



Leerling-leraarratio in het sbo

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Jacob van der Wel
Bjørn Dekker
Kees van Bergen

Amsterdam, 15 mei 2020

© 2020 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Werkwijze	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Cijfermatige ontwikkelingen	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Ontwikkeling leerling-leraarratio	5
2.3 Ontwikkeling van de leerlingenaantallen en de personeelsomvang in het sbo	6
2.4 Verschillen tussen samenwerkingsverbanden en scholen	7
3 Verklaringen en achtergronden	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Wettelijke kaders en rol van samenwerkingsverbanden	9
3.3 Leerlingontwikkeling en ondersteuningsvraag leerlingen	11
3.4 Onderwijskundige keuzes van de school	13
3.5 Beschikbare middelen en personeel	16
4 Conclusies	21



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Op basis van cijfers die zijn berekend door DUO heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geconstateerd dat de leerling-leraarratio (llr) in het speciaal basisonderwijs (sbo), in tegenstelling tot het basisonderwijs en het speciaal onderwijs (so), niet is gedaald maar licht is gestegen.¹ Om meer kwalitatief inzicht te krijgen in de achtergronden van de stijging van de leerling-leraarratio in het sbo heeft RegioPlan een verkennend onderzoek uitgevoerd. De volgende hoofdvraag was daarbij leidend:

“Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de toegenomen leerling-leraarratio in het speciaal basisonderwijs?”

Voor het beantwoorden van deze hoofdvraag is een kader opgesteld om eventuele factoren die van invloed kunnen zijn op de leerling-leraarratio in kaart te brengen. In dit kader worden vier deelgebieden onderscheiden. Het gaat dan om de mogelijke invloed van wettelijke kaders en de rol van samenwerkingsverbanden; de onderwijskundige keuze van besturen en scholen; de vraag van leerlingen (aantal en zorgbehoefte); en de beschikbare middelen, personeel en faciliteiten. Op basis hiervan is het volgende overzicht met onderzoeksvragen opgesteld.

Wettelijke kaders/rol van samenwerkingsverbanden

- *Wat is de invloed van het beleid van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs op de leerling-leraarratio?*
- *Wat is de impact van het toelatingsbeleid van het samenwerkingsverband?*
- *Zijn er regionaal verschillende verklaringen als gevolg van verschillend beleid?*
- *In hoeverre heeft de stijging van de ratio te maken met beperkingen op het oprichten van scholen voor speciaal (basis)onderwijs en/of het sluiten van sbo-vestigingen?*

Ondersteuningsvraag

- *In hoeverre heeft de stijging van de ratio te maken met een kwantitatieve verandering in de vraag*
 - *een grotere directe onderinstroom in het sbo?*
 - *het sneller verwijzen vanuit het so?*
 - *(veranderingen in) het uitruilen van leerlingen tussen so en sbo?*
- *Waardoor worden die veranderingen veroorzaakt en wat zijn redenen voor eventuele regionale verschillen?*
- *Is er ook sprake van een kwalitatieve verandering van de vraag: een andersoortige ondersteuningsvraag (door meer instroom jonge leeftijdsgroepen, zwaardere problematiek?)*

Onderwijskundige keuzes van de school

- *Maken scholen specifieke pedagogisch-didactische keuzes (in begeleiding, groepsdoorbrekende werkvormen, maatwerk voor leerlingen, het gebruik van ICT en dergelijke) die samenhangen met of die voortkomen uit de gestegen leerling-leraarratio?*
- *Welke keuzes zijn dat? Welke invloed hebben die keuzes op de ratio? Of zijn die keuzes een reactie op een gestegen ratio?*

Beschikbare middelen en personeel

- *Is de stijging in de ratio veroorzaakt door een tekort aan middelen? Is bijvoorbeeld de bekostiging per leerling onvoldoende?*
- *Is de ratio gestegen vanwege een tekort aan onderwijzend personeel (terwijl het geld wel voorhanden is)?*
- *Betreft het tekort alleen een absoluut tekort of ook een kwalitatief tekort? Gaat het om voldoende leerkrachten of om voldoende ervaren en bekwame leerkrachten voor de onderwijssoort? Zijn er voldoende ondersteuners?*
- *In hoeverre hangen regionale verschillen in de ratio samen met regionale verschillen in lerarentekorten?*

Uiteraard is in het onderzoek voldoende ruimte gelaten voor eventuele andere verklaringen.

¹ Kamerbrief Groepsgrootte en leerling-leraarratio in het po 2018 d.d. 17 juni 2019 (referentie 8605609).

1.2 Werkwijze

Onze aanpak bestond uit de volgende activiteiten:

- een korte deskresearch;
- de steekproeftrekking;
- aanvullende interviews met enkele vertegenwoordigers van landelijke organisaties;
- interviews met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en sbo-scholen.

Deskresearch en steekproeftrekking dienden als voorbereiding op de interviews met de vertegenwoordigers uit het veld. Hieronder nemen we de onderzoeksactiviteiten kort door.

Deskresearch

Om de verschillende aspecten die een rol kunnen spelen bij de stijging van de leerling-leraarratio in het speciaal basisonderwijs op voorhand in beeld te krijgen, hebben we een korte deskresearch uitgevoerd. Op basis van de onderzoeksvragen en de bevindingen uit de deskresearch is een itemlijst voor de interviews samengesteld. Ook zijn enkele aanvullende bestandsanalyses uitgevoerd om beter zicht te krijgen op in de interviews genoemde ontwikkelingen. Het gaat hierbij om de ontwikkeling in het aantal leerlingen en personeelsleden en het aandeel kleuters in het sbo over jaren. We komen hier later nog op terug.

Steekproefvoorbereiding

Uit de 75 samenwerkingsverbanden en 268 sbo-scholen is een selectie gemaakt van samenwerkingsverbanden en scholen voor de interviews. We zijn hierbij uitgegaan van de eerder door DUO gemaakte analyse op het niveau van de samenwerkingsverbanden (swv) en een door ons uitgevoerde analyse op basis van openbare DUO-bestanden waarmee specifieke scholen met een hoge of een lage en met een sterk gegroeide of gedaalde ratio in beeld zijn gebracht. Om een goed inzicht te krijgen in de verschillen en oorzaken zijn naast scholen en samenwerkingsverbanden met een hoge ratio en een sterke groei ook enkele voorbeelden met een lage ratio en/of een afnemende of stabiele ratio geselecteerd. Bij de selectie is ook gelet op voldoende spreiding naar omvang en regio.

Aanvullende interviews met enkele vertegenwoordigers van landelijke organisaties

Aanvullend spraken we met vertegenwoordigers van het Landelijk Werkverband Speciaal Basisonderwijs en de Vereniging Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs. In deze gesprekken zijn we ingegaan op ontwikkelingen in het veld die mogelijk een rol spelen bij de ontwikkeling van de leerling-leraarratio in het sbo en de verschillen die zich daarin voordoen.

Interviews met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en sbo-scholen

Tijdens het veldwerk spraken we met:

- *Vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden*
In deze interviews bespraken we de ontwikkelingen op het niveau van het samenwerkingsverband die relevant zijn voor de leerling-leraarratio en groepsgrootte en de mogelijke gevolgen van deze ontwikkelingen voor de leerling-leraarratio en groepsgrootte op schoolniveau.
- *Directeuren van sbo-scholen*
Met de directeuren van de sbo-scholen hebben we gesproken over de externe en interne factoren die (mogelijk) van invloed zijn op de leerling-leraarratio en groepsgrootte op hun school.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen stijgers en dalers die per responsgroep zijn geïnterviewd.

Tabel 1.1 Overzicht interviews naar gestegen, stabiele en gedaalde leerling-leraarratio

	(sterk) gestegen	(min of meer) stabiel	(sterk) gedaald	Totaal
Swv's	7	2	2	11
Sbo-scholen	10		2	12

In de praktijk is het beeld complexer: onder de 'stijgers' zien we samenwerkingsverbanden en scholen die ondanks de stijging nog steeds een relatief lage ratio kennen; omgekeerd zien we onder de 'dalers' verbanden en regio's die juist een hoge ratio vertonen. Ook bleken in enkele gevallen de cijfers geen goede afspiegeling te vormen van de werkelijkheid. Zo kon het voorkomen dat er bij een school met een sterk dalende ratio op basis van de bestanden in de praktijk juist sprake was van een stijgende ratio. Op dergelijke naar alle waarschijnlijkheid administratieve vertekeningen komen we later nog kort terug.

De selectie van samenwerkingsverbanden en sbo-scholen omvat voldoende gevallen om de onderzoeksvragen te beantwoorden en daarmee in het kader van deze verkenning voldoende zicht op de achtergronden en ontwikkelingen bij de scholen en samenwerkingsverbanden.

Gezien de situatie die door COVID-19 ontstond zijn er geen face-to-face-interviews gehouden, maar zijn alle interviews voor het onderzoek telefonisch afgenomen. In één enkel geval hebben we het onderzoek toegelicht en zijn onze vragen per e-mail beantwoord.

1.3 Leeswijzer

Hoewel de nadruk in dit onderzoek moest liggen op de kwalitatieve duiding, was voor een goed begrip van de situatie rond de leerling-leraarratio een nadere analyse van de cijfers noodzakelijk. De cijfers geven op onderdelen extra ondersteuning aan de uitkomsten uit de interviews. In hoofdstuk 2 gaan we daarom eerst nog nader in op de cijfermatige ontwikkeling. De achtergronden van de ontwikkeling van de leerling-leraarratio komen aan de orde in hoofdstuk 3. We hebben er daarbij voor gekozen om de uitkomsten uit de interviews thematisch te bespreken. In hoofdstuk 4 beschrijven we de uitkomsten in samenhang met elkaar en trekken we de belangrijkste conclusies uit dit verkennende onderzoek.

Cijfermatige ontwikkelingen

2

2 Cijfermatige ontwikkelingen

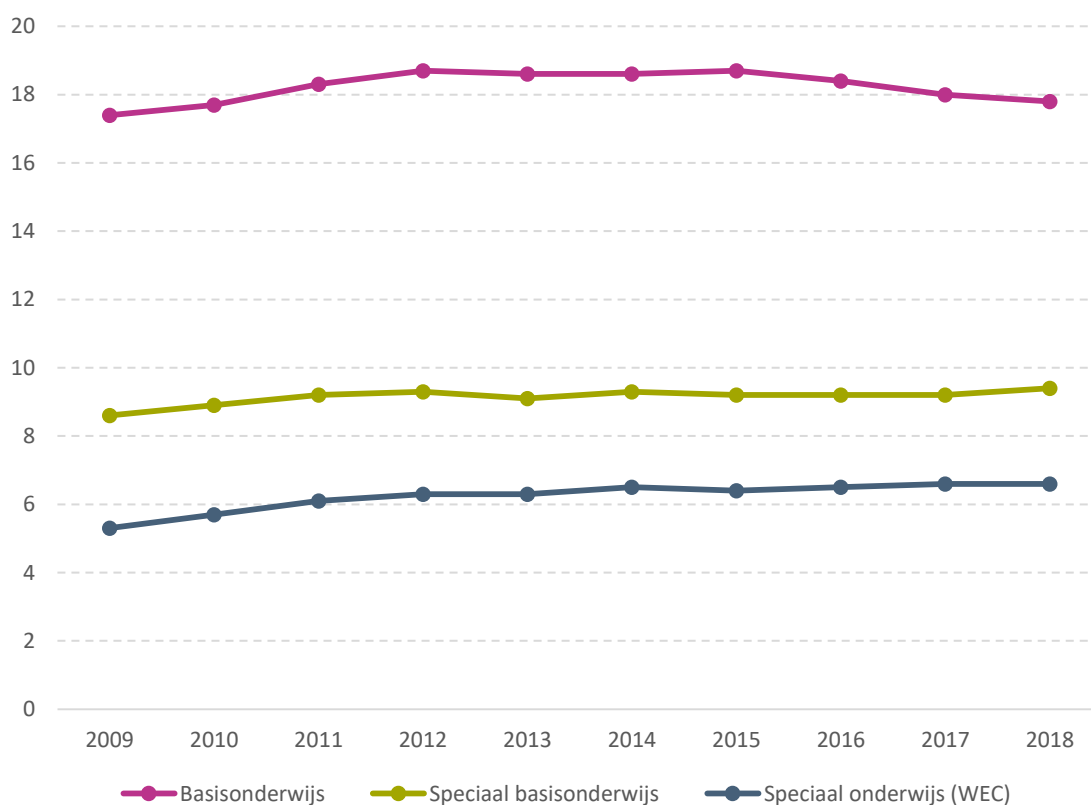
2.1 Inleiding

Zoals eerder aangegeven lag de nadruk in dit onderzoek op het verkennen van de *kwalitatieve* aspecten van de stijging van de leerling-leraarratio. Voor een goed begrip van de ontwikkeling van die ratio kan echter niet voorbij gegaan worden aan de cijfermatige achtergrond. Gedurende het onderzoek werd ook duidelijk dat een cijfermatige verdieping nodig was om interviewuitkomsten te kunnen onderbouwen. Daarom zijn naast de bekende cijfers enkele aanvullende kwantitatieve analyses gedaan. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de leerling-leraarratio over de jaren; vervolgens gaan we in op de ontwikkeling in het aantal leerlingen en het personeel (zowel leraren als ondersteunend personeel).

2.2 Ontwikkeling leerling-leraarratio

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 17 juni 2019 wijst minister Slob erop dat de leerling-leraarratio voor het gehele primair onderwijs aan het dalen is en dat de ratio in het speciaal basisonderwijs juist is gestegen.² Het gaat om een relatief kleine stijging, van 9,2 in 2017 tot 9,4 in 2018, die met name opvalt als die wordt afgezet tegen de daling van de ratio in het basisonderwijs (figuur 2.1).

Figuur 2.1 De leerling-leraarratio in het primair onderwijs (2009-2018)



Bron: Gegevens afkomstig uit de kamerbrief *groepsgrootte en leerling-leraarratio in het po 2018*

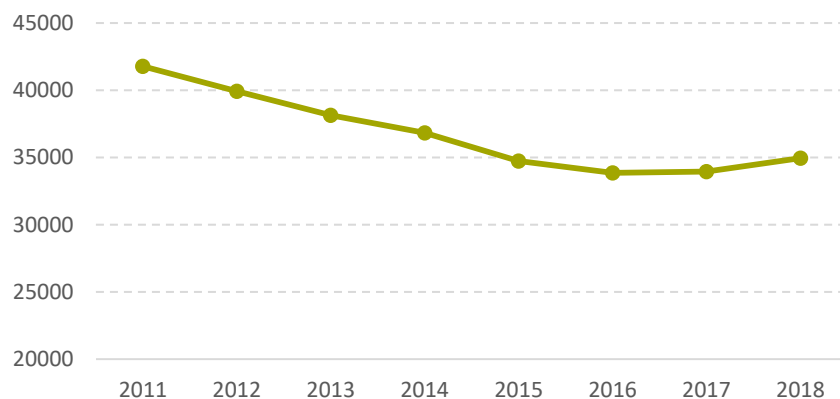
De leerling-leraarratio wordt berekend door het aantal leerlingen te delen door het aantal fte aan onderwijsgevend personeel (leraren). Als deze ratio stijgt, neemt het leerlingenaantal per (voltijds) leerkracht toe. Voor het onderzoek hebben we de ontwikkeling van de aantallen leerlingen en leerkrachten in het speciaal basisonderwijs nauwkeuriger bekeken.

² Groepsgrootte en leerling-leraarratio in het po 2018 (referentie 8605609), beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/17/kamerbrief-over-groepsgrootte-en-leerling-leraarratio-in-basisonderwijs-2018> (laatst geraadpleegd in maart 2020).

2.3 Ontwikkeling van de leerlingenaantallen en de personeelsomvang in het sbo

Voor de periode 2011 tot en met 2018 zien we de volgende ontwikkeling in het aantal sbo-leerlingen (figuur 2.2): na een periode waarin het leerlingenaantal in het sbo flink is gedaald, groeit het aantal leerlingen sinds 2016 weer.

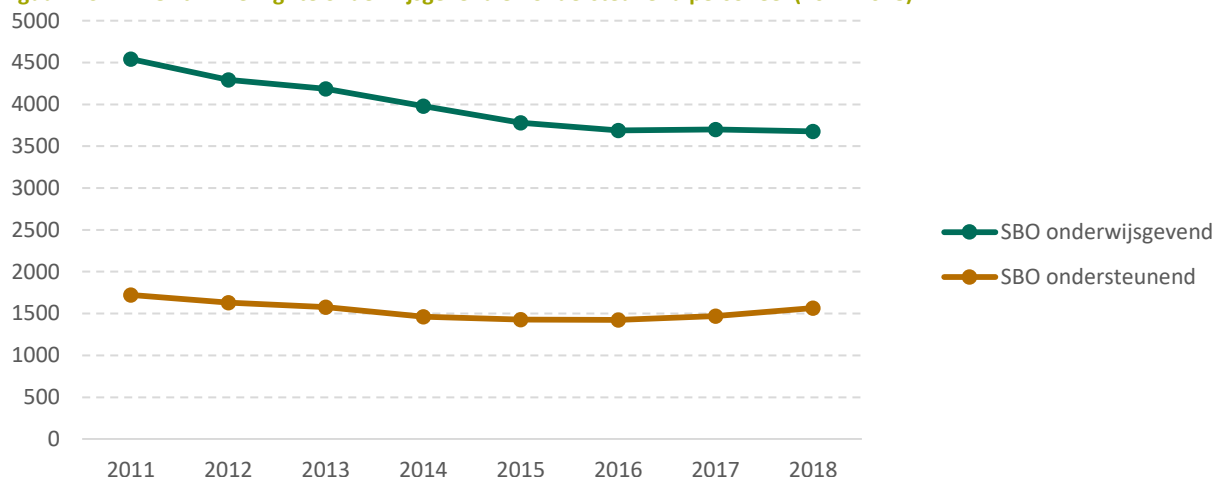
Figuur 2.2 De ontwikkeling van het aantal sbo-leerlingen (2011-2018)



Bron: Bewerking RegioPlan leerlingtelgegevens DUO

Met de daling van het aantal leerlingen nam aanvankelijk ook het aantal fte aan onderwijsgevend personeel in het sbo af. Dat ging door tot ongeveer 2016. Vanaf 2016 bleef het aantal fte aan onderwijsgevend personeel op ongeveer gelijk niveau (zie figuur 2.3). Uit de figuur leiden we af dat de toename van het leerlingenaantal in de afgelopen jaren zich (nog) niet vertaald heeft in een stijging van aantal fte aan leraren.

Figuur 2.3 Ontwikkeling fte onderwijsgevend en ondersteunend personeel (2011-2018)



Bron: Bewerking RegioPlan personeelsgegevens DUO

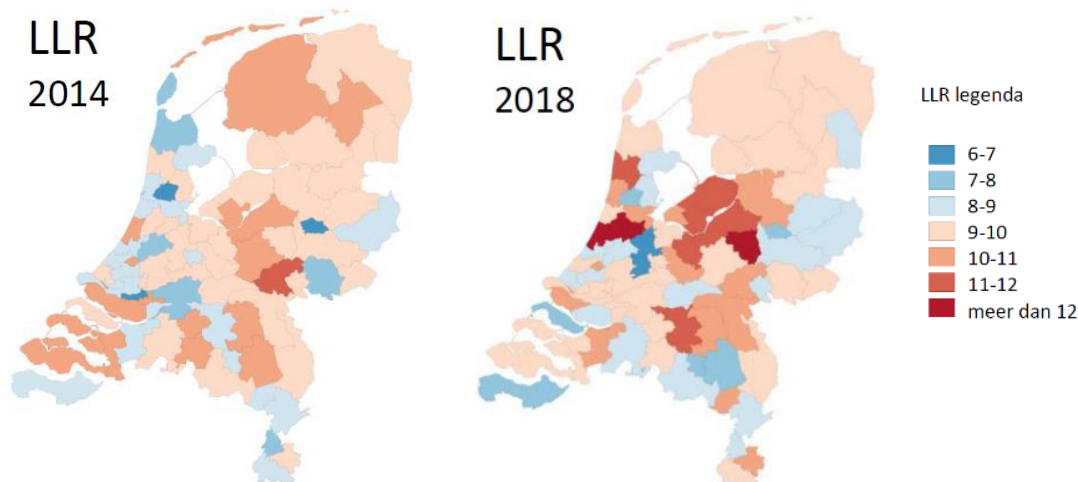
Figuur 2.3 laat ook de ontwikkeling zien van het aantal fte's aan ondersteunend personeel in het sbo. Die volgt de ontwikkeling in het leerlingenaantal, zij het in enigszins afgevlakte vorm. De totale personeelsomvang voor het ondersteunend personeel stijgt weer tussen 2017 en 2018. Dat vertaalt zich in een afnemende ratio leerling-ondersteunend personeel van 23,1 naar 22,3. Dit zou erop kunnen wijzen dat er een (gedeeltelijke) vervanging van leraren optreedt door ondersteunend personeel.

2.4 Verschillen tussen samenwerkingsverbanden en scholen

Verschillen tussen samenwerkingsverbanden

Als we de cijfers voor het sbo bekijken op het niveau van het samenwerkingsverband waarbinnen de sbo-scholen vallen, dan zien we dat er behoorlijke verschillen kunnen zijn tussen de regio's. In het Samenwerkingsverband PO Duin- en Bollenstreek, waar de ratio ook in 2014 al vrij hoog was (met 10,7) zien we in 2018 de hoogste ratio (13,8).³ Het Samenwerkingsverband Passenderwijs (Woerden) laat in 2018 de laagste ratio zien, met 6,4, waar de ratio in 2014 nog net boven het toenmalige gemiddelde lag (met 9,4).⁴

Figuur 2.4 De leerling-leraarratio in het sbo naar samenwerkingsverband voor 2014 en 2018



Bron: Afbeelding uit *Factsheet Leerling-leraarratio speciaal basisonderwijs, aanvullende analyses* (DUO, 19 januari 2020).

DUO concludeerde op basis van de aanvullende analyses: 'De landelijke toename van de leerling-leraar-ratio in het sbo is een optelsom van regionale lichte dalingen en iets zwaardere stijgingen. Herverdeling van leerlingen van sluitende vestigingen kan de (lokale) stijgingen van de leerling-leraarratio in het sbo niet verklaren.'⁵

Verschillen tussen scholen

Een dergelijk gemengd beeld zien we ook bij de cijfers op het schoolniveau; ook daar is sprake van zowel dalers als stijgers, waarbij de stijgers net iets meer impact hebben op het gemiddelde. Het beeld dat we krijgen uit het scholendatabestand is echter niet eenduidig. Zo zou het bijvoorbeeld logisch zijn dat het aantal fte's aan leerkrachten toeneemt als het aantal leerlingen op een sbo-school groeit en daalt bij een teruglopend leerlingenaantal. In het bestand valt echter op dat er verschillende scholen zijn waar het leerlingenaantal tussen 2014 en 2018 is veranderd zonder dat het aantal fte's op een vergelijkbare manier mee is veranderd. We komen daar in het volgende hoofdstuk over de achtergronden op terug.

³ Het aantal leerlingen in het sbo lag binnen dit samenwerkingsverband op 355 in schooljaar 2018-2019 (met een deelnamepercentage sbo van 2,22) Bron: <https://www.samenwerkingsverbandenopdekaart.nl/>.

⁴ Aantal leerlingen in het sbo binnen swv: 287 in schooljaar 2018-2019 (met een deelnamepercentage sbo van 1,77).

⁵ *Factsheet Leerling-leraarratio speciaal basisonderwijs, aanvullende analyses* (DUO, 19 januari 2020).

Verklaringen en achtergronden

3

3 Verklaringen en achtergronden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we aan de hand van de deskresearch en de gehouden interviews nader in op de mogelijke verklaringen en achtergronden die spelen bij de stijging van de leerling-leraarratio. We merken hierbij op dat de samenwerkingsverbanden en scholen in dit verkennende onderzoek niet willekeurig zijn gekozen. Het gaat om scholen en swv's waar de cijfers aanleiding geven om een gesprek te voeren. Dat betekent dat het in veel gevallen gaat om situaties met een vrij extreme ontwikkeling van de leerling-leraarratio. Het gaat hier dus niet om een representatief beeld voor het gehele scholenveld en alle samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden en scholen laten echter voldoende variatie zien in werkwijze, omvang en regionale verschillen om een goed beeld te krijgen van de factoren die een rol spelen.

In enkele gevallen, zo kwam uit de interviews naar voren, weerspiegelen de cijfers niet de werkelijkheid van de praktijk. Soms is de oorzaak duidelijk. Bijvoorbeeld in het geval waarbij een fusie administratief al wel was doorgevoerd voor de leerlingenaantallen, maar de cijfers voor leerkrachten nog niet waren aangepast. Soms was het ook voor de geïnterviewden onduidelijk. In onze steekproef was dat bijvoorbeeld het geval bij een school waar het aantal fte leerkrachten 'op papier' ongeveer was verdubbeld terwijl het aantal fte in de praktijk nagenoeg hetzelfde was gebleven. Over de mate waarin dit optreedt en de eventuele invloed op de verandering in de ratio in het sbo kunnen we geen uitspraken doen. Onze inschatting is echter dat de invloed op het landelijk niveau gering is.

Wat betreft de meer inhoudelijke verklaringen gaan we nu achtereenvolgens in op de volgende thema's:

- wettelijke kaders en de rol van de samenwerkingsverbanden;
- vraag van leerlingen;
- onderwijskundige keuzes;
- beschikbare middelen en personeel.

3.2 Wettelijke kaders en rol van samenwerkingsverbanden

De instroom van leerlingen in het sbo en het aanbod van scholen voor deze onderwijssoort worden ingekaderd door de Wet op het primair onderwijs. In de Wet op het primair onderwijs zijn de voorwaarden voor de stichting van een nieuwe basisschool vastgelegd. Deze voorwaarden gelden ook voor de stichting van nieuwe sbo-scholen. Hierbij spelen de bestaande situatie en het overleg van besturen binnen het samenwerkingsverband een doorslaggevende rol. In feite is het stichten van nieuwe scholen al een aantal jaren niet meer aan de orde. Sinds 2014 zijn er twintig scholen voor sbo (brinniveau) gestopt en zijn er geen nieuwe bijgekomen.⁶ Uit zowel de analyse van DUO (zie hoofdstuk 2) als de interviews met betrokkenen wordt dit echter niet gezien als (deel van de) verklaring voor de ontwikkeling in de leerling-leraarratio.

In de Wet op het primair onderwijs is ook de toelaatbaarheid tot onder andere speciaal basisonderwijs geregeld. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs vervullen daarbinnen een belangrijke rol. Zij stellen de procedure en criteria vast voor de plaatsing van leerlingen op sbo-scholen in het samenwerkingsverband en beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn. Beleid, sturing en afspraken binnen het samenwerkingsverband kunnen dus van invloed zijn op (de ontwikkeling van) het aantal leerlingen in het sbo en verschillen in instroom tussen samenwerkingsverbanden tot gevolg hebben.

Zo lezen we in de Monitor scholen (2019), uitgevoerd in het kader van de evaluatie passend onderwijs, bijvoorbeeld dat in 2018 ruim 70 procent van de schoolleiders zegt dat het samenwerkingsverband beleid heeft om de deelname aan het (v)so en het sbo af te remmen; 22 tot 30 procent zegt dat het samenwerkingsverband daar bovendien daadwerkelijk op stuurt.⁷

⁶ [https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Speciaal-basisonderwijs-\(sbosbao\)](https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Speciaal-basisonderwijs-(sbosbao)).

⁷ Ledoux, G., Smeets, E., Weijers, D. (2019). *Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut/Nijmegen: KBA Nijmegen.

Een rem op de instroom in het sbo?

In de gesprekken met de samenwerkingsverbanden hebben we gevraagd of het verband actief beleid voert om de instroom in het sbo te beperken. Daarbij kwamen verschillen naar voren. Een van de samenwerkingsverbanden waarmee gesproken is, blijkt het sbo af te bouwen en streeft ernaar om in 2022 geen sbo-scholen meer te hebben. Bij de overgang van Weer Samen Naar School (WSNS) naar passend onderwijs stond dit samenwerkingsverband voor de keuze om het ('in deze regio verzwakte') sbo te versterken of om passend onderwijs te bieden door sbo-leerlingen proactief in het basisonderwijs op te nemen. Het verband koos voor stevige ondersteuning in het basisonderwijs. Er is in die situatie geen actuele instroom meer in het sbo.

Veel andere samenwerkingsverbanden stellen echter nadrukkelijk dat ze geen kwantitatieve doelstellingen voor de instroom in het sbo hanteren. De onderstaande beschrijving van een samenwerkingsverband geeft, qua toelatingsbeleid, dan ook een meer representatief beeld voor de swv's in ons onderzoek.

Illustratie van een samenwerkingsverband met instroom zonder restricties

Bij de sbo-scholen binnen dit swv is de leerling-leraarratio de afgelopen jaren toegenomen. Desondanks ligt de ratio in 2018 met 8,0 nog steeds onder het landelijke gemiddelde. Waar de leerlingenaantallen in het swv over het geheel gezien afnemen, neemt het leerlingenaantal in het sbo toe. Het deelnemerpercentage ligt binnen het samenwerkingsverband desondanks nog onder de twee procent.

Het uitgangspunt binnen het swv is dat leerlingen die het nodig hebben zonder restricties toelaatbaar zijn in het sbo of het so. Het swv spant zich wel in om potentiële sbo-leerlingen zo goed mogelijk op te vangen in het basisonderwijs, bijvoorbeeld door sbo-leerlijnen in regulier onderwijs in te voeren.

De sbo-scholen ontvangen een bekostiging die is gebaseerd op twee procent van het aantal leerlingen binnen het swv. Het swv vordert het verschil (tussen de 2% en het werkelijk percentage leerlingen dat naar het sbo gaat) terug. Sbo-scholen hebben daardoor minder budget dan in 2014, hetgeen de toename van de ratio deels kan verklaren. Een deel van dit bedrag wordt door het swv weer geïnvesteerd in het sbo om in de begingroepen een assistent in de groep in dienst te kunnen nemen. Daarnaast investeert in elk geval ook een van de besturen in het sbo.

De groei van het leerlingenaantal in het sbo is gunstig geweest voor de sbo-scholen binnen het swv. Met meer leerlingen is het voortbestaan van de scholen wat zekerder geworden.

Schoolleiders met wie we spraken onderschrijven het beeld dat het samenwerkingsverband doorgaans niet strak stuurt op leerlingenaantallen in het sbo.

Toelaatbaarheid

Samenwerkingsverbanden verschillen onderling in de wijze waarop vastgesteld wordt of een leerling toelaatbaar is in het sbo (of in het so). Punten waarop samenwerkingsverbanden van elkaar kunnen verschillen, zijn de mate waarin het verband regie voert, de partijen die bij het proces betrokken zijn en het moment waarop de ontvangende (sbo-)school erbij betrokken wordt. De schoolleiders plaatsen hierbij als kanttekening dat ze soms pas laat in het verwijzingsproces worden ingeschakeld. Aanleiding voor aanmelding bij de sbo-school is doorgaans dat de basisschool en de ouders vaststellen dat een kind niet op de juiste plaats zit en er daarvoor binnen de huidige school geen oplossing kan worden gevonden. Een voorbeeld, vanuit de interviews, waarbij het samenwerkingsverband enigszins op afstand blijft:

Wij geven binnen ons verband een toelaatbaarheidsverklaring af als de 'triade' (school, sbo/so en ouders) vindt dat het kind het best op zijn plaats is in het sbo of so. De aanvraag wordt ondertekend door de school, de ontvangende sbo-school, de ouders en twee externe deskundigen. Ons samenwerkingsverband honoreert elke aanvraag die hieraan voldoet.

In de praktijk komen ook eenzijdige aanvragen wel voor, als de school en de ouders er samen echt niet uitkomen.

Preventie

Het samenwerkingsverband kan proberen de instroom naar het sbo te beperken door maatregelen te treffen die de uitstroom uit het basisonderwijs naar het sbo moeten voorkomen. Voorbeelden van preventie zijn voorzieningen in het basisonderwijs voor leerlingen die zonder extra ondersteuning uitvallen en doorstromen naar het sbo, onderwijskundige versterking (bijvoorbeeld door in het basisonderwijs te werken met doorgaande sbo-leerlijnen), ambulante ondersteuning en vroegtijdige signalering (waarvoor leerlingen sneller hulp krijgen en de achterstand die ze te oplopen zo klein mogelijk blijft). Hiermee sluiten de samenwerkingsverbanden aan bij het uitgangspunt van passend onderwijs dat een kind naar het basisonderwijs gaat als dat kan.

Wat betekent het voor de leerling-leraarratio

Uit de gesprekken komt naar voren dat de samenwerkingsverbanden in ons onderzoek, op een enkele uitzondering na, zich niet direct richten op de beperking van de instroom van leerlingen in het sbo. Door te investeren in preventie van uitstroom uit het basisonderwijs kunnen ze dat wel indirect doen. In de praktijk leidt dit niet altijd tot een afname van de instroom. Op de achtergrond daarvan gaan we in de volgende paragraaf dieper in. Breder geldt dat de geïnterviewden in veel gevallen geen directe relatie zien tussen eventuele beleidsveranderingen en de ontwikkeling in de leerling-leraarratio.

3.3 Leerlingontwikkeling en ondersteuningsvraag leerlingen

De leerling-leraarratio wordt beïnvloed door de ontwikkeling van het leerlingaantal en de daaruit voortvloeiende ondersteuningsvraag. De vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en scholen uit onze steekproef zien naast tussentijdse instroom, de onderinstroom in de kleutergroepen toenemen. Een van de samenwerkingsverbanden heeft de instroom in het sbo onlangs onderzocht en kwam tot de bevinding dat vijftig procent in de onderbouw instroomt en vijftig procent in de middenbouw. Een verrassende uitkomst vond men, omdat de beleving is dat de meeste instroom in de middengroepen plaatsvindt. Ook andere samenwerkingsverbanden stellen vast dat de instroom in de kleutergroep is toegenomen. Een geïnterviewde zegt daarover:

Het aantal jonge kinderen neemt toe. Eerder werden die nog niet verwezen, maar nu bij zware problematiek worden ze sneller verwezen, ook door grotere klassen in het basisonderwijs. Bij de instroom gaat het overigens niet om spectaculaire aantallen, in onze regio gaat het om maximaal tien tot vijftien kinderen per sbo-school.

Eerder onderzoek en een eigen aanvullende analyse naar de leeftijdssamenstelling van de sbo-leerlingenpopulatie in het sbo bevestigen het beeld dat het aandeel van de jonge leerlingen toeneemt. Het gaat om enkele procentpunten en biedt een deel van de verklaring voor de toename van het leerlingen-aantal in het sbo.⁸

De toename van kleuters in het sbo kan het gevolg zijn van actief beleid van het samenwerkingsverband. Zo kent een van de geïnterviewden een verdubbeling van het aantal kleuters in het sbo omdat binnen het samenwerkingsverband bij kinderen van 3,5 jaar wordt gekeken of er extra ondersteuning nodig is. Ambulant begeleiders gaan daarvoor langs peuterspeelzalen. Voor de instroom in het basisonderwijs is dan duidelijk of een leerling kwetsbaar is en wordt een passend arrangement opgesteld, zodat het kind een stabiele start in het onderwijs kan worden aangeboden. Hierdoor komen in die situatie nu meer leerlingen in het sbo die voorheen naar dagbesteding gingen.

⁸ Een door RegioPlan uitgevoerde nadere analyse van de leerlingtelgegevens van DUO laat zien dat het aandeel vier- en vijfjarigen ten opzichte van het totale leerlingenaantal in het sbo langzaam maar continu is toegenomen van 4,5 procent in 2013 naar 6,8 procent in 2019. Een dergelijke ontwikkeling doet zich niet voor in het basisonderwijs.

Overigens zeggen verschillende schoolleiders in het sbo dat ze op hun school pas de afgelopen jaren zijn begonnen met kleutergroepen. Bij deze scholen is de doelgroep de afgelopen jaren dus verbreed. De groei van het leerlingenaantal op deze scholen is (deels) terug te brengen tot deze verbreding.

Uit verschillende interviews, vooral met de sbo-scholen, kwam ook het beeld naar voren dat in de betreffende regio's, reguliere scholen leerlingen weer sneller naar het sbo laten doorstromen. Met de invoering van passend onderwijs, in 2014 (en daarvoor WSNS), lag de nadruk heel sterk op het binnenboord houden van kinderen in het basisonderwijs. Leerlingen die extra ondersteuning nodig hadden werden, volgens de geïnterviewden, wellicht langer dan voorheen in het basisonderwijs vastgehouden. Op de langere termijn was dit voor een aantal scholen niet vol te houden. Reguliere basisscholen konden een aantal leerlingen niet voldoende ondersteuning bieden met als gevolg dat het aantal verwijzingen naar sbo weer toenam. Volgens de geïnterviewden speelt ook het lerarentekort daarin een rol. We komen daar in paragraaf 3.5 nog op terug.

Overigens zijn de leerlingenaantallen op schoolniveau soms grillig van aard en ook voor betrokkenen zelf niet altijd goed te verklaren. Dat geldt soms ook op het niveau het samenwerkingsverband. Een van de geïnterviewde samenwerkingsverbanden kende op 1 oktober 2018 bijvoorbeeld een duidelijk lager aantal leerlingen in het sbo dan in voorgaande jaren. Deze daling heeft zich in 2019 niet doorgezet. Het samenwerkingsverband heeft onderzocht wat de oorzaak kon zijn, maar vond geen sluitende verklaring.

Ontwikkelingen in de kwalitatieve ondersteuningsvraag

Geïnterviewde vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden en schoolleiders van sbo-scholen zien de volgende, soms tegengestelde, ontwikkelingen in de kwalitatieve ondersteuningsvraag:

- De kennis van autisme, dyslexie, et cetera in het basisonderwijs is toegenomen. Het basisonderwijs slaagt er daarom beter in om groepen leerlingen (met relatief minder complexe problematiek) binnenboord te houden. Leerlingen die wel worden doorverwezen naar het sbo lijken zich juist vaker door een complexere problematiek te kenmerken.
- Anderzijds is er in het basisonderwijs te weinig capaciteit⁹ om leerlingen met gedragsproblemen op te vangen. Het sbo ziet een toename van deze 'lastige' leerlingen, die eerder vooral in het speciaal onderwijs geplaatst werden.
- Het sbo wordt gezien als een nabij alternatief voor het speciaal onderwijs als er binnen het samenwerkingsverband geen speciaal onderwijs aanwezig is. Het sbo zou dan in sommige gevallen leerlingen opvangen die elders naar het speciaal onderwijs gaan.

Verschuiven van de leerlingenaantallen en sbo-scholen melden verder demografische ontwikkelingen in de regio: een toename van het aantal leerlingen uit zwakkere milieus en van kinderen van arbeidsmigranten. Samenwerkingsverbanden en sbo-scholen hebben de indruk dat door genoemde ontwikkelingen de zorgzwaarte in het sbo per saldo wat is toegenomen.

De (zorg)behoeften van de leerlingen kunnen dus sterk verschillen per school en kunnen samenhangen met gemaakte afspraken en de dynamiek binnen het samenwerkingsverband. Zo bedient het sbo in sommige samenwerkingsverbanden een vrij brede doelgroep (bijvoorbeeld inclusief leerlingen die voorheen eerder in so werden geplaatst en hoogbegaafden), terwijl het in andere samenwerkingsverbanden om een smallere doelgroep gaat.

Wat betekent het voor de leerling-leraarratio?

In veel gesprekken komt een toename van de instroom van leerlingen aan de orde. Het gaat daarbij om een grotere tussentijdse instroom (in de middengroep) alsook een grotere onderinstroom. Er lijkt sprake van een verbreding van de doelgroepen. Tegelijk wordt ook gewezen op minder 'veerkracht' in het basisonderwijs. De toename van het aantal jonge leerlingen in het sbo verklaart een deel van de stijging van de ratio.

Of er sprake is van een verandering in de zwaarte van de problematiek en eventuele gevolgen daarvoor voor de leerling-leraarratio hebben we niet kunnen vaststellen.

⁹ Als oorzaken hiervoor worden wel genoemd: werkdruk, lerarentekort en mondigheid van ouders (die niet willen dat de aandacht voor zorgleerlingen ten koste gaat van de aandacht voor hun kind).

3.4 Onderwijskundige keuzes van de school

In theorie kunnen ook beleidskeuzes op schoolniveau van invloed zijn op de leerling-leraarratio. In de eerste plaats is het dan de vraag of er een beleid is geformuleerd ten aanzien van de omvang van basisgroepen. Zijn er afspraken voor het geval het leerlingaantal een kritische massa (te groot of te klein) bereikt? Welke afwegingen maken scholen daarbij? Verder kunnen scholen specifieke onderwijskundige en pedagogische keuzes (groepsdoorbrekende werkvormen, maatwerk voor leerlingen, het gebruik van ICT en dergelijke) maken. Deze beleidskeuzes kunnen zowel los van of als antwoord op eventuele problemen met de leerling-leraarratio worden gemaakt. Ten slotte kunnen scholen ook variëren in de begeleiding voor de klas en bijvoorbeeld wat schuiven in de verhouding tussen onderwijsgevend en onderwijs-ondersteunend personeel. Deze onderwerpen zijn ook ter sprake gebracht in de interviews en bespreken we hier onder de noemers 'groepsgrootte', 'onderwijsaanpak' en 'meer handen in de klas'.

Groepsgrootte

Samenwerkingsverbanden hebben over het algemeen een breed overzicht en zijn goed op de hoogte van de ontwikkeling in de aantallen leerlingen en verdeling over sbo en so. Minder zicht hebben zij op de precieze inzet van personeel en de groepsgrootte op de scholen. Een geïnterviewde vanuit een samenwerkingsverband met meerdere sbo-scholen zegt over de leerlingstromen en klassenindeling bijvoorbeeld het volgende:

De klassendeler* is afhankelijk van hoeveel kinderen er toevalligerwijs worden aangemeld en dat is wisselend per groep. Het zit vooral in de top van de school, de instroom begint op te lopen in de groepen 3, 4 en 5. Er wordt uitgegaan van een klassendeler van 15 á 16 kinderen per groep, dan is het vol. We doen daar als swv niets in; dat gebeurt op de scholen. We hebben zelf weinig grip op de groepsgrootte. Als kinderen niet geplaatst kunnen worden, als de klassen vol zijn, dan passen besturen bij uit hun middelen en wordt er gezocht naar een oplossing. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat je na de meivakantie nog kleuters erbij krijgt. Dat is soms lastig, elke school heeft maar één kleutergroep en een groep met 16 kleuters gaat echt niet.

*klassendeler, soms aangeduid als splitsingsfactor, is het getal waarboven een nieuwe groep gevormd wordt.

De vaststelling van de groepsindeling en de klassendeler is een echte schoolaangelegenheid. De geïnterviewde sbo-scholen hanteren een gemiddelde groepsgrootte en maken daarbij vaak onderscheid tussen de laagste groepen en de hoogste groepen, waarbij de groepen bij de jongste leerlingen het kleinst zijn. Daarnaast zijn er scholen die kleinere groepen formeren voor specifieke groepen met leerlingen die intensievere begeleiding nodig hebben.

Idealiter is de gemiddelde groepsgrootte aan het begin van het schooljaar nog niet bereikt, al vertellen verschillende schoolleiders dat hun school na de zomervakantie al vol zit en dat ze geen nieuwe leerlingen kunnen aannemen. Verschillende scholen hanteren wachtlijsten, kinderen moeten dan naar een andere sbo-school binnen het samenwerkingsverband. Een schoolleider vertelt over de invulling van de groepsgrootte op haar school:

De groepsgrootte is gemiddeld 16, van 15 in de laagste groepen (1, 2 en 3), 16 in de middenbouw (groep 4 en 5) naar 18 in groep 6, 7 en 8. Deze aantallen liggen al jaren vast. In de loop van het jaar komen we vol te zitten. Nieuwe instroom komt tegenwoordig grotendeels aan het begin van het schooljaar. Voorheen was dat vaak in groep 5 en 6, maar het is de afgelopen jaren erg onvoorspelbaar. Er is eigenlijk geen peil op te trekken.

Schoolleiders vertellen ook dat er, hoewel het maximum eigenlijk al is bereikt, soms nog wel wat ruimte is om te schuiven:

In de jongste groepen kunnen er in de loop van het jaar nog een paar leerlingen bij. Bij de hogere groepen nemen we soms nog kinderen aan die aansluiten bij de populatie; zo heeft onze school bijvoorbeeld vijf kinderen met ASS in één van onze groepen. Als zo'n kind wordt aangemeld, dan is de kans groot dat we het kind aannemen, ook al wordt de groep daardoor wat groter dan we eigenlijk wenselijk vinden.

Een andere schoolleider neemt geen nieuwe kinderen aan omdat zijn school de kwaliteit niet kan bieden:

Hoewel de afspraak is dat de school nog ongeveer 15 leerlingen kan aannemen, hebben we een aannamestop afgekondigd. Het is niet verantwoord om meer kinderen aan te nemen als we de kwaliteit voor de klas onvoldoende kunnen waarborgen.

Schoolleiders zijn niet erg enthousiast over opsplitsing van groepen in een lopend schooljaar, onder meer omdat het te veel onrust onder de leerlingen veroorzaakt. Een aantal scholen gaf ook aan dat ze de groepsgrootte kleiner kunnen houden doordat zij beschikken over aanvullende middelen, bijvoorbeeld van het samenwerkingsverband of uit projectgelden (experimenteerscholen). Op de inzet van middelen komen we in paragraaf 5 nog terug.

Onderwijsaanpak

Een deel van de schoolleiders met wie we spraken, stelt dat de school bewust een vrij traditionele onderwijsaanpak hanteert. Toch zien we ook onder de sbo-scholen die we hebben gesproken voorbeelden van scholen die ontwikkelingsgericht werken (OGO) of traditioneel vernieuwingsonderwijs aanbieden (bijvoorbeeld Dalton). Voor de leerling-leraarratio of groepsgrootte lijkt dit overigens niet uit te maken.

Een aanpak die wel aan de ratio raakt, is bijvoorbeeld het werken in circuitvorm, waarbij leerlingen in wat grotere groepen worden geplaatst en instructielessen krijgen in kleinere niveaugroepen. De leraren hebben dan de handen vrij voor de instructie, terwijl een pedagogisch medewerker zorgt voor een positief klimaat in de klas. De school kan hiermee de druk van grote groepen op de leraar wat verlichten.

Een ander voorbeeld is de inzet van tablets en Chromebooks. In grotere groepen nemen de niveauverschillen tussen leerlingen toe. Met de digitale middelen kan daar, volgens een schoolleider, beter op worden ingespeeld. Ondersteunend personeel kan hierbij de begeleiding van de leerlingen (deels) overnemen en daardoor de leerkracht ontlasten.

Onderwijskundige keuzen worden doorgaans op schoolniveau gemaakt, maar er zijn voorbeelden waarbij het samenwerkingsverband of het bestuur daar nadrukkelijker bij betrokken is. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het onder één dak brengen van sbo en regulier basisonderwijs. Een vertegenwoordiger van een samenwerkingsverband beschrijft dit als volgt:

Binnen ons verband is er één school waarbinnen regulier basisonderwijs en sbo bij elkaar zitten. Sbo-leerlingen op deze school kunnen gebruikmaken van het aanbod van het basisonderwijs. Ze kunnen vakken volgen in het regulier en begaafde sbo-leerlingen kunnen bijvoorbeeld naar de Plusklas. Leerlingen van regulier en sbo gaan op het schoolplein ook met elkaar om. Het aantal leerlingen dat van sbo (terug)gaat naar regulier is daar veel hoger dan wanneer er sprake is van aparte panden. We onderzoeken of we dit op bredere schaal kunnen toepassen.

Naast de combinatie sbo en regulier basisonderwijs troffen we ook een voorbeeld van een school waarin sbo en speciaal onderwijs naast elkaar werden aangeboden:

Concreet houdt dat in dat binnen onze school leerlingen gegroepeerd kunnen worden op basis van ondersteuningsbehoeften en er dus leerlingen die ingeschreven staan bij het sbo les kunnen krijgen in een sbo-klas en andersom. Het idee is dat we op deze manier meer kansen creëren voor leerlingen door zo flexibel mogelijk te zijn in het inzetten van onze gezamenlijke expertise.

In dit voorbeeld gaat het om een school waaraan enkele jaren geleden de experimenteerstatus is toegekend door het ministerie van OCW.

Meer handen voor de klas

In de cijfers zien we dat het aantal fte aan ondersteunend personeel na een aanvankelijke daling sinds 2016 weer licht stijgt. De ontwikkeling van het aantal fte aan ondersteunend personeel loopt niet helemaal synchroon met de ontwikkeling van het aantal fte aan onderwijzend personeel. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de gevolgen van de krimp in het leerlingenaantal in het sbo (deels) zijn opgevangen met oplossingen waarbij ondersteunend personeel wordt ingezet. Hierboven lieten we al zien dat de inzet van ondersteunend personeel soms samengaat met onderwijskundige keuzes die de school maakt.

Inzet van ondersteunend personeel is in het sbo een beproefd middel om de groepen hanteerbaarder te houden. Bijvoorbeeld om de groepsleerkrachten te ontlasten:

Bij ons staat een bevoegde leerkracht voor de klas. We hebben enkele ondersteuners die in alle groepen kunnen worden ingezet. Ze vallen soms ook kort in voor een leerkracht. De leerkracht is dus verantwoordelijk voor de groep; de ondersteuner ontlast de leerkracht en valt soms tijdelijk in.

Met de inzet van de ondersteuners willen schoolleiders de druk op de klas en daarmee de werkdruk voor de leraar verkleinen. De leerkracht kan zich hierdoor concentreren op het lesgeven, bijvoorbeeld in kleinere deelgroepjes.

Aan de inzet van ondersteunend personeel ligt niet altijd een onderwijskundige keuze ten grondslag. Verschillende schoolleiders leggen een relatie tussen de inzet van ondersteunend personeel en het lerarentekort. Een voorbeeld:

We vangen het lerarentekort op met ondersteuners. Voor elke groep is er een bevoegde leerkracht die ten minste een aantal dagen voor de klas staat. Deze wordt ondersteund door onderwijsassistenten en lerarenondersteuners. Onze ondersteuners doen het heel goed. We leiden ze zelf op en als ze het goed doen, proberen we ze extra kansen te bieden. Een deel van hen gaat door voor een pabo-diploma.

Samenvattend stelt een schoolleider:

De onderwijsassistenten zijn het cement in onze organisatie. Ik denk dat je rustig kunt stellen dat je het belang van onderwijsassistenten in het sbo niet kunt overschatten.

Wat betekent het voor de leerling-leraarratio?

Schoolleiders streven naar een samenstelling van groepen die hanteerbaar is voor de leraren. Het aantal groepen dat een school kan formeren, is onder meer afhankelijk van het aantal leraren dat een school kan aanstellen. Groepsgrootte is dus eerder een afgeleide van de ratio, dan een invloed erop.

De ontwikkeling van het aantal leerlingen dat gedurende het schooljaar instroomt, is moeilijk voorspelbaar. Als de school erin slaagt om de groepen aan het begin van het schooljaar onder de maximale grootte te houden, kan de school gedurende het schooljaar nieuwe leerlingen opnemen. In de loop van het schooljaar groeit de school dan naar een maximale groepsgrootte toe. Als de formatie gedurende het schooljaar niet wordt aangevuld, groeit de leerling-leraarratio binnen het schooljaar mee met het aantal leerlingen. Het effect op de ratio *over de jaren* is afhankelijk van de uitstroom van leerlingen.

Een deel van de geïnterviewde scholen bereikt de maximale groepsgrootte al aan het begin van het schooljaar. Deze scholen zijn terughoudend bij de aanname van nieuwe leerlingen of nemen zelfs geen nieuwe leerlingen meer aan. Gedurende het schooljaar zien we hier geen of slechts weinig veranderingen in de ratio.

Onderwijskundige keuzes hebben, op de scholen die wij hebben gesproken, doorgaans weinig invloed op de leerling-leraarratio. Grote groepen zijn soms aanleiding om oplossingen te zoeken voor de werkdruk die leraren hierdoor ervaren. Voorbeelden van dergelijke oplossingen zien we in klassenmanagement, de inzet van digitale hulpmiddelen en de inzet van ondersteunend personeel. De laatste oplossing kan wel een duidelijke invloed hebben op de leerling-leraarratio. Hiermee komen we op het punt van de personele inzet.

3.5 Beschikbare middelen en personeel

De mogelijkheden van de scholen worden in de praktijk ingeperkt door hun financiële en personele omstandigheden. De beschikbare middelen bepalen de marges van een school bij de inzet van leerkrachten en van ondersteuners, de keuze voor grote of kleinere groepen en de mogelijkheden voor alternatieve les- en ondersteuningsvormen als er knelpunten ontstaan.

Bekostiging

In de wet is opgenomen dat de ondersteuningsmiddelen voor het sbo geormerkt zijn. De inzet van deze middelen moet plaatsvinden conform de afspraken die daarover in het ondersteuningsplan zijn gemaakt. Met de ondersteuningsmiddelen worden alle ondersteuningsmiddelen bedoeld, ook die middelen die rechtstreeks aan het sbo worden toegekend voor de twee procent van de leerlingen van het samenwerkingsverband. De verantwoordelijkheid voor de ondersteuningsmiddelen ligt bij het samenwerkingsverband.¹⁰ Tussen de samenwerkingsverbanden zien we grote verschillen in deelnamepercentages. Als het deelnamepercentage binnen het sbo onder de twee procent ligt, heeft het samenwerkingsverband (samen met de besturen) de keuze uit verschillende opties, bijvoorbeeld:

- De sbo-scholen mogen het verschil behouden en leveren daarvoor eventueel een tegenprestatie (bijvoorbeeld ambulante begeleiding in het basisonderwijs).
- Het samenwerkingsverband vordert het verschil terug en investeert het naar eigen inzicht, binnen de daarvoor geldende afspraken. In de praktijk kunnen de middelen via een omweg weer in het sbo terecht komen.

¹⁰ B. Keizer (2019) *Passend onderwijs en de spelregels SBO. De bekostiging van het SBO onder passend onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.

Een mengvorm hiervan (school kan deel behouden, verband investeert de rest) is ook denkbaar.

In onze steekproef zijn we verschillende vormen tegengekomen. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de beschikbare middelen een belangrijke randvoorwaarde vormen maar dat men daarin geen verklaring ziet voor de ontwikkeling van de leerling-leraarratio.

Waarom groeit het aantal leraren in het sbo niet?

De krimp van het leerlingenaantal in het sbo veroorzaakte een uitstroom van leraren (zie figuur 2.3). Deze leraren zijn niet meer teruggekeerd in de sector. Volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden en schoolleiders heeft het sbo met haar complexere leerlingpopulatie moeite om voldoende en voldoende bekwame nieuwe leerkrachten en vervangers te vinden. Daarvoor zijn verschillende oorzaken:

- In verschillende regio's is het aanbod aan leraren gering. Het sbo ondervindt bij de werving flinke concurrentie van het basisonderwijs.
- Het aanbod aan bekwame leraren is beperkt. Studenten worden niet voldoende toegerust om in het sbo voor de klas te kunnen staan. De potentiële instroom is vaak onvoldoende bekwaam.¹¹

De mate waarin personeelstekorten zich laten voelen, verschilt over samenwerkingsverbanden en scholen. Een deel heeft grote moeite om goede mensen voor langere tijd te vinden voor het sbo, terwijl dat binnen andere regio's geen probleem is. De effecten van het lerarentekort doen zich, volgens de geïnterviewden op twee manieren voelen:

- Direct: vertrekkende leraren kunnen niet door bevoegde leraren worden vervangen. Dit speelt vooral in en rond de grote steden. Vacatures blijven vaak lang open staan.
- Indirect: door personeelstekorten in het basisonderwijs is er minder ruimte om leerlingen met een aanvullende ondersteuningsvraag op te vangen. Het lerarentekort in het basisonderwijs kan dus leiden tot meer instroom in het sbo, oftewel: tot groei van het aantal leerlingen.

Het lerarentekort is volgens veel schoolleiders en vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden de hoofdoorzaak voor de hogere leerling-leraarratio. Een schoolleider illustreert dit aan de hand van zijn eigen school, waar de leerling-leraarratio is toegenomen van 8,5 naar bijna 12.

De toename van de leerling-leraarratio op onze school is volledig te wijten aan het lerarentekort. Het kost ons heel veel moeite om geschikt personeel te vinden. Van de mensen die momenteel voor de klas staan is 30 procent onbevoegd. Een jaar of vijf geleden was nog 100 procent bevoegd. Als schoolleider zit je in een spagaat, je bent je er voortdurend van bewust dat je je leerkrachten niet kwijt moet raken. Het lukt niet om ze te vervangen.

Naast middelen en personeel is ook gevraagd naar andere factoren, op facilitair terrein. In enkele gevallen werd huisvesting als begrenzend factor genoemd ("we kunnen niet meer groepen vormen omdat we daar de ruimte niet voor hebben"), maar was er in die gevallen geen invloed op de leerling-leraarratio omdat de instroom, zeker in één school, werd beperkt door middel van een wachtlijst.

Zorg onder druk

Een vertegenwoordiger van een samenwerkingsverband wijst er ten slotte op dat de druk op het speciaal (basis-)onderwijs in zijn regio mede veroorzaakt wordt door tekorten in de zorg: enerzijds budgettaire (de gemeente bezuinigt op jeugdhulpverlening), anderzijds personeel (vacatures voor zorgpersoneel kunnen niet worden vervuld). Buurthulpteams staan onder druk. Een belangrijke doelgroep van de

¹¹ Volgens de betrokkenen vraagt het sbo iets extra van een leerkracht. Cijfers van de Vereniging Hogescholen laten zien dat het aantal gediplomeerde afgestudeerde leraren basisonderwijs weliswaar weer enigszins stijgt, maar dat het aantal afgestudeerden met een diploma Special Educational Needs (SEN) sinds 2014 met een derde is afgenomen. In 2014 haalden 1533 studenten hun diploma Special Educational Needs; in 2018 waren dat er nog maar 1061.

jeugdhulpverlening zijn de jongeren in het sbo en so (en vso). Deze jongeren ontvangen niet de aanvullende zorg die ze nodig hebben, waardoor de ondersteuningsvraag aan de school groter wordt. Voor de ratio heeft dit geen directe gevolgen, maar wellicht wel voor de beleving van de werkdruk van de zittende leraren op school.

Wat betekent het voor de leerling-leraarratio?

De bekostiging in het sbo en de systematiek die daar onder ligt, lijken niet de oorzaak te zijn van de recente toename van de leerling-leraarratio in het sbo. Het personeelstekort vormt voor een deel van de scholen (en regio's) wel een probleem en wordt door betrokkenen als een oorzaak van de toename genoemd. Indirect zorgt het via het basisonderwijs voor grotere instroom van leerlingen en direct voor minder geschikte leraren in het sbo. Deels wordt het tekort opgelost met de inzet van ondersteunend personeel.

Conclusies

4

4 Conclusies

Inleiding

Op basis van de gesprekken, deskresearch en enkele aanvullende analyses geeft dit verkennende onderzoek een beeld van de factoren die in de praktijk kunnen bijdragen aan de toename van de leerling-leraarratio in het sbo. We benadrukken nog eens dat vooral is gesproken met samenwerkingsverbanden en scholen waar sprake is een sterke stijging in de ratio. De lichte landelijke stijging is immers voor een belangrijke deel te verklaren vanuit de groep sterke stijgers. De geschetste trends en ontwikkelingen zijn daarom niet noodzakelijkerwijs geldig voor de groep sbo-scholen als geheel. Hoewel het uitgangspunt een volledig kwalitatief onderzoek was, hebben we er door de aanvullende cijfermatige analyses naar gestreefd om, waar dat mogelijk was, de uitspraken uit de interviews te kunnen onderbouwen. We gaan nu, per themagebied, kort in op de invloed van verschillende factoren.

Administratieve artefacten

In enkele gevallen was er sprake van een vrij extreme ontwikkeling in de ratio als gevolg van een administratieve onvolkomenheid. Soms was de oorzaak bekend (bij een fusie de leerlingen wel, maar het personeel niet verwerkt), soms bleef dat ook onduidelijk. Omdat het om een zeer gering aantal ging en deels alleen op een lager niveau spelen, schatten we in dat de invloed hiervan op de landelijke ontwikkeling zeer gering is.

Wettelijke kaders en rol samenwerkingsverbanden

Kaders en regionale afspraken spelen een rol bij de instroom en toelating van leerlingen in het sbo, maar we zien, op basis van de gesprekken, geen directe relatie met de ontwikkeling en verschillen in de leerling-leraarratio. Uiteraard kunnen in regio's waar men het sbo wil afschaffen, als gevolg van de steeds kleinere aantallen wat fluctuaties optreden. Voor het toekomstige totaalbeeld zijn die gevallen, door de geringe omvang, echter minder interessant in dit verband.

Ondersteuningsvraag, aantal sbo-leerlingen

Het aantal sbo-leerlingen neemt de laatste jaren weer toe. Bij de scholen in dit onderzoek was vaak sprake van een grotere instroom van met name jongere kinderen in het sbo. Dit komt naar voren uit de interviews en wordt bevestigd door de ontwikkeling in de cijfers. In combinatie met een (nog) achterblijvend aantal fte aan onderwijzend personeel zorgt dat voor een hogere leerling-leraarratio.

(Onderwijskundige) keuzes van scholen

Scholen streven naar een samenstelling van groepen die hanteerbaar is voor de leraar. Het aantal groepen dat een school kan formeren, is onder meer afhankelijk van het aantal leraren dat een school kan aanstellen. De ontwikkeling van het aantal leerlingen dat gedurende het schooljaar instroomt, blijkt in de praktijk soms lastig voorspelbaar. Als de formatie gedurende het schooljaar niet wordt aangevuld, groeit de leerling-leraarratio binnen het schooljaar mee met het aantal leerlingen. Het effect op de ratio *over de jaren* is ook afhankelijk van de uitstroom van leerlingen.

In de gesprekken worden onderwijskundige keuzes, zoals andere vormen van lesgeven of de inzet van ICT, slechts incidenteel genoemd, en vormen ze geen verklaring voor de toename van de leerling-leraarratio. Anders is dat voor de inzet van ondersteunend personeel. Hiermee komen we op het punt van de personele inzet.

Beschikbare middelen en personeel

Het aantal en de omvang van de groepen worden medebepaald door de financiële randvoorwaarden en de beschikbaarheid van personeel. Uit de gesprekken komt naar voren dat de middelen over het algemeen toereikend zijn, maar dat het lerarentekort wel een punt van zorg is. Het lerarentekort werkt op twee manieren door in het sbo:

- Het vinden van gekwalificeerde en geschikte leraren voor het sbo wordt steeds moeilijker.
- Personeelstekorten in het basisonderwijs maken dat leerlingen nu (weer) sneller worden doorverwezen naar het sbo.

Er komen dus meer sbo-leerlingen, terwijl er te weinig geschikte leraren zijn, wat leidt tot een hogere ratio en in lijn daarmee ook grotere groepen. In een deel van de gevallen wordt het lerarentekort, soms

noodgedwongen, opgelost door de inzet van ondersteunend personeel. Dat zien we wellicht deels ook terug in de landelijk daling van de leerling-ondersteunend-personeelratio in het sbo. Hoe groot dat deel is kunnen we niet vaststellen. Een belangrijk deel van de daling is mogelijk ook het gevolg van extra ondersteunend personeel in het kader van de werkdrukverlichting.

Tot slot

De directeurs van de scholen met wie we spraken in het kader van dit onderzoek zien de groeps-grootte in veel gevallen (nog) niet als een probleem. Onverwachte instroom later in het schooljaar is soms lastig en vergt veel van het improvisatievermogen. Scholen doen op dat gebied wat ze kunnen, maar hanteren soms ook strikte maximale groeps-grootte en/of kunnen niet groeien vanwege de huis-vestingssituatie.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl