



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

### **Omvang en oorzaken van verevening**

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

### **Strategieën in de omgang met verevening**

Samenwerkingsverbanden met negatieve verevening sturen daarop: zij hebben beleid aangepast en aanpakken ontwikkeld. De manier waarop zij dat doen verschilt. Er is variatie in hoeverre er sprake is van een onderliggende visie en beleidsrijke aanpak. Ook swv's met positieve verevening sturen op hun groeiende budget. Zij geven op diverse manieren invulling aan passend onderwijs en benutten hierbij hun financiële mogelijkheden.

Ongeacht of het swv met positieve of negatieve verevening te maken heeft, wordt in elk van de onderzochte swv's ingezet op het versterken van de ondersteuning in het regulier onderwijs. Het doel is om zo veel mogelijk leerlingen in een reguliere setting te bedienen. In de financiële uitwerking daarvan zijn wel verschillen tussen swv's met positieve en negatieve verevening. De financiële ruimte van swv's met positieve verevening is groter en biedt ruimte om hier meer middelen voor in te zetten in vergelijking met swv's met negatieve verevening. In swv's met negatieve verevening wordt evenveel belang gehecht aan het versterken van de (basis)ondersteuning en het bedienen van bepaalde doelgroepen, maar is de financiële ruimte om daar uitgebreid in te investeren beperkter.

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

## Ontwikkeling deelname (v)so

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

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

## Impact van verevening, invloed van interne en externe factoren

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

Externe factoren die financieel van invloed zijn op het swv zijn onder andere demografische krimp, de (aankomende) herverdeling van de middelen voor lwoo en pro voor het vo, de vereenvoudiging van de bekostiging van schoolbesturen in po en vo en de herverdeling van de achterstandsmiddelen in het po. Andere externe factoren die van invloed zijn, zijn onder meer het functioneren van en de samenwerking met jeugdhulp, de problematiek en verzwarende daarvan in de regio en het lerarentekort. De impact van deze factoren wisselt per swv en per schoolbestuur. De ervaren impact van verevening kan als gevolg van deze factoren groter of juist kleiner worden: positieve verevening kan 'gedempt' worden door andere factoren die negatief (financieel) van invloed zijn en de impact van negatieve verevening kan verder vergroot of juist beperkt worden door externe factoren die een negatieve respectievelijk positieve invloed hebben voor het swv en de aangesloten schoolbesturen.

Hetzelfde geldt voor interne factoren, zoals de rolneming en het profiel van de directeur van het swv (mandaat), de bestuurlijke verhoudingen, en de (bestuurlijke) samenwerking.

## Impact van verevening

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

- ❖ Impact op **bestuurlijke samenwerking**: verevening lijkt geen verband te houden met de ontwikkeling in de bestuurlijke samenwerking. Vanuit verschillende redeneringen benoemt zowel een deel van de swv's met negatieve als met positieve verevening dat de verevening een impuls aan de samenwerking heeft gegeven.
- ❖ Impact op het **ondersteuningsaanbod**: ongeacht positieve of negatieve verevening is en wordt in alle swv's ingezet op het vergroten van het ondersteuningsaanbod. De beperkte financiële ruimte maakt het voor swv's met grote negatieve verevening wel lastiger hierin te investeren dan voor swv's met positieve verevening.

- ❖ Impact op **niveau basisondersteuning**: verevening lijkt niet direct van invloed te zijn op het niveau van de basisondersteuning. In veel swv's, ongeacht verevening, is het niveau van de basisondersteuning gestegen maar nog niet op het gewenste niveau. Naast externe factoren (lerarentekort, krimp), lijken met name interne factoren (sturing, monitoring, verantwoording) hier een rol in te spelen.
- ❖ Impact op **scholen voor (v)so**: (v)so-scholen in swv's met grote negatieve verevening hebben vaak het gevoel dat verevening tot financieel gedreven keuzes van het swv leidt die een negatieve uitwerking hebben op het (v)so, zoals kortdurende tlv's en lagere categorie-bekostiging. Deze signalen zijn niet naar voren gekomen bij de swv's met grote positieve verevening. Landelijk is een verband tussen verevening en een verschuiving naar lagere bekostigingscategorieën zwak (so) of helemaal niet (vso) zichtbaar.
- ❖ Impact op **docenten en het ondersteuningsteam**: betrokkenen vanuit de scholen in swv's met negatieve verevening geven aan dat verevening (extra) werkdrukverhogend werkt. Externe factoren (functioneren jeugdhulp, verzwarende problematiek) en interne keuzes van het swv lijken echter meer bepalend te zijn dan de verevening zelf.
- ❖ Impact op **leerlingen**: op dit moment lijkt verevening niet van invloed te zijn op de ontwikkeling van leerlingen. Betrokkenen in swv's met negatieve verevening wijzen op risico's op de langere termijn voor de ontwikkeling van leerlingen, maar die zijn nog niet zichtbaar of toetsbaar. Verevening zal, mochten deze effecten optreden, nooit de enige factor zijn. De externe context (lerarentekort, functioneren jeugdhulp) is ook van belang.

## Conclusie

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

## Meer informatie

Het onderzoek maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs 2014-2020. Bezoek onze website voor meer onderzoeksresultaten: [www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl)

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