de Rails -voorzieningen niet besproken worden. Het is de ECPO niet duidelijk waarom de bekostiging van deze vormen van extra onderwijszorg buiten beschouwing blijft. Weliswaar zijn deze vormen van onderwijs gebudgetteerd maar ze kennen wel een eigen toegang. Ook hier kan het "van het kastje naar de muur" effect optreden.

4.2 Risico van weglek-effecten

Vergelijking van de kwantitatieve ontwikkeling van het speciaal basisonderwijs met die van het speciaal onderwijs gedurende de afgelopen vijftien jaar laat zien dat de krimp van het speciaal basisonderwijs gepaard gaat met een forse groei van het gebruik van het speciaal onderwijs en de zgn. rugzak. Zie kader 4.

Kader 4 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs (exclusief voortgezet speciaal onderwijs) en van het aantal leerlingen met een rugzak in het basisonderwijs. Aantallen afgerond op veelvouden van 1.000 (bron: DUO/CFI)				
Jaar	SBO	SO	Rugzak ¹	SO en rugzak samen
1996	56.000	25.000	4.000	29.000
2000	52.000	30.000	7.000	7.000
2004	50.000	34.000	9.000	43.000
2008	44.000	34.000	24.000	58.000

Deze cijfers illustreren de veelgehoorde opvatting dat er sprake is van communicerende vaten: een deel van de leerlingen die thans een school voor speciaal onderwijs bezoeken of een rugzak krijgen bezocht vroeger een school voor speciaal basisonderwijs. Dit “weglek-effect” is alleszins begrijpelijk. In het vigerend bekostigingssysteem hebben de kosten van het speciaal onderwijs en de rugzak geen enkel effect op het budget van de betrokken scholen voor regulier onderwijs, terwijl dat bij de kosten van het speciaal basisonderwijs wel het geval is. Dat impliceert dat het voor de scholen voor regulier onderwijs interessant is de omvang van het speciaal basisonderwijs zo klein mogelijk te houden, terwijl beperking van de groei van het speciaal onderwijs en van het gebruik van de rugzak weliswaar een mooi streven is maar vanuit de bekostigingssystematiek niet wordt gestimuleerd (zie ook het recente rapport van de Algemene Rekenkamer over zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs). Het tegenovergestelde is eerder het geval: het speciaal onderwijs en de rugzak bieden meer faciliteiten (en mogelijkheden) dan het speciaal basisonderwijs. Dit maakt het niet alleen voor scholen en hulpverleners maar ook voor ouders attractiever om voor het speciaal onderwijs of de rugzak dan voor het speciaal basisonderwijs te kiezen (Van Rijswijk & Sikkema, 2001).

De kans lijkt groot dat de uitzonderingspositie die het LWOO en het praktijkonderwijs bij het vereveningsproces wordt toegedeeld er toe gaat leiden dat deze onderwijsvormen in de toekomst dezelfde rol gaan spelen als die thans door het speciaal onderwijs en de rugzak wordt vervuld. Dit op grond van het feit dat in de nieuwe bekostigingssystematiek de groei van het voortgezet speciaal onderwijs wel aan banden wordt gelegd en die van het LWOO en het praktijkonderwijs niet. Dit geeft de ECPO aanleiding de overheid te adviseren de thans gekozen uitzonderingspositie voor het LWOO en het praktijkonderwijs in heroverweging te nemen.

Ook bij cluster 2 kunnen problemen optreden. Het gaat daarbij vooral om het onderwijs voor leerlingen met ernstige spraaktaalmoelijkheden. De praktijk heeft geleerd dat de grens tussen het onderwijs voor kinderen met ernstige spraaktaalmoelijkheden, het speciaal basisonderwijs en een deel van de populatie van cluster 3 en cluster 4 niet altijd scherp te trekken valt. Dat maakt het ongewenst dat de bekostigingssystematiek van de verschillende alternatieven niet uniform is. Ook is het ongewenst dat een cluster een aparte toegangspoort krijgt. Dit kan bewerkstelligen dat scholen en ouders bij de keus voor één van de mogelijke alternatieven de bekostigingsvoorwaarden (mede) een rol laten spelen. Voor ouders kan dit betekenen dat zij 'van het kastje naar de muur' gestuurd worden. Dit is een extra aanleiding om ook de positie van cluster 2 in heroverweging te nemen.

4.3 Toegang tot de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs

In de in november 2009 gepresenteerde plannen voor de nieuwe koers voor Passend Onderwijs is de positie van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de regionale expertisecentra nog weinig uitgewerkt. Vooralnog is slechts het volgende bekend:

- de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de regionale expertisecentra blijven bestaan;
- de bekostiging van deze scholen en expertisecentra wordt gebudgetteerd;
- de middelen voor de scholen en expertisecentra van cluster 3 en 4 worden verevend op basis van de leerlingaantallen van de aangesloten samenwerkingsverbanden;
- bij deze verevening blijven de middelen voor leerlingen in justitiële jeugdinstituten en de gesloten jeugdzorg buiten beschouwing;
- de instroom in de clusters 3 en 4 en de invulling van de (beperkte) ambulante begeleiding zal in nauw overleg met het veld, door de sectorraden worden uitgewerkt.

Het onuitgewerkte karakter van deze plannen maakt het uiterst lastig om hierover nu al evaluerende uitspraken te doen. Het commentaar van de ECPO reikt op dit moment dan ook niet verder dan een aantal vragen:

- Wanneer krijgen scholen en ouders concretere informatie over de toegang tot het speciaal onderwijs gepresenteerd?
- Welk gremium gaat als poortwachter voor het speciaal onderwijs fungeren? Wordt dit de huidige Permanente Commissie Leerlingenzorg van het samenwerkingsverband? Zo ja, wat wordt dan de rol van het speciaal onderwijs?
- Hoe wordt (tegen de achtergrond van het feit dat het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs tot verschillende samenwerkingsverbanden behoren) de overgang van het speciaal onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs geregeld?
- Hoe wordt (wederom tegen de achtergrond van het feit dat het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs tot verschillende samenwerkingsverbanden behoren) de overgang van het regulier basisonderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs geregeld?
- Houden de ouders recht op rechtstreekse aanmelding bij het speciaal onderwijs? Zo ja, hoe wordt dat dan geregeld?
- Budgettering en verevening impliceren dat het aantal plaatsen binnen het speciaal onderwijs aan een bepaald kwantum wordt gebonden. Hoe worden de binnen de grenzen van dit kwantum beschikbare plaatsen over de betrokken samenwerkingsverbanden verdeeld en tot hoeveel plaatsen leidt dat voor een individueel samenwerkingsverband?
- Wat gebeurt er wanneer een bepaald samenwerkingsverband het aantal plaatsen waar het 'recht' op heeft niet volledig gebruikt?
- Komen er voor de toegang tot cluster 3 en 4 ook nog landelijke criteria? Zo ja, hoe wordt het probleem van een eventuele discrepantie tussen het aantal kinderen dat op grond van de criteria recht heeft op een plaats binnen het speciaal onderwijs en het aantal beschikbare plaatsen opgelost?
- Er van uitgaande dat de samenwerkingsverbanden 'eigen' toelatingscriteria gaan hanteren, hoe wordt in die situatie rechtsongelijkheid voorkomen?

De ECPO wil zich in de toekomst (wanneer bekend is hoe een en ander in beginsel geregeld gaat worden) graag opnieuw buigen over het vraagstuk van de toegang tot het speciaal onderwijs. Vooral nog volstaat zij met de constatering dat dit een lastig probleem is, omdat er voortdurend een spanningsveld bestaat tussen het streven naar gelijke behandeling aan de ene kant en de wens tot decentralisatie de andere kant.

4.4 Effecten van de aanwezigheid van (semi-)residentiële voorzieningen

In de toelichting bij de plannen voor de budgettering en verevening van de bekostiging van het speciaal onderwijs wordt (terecht) vermeld dat de middelen voor leerlingen in justitiële instellingen en in de gesloten jeugdzorg buiten beschouwing blijven. Dit op grond van de overweging dat de samenwerkingsverbanden geen invloed kunnen uitoefenen op het plaatsingsbeleid van deze instellingen.

Daarmee is echter nog geen oplossing verstrekt voor het probleem dat een aantal scholen voor speciaal onderwijs door hun situering in de omgeving van een (semi-)residentiële instelling verhoudingsgewijs veel meer leerlingen tellen dan men op grond van een evenredige spreiding over het land zou verwachten. Het is gewenst hiermee bij de voorbereiding van de vereveningsoperatie rekening te houden. Het zou immers hoogst onrechtvaardig zijn wanneer de inwoners van bepaalde regio's van speciaal onderwijs verstoken zouden worden door de aanwezigheid van één of meer (semi-)residentiële voorzieningen.

Dit probleem geldt niet alleen voor instellingen op het terrein van de jeugdzorg en GGZ. Ook de aanwezigheid van (semi-)residentiële revalidatiecentra kan effect hebben op de deelname aan het speciaal onderwijs.

4.5 Verevening en schaalgrootte

Bij het beoogde vereveningsproces vormen de huidige-samenwerkingsverbanden WSNS en VO het uitgangspunt. Dit impliceert dat het voor het primair onderwijs beschikbare budget over ongeveer 240 samenwerkingsverbanden wordt verdeeld en dat voor het voorgezet onderwijs over ongeveer 80 samenwerkingsverbanden. De omvang van deze samenwerkingsverbanden loopt sterk uiteen. Zie de kaders 5 en 6.

Kader 5 Omvang WSNS-samenwerkingsverbanden op basis van het aantal leerlingen in oktober 2008 (bron: CFI)		
Aantal leerlingen	Aantal samenwerkingsverbanden	Aantal samenwerkingsverbanden in %
tot 5.000	102	43 %
5.000 tot 10.000	102	43 %
10.000 tot 15.000	22	9 %
15.000 of meer	13	5 %
Totaal	239	100 %

Kader 6

Omvang VO - samenwerkingsverbanden op basis van het aantal leerlingen in oktober 2008
(bron: CFI)

Aantal leerlingen	Aantal samenwerkingsverbanden	Aantal samenwerkingsverbanden in %
tot 5.000	15	18 %
5.000 tot 10.000	31	37 %
10.000 tot 15.000	25	30 %
15.000 of meer	13	15 %
Totaal	84	100 %

Bovenstaande kaders leiden tot de vraag of de gekozen geografische eenheden voldoende omvang hebben. Binnen het primair onderwijs zijn er zelfs elf samenwerkingsverbanden die minder dan 2.500 leerlingen tellen. Binnen het voortgezet onderwijs is dat er één. Verevening leidt in deze relatief kleine samenwerkingsverbanden al snel tot problemen. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het aantal leerlingen dat de zorg van een bepaald cluster behoeft door toevallige omstandigheden het landelijk gemiddelde overstijgt. Kader 7 geeft hiervan twee (fictieve) voorbeelden.

Kader 7

Twee (fictieve) voorbeelden van problemen bij relatief kleine samenwerkingsverbanden

WSNS-samenwerkingsverband A telt 2.000 leerlingen. Landelijk maakt ongeveer 1,4 % van de leerlingen van de basisschoolleeftijd gebruik van de zorg van cluster 4 (deels via speciaal onderwijs, deels via de leerlinggebonden financiering). Op grond van dit landelijk gemiddelde zouden ongeveer 28 leerlingen van samenwerkingsverband A voor de zorg van cluster 4 in aanmerking komen. De facto zijn het er, mede als gevolg van het feit dat het samenwerkingsverband twee grote basisscholen met relatief veel sociaal kwetsbare gezinnen omvat, 43. Dat is 54 % meer dan het aantal waarop het vereveningsbudget is gebaseerd. Dat percentage zou lager liggen wanneer het samenwerkingsverband meer leerlingen met een wat meer heterogene achtergrond zou omvatten.

WSNS-samenwerkingsverband B telt 3.000 leerlingen. Landelijk maakt ongeveer 1,3 % van de leerlingen van de basisschoolleeftijd gebruik van de zorg van cluster 3 (deels via een aparte school voor speciaal onderwijs, deels via de leerlinggebonden financiering). Op grond van dit landelijk gemiddelde mag men verwachten dat er binnen WSNS-samenwerkingsverband B ongeveer 40 leerlingen zijn die de zorg van cluster 3 behoeven (1,3 % van 30.000). Door toevallige omstandigheden (twee gezinnen met elk drie kinderen met een erfelijk bepaald ziektebeeld) zijn het er geen 40 maar 50. Dat is 25 % meer dan het aantal waarop het vereveningsbudget is gebaseerd. Ook hier zou de 'last' van deze toevallige omstandigheid minder groot zijn wanneer het samenwerkingsverband meer leerlingen zou tellen.

De voorbeelden in kader 7 behoeven nauwelijks toelichting. Het is wel zo dat het beschikbare budget, na toepassing van het vereveningsmodel, kleiner zal zijn dan de vermelde percentages suggereren. Er is namelijk nog geen rekening gehouden met de bijzondere positie die de aan (semi-)residentiële instellingen verbonden scholen bij de verdeling van de huidige budgetten gaan innemen. Een en ander pleit er voor de minimumgrens voor de omvang van de samenwerkingsverbanden te verhogen. Een ondergrens van 5.000 leerlingen zal minder risico's impliceren dan de huidige ondergrens van 2.000 leerlingen. Daarmee wordt (nog) niet gezegd dat de overheid een bepaalde minimum-omvang moet voorschrijven. Het impliceert wel dat elk samenwerkingsverband zich (na een risico-analyse) de vraag zal moeten stellen in hoeverre de huidige omvang voldoende is.

Er is nog een tweede reden om de thans geldende minimum-omvang van de samenwerkingsverbanden bij te stellen. Deze houdt verband met de positie van de REC's. Voor een aantal van deze REC's zal het bij de huidige schaalgrootte namelijk uiterst lastig worden om op adequate wijze invulling te geven aan de communicatie met de samenwerkingsverbanden. Ook dit probleem kan het best aan de hand van enkele voorbeelden worden verduidelijkt. Zie kader 8.

Kader 8

Consequenties voor enkele REC's

Bij handhaving van de huidige omvang van de samenwerkingsverbanden krijgt REC 3.7 (Noord-Holland) met 24 (sic) samenwerkingsverbanden van doen, REC 4.5 (eveneens Noord-Holland) met 12 samenwerkingsverbanden en REC 4.6 (Amsterdam e.o.) met 10 samenwerkingsverbanden.

Bij het regelen van de samenwerking tussen de REC's en deze samenwerkingsverbanden zal de zo gevreesde 'bestuurlijke drukte' onvermijdelijk zijn. Het is zelfs de vraag of dit overleg de bestuurlijke draagkracht van de betrokken REC's niet te boven gaat.

De in kader 8 weergegeven problemen worden bij optrekking van de minimum-omvang van de samenwerkingsverbanden vanzelf kleiner: hoe groter de samenwerkingsverbanden hoe eenvoudiger de communicatie tussen de REC's en de samenwerkingsverbanden. Daarbij moet men er natuurlijk wel rekening mee houden dat een al te grote omvang de communicatie binnen het samenwerkingsverband niet ten goede komt.

4.6 Verevening op mesoniveau en de verantwoordelijkheid van de overheid

Verevening biedt een adequate oplossing voor het *landelijke* probleem van de verdeling van het macrobudget voor speciale onderwijszorg over de samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs. Het systeem biedt echter geen houvast bij de oplossing van het vraagstuk van de verdeling van de beschikbare middelen en de beschikbare plaatsen op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs binnen de *samenwerkingsverbanden* (mesoniveau). Dit impliceert dat elk samenwerkingsverband dit probleem zelf zal moeten oplossen. De effectiviteit van de verdeling van de middelen en de toekenning van onderwijszorg zal in het nieuwe model dan ook vooral afhangen van de inrichting en de werkwijze van de individuele samenwerkingsverbanden. Wanneer elk samenwerkingsverband (het gaat om ongeveer 320 samenwerkingsverbanden) daartoe op eigen kracht een verdeelmodel moet gaan ontwikkelen zal daarmee veel menskracht en energie nodeloos verloren gaan. Een gecoördineerde, samenwerkingsverbandoverstijgende, aanpak is dan ook dringend gewenst. In hoeverre het landelijk referentiekader, dat op dit moment onder regie van de sectorraden wordt ontwikkeld, daarin voorziet is nog niet duidelijk. Daarbij moet de vraag worden gesteld of de overheid de oplossing van dit probleem wel volledig in handen van de samenwerkingsverbanden zelf moet leggen. Wanneer zij dit doet zal zij duidelijk moeten maken hoe zij haar verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige verdeling van middelen en plaatsen wil gaan realiseren. De ECPO acht het raadzaam in ieder geval zorgvuldig te monitoren in hoeverre de voor speciale onderwijszorg bestemde middelen de leerlingen ook daadwerkelijk bereiken.

5 Transitieproblemen

5.1 De noodzaak van een adequaat overgangstraject

Bij de concretisering van het voorgestelde vereveningsproces langs de thans bekende lijnen kunnen vier operaties worden onderscheiden:

- a de verdeling van de huidige rugzak-middelen voor het basisonderwijs over ongeveer 240 WSNS-samenwerkingsverbanden;
- b de verdeling van de huidige rugzakmiddelen voor het voortgezet onderwijs over ongeveer 80 VO-samenwerkingsverbanden;
- c de verdeling van de beschikbare plaatsen binnen het speciaal onderwijs over ongeveer 240 WSNS-samenwerkingsverbanden en
- d de verdeling van de beschikbare plaatsen binnen het voortgezet speciaal onderwijs over ongeveer 80 VO-samenwerkingsverbanden.

De uitvoering van deze vier operaties vormt, mede door de verwevenheid van budgettering en verevening, een complexe opgave. Het is dan ook evident dat de inwisseling van het vigerend systeem van open-eind-financiering door budgettering en verevening niet van de ene op de andere dag geëffectueerd kan worden. De beoogde veranderingen behoeven een adequaat overgangstraject. Dit overgangstraject moet voorkomen dat er problemen ontstaan op het terrein van de continuïteit van de zorg, de bedrijfsvoering van de betrokken scholen en REC's en op dat van het personeelsbeleid (zoals al of niet gedwongen ontslagen en plotseling verlies van expertise). Bij de ontwikkeling van dit overgangstraject spelen een aantal factoren een rol. De belangrijkste daarvan zijn:

- het gekozen ijkpunt;
- informatie over de herverdeeleffecten;
- verschuivingen in het zorgaanbod en
- de consequenties van verevening voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Deze vier factoren worden in het vervolg van dit hoofdstuk één voor één besproken. De concrete lengte van het overgangstraject komt nog niet uitvoerig aan de orde. Hierover kan pas een uitspraak worden gedaan nadat de genoemde factoren zorgvuldig geanalyseerd zijn.

5.2 Het gekozen ijkpunt

Bij de invoering van de geplande verevening kunnen twee stappen worden onderscheiden:

- de eerste stap is die van de budgettering van de voor speciale onderwijszorg beschikbare middelen;
- de tweede stap is die van de verevening van de gebudgetteerde middelen.

Bij beide stappen geldt de rijksbegroting 2008 als ijkpunt.

Het bovenstaande impliceert dat het onderwijsveld twee keer met (tot nu toe ongebruikelijke) budgettaire ingrepen wordt geconfronteerd. Er komt een eind aan de traditie van koppeling van de omvang van de beschikbare middelen aan het aantal geïndiceerde leerlingen: het budget voor speciale onderwijszorg wordt niet langer door het aantal indicaties maar door de overheid bepaald. Bij de vaststelling van dit budget wordt de rijksbegroting 2008 als ijkpunt gehanteerd. Dat betekent dat elke, na 2008 plaatsgevonden, stijging van het aantal leerlingen dat speciale onderwijszorg ontvangt consequenties heeft voor het bedrag dat gemiddeld per leerling beschikbaar is. Hoe deze consequentie geconcretiseerd gaat worden staat op dit moment nog niet vast. De ECPO zal er in dit advies ook geen uitspraak over doen. Dit onderwerp valt immers buiten het thema waarop dit advies betrekking heeft (het gaat niet om verevening maar om budgettering). Desalniettemin wordt het hier wel aangestipt. Dat gebeurt om twee redenen. In de eerste plaats biedt het een goede gelegenheid om er nog eens op te wijzen dat budgettering en verevening, hoewel beide operaties nauw verweven zijn, twee verschillende zaken zijn. In de tweede plaats onderstreept dit het psychologisch effect van deze ingreep. Scholen die er door de verevening op achteruit gaan, zullen zich twee keer 'gepakt' voelen: niet alleen door de verevening maar ook door de budgettering. De ECPO acht het van groot belang dat de overheid dit probleem onderkent en in de communicatie met het onderwijsveld nog eens helder uiteenzet dat het hier om twee verschillende zaken gaat.

De koppeling van het vereveningsproces aan de rijksbegroting 2008 heeft tot gevolg dat er in 2012 minder te verdelen valt dan zonder deze koppeling het geval zou zijn. Dat kan de suggestie wekken dat verevening een vorm van bezuiniging is. Dat is niet het geval. Een en ander vergt echter een uiterst zorgvuldige toelichting.

De gevolgen van de keuze voor de rijksbegroting 2008 als ijkpunt zullen dubbel pijnlijk zijn voor die samenwerkingsverbanden die door de verevening toch al met een krimpend budget van doen krijgen. Dat zijn die samenwerkingsverbanden waar het gebruik van speciale onderwijszorg op dit moment hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Voor deze samenwerkingsverbanden is de ontwikkeling van een adequaat overgangstraject extra noodzakelijk.

5.3 Informatie over herverdeeleffecten

Eén van de problemen waar de ECPO bij het adviseren over de beoogde verevening op stuit is het ontbreken van kwantitatieve informatie over de gevolgen van de voorgestelde herverdelingsoperatie. Daarbij gaat het o.a. om de volgende vragen:

- Welke leerlingen tellen mee voor de bekostiging van een samenwerkingsverband?
- Op hoeveel plaatsen in het speciaal onderwijs kan een samenwerkingsverband rekenen?
- Welke bedragen verschuiven van de REC's en de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs naar het samenwerkingsverband?

- Welke consequenties hebben deze verschuivingen voor het personeelsbudget van de REC's en voor het budget van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs?
- Hoeveel samenwerkingsverbanden worden door de budgettering met een teruggang van de middelen voor extra onderwijszorg geconfronteerd en om welke bedragen en percentages gaat dat?
- Bij hoeveel samenwerkingsverbanden ontstaat door de verevening een vermindering dan wel toename van middelen voor extra onderwijszorg en om welke bedragen en percentages gaat dat?

Het is gewenst dat hierover op korte termijn, in ieder geval twee jaar voor de feitelijke invoering van de verevening, eenduidige informatie wordt verstrekt. De schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden hebben dringend behoefte aan deze informatie om zich naar behoren te kunnen voorbereiden op de nieuwe situatie en te kunnen bepalen of de huidige omvang van hun samenwerkingsverband voldoende is om de risico's te kunnen dragen. Dit wordt o.a. geïllustreerd door het feit dat de WEC-raad onlangs een commercieel adviesbureau (BMC) heeft ingeschakeld met het oog op de ontwikkeling van een module voor de berekening van de verschuivingen tengevolge van de budgettering (Van Triest, 2010). Informatie over de effecten van budgettering en verevening kan ook van groot nut zijn bij de ontwikkeling van het overgangstraject en de bepaling van de duur van dat traject. Zo ligt het voor de hand dat de lengte van dit overgangstraject mede bepaald wordt door het aantal samenwerkingsverbanden dat door de verevening met een budgettaire krimp van 20 % of meer wordt geconfronteerd. Zij kan ook duidelijk maken in hoeverre specifieke maatregelen in de rechtspositionele sfeer nodig zijn.

Het verdient tevens aanbeveling dat OCW op korte termijn de beoogde en niet beoogde budgettaire effecten van de voorgenomen maatregelen door middel van enkele case-studies in kaart brengt. Deze case-studies kunnen belangrijke aanknopingspunten opleveren voor een eventuele bijstelling van het invoeringstraject.

5.4 Verschuivingen in het zorgaanbod

Het valt te verwachten dat de beoogde verevening in een aantal regio's tot verschuivingen in het zorgaanbod zal leiden. Daarbij zijn tal van variaties mogelijk. Een deel daarvan zal afhankelijk zijn van de omvang van de budgettaire consequenties van de verevening.

Bij samenwerkingsverbanden die met een substantiële teruggang van het voor speciale onderwijszorg beschikbare budget worden geconfronteerd zal het noodzakelijk zijn het aantal verwijzingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs terug te schroeven. Dat impliceert dat een deel van de leerlingen die thans naar een aparte school voor (voortgezet) speciaal onderwijs worden verwezen in de toekomst binnen reguliere scholen geholpen moeten gaan worden. Dat moet dan ook nog met een kleiner budget dan dat wat tot nu toe beschikbaar was. Het zal duidelijk zijn dat fors wat scholen in deze samenwerkingsverbanden met een

lastige opgave van doen krijgen. Een deel daarvan zal bij het oplossen van deze opgave extra steun behoeven. Het lijkt wenselijk hiervoor gedurende een overgangperiode (naar analogie van wat destijds bij WNSN+ is gedaan) extra ondersteuning ter beschikking te stellen. Daarmee kan wellicht ook voorkomen worden dat sommige scholen in deze regio's hun toevlucht gaan zoeken in een toename van het aantal verwijzingen naar het praktijkonderwijs en LWOO.

Samenwerkingsverbanden die door de verevening over meer middelen gaan beschikken krijgen de keus tussen (verdere) optimalisering van de zorg binnen het regulier onderwijs en uitbreiding van het aantal plaatsen binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dat laatste alternatief moet onder de niet beoogde effecten van de verevening gerangschikt worden

Het is gewenst de verschuivingen in de zorg die de komende jaren gaan plaatsvinden zorgvuldig in kaart te brengen. De kennis die dit oplevert kan o.a. worden gebruikt bij de ondersteuning van de scholen die moeite hebben met de door de verevening noodzakelijke omschakelingen.

5.5 Consequenties voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs

Voor een aantal scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zal de verevening ingrijpende consequenties hebben. Deze betreffen o.a.

- de inkrimping van het personeelsbestand;
- verlies aan autonomie en
- de noodzaak van de ontwikkeling van nieuwe wegen voor de overdracht van expertise.

De *inkrimping van het personeelsbestand* kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Bij vrijwel alle scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zal het aantal arbeidsplaatsen ten behoeve van de ambulante begeleiding drastisch verminderen. Dit in het verlengde van de maatregel dat het budget voor deze activiteit niet langer aan de speciale scholen maar aan de samenwerkingsverbanden zal worden uitgekeerd. De samenwerkingsverbanden *kunnen* dit budget gebruiken om ambulante begeleiders van de scholen voor speciaal onderwijs over te nemen. Het is echter lang niet zeker dat dit op grote schaal zal gebeuren omdat de schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden niet staan te trappelen om de ambulante begeleiders een bestuursaanstelling te geven in de huidige, financieel onduidelijke, situatie. Daar komt bij dat op de scholen met een voedingsgebied waarin op dit moment het gebruik van speciaal onderwijs het landelijk gemiddelde overstijgt, de capaciteit moet worden verminderd. Dat heeft niet alleen consequenties voor de groepsleerkrachten maar ook voor het onderwijsondersteunend personeel. Het uiteindelijk effect van deze capaciteitsvermindering kan nog niet worden overzien.

De vereveningsoperatie impliceert voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ook verlies aan autonomie: zij worden sterk afhankelijk van het zorgbeleid dat de samenwerkingsverbanden waarmee zij van doen hebben, gaan voeren. Daar verandert weinig aan wanneer zij zelf in deze samenwerkingsverbanden gaan participeren. Hun relatief geringe leerlingenaantal maakt hen tot een bescheiden speler binnen het bestuur van het samenwerkingsverband. Daarnaast zullen zij (noodgedwongen) aan verschillende samenwerkingsverbanden (soms wel aan tien) een bijdrage moeten gaan leveren. Ook dat maakt hun positie tot een zwakke. Dit verlies aan autonomie impliceert o.a. dat de scholen voor speciaal onderwijs sterk afhankelijk worden van het verwijzingsbeleid van het samenwerkingsverband. Dat beleid kan ingrijpende gevolgen hebben voor de (orthopedagogische) kleur van de populatie van een school voor speciaal onderwijs.

Een derde probleem dat de verevening met zich meebrengt betreft de vormgeving van de overdracht van expertise. De afgelopen jaren heeft de overdracht van expertise van het speciaal onderwijs naar het regulier onderwijs vooral vorm gekregen via de (preventieve) ambulante begeleiding. Nu het speciaal onderwijs bij deze ambulante begeleiding waarschijnlijk een veel bescheidener rol gaat spelen moeten er nieuwe wegen voor de overdracht van expertise worden gezocht. Sommige scholen zullen het daar wellicht moeilijk mee krijgen. Dat is weinig verwonderlijk: zij zijn er niet aan gewend dat deze overdracht van expertise tot hun takenpakket behoort.

Een en ander maakt duidelijk dat het nodig is de positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs ten opzichte van het regulier onderwijs op korte termijn systematisch in kaart te brengen en daarop aansluitend (onder regie van de WEC-raad) een activiteitenplan te ontwikkelen.

6 Conclusies

6.1 Verevening verdient de voorkeur

Het voor speciaal onderwijszorg beschikbare budget kan naar het oordeel van de ECPO het best op basis van het vereveningsmodel worden verdeeld. Dit op grond van de volgende overwegingen:

- het vereveningsmodel is objectief, efficiënt, transparant en eenvoudig in- en uitvoerbaar;
- het is weinig gevoelig voor strategisch gedrag, de hoogte van het budget kan niet of nauwelijks door de betrokken actoren worden beïnvloed;
- het verhindert dat samenwerkingsverbanden die op het terrein van de zorg voor probleemleerlingen slecht presteren hiervoor (door toename van de zorgvraag) worden beloond via toekenning van meer faciliteiten;
- het maakt een eind aan historisch gegroeide (niet of nauwelijks door objectieve factoren bepaalde) scheve verhoudingen in de verdeling van het voor speciale onderwijszorg beschikbare bedrag over de regio's.

6.2 Verevening en het werken met uitzonderingen

Het draagvlak voor het vereveningsmodel staat of valt met de houdbaarheid van de veronderstelling dat de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is verdeeld. De meest betrouwbare methode voor het meten van de behoefte aan speciale onderwijszorg is de indirecte methode: vaststellen of en in welke mate factoren (zgn. risicofactoren) waarvan bekend is dat zij correleren met leer- en gedragsproblemen bij kinderen en jeugdigen, ter plekke voorkomen. Deze methode is het minst gevoelig voor subjectieve, regio-afhankelijke beïnvloeding. Van deze risicofactoren zijn er twee het belangrijkste: het opleidingsniveau en/of het inkomensniveau van de ouders. Een bijkomend voordeel van deze indicatoren is dat zij, in tegenstelling tot tal van andere risicofactoren, relatief eenvoudig te meten zijn.

Het probleem is echter dat het bij kinderen van ouders met een lage opleiding en/of een zwakke sociaal-economische positie de leerlingen betreft voor wie de overheid via het onderwijsachterstandsbeleid nu al extra middelen ter beschikking stelt. Bij het meewegen van de sociale herkomst bij de verdeling van de middelen voor speciale onderwijszorg zouden voor deze leerlingen langs twee verschillende wegen extra middelen ter beschikking komen. Dat is de belangrijkste reden waarom de ECPO van mening is dat, zo lang er sprake is van twee aparte beleidstrajecten (één voor leerlingen in sociale achterstandssituaties en één voor leerlingen die speciale onderwijszorg nodig hebben), speciale maatregelen voor leerlingen die tot de doelgroep van het onderwijsachterstandsbeleid behoren beter via het onderwijsachterstandsbeleid dan via dat voor speciale onderwijszorg geregeld kunnen worden.

Het is evident dat elke uitzondering op het vereveningsbeginsel de attractiviteit van de eenvoud van dit model ondergraaft. Dat is één van de redenen waarom het de voorkeur verdient het werken met uitzonderingen zoveel mogelijk te beperken. Noch uit literatuuronderzoek noch uit gesprekken die met deskundigen zijn gevoerd en ook niet uit de ervaringen die in het buitenland met verevening zijn opgedaan is gebleken dat uitzonderingen op verevening wenselijk zijn.

De ECPO is dan ook van mening dat het budget voor speciale onderwijszorg het best via een strikt toegepast vereveningsmodel kan worden verdeeld en dat uitzonderingen op het vereveningsbeginsel alleen wenselijk zijn wanneer de noodzaak van zo'n uitzondering met objectieve gegevens kan worden onderbouwd. Tot nu toe is de wenselijkheid van zulke uitzonderingen niet aangetoond.

6.3 Aandachtspunten bij de invulling van de beoogde vereveningsmaatregelen

De ECPO adviseert bij de voorbereiding en de uitvoering van de beoogde vereveningsoperatie zorgvuldig aandacht te besteden aan:

- de uitzonderingspositie van de onderwijssoorten waarvoor de verevening (nog) niet geldt;
- het risico van weglek-effecten (LWOO/PRO);
- de toegang tot de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs;
- de positie van de samenwerkingsverbanden met speciale scholen die een (al dan niet geformaliseerde) samenwerkingsrelatie met (semi-)residentiële voorzieningen hebben;
- de kwetsbare positie van de samenwerkingsverbanden met een relatief kleine omvang;
- de wijze waarop de middelen voor speciale onderwijszorg en de op de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs beschikbare plaatsen binnen de samenwerkingsverbanden verdeeld gaan worden en
- de wijze waarop zichtbaar gemaakt gaat worden hoe de middelen voor speciale onderwijs-zorg de leerlingen bereiken.

6.4 Aandachtspunten bij de invulling van overgangsmatregelen

De realisering van de beoogde vereveningsoperatie vereist een aantal overgangsmatregelen. Bij de invulling van deze overgangsmatregelen zal zorgvuldig aandacht moeten worden besteed aan

- het tijdig (minstens twee jaar voorafgaand aan de feitelijke invoering) verstrekken van toegankelijke informatie over de consequenties van budgettering en verevening;
- de financiële herverdeeleffecten die verevening voor elk samenwerkingsverband met zich meebrengt;
- verschuivingen in het zorgaanbod van de samenwerkingsverbanden en de wenselijkheid van een tijdelijke taakgroep naar het model van WSNS+ en
- de consequenties van de verevening voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Daarnaast zal van meet af aan duidelijk moeten zijn hoe lang de overgangsmatregelen van kracht zullen zijn.

De ECPO is van mening dat zij op dit moment nog niet over voldoende informatie beschikt om een concreet voorstel voor de duur van de overgangsperiode te doen. Vooral nog denkt zij aan een periode van vier à vijf jaar. Korter is niet goed mogelijk in verband met de looptijd van eerder toegekende rugzakken. Langer is onwenselijk omdat het einddoel dan buiten ieders horizon dreigt te geraken.

6.5 Tot slot

In dit advies heeft de ECPO zich beperkt tot de hoofdlijnen van de beoogde verevening. Tal van details moeten nog worden uitgewerkt. Wanneer deze uitwerking heeft plaatsgevonden is zij graag bereid een nader advies te verstrekken.

LITERATUUR

Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer over Nieuwe Koers Passend Onderwijs van 5 november 2009. Den Haag: OCW

Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer over Voortgang Nieuwe Koers Passend Onderwijs van 25 januari 2010. Den Haag: OCW

Brink, L.T. ten & Veerman, J.W. (1998). Risicofactoren en protectieve factoren in de ontwikkeling van kinderen en adolescenten. In J.D. Bosch, H.A. Bosma, R.J. van der Gaag, A.J.J.M. Ruijsenaars & A. Vijt (red.), *Jaarboek Ontwikkelingspsychologie, orthopedagogiek en kinderpsychiatrie 3* (pp. 13-46). Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Centraal Planbureau (2009). *Een nieuwe financieringssysteem voor Passend Onderwijs.* Den Haag: CPB.

Jepma, IJ. Timmerhuis, A. & Bongers, C. (2009). *Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften.* Utrecht: Sardes.

Hover, C. (2010). *Literatuuronderzoek Verevening voor de Expertmeeting ECPO. Een eerste bouwsteen voor het Advies over Verevening van de ECPO.* Den Haag: Smets + Hover.

Hylkema, M.M., Kool, E. & Rijswijk, C.M. van (1998). *De vier grote steden en de bekostiging van speciale onderwijszorg in het primair onderwijs.* Amsterdam: Gemeentelijk Pedagogisch Instituut.

Lijesen, M.G., Sips, C. & Groot, H. de (1995). *Naar behoefte verdeeld: onderzoek naar een nieuwe verdeelsleutel voor de regionale jeugdhulpverlening.* Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

Meijer, C.J.W. (red.) (2004). *WSNS welbeschouwd.* Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Minne, B., Webbink, D. & Wiel, H. van der (2009). *Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Notenboom, A., Asselt, M.M. van, Mazolla, G.J., Meyenfeldt, L.L. von & Goudriaan, R. (2009). *Analyse van het SCP-verdeelmodel voor de jeugdzorg.* Den Haag: Aarts De Jong Goudriaan Public Economics.

Rijswijk, C.M. van, & Sikkema, A. (2001). *De drie voordeuren van het speciaal onderwijs*. Tijdschrift voor Orthopedagogiek (40), pp. 321-334.

Smeets, E., Driessen, G., Elfering, S. & Hovius, M. (2009) *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*. Nijmegen: ITS.

Steketee, M., Mak, J. & Tierolf, B. .m.m.v. Roeleveld, W. (2010). *Kinderen in tel. Databoek 2010*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut

Stevens, J., Pommer, E., Kempen, H. van, Zeijl, E., Woittiez, I., Sadiraj, K., Gilsing, R. & Keuzenkamp, S. (2009). *De jeugd een zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tierolf, B. & Oudenampsen, D. (2009). *Gehandicapte kinderen in tel*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.

Triest, J. (2010) *Rekenmodule passend onderwijs. Een onderzoek naar het financiële scenario op basis van de "Nieuwe koers passend onderwijs"*. BMC, Amersfoort.

Wang, M.C. & Haertel, G.D. (1995). Educational resilience. In M.C. Wang, M.C. Reynolds & H.J. Walberg (eds.), *Handbook of special and remedial education: research and practice* (pp. 159-200). New York: Pergamon.

Waslander, S. & Meijer, C.J.W. (1996). *Middelen. Wat WSNS uit het buitenland kan leren over beleid, geld en verevenen*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.

Ybema, J.F., Buunk, A.P. & Schripsema, R.O. (1995). *Streefbeeld en verevening: acceptatie van wijzigingen in de financiering van het speciaal onderwijs*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.

Algemene rekenkamer, (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Algemene rekenkamer.

BIJLAGE 1
Expertmeeting, 17 februari 2010

Expertmeeting, 17 februari 2010

Deelnemers:

Drs. W. Bos	Adviseur Infinite BV
Drs. J. Gispen	Lid ECPO
Drs. F. Gloerich	Projectleider Algemene Rekenkamer
Dr. R. Gonggrijp	Secretaris ECPO
Drs. L. Greven	Wethouder Steenwijkerland
Drs. C. Hover	Senior adviseur Smets & Hover
Mevr. P. Huizenga	Coördinerend onderzoeker ECPO
Drs. M. Jongbloed	Coördinerend onderzoeker ECPO
Prof. Dr. S. Karsten	Hoogleraar onderwijskunde Universiteit van Amsterdam
Drs. U. Lambrechts	Voorzitter ECPO
Prof. Dr. W. Meijnen	Emeritus-hoogleraar onderwijskunde Universiteit van Amsterdam
Mr. drs. H. Nijkamp	Senior consultant CPS
Prof. Dr. J. Peschar	Emeritus-hoogleraar onderwijssociologie Universiteit Groningen, lid ECPO
Dr. C. van Rijswijk	Adviseur ECPO
Dr. E. Smeets	Wetenschappelijk onderzoeker ITS
Prof. Dr. S. Waslander	Hoogleraar sociologie Universiteit Tilburg
Drs. Y. Wever	Consultant B&A Consulting BV
Prof. dr. J. van der Wolf	Emeritus-hoogleraar orthopedagogiek Universiteit van Amsterdam, lid ECPO

Op 25 maart heeft de ECPO zich laten informeren over het onderzoek “Kinderen in tel” en “Gehandicapten in tel” door de heer R. Tierolf, senior onderzoeker van het Verweij –Jonkeren instituut.

BIJLAGE 2

Groepsgesprekken met velddeskundigen

Groepsgesprekken met velddeskundigen

Bij de voorbereiding van dit advies is niet alleen overleg gevoerd met de in bijlage A vermelde deskundigen. Er vonden ook twee groepsgesprekken met velddeskundigen plaats: een eerste gesprek met deelnemers die vooral bij het primair onderwijs zijn betrokken en een tweede gesprek met vooral bij het voortgezet onderwijs betrokken deelnemers.

Groepsgesprek van 6 april 2010:

Deelnemers:

Drs. E. Bokhorst	Beleidsmedewerker PO-raad; onderwijs en zorg.
Drs. G. van de Borg	Lid CvB Attendiz (speciaal onderwijs en ambulante begeleiding Twente).
Dhr. J. Bos	Lid stuurgroep Regionetwerk en Voorzitter CvB WSNS-samenwerkingsverband en SWV-VO.
Drs. Ir. F. van Esch	INOS, Stichting katholiek onderwijs Breda. Lid CvB
Drs. R. Gerits	Projectleider Passend Onderwijs Zuid Limburg, Coordinator WSNS Westelijke Mijnstreek.
Dr. R. Gonggrijp	Secretaris ECPO.
Mevr. P. Huizenga	Coördinerend onderzoeker ECPO.
Drs. M. Jongbloed	Coördinerend onderzoeker ECPO.
Drs. U. Lambrechts	Voorzitter ECPO.
Mevr. T. Meijers	Coördinator REC 3, Limburg.
Prof. dr. J. Peschar	Emeritushoogleraar onderwijssociologie Universiteit Groningen, lid ECPO.
M. Schaafsma MeS	Beleidsmedewerker REC 4-4.
Drs. A. Schippers	Beleidsmedewerker WEC raad.
Dhr. A. Winters	Financieel deskundige Stichting Katholiek Onderwijs Breda.

Groepsgesprek van 28 april 2010:

Deelnemers:

Dhr. J. van de Burg	REC manager a.i. REC Oostmark.
Drs. J. Derksen	Regionetwerk Tilburg; beleidsmedewerker SWV VO Midden-Brabant.
Dr. R. Gonggrijp	Secretaris ECPO.
Dhr. T. Harms	Algemeen directeur A. Verschoorschool, cluster 3.
Drs. F. Huijboom	Voorzitter Landelijk Platvorm SWV-VO.
Mevr. P. Huizenga	Coördinerend onderzoeker ECPO.
Drs. M. Jongbloed	Coördinerend onderzoeker ECPO.
Drs. F. Kulik,	Lid stuurgroep regionetwerk Passend Onderwijs Deventer.
Drs. U. Lambrechts	Voorzitter ECPO.
Drs. F. Otto	Coördinator samenwerkingsverband VO Amsterdam.
Dhr. R. Poortstra	Coördinator regionetwerk Passend Onderwijs Eemland.
Drs. J. Rood	Coördinator SWV VO Nijmegen.
Drs. J. Tissink	Senior beleidsmedewerker VO-Raad; Passend Onderwijs, leerlingenzorg.

BIJLAGE 3

Gebruikte afkortingen

Gebruikte afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
CBS	Centraal bureau voor de statistiek
CFI	Centrale Financiën Instellingen - een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECPO	Evaluatie- en advies commissie Passend onderwijs
LGF	Leerling-gebonden financiering
LWOO	Leerweg Ondersteunend Onderwijs.
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PCL	Permanente commissie leerlingenzorg
PO	Primair Onderwijs
SBO	Speciaal Basisonderwijs
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SWV	Samenwerkingsverband
VO	Voortgezet Onderwijs
SO	Speciaal Onderwijs
VSO	Voortgezet Special Onderwijs
WSNS	Weer Samen Naar School



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Bezoekadres Lange Voorhout 9, 2514 EA Den Haag

Postadres Postbus 556, 2501 CN Den Haag

Telefoon 070 376 54 50 **Fax** 070 345 75 28

Email post@ecpo.nl **Internet** www.ecpo.nl