

Aan de voorzitter van de Algemene Rekenkamer
mevrouw drs. S.J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Utrecht, 25 juni 2013

Kenmerk:UB.2013.071.RG/mk
Betreft: conceptrapport

Geachte mevrouw Stuiveling,

Graag gaat de PO-Raad in op de uitnodiging in uw brief van 18 juni 2013 om te reageren op uw conceptrapport "Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?"¹

U heeft onderzoek gedaan naar aanleiding van de vraag van de Eerste Kamer of de structurele bekostiging van het basisonderwijs afdoende is om passend onderwijs op een verantwoorde manier in te voeren².

De PO-Raad herkent de centrale conclusie van uw conceptrapport, dat er een wankel evenwicht is in de verhouding tussen wat scholen aankunnen en wat er van hen gevraagd wordt. U vraagt zich, ons inziens, terecht af of de ambities voor het basisonderwijs op dit moment nog in balans zijn met de beschikbare mensen, middelen en tijd. De financiële positie van het basisonderwijs in Nederland is kwetsbaar en u verwacht dat deze in de nabije toekomst alleen maar kwetsbaarder wordt.

Daarbovenop komt de invoering van passend onderwijs. Uw conclusie dat de financiële en personele voorwaarden voor een succesvolle invoering van passend onderwijs 'niet ideaal' zijn, is wat de PO-Raad betreft een halve conclusie. Er is na het lezen van uw conceptrapport wat de PO-Raad betreft maar één eindconclusie te trekken: de invoering van passend onderwijs is onder de huidige omstandigheden een risicovolle onderneming, die er toe kan leiden dat de balans nog verder zoek raakt.

Het proces van invoering van passend onderwijs is op dit moment nog in een voorbereidende fase: de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden. Niemand weet nog hoe passend onderwijs er in de praktijk van de school en van de klas uit zal zien. Gegeven uw aarzeling of ambities, doelstellingen en middelen met elkaar in evenwicht zijn, vraagt de PO-Raad u met klem om circa drie jaar na invoering van passend onderwijs opnieuw een vergelijkbaar onderzoek te doen naar de vraag of ambities, doelstellingen en middelen op elkaar zijn afgestemd.

In uw conceptrapport zien we veel terug van wat schoolbesturen in het primair onderwijs dagelijks ervaren: door een steeds verder afnemende financiële ruimte worden scholen in feite voor een onmogelijke opdracht geplaatst, terwijl tegelijkertijd de verwachtingen vanuit de samenleving en de politiek juist toenemen.

¹ Algemene Rekenkamer, 17 juni 2013

² motie Linthorst c.s., 2 oktober 2012

We wijzen er op dat de overheid en de sector primair onderwijs begin 2011 gezamenlijk vergaande ambities hebben geformuleerd om de onderwijskwaliteit over de volle breedte te verbeteren. Het is de sector gelukt om in betrekkelijk korte tijd het aantal zeer zwakke scholen te verminderen van ruim 100 in 2009 tot 21 nu. De vraag is nu welke volgende stappen gezet kunnen worden om het onderwijs van goed naar excellent te brengen. Bovenop deze brede kwaliteitsambities komen nog de beleidsdoelstellingen van passend onderwijs. De PO-Raad vraagt zich af of het mogelijk is vast te houden aan de gestelde ambities, zolang de schoolbesturen overvraagd worden en de voor het basisonderwijs beschikbaar gestelde middelen niet conform de gestelde ambities zijn.

In uw brief nodigt u ons uit om specifiek in te gaan op de aanbevelingen die u in uw conceptrapport aan schoolbesturen doet, vanuit hun verantwoordelijkheid voor een effectieve en verantwoorde inzet van de beschikbare middelen.

1. Uw eerste aanbeveling aan schoolbesturen om de uitgaven bij een krimpend budget zoveel mogelijk mee te laten dalen met de baten en om op incidentele baten geen structurele verplichtingen aan te gaan, ervaren wij als badinerend. Uiteraard zijn schoolbesturen zich bewust van deze basisprincipes van financieel beheer. Uit de cijfers over de sector blijkt ook dat schoolbesturen de tering naar de nering zetten³ en daarom noodgedwongen werknemers moeten ontslaan. Hierdoor stijgt de ratio leerling/FTE sinds 2009 en lag deze ratio in 2012 al boven het niveau van 2006, het jaar van invoering van de lumpsumfinanciering.

Ook pakt de sector haar verantwoordelijkheid als het gaat om de verdere professionalisering van het financieel management. Dit blijkt onder meer uit het door u aangehaalde onderzoeksrapport van Regioplan en Ernst & Young⁴. Met het project *Eerst kiezen, dan delen*, dat een groot bereik onder schoolbesturen heeft, ondersteunt de PO-Raad deze professionaliseringsslag door middel van scholing, instrumenten, good-practices, brochures, etc.

Er zijn echter ook enkele schoolbesturen die door verschillende omstandigheden te maken hebben met urgente financiële problemen. Deze schoolbesturen kunnen via het PO-Raad project *In Balans* ondersteuning ontvangen van zogenoemde *financiële service teams* om de financiën weer op orde te krijgen.

In uw conceptrapport wordt meer dan eens aangegeven dat er in het onderwijs beduidend meer personeel werkt dan op grond van de personele bekostiging betaald kan worden. Deze conclusie is ons inziens onvoldoende onderbouwd. Naast de vraag of alle geldstromen en ontwikkelingen juist in de berekening zijn meegenomen, geeft het bovenal geen antwoord op de vraag hoe het mogelijk is dat het aantal leerlingen per leerkracht sinds 2006 is gestegen, terwijl in uw conceptrapport ervan uit wordt gegaan dat er teveel leerkrachten in dienst zouden zijn.

2. Het belang van goed financieel management geldt uiteraard ook voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De PO-Raad zal daarom ook samenwerkingsverbanden ondersteunen bij het professionaliseren van het financieel management. De aandacht zal hierbij gericht zijn op een sterke koppeling tussen beleid en middelen in de planning- en controlecyclus en een degelijke verantwoording van de ondersteuningsmiddelen.

In dit kader zal de PO-Raad echter ook bij de bewindspersonen van OCW speciale aandacht (blijven) vragen voor de risicovolle situatie van die samenwerkingsverbanden die te kampen hebben met forse effecten van de verevening.

³ Kerncijfers 2008-2012, mei 2013

⁴ Regioplan en Ernst & Young, oktober 2012

3. Passend onderwijs moet landen in het klaslokaal. In dat verband onderschrijven wij uw derde aanbeveling aan schoolbesturen, dat zij leraren in staat moeten stellen hun handelingsrepertoire te vergroten in het omgaan met de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. We constateren dat schoolbesturen, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de scholing van het personeel, samen met de schoolteams hun ontwikkelingsbehoefte inventariseren. Veel van de scholingsmiddelen worden op dit moment al ingezet op scholing in het 'omgaan met verschillen'. Investeren in individuele opleidingen alleen is niet genoeg. Naast het volgen van opleidingen zijn vooral het teamleren, samen en van elkaar leren en individuele coaching van leraren effectief. Het is daarnaast van belang om ook gebruik te maken van de expertise die aanwezig is bij de scholen voor speciaal (basis)onderwijs. Ondanks de tijd die beschikbaar is voor deskundigheidsbevordering, voelen veel leraren een hoge werkdruk waardoor ze te weinig tijd voor professionalisering ervaren. Dit is een ernstig signaal, temeer omdat naar verwachting de werkdruk nog verder zal toenemen. De PO-Raad wil in de cao afspraken maken over meer flexibiliteit in tijd en taken zodat individueel maatwerk mogelijk wordt, passend bij de behoefte van de medewerker en het team, binnen de financiële kaders.

4. Tenslotte de aanbeveling om het draagvlak voor passend onderwijs te vergroten. Dit is een belangrijke opdracht aan de schoolbesturen en de PO-Raad adviseert dat ook in de diverse implementatieactiviteiten die worden uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden. Het is van belang om teams en ouders in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken, zodat er actief meegedacht kan worden en iedereen op de hoogte is van de richting die door een samenwerkingsverband gekozen wordt.

De invoering van passend onderwijs onder de huidige omstandigheden is een risicovolle onderneming. De aanbevelingen in uw conceptrapport missen wat ons betreft de urgentie en zijn ons inziens niet voldoende om de wankelende verhouding tussen mensen, middelen, taken en tijd te herstellen. We constateren nu al dat leerkrachten in het basisonderwijs moeite ervaren in het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en handen tekort komen om alle kinderen in de klas adequaat te begeleiden en op te leiden. Met het verhogen van de ambities in het kader van passend onderwijs neemt de kloof tussen ambities en praktijk verder toe. Tenzij ambities worden bijgesteld of financiële middelen worden opgehoogd.

Wij zouden u dan ook willen voorstellen deze keuze explicieter in uw eindrapport onder de aandacht te brengen.

Met vriendelijke groet,

Drs Rinda den Besten
Voorzitter PO-Raad