



Evaluatie
Passend Onderwijs

Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017

Pjotr Koopman
Guske Ledoux

Koopman, P.N.J. & Ledoux, G.
Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017.
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 1000, projectnummer 20689.06)

Dit is publicatie nr.44 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-065-2

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

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

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Roetersstraat 31, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel. 020-525 1226
www.kohnstammstituut.uva.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2018

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding en achtergrond	7
1.1 Onderzoeksvragen	8
1.2 Data	8
2 Onderzoeksvraag 1, aandeel so en vso en de verevening	11
2.1 PO	11
2.2 VO	15
2.3 Afsluitend onderzoeksvraag 1	18
3 Onderzoeksvraag 2, aandeel so en vso en de financiële druk	19
3.1 PO	20
3.2 VO	20
3.3 Afsluitend onderzoeksvraag 2	20
4. Onderzoeksvraag 3, relatie tussen het aandeel so en vso en omvang van het samenwerkingsverband	23
4.1 PO	23
4.2 VO	23
4.3 Afsluitend onderzoeksvraag 3	23
5. Onderzoeksvraag 4, relatie tussen het aandeel so en vso en het verdelingsmodel	25
5.1 PO	25
5.2 VO	25
5.3 Afsluitend onderzoeksvraag 4	26
6. Onderzoeksvraag 5, relatie tussen het aandeel so en vso en het aantal so- of vso-locaties in een samenwerkingsverband	27
6.1 PO	27
6.2 VO	27
6.3 Afsluitend onderzoeksvraag 5	27

Samenvatting

Naar aanleiding van recente toename van het aantal leerlingen in speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs op landelijk niveau zijn Kamervragen gesteld over kenmerken van samenwerkingsverbanden passend onderwijs die hier mogelijk mee samenhangen. In dit onderzoek, dat deel uitmaakt van de landelijke evaluatie van passend onderwijs, gaan we voor vijf kenmerken na of ze een relatie vertonen met toe- of afname van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs. Die kenmerken, met de achterliggende veronderstellingen, zijn:

- de mate van verevening: hoe minder ondersteuningsbudget een samenwerkingsverband ontvangt hoe minder leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan;
- financiële druk: hoe groter de financiële druk in een samenwerkingsverband hoe minder leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan;
- de omvang van het samenwerkingsverband: hoe groter het samenwerkingsverband des te meer (financiële) speelruimte een samenwerkingsverband heeft om leerlingen in het speciaal onderwijs te plaatsen);
- het model voor de verdeling van de financiën in een samenwerkingsverband: geen specifieke verwachtingen, maar een exploratie van mogelijke verschillen;
- het aantal locaties voor speciaal onderwijs: aanbod scheidt vraag.

In het onderzoek richten we ons niet alleen op de recente toename, maar kijken we naar ontwikkeling in de deelname aan speciaal onderwijs over een reeks van jaren. Het startpunt is het schooljaar 2011, dit is het jaar waarop de vereveningsbedragen zijn berekend voor de samenwerkingsverbanden. Vanaf dat moment zou al sprake kunnen zijn van invloed van (verwachtingen over) financiële mogelijkheden om leerlingen in speciaal onderwijs op te nemen. Het tweede ijkpunt is het schooljaar 2014, het jaar waarin passend onderwijs is ingevoerd en het moment waarop de verantwoordelijkheid voor de plaatsing van leerlingen in het speciaal onderwijs bij de samenwerkingsverbanden is komen te liggen.

Algemene trend

Er is recent weliswaar (weer) sprake van een stijging van het aandeel leerlingen in speciaal onderwijs, zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs, maar ten opzichte van het ijkjaar van de verevening, 2011, is er in het po sprake van een lichte daling van het aandeel so, en in het vo van een gelijk aandeel vso.

Kenmerken van samenwerkingsverbanden

Er is een verband tussen de mate van verevening en de toe- of afname van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs. Dit houdt in dat in het algemeen samenwerkingsverbanden die in 2011 relatief weinig leerlingen in speciaal onderwijs hadden (en dus te maken hebben met een positieve verevening oftewel een groeiend budget) in 2017 een toename van het aandeel leerlingen in speciaal onderwijs laten zien. En omgekeerd: samenwerkingsverbanden die aanvankelijk relatief veel leerlingen in

speciaal onderwijs hadden (en derhalve een negatieve verevening oftewel een krimpend budget hebben) laten in 2017 overwegend een afname van het aandeel leerlingen in speciaal onderwijs zien. Voor het primair onderwijs gaat het om een zwak verband, voor het voortgezet onderwijs om een iets sterker verband. Echter: dit patroon doet zich niet voor in alle samenwerkingsverbanden, er zijn aan beide kanten uitzonderingen. Er zijn samenwerkingsverbanden die aanvankelijk relatief weinig leerlingen in speciaal onderwijs hadden, en in 2017 nog minder, ondanks de positieve verevening. En er zijn samenwerkingsverbanden die aanvankelijk relatief veel leerlingen in speciaal onderwijs hadden, en in 2017 nog meer. Er is nader onderzoek nodig om te kunnen laten zien of er in deze samenwerkingsverbanden specifiek passend onderwijsbeleid is uitgevoerd, dat tot de uitzonderingen heeft geleid.

De andere onderzochte kenmerken - financiële druk, de omvang van het samenwerkingsverband, het verdelingsmodel, het aantal locaties voor speciaal onderwijs - hebben geen of nauwelijks samenhang met de toe- of de afname van de proportie leerlingen in het speciaal onderwijs.

Vooruitblik

De verevening vindt plaats in vijf stappen, in de periode van 2016 tot 2020. Anno 2017 is de verevening nog maar voor 25% doorgevoerd, de komende drie jaar volgt nog in totaal de resterende 75%. De invloed van de verevening op het aandeel leerlingen in speciaal onderwijs is nu al zichtbaar. De komende jaren zullen we blijven volgen hoe dit patroon zich verder ontwikkelt.

1. Inleiding en achtergrond

Vóór de invoering van passend onderwijs vormden het speciaal onderwijs en de rugzakjes samen de zware ondersteuning¹. Het budget voor zware ondersteuning was niet naar rato van het aantal leerlingen in een regio verdeeld. In een rapport uit 2010 oordeelde de ECPO² dat er voor het bestaan van deze regionale verschillen eigenlijk geen goede verklaringen waren. Zo ontstond de verevening, voortaan zou elk samenwerkingsverband naar rato van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband budget ontvangen voor zware ondersteuning³.

De invoering van passend onderwijs en de directe bekostiging van de samenwerkingsverbanden heeft plaatsgevonden in 2014, en de verevening wordt geleidelijk doorgevoerd in vijf stappen⁴, voor het eerst in schooljaar 2016. In 2020 zal de verevening voor 100% zijn doorgevoerd. Op dit moment in schooljaar 2017 is de tweede stap gezet, waarin 25% van de verevening is doorgevoerd.

Een belangrijke vraag voor het beleid passend onderwijs is of de verevening invloed heeft op de ontwikkeling in deelname aan speciaal onderwijs. Samenwerkingsverbanden moeten nu hun eigen scholen voor speciaal onderwijs bekostigen, en leerlingen in het speciaal onderwijs zijn relatief duur. Mogelijk leidt dit in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening (dat wil zeggen een geleidelijk krimpend budget) tot minder deelname aan speciaal onderwijs en in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening (dat wil zeggen een geleidelijk groeiend budget) tot meer deelname. Een eerste verkenning hiervan voor de periode tot en met het schooljaar 2015/16 heeft laten zien dat er inderdaad sprake was van enige relatie met verevening in deze richting, maar dat de algemene trend er een was van daling van de deelname aan speciaal onderwijs, ook in veel samenwerkingsverbanden met een positieve verevening.⁵

Uit recente cijfers blijkt dat die trend gekeerd is en dat er overall weer sprake is van enige stijging in de deelname aan speciaal onderwijs. Naar aanleiding hiervan zijn Kamervragen gesteld over de verklaring hiervan, in het bijzonder over de mogelijke invloed van verschillende kenmerken van samenwerkingsverbanden. Ook het Ministerie van OCW is hierin geïnteresseerd. Daarop is besloten hier binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs nader onderzoek naar te doen.⁶

¹ De indicatiestelling voor een rugzakje of toegang tot het speciaal onderwijs lag bij de Centra voor Indiciestelling (CVI). Zie <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/situatie-voor-passend-onderwijs/>.

² ECPO (2010), 'Verevening als verdelingsmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg'. Den Haag.

³ Als ijkjaar voor de vereveningsprocedure is gekozen voor het schooljaar 2011, met als totaal het bedrag voor zware ondersteuning dat in 2011 is gereserveerd. Dit bedrag is voor de jaren daarna geïndexeerd.

⁴ In de eerste stap wordt 10% van het te verevenen bedrag doorberekend, en in de volgende stappen 25%, 40%, 70%, en 100%.

⁵ Koopman, P.N.J., Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs. Update schooljaar 2015/16*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. KI-Rapport 964, publicatie nr.12 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

⁶ Zie voor meer informatie over het evaluatieprogramma www.evaluatiepassendonderwijs.nl. Dit programma wordt gefinancierd door het NRO en uitgevoerd door een consortium van zes onderzoeksinstituten

Vanuit deze achtergrond zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1.1 Onderzoeksvragen

1. In hoeverre hangt het aandeel leerlingen in het so en het vso samen met de mate van verevening?
2. Wat is de relatie tussen het aandeel leerlingen in het so en het vso en de financiële druk in het samenwerkingsverband?
3. Wat is de relatie tussen het aandeel leerlingen in het so en het vso en de omvang van het samenwerkingsverband?
4. Wat is de relatie tussen het aandeel leerlingen in het so en het vso en het verdelingsmodel in het samenwerkingsverband?
5. Wat is de relatie tussen het aandeel leerlingen in het so en het vso en het aantal so- en vso-locaties in het samenwerkingsverband?

Periode

Voor een studie naar de ontwikkeling in het aandeel speciaal onderwijs zijn er twee voor de hand liggende jaren om als ijkpunt te nemen. Het schooljaar 2011⁷ is het jaar waarop de verevening is berekend en het schooljaar 2014 is het jaar waarin passend onderwijs is ingevoerd en het moment waarop de verantwoordelijkheid voor de plaatsing van leerlingen in het speciaal onderwijs bij de samenwerkingsverbanden is komen te liggen. Wij hebben om twee redenen gekozen voor het ijkjaar 2011 als startpunt voor de bestudering van ontwikkelingen. In de eerste plaats omdat zoals vermeld de ondersteuningsbedragen die de samenwerkingsverbanden krijgen zijn gebaseerd op dit jaar. Verder kunnen door de ontwikkelingen vanaf 2011 weer te geven de cijfers van de samenwerkingsverbanden in een lang perspectief worden geplaatst. De periode die we onderzoeken loopt van 2011 tot 2017. De samenwerkingsverbanden kunnen pas vanaf het schooljaar 2014 beleid zijn gaan voeren op de plaatsing van leerlingen in het speciaal onderwijs, daar houden we bij interpretatie van de uitkomsten rekening mee.

1.2 Data

Voor de toelating tot scholen voor speciaal onderwijs cluster 3 en 4 is een toelaatbaarheidsverklaring nodig van het samenwerkingsverband. De toelating tot scholen voor cluster 1 en 2 gaan buiten de samenwerkingsverbanden om en daarop kan dus geen invloed van het samenwerkingsverband worden verwacht. De ontwikkelingen in aantallen cluster 1 en 2 leerlingen blijven in dit onderzoek daarom buiten beschouwing. Voor dit onderzoek hebben wij een gegevensbestand ontvangen van DUO, met het aantal leerlingen in de verschillende typen onderwijs. In het po zijn dat regulier basisonderwijs (BO), speciaal basisonderwijs (SBO) en speciaal onderwijs (SO). In het vo zijn dat

⁷ In dit rapport duiden we de schooljaren aan met het eerste van de samenstellende kalenderjaren.

praktijkonderwijs (PRO), leerwegondersteunend onderwijs (LWOO), voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en overige vo (VO).

De gegevens zijn beschikbaar vanaf schooljaar 2011 tot en met 2017. Vanaf 2014 zijn de aantallen uitgesplitst per samenwerkingsverband po en vo.

2 Onderzoeksvraag 1, aandeel so en vso en de verevening

Voor de analyse van de samenhang tussen de verevening en de ontwikkeling in het aandeel van het aantal so-leerlingen in een samenwerkingsverband is de afhankelijke variabele de verandering in het aandeel so of het aandeel vso in een schooljaar, ten opzichte van het schooljaar 2011.

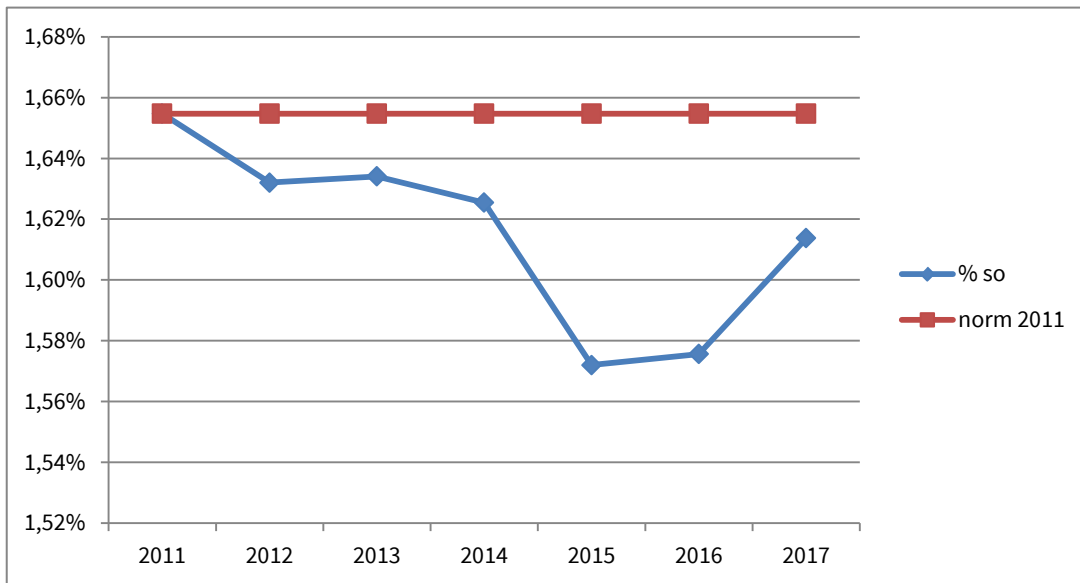
2.1 PO

We geven eerst de landelijke ontwikkeling in het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs.

Tabel 1 Aantal leerlingen in het SO. Nederland, schooljaren 2011-2017

	aantal so	% so	totaal aantal bao + sbo ⁸
2011	25800	1,65%	1559200
2012	25097	1,63%	1537761
2013	24751	1,63%	1514651
2014	24288	1,63%	1494225
2015	23231	1,57%	1477808
2016	23026	1,58%	1461384
2017	23371	1,61%	1448249

⁸ Voor de historische continuïteit met de berekeningen van OCW voor het schooljaar 2011 zijn de percentages bao, sbo en so berekend op het totaal van bao + sbo, zonder so.



Figuur 1 Percentage SO. Nederland, schooljaren 2011-2017. Het jaar dat ten grondslag ligt aan de verevening, 2011, is rood gemarkeerd.

De vereveningsnorm van 2011 is rood gemarkeerd⁹. In de gehele periode 2012-2017 ligt het aandeel so onder het aandeel in 2011. Vanaf de invoering van passend onderwijs in 2014 is er sprake van een daling, vanaf 2016 stijgt het aandeel so weer. Recent mag er dan sprake zijn van groei van het so, op langere termijn bekeken is daarvan wat betreft de clusters 3 en 4 geen sprake.

Het grootste verschil zien we tussen 2011 en 2015, 0,08%. Op een totaal van 1.500.000 leerlingen in het basisonderwijs zijn dat ongeveer 1.200 leerlingen. Op een totaal van 33.000 so leerlingen is een aantal van 1.200 leerlingen 5%.

De ontwikkelingen op nationaal niveau hoeven zich niet op dezelfde manier voor te doen in de afzonderlijke samenwerkingsverbanden. Immers, als gevolg van de verevening krijgen sommige samenwerkingsverbanden meer budget, andere minder. Samenwerkingsverbanden zijn vrij dit budget te besteden. Het extra budget hoeft niet noodzakelijkerwijs gebruikt te worden om meer leerlingen tot het so toe te laten, maar er ontstaat daarvoor wel ruimte. Voor samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening geldt het omgekeerde.

Voor elk samenwerkingsverband is het percentage leerlingen berekend dat in 2011 naar het so ging. Ook in de volgende schooljaren berekenen we het percentage leerlingen dat naar het so gaat, en we vergelijken dit percentage met dat van 2011. Gaan er in een

⁹ Deze norm blijkt bij nadere analyse vrijwel geheel gebaseerd op de kosten van de toenmalige deelname aan het speciaal onderwijs. Andere onderdelen zoals de kosten voor de rugzakjes of voor de ambulante begeleiding spelen hierin nauwelijks een rol.

schooljaar meer leerlingen naar het so dan is het verschil positief, gaan er minder leerlingen naar het so dan is het verschil negatief.

We gaan na in hoeverre dit verschil, de toe- of afname, samenhangt met de verevening. Een positieve correlatie in een schooljaar betekent dat in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening in dat schooljaar meer leerlingen naar het so gaan, en dat in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening in dat schooljaar minder leerlingen naar het so gaan.

We verwachten geen negatieve correlatie. Dan zouden in samenwerkingsverbanden die meer ondersteuningsbudget krijgen minder leerlingen naar het so gaan, en in samenwerkingsverbanden die minder ondersteuningsbudget krijgen meer leerlingen naar het so gaan. Uitzonderingen kunnen er altijd zijn, maar in de regel ligt een negatieve correlatie niet in de verwachting.

Tabel 2 *Correlaties van de toe- of afname van het aandeel so in een schooljaar t.o.v. 2011, met de verevening. Schooljaren 2012-2017*

		cor.	sign.
2012	toe- of afname so t.o.v. 2011	0,021	ns
2013	toe- of afname so t.o.v. 2011	0,041	ns
2014	toe- of afname so t.o.v. 2011	0,167	ns
2015	toe- of afname so t.o.v. 2011	0,326	*
2016	toe- of afname so t.o.v. 2011	0,381	*
2017	toe- of afname so t.o.v. 2011	0,437	*

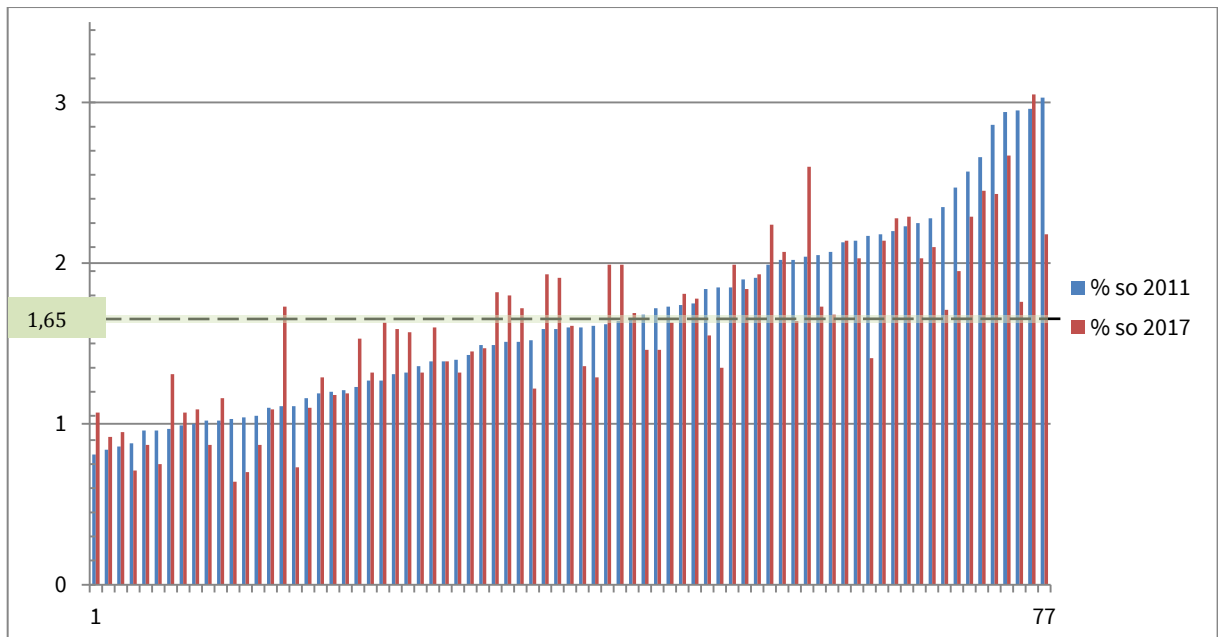
Tot 2015 is er geen significante samenhang tussen de toe- of afname so met de verevening.

Vanaf 2015 is er een positieve samenhang, dat wil zeggen, een positieve verevening gaat samen met meer leerlingen naar het so, en aan de andere kant een negatieve verevening met minder leerlingen naar het so. Vanaf de schooljaren dat de verevening stapsgewijs budgettair wordt doorgevoerd, in 2016 en 2017, wordt de samenhang sterker, maar de samenhang blijft aan de lage kant¹⁰.

In Figuur 2 maken we de samenhang tussen verevening en verandering in het aandeel leerlingen in het so grafisch duidelijk.

¹⁰ Voor de interpretatie van de grootte van de correlaties hanteren we het volgende schema:

- $0.00 < r < 0.30$: nauwelijks of geen correlatie
- $0.30 < r < 0.50$: lage correlatie, zwak
- $0.50 < r < 0.70$: middelmatige correlatie
- $0.70 < r < 0.90$: hoge correlatie, sterk
- $0.90 < r < 1.00$: zeer hoge correlatie



Figuur 2 Percentage SO in 2011 en percentage so in 2017. 77 samenwerkingsverbanden PO

In Figuur 2 is per samenwerkingsverband de relatie weergegeven tussen het percentage so in 2011 en het percentage so in 2017. De figuur is van laag naar hoog geordend naar het percentage so in 2011. Met een horizontale stippellijn is het landelijk percentage so weergegeven van het jaar waarop de verevening is gebaseerd, 1,65% in 2011. De figuur geeft hiermee van links naar rechts ook de mate van de verevening voor de samenwerkingsverbanden. In het linkerdeel van de figuur staan de samenwerkingsverbanden die meer ondersteuningsbudget krijgen, in het rechterdeel de samenwerkingsverbanden die minder ondersteuningsbudget krijgen.

De rode staven die naar boven uitsteken boven de blauwe staven representeren de samenwerkingsverbanden waar het percentage so in 2017 is toegenomen ten opzichte van 2011.

De rode staven die korter zijn dan de blauwe staven representeren de samenwerkingsverbanden waar het percentage so in 2017 is afgenomen ten opzichte van 2011.

Te zien is dat in het linkerdeel van de figuur, en rond het midden, de meeste samenwerkingsverbanden te vinden zijn waar het percentage so is toegenomen.

Ook is te zien dat er de nodige uitzonderingen op de regel zijn. Er zijn samenwerkingsverbanden die in 2011 al weinig leerlingen in het so hadden, die er in 2017 nog minder hebben. Ook aan de andere kant is er een samenwerkingsverband dat in 2011 al veel leerlingen in het so had, en dat er in 2017 nog meer had.

De resultaten van Figuur 2 Percentage SO in 2011 en percentage so in 2017. 77 samenwerkingsverbanden PO vatten we ook nog samen in een kruistabel. Zie Tabel 3.

Tabel 3 Aantal samenwerkingsverbanden met toe- of afname speciaal onderwijs tussen 2011 en 2017, in relatie met verevening. Samenwerkingsverbanden PO.

	Percentage so in 2017 ten opzichte van 2011				totaal (100%)
	afname		toename		
	N	%	N	%	
negatieve verevening	25	62,5	15	37,5	40
positieve verevening	16	43,2	21	56,8	37
totaal	41	53,2	36	46,8	77

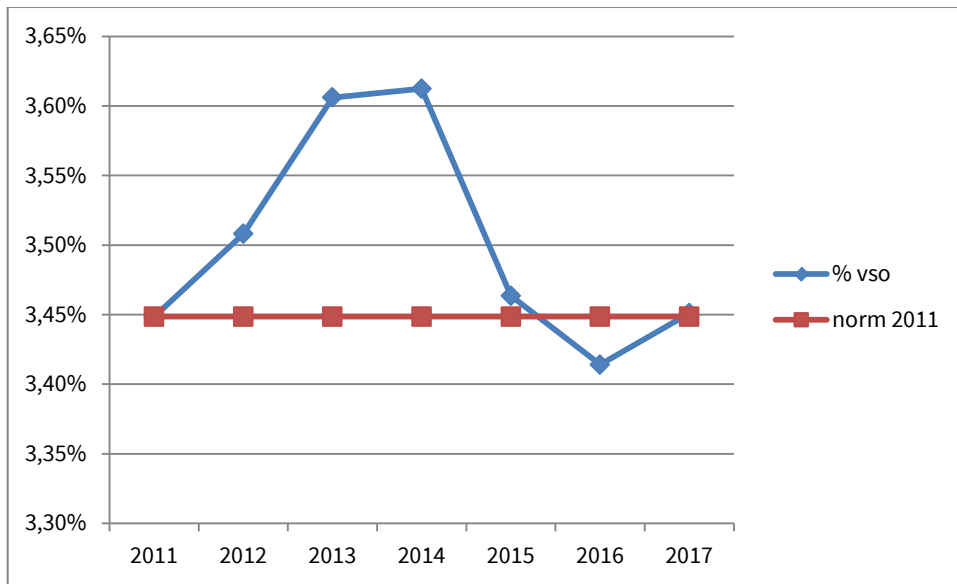
In de samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening is er in de meeste gevallen, 62,5%, een afname van het aandeel speciaal onderwijs. In de samenwerkingsverbanden met een positieve verevening is er in de meeste gevallen, 56,5%, sprake van een toename van het aandeel speciaal onderwijs.

2.2 VO

Tabel 4 Aantal leerlingen in het VSO. Nederland, schooljaren 2010-2017

	aantal vso	% vso	totaal vo+pro+lwoo ¹¹
2011	32895	3,45%	953869
2012	33899	3,51%	966334
2013	35287	3,61%	978564
2014	35807	3,61%	991235
2015	34703	3,46%	1001963
2016	34213	3,41%	1002096
2017	34241	3,45%	992207

¹¹ Voor de historische continuïteit met de berekeningen van OCW voor het schooljaar 2011 zijn de percentages vo en vso berekend op het totaal van vo, zonder vso.



Figuur 3 Percentage VSO. Nederland, schooljaren 2010-2017. Het jaar dat ten grondslag ligt aan de verevening, 2011, is rood gemarkeerd.

De vereveningsnorm van 2011 is weer rood gemarkeerd. Van 2012 tot 2015 ligt het aandeel vso boven het aandeel in 2011. In 2016 daalt het aandeel vso onder het niveau van 2011, en komt in 2017 weer op het niveau van 2011.

Het grootste verschil zien we tussen 2011 en 2016, 0,16%. Op een totaal van 1.000.000 leerlingen in het vo zijn dat ongeveer 1.600 leerlingen. Op een totaal van 33.000 vso leerlingen is een aantal van 1.600 leerlingen 5%.

Tabel 5 Correlaties van de toe- of afname van het aandeel vso in een schooljaar t.o.v. 2011, met de verevening. Schooljaren 2012-2017. j035_vo, K65

		cor.	sign.
2012	toe- of afname vso t.o.v. 2011	-0,461	*
2013	toe- of afname vso t.o.v. 2011	-0,082	*
2014	toe- of afname vso t.o.v. 2011	0,149	*
2015	toe- of afname vso t.o.v. 2011	0,572	*
2016	toe- of afname vso t.o.v. 2011	0,659	*
2017	toe- of afname vso t.o.v. 2011	0,621	*

In alle schooljaren is er een significante samenhang tussen de toe- of afname vso met de verevening.

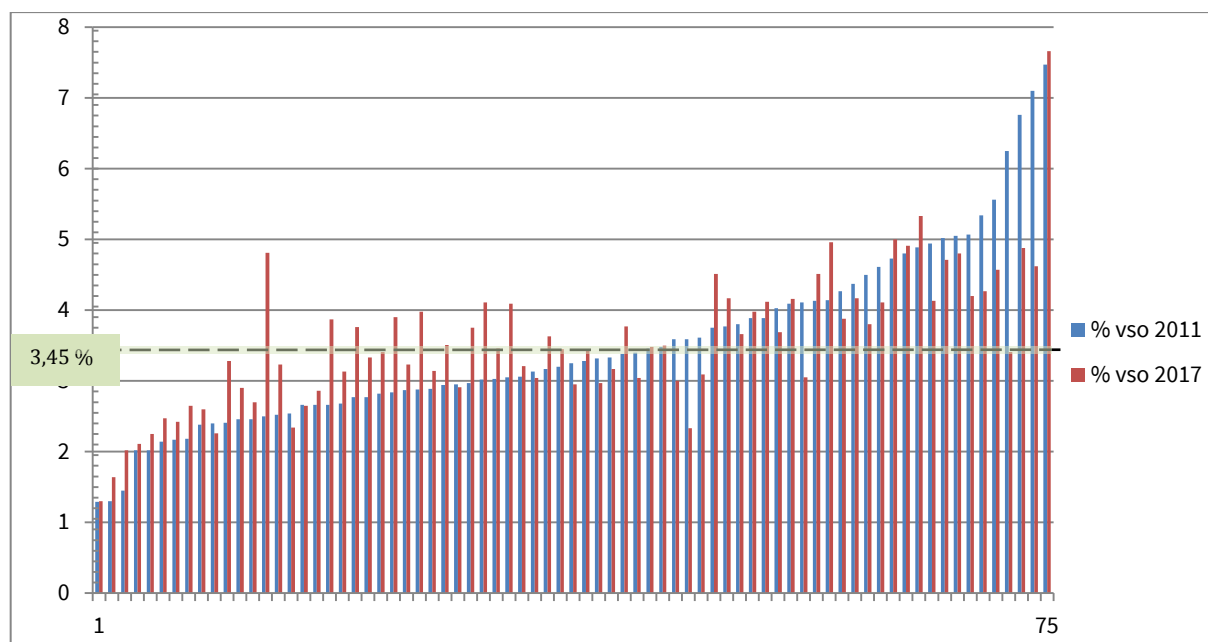
In 2012 en 2013 is de samenhang negatief, maar zwak.

Vanaf 2015 is er een middelmatige¹² positieve samenhang, dat wil zeggen, aan de ene kant een positieve verevening en meer leerlingen naar het vso, en aan de andere kant een

¹² Voor de interpretatie van de sterkte van samenhangen zie noot 10

negatieve verevening en minder leerlingen naar het vso. Dat is al vanaf een schooljaar eerder het geval dan dat de verevening stapsgewijs budgettair wordt doorgevoerd. In 2016 en 2017, wordt de samenhang sterker.

In de volgende figuur maken we de samenhang tussen verevening en verandering in het aandeel leerlingen in het vso weer grafisch duidelijk.



Figuur 4 Percentage VSO in 2011 en percentage vso in 2017. 75 samenwerkingsverbanden vo

Te zien is weer dat in het linkerdeel van de figuur de meeste samenwerkingsverbanden te vinden zijn waar het percentage vso is toegenomen, en in het rechterdeel de samenwerkingsverbanden waar het percentage vso is afgenomen.

Ook in het vo zijn er uitzonderingen op de regel. Het samenwerkingsverband dat in 2011 al de meeste leerlingen in het vso had, heeft in 2017 nog meer leerlingen in het vso.

De resultaten van Figuur 4 vatten we ook weer samen in kruistabel. Zie Tabel 6.

Tabel 6 Aantal samenwerkingsverbanden met toe- of afname voortgezet speciaal onderwijs tussen 2011 en 2017, in relatie met verevening. Samenwerkingsverbanden VO.

	Percentage vso in 2017 ten opzichte van 2011				totaal (100%)
	afname		toename		
	N	%	N	%	
negatieve verevening	21	60,0	14	40,0	35
positieve verevening	7	17,5	33	82,5	40
totaal	28	37,3	47	62,7	75

De relatie tussen verevening en de ontwikkeling in het aandeel speciaal onderwijs is in het vo sterker dan in het po. In de samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening is er in de meeste gevallen, 60%, een afname van het aandeel speciaal onderwijs. In de samenwerkingsverbanden met een positieve verevening is er in de meeste gevallen, 82,5%, sprake van een toename van het aandeel speciaal onderwijs.

2.3 Afsluitend onderzoeksvraag 1

De mate van verevening hangt samen met toe- of afname van aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs. In het vo is deze samenhang middelmatig sterk, in het po is deze samenhang lager. Over het algemeen leidt de verevening er toe dat het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs in de samenwerkingsverbanden naar elkaar toe groeit. Naast dit algemene beeld zijn er opvallende uitzonderingen, van samenwerkingsverbanden die in 2011 relatief weinig leerlingen in het speciaal onderwijs hadden, en in 2016 en 2017 nog minder, en van samenwerkingsverbanden die in 2011 relatief veel leerlingen in het speciaal onderwijs hadden, en in 2016 en 2017 nog meer.

3 Onderzoeksvraag 2, aandeel so en vso en de financiële druk

Ook bij deze onderzoeksvraag is de afhankelijke variabele weer de verandering in het aandeel so of het aandeel vso in een schooljaar, ten opzichte van het schooljaar 2011. Naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek 2016 van de Algemene Rekenkamer¹³ is er een veronderstelling dat een hogere financiële druk in samenwerkingsverbanden samenhangt met een lager aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs, omdat dan er minder financiële ruimte is voor bekostiging van plaatsen in het speciaal onderwijs.

Volgens de operationalisatie van de Algemene Rekenkamer wordt de financiële druk in een samenwerkingsverband hoger als er als gevolg van de verevening minder ondersteuningsbudget beschikbaar komt en er als gevolg van een verwacht dalend leerlingenaantal het budget van een samenwerkingsverband kleiner wordt. Voor het po voegt de Algemene Rekenkamer ook nog toe het aandeel leerlingen in het sbo. De redenering hierbij is dat “hoe meer leerlingen naar het sbo gaan, hoe minder budget er resteert voor extra ondersteuning in het regulier basisonderwijs”¹⁴¹⁵.

De Algemene Rekenkamer heeft voor het vo geen variabele financiële druk geoperationaliseerd. Naar analogie van hun po-variabele hebben wij die wel gemaakt. Als proxy voor het aandeel sbo is hier het aandeel leerlingen in pro en lwoo gekozen.¹⁶ Voor de ontwikkeling in de leerlingaantallen gebruiken we de leerlingprognoses die door DUO worden opgesteld. Als maat berekenen we het verwachte aantal leerlingen in 2021, ten opzichte van het aantal leerlingen in 2015. Als het verwachte aantal leerlingen toeneemt is de maat positief, en wordt negatief als het verwachte aantal leerlingen afneemt.

¹³ Algemene Rekenkamer (2017), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie OCW

¹⁴ Verantwoordingsonderzoek 2016 OCW, p. 45.

¹⁵ De hypothese is dat financiële druk samenhangt met minder budget voor extra ondersteuning. Meer financiële druk kan leiden tot minder leerlingen in het speciaal onderwijs, maar ook tot minder budget voor begeleiding van leerlingen in het regulier onderwijs. In dit rapport onderzoeken we of er een samenhang tussen financiële druk en het aandeel leerlingen in speciaal onderwijs.

¹⁶ Deze vergelijking gaan natuurlijk niet helemaal op, ook niet in financiële zin, maar hier is voor gekozen om een zo veel mogelijk overeenkomstige variabele te krijgen.

3.1 PO

Voor de beantwoording van de vraag hebben we een regressieanalyse uitgevoerd, met als afhankelijke variabele de verandering in het aandeel so ten opzichte van 2011, en met als verklarende variabelen, naast verevening, de leerlingprognose tussen 2015 en 2021, en het aandeel leerlingen in het sbo.

We hebben deze analyse alleen uitgevoerd voor de schooljaren 2016 en 2017, vanwege het meenemen van de variabele leerlingprognose vanaf 2015.

Voor beide jaren vinden we alleen een significante samenhang met het onderdeel verevening. De leerlingprognose en het aandeel leerlingen in het sbo leveren geen significante bijdrage aan de ontwikkeling van het aandeel leerlingen in het so.

3.2 VO

Voor het vo is dezelfde aanpak gevolgd als in het po. We hebben een regressieanalyse uitgevoerd, met als afhankelijke variabele de verandering in het aandeel vso ten opzichte van 2011, en met als verklarende variabelen, naast verevening, de leerlingprognose tussen 2015 en 2021, en het aandeel leerlingen in het pro of lwoo. De resultaten geven we in Tabel 7.

Tabel.7 Regressieanalyse, afhankelijke variabele toe- of afname percentage so in een schooljaar, ten opzichte van 2011. Verklarende variabelen: verevening, prognose aantal leerlingen 2015-2021, percentage leerlingen in pro of lwoo. Gestandaardiseerde coëfficiënten, b^* . Schooljaren 2016 en 2017.

	2016	2017
verevening	0,752	0,702
leerlingprognose 2015-2021	-0,252	-0,266
percentage pro en lwoo	0,073	0,024
R2	0,503	0,453

In een multivariaat model wordt ook hier de samenhang tussen de verevening en de toe- of afname in het aandeel leerlingen in het vso sterk ($>.700$) . In het model voor het vo is ook de samenhang met de leerlingprognose significant, maar zeer zwak. De richting van dit verband roept vragen op, want is in onverwachte richting. Hoe groter de verwachte toename van het aantal leerlingen, en dus hoe hoger het verwachte budget, hoe minder leerlingen naar het vso.

De totale verklaringskracht van het model is sterk¹⁷.

3.3 Afsluitend onderzoeksvraag 2

In het po is er naast verevening geen andere factor die extra financiële druk veroorzaakt en die invloed heeft op de ontwikkeling van deelname aan het so.

¹⁷ Voor R^2 begint een sterk verband bij .50

In het vo hangt naast verevening de factor *prognose aantal leerlingen* significant samen met de toe- of afname van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, maar die samenhang is zeer zwak en gaat niet in de verwachte richting.

We concluderen dat naast *verevening* er geen andere financiële druk verhogende kenmerken zijn die samenhangen met de afname van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs. Dit is zowel het geval voor het po als voor het vo.

4. Onderzoeksvraag 3, relatie tussen het aandeel so en vso en omvang van het samenwerkingsverband

Ook bij deze onderzoeksvraag is de afhankelijke variabele de verandering in het aandeel so of het aandeel vso in een schooljaar, ten opzichte van het schooljaar 2011. Nagegaan wordt of de omvang van het samenwerkingsverband, in termen van het aantal leerlingen, hiermee samenhangt

4.1 PO

Voor het po wordt geen verband gevonden tussen de omvang van het samenwerkingsverband en de toe-of afname van het aandeel speciaal onderwijs.

4.2 VO

Ook voor het vo wordt geen verband gevonden tussen de omvang van het samenwerkingsverband en de toe-of afname van het aandeel speciaal onderwijs.

4.3 Afsluitend onderzoeksvraag 3

Noch voor het po, noch voor het vo is er een verband tussen de omvang van het samenwerkingsverband en de toe-of afname van het aandeel speciaal onderwijs.

5. Onderzoeksvraag 4, relatie tussen het aandeel so en vso en het verdelingsmodel

In het Referentiekader Passend onderwijs (PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad en MBO Raad, 2013) worden met het oog op de verdeling van financiële middelen in samenwerkingsverbanden drie mogelijke modellen geschetst: in het *schoolmodel* worden de middelen onder schoolbesturen verdeeld op basis van het leerlingenaantal; in het *expertisemodel* richt het samenwerkingsverband een netwerk van (tussen)voorzieningen in en regelt het verband de aard, omvang en bekostiging daarvan; in het *leerlingmodel* worden middelen beschikbaar gesteld op basis van individuele onderwijsbehoeften en de aanpak die daarbij noodzakelijk wordt geacht. Het schoolmodel is een voorbeeld van decentrale organisatie, terwijl het expertisemodel een voorbeeld van centrale organisatie is. In het referentiekader wordt overigens aangegeven dat niet te verwachten is dat samenwerkingsverbanden alle ondersteuningstoewijzing kunnen organiseren op basis van één model.

Voor de vierde onderzoeksvraag gaan we na in hoeverre het verdelingsmodel in een samenwerkingsverband samenhangt met de ontwikkeling in het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs. Heim et al. (2016)¹⁸ onderscheiden drie modellen, het schoolmodel, het expertisemodel en de combinatie van het scholenmodel met een ander model. Voor het po is voor 41 samenwerkingsverbanden een verdelingsmodel vastgesteld, voor het vo voor 34 samenwerkingsverbanden.

Hier is een variantieanalyse uitgevoerd, met toe- of afname van het aandeel so of vso als afhankelijke variabele, en het verdelingsmodel als factor. Voor twee schooljaren, 2016 en 2017, omdat vanaf dit moment verwacht mag worden dat het verdelingsmodel (door de samenwerkingsverbanden ingevoerd vanaf 2014) daadwerkelijk een werking heeft.

5.1 PO

Voor het po wordt geen verband gevonden tussen het verdelingsmodel en de toe-of afname van het aandeel speciaal onderwijs.

5.2 VO

Ook voor het vo wordt geen verband gevonden tussen het verdelingsmodel en de toe-of afname van het aandeel speciaal onderwijs.

18 Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning*. Eénmeting 2016. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

5.3 Afsluitend onderzoeksvraag 4

Er zij geen significante verschillen in toe- of afname van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs tussen de samenwerkingsverbanden naar verdelingsmodel.

6. Onderzoeksvraag 5, relatie tussen het aandeel so en vso en het aantal so- of vso-locaties in een samenwerkingsverband

Het aantal verschillende locaties in een samenwerkingsverband is mogelijk een factor die het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs doet stijgen, volgens het adagium *aanbod schept vraag*.

Andersom leidt een toename van het aantal leerlingen in speciaal onderwijs natuurlijk ook tot een toename in het aantal locaties, maar voor het oprichten van een nieuwe locatie is enige tijd nodig. In de redenering aanbod schept vraag is het op korte termijn voor een samenwerkingsverband makkelijker leerlingen al of niet tot het speciaal onderwijs toe te laten, dan om al of niet een nieuwe locatie te openen.

Voor deze analyse is per

Voor deze analyse is per samenwerkingsverband in een schooljaar het aantal locaties voor speciaal onderwijs geteld. Er is geen rekening gehouden met de omvang van de locaties of met de geografische spreiding.

Voor deze analyse gebruiken we een correlatieve analyse, met toe- of afname van het aandeel so of vso en het aantal so- of vso-locaties.

6.1 PO

Voor het po wordt geen verband gevonden tussen het aantal so-locaties en de toe- of afname van het aandeel speciaal onderwijs.

6.2 VO

Er is een negatieve samenhang, dat wil zeggen, hoe meer vso-locaties in een samenwerkingsverband, hoe groter de afname in het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs. In 2016 is de correlatie $-,319$, en in 2017 $-,273$. De richting van het verband is niet conform de verwachting, zelfs contrair.

6.3 Afsluitend onderzoeksvraag 5

In het po is er geen verband tussen het aantal locaties voor speciaal onderwijs in een samenwerkingsverband en de toe- of afname van het aandeel speciaal onderwijs. In het vo is dit verband er wel, maar tegengesteld aan de verwachting. De mogelijke veronderstelling dat aanbod vraag schept vindt in beide gevallen geen ondersteuning.



KOHNSTAMM
INSTITUUT
Kohnstamm